

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.11>**Д. О. Іщук**кандидат юридичних наук, докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ТА КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ УКРАЇНИ

У статті, на основі аналізу наукових поглядів учених та норм чинного законодавства України, визначено проблемні питання взаємодії та координації діяльності спеціалізованих суб'єктів протидії корупції України. Окреслено шляхи вирішення цих проблем. Обґрунтовано, що нині важливо розробити й ухвалити міжвідомчий нормативно-правовий акт «Про порядок взаємодії та координації діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного антикорупційного бюро України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури щодо протидії та реалізації антикорупційної політики», яким варто: визначити суб'єкта, уповноваженого здійснювати координацію діяльності досліджуваних органів, його повноваження, а також межі впливу на відповідні правовідносини; окреслити мету та завдання відповідної взаємодії, а також принципи, на яких ця спільна діяльність має реалізовуватись; визначити ролі спеціалізованих суб'єктів протидії корупції України; визначити джерела фінансового та матеріально-технічного забезпечення спільної діяльності спеціалізованих суб'єктів протидії корупції; встановити міру взаємної відповідальності суб'єктів взаємодії в досліджуваній сфері. Визначено, що спеціалізовані суб'єкти протидії корупції України взаємодіють із різних питань, пов'язаних із досліджуваною сферою суспільних відносин, однак водночас у відповідній царині залишаються багато проблем та недоліків. По-перше, немає змістовного та ґрунтовного правового забезпечення відповідної взаємодії; по-друге, недосконалі організаційні засади взаємодії та координації; по-третє, не вирішене питання фінансового та матеріально-технічного забезпечення; по-четверте, немає законодавчого закріплення ролей кожного суб'єкта взаємодії, адже натепер кожне відомство намагається «тягнути ковдру на себе», наголошує на тому, що саме воно є ключовим суб'єктом протидії корупції тощо. Ці й інші проблемні питання потребують вирішення, що, на нашу думку, повинно значно покращити якість та ефективність взаємодії та координації діяльності спеціалізованих суб'єктів протидії корупції України.

Ключові слова: взаємодія, координація, корупція, протидія корупції, спеціалізовані суб'єкти протидії корупції.

Постановка проблеми. Протидія корупції – це складне багатоаспектне явище, яке потребує суттєвих зусиль із боку держави, а також ефективної та якісної діяльності уповноважених органів та їх посадових осіб. Проте, доцільно зазначити, що жоден орган державної влади не може самостійно забезпечити реалізацію антикорупційної політики держави, тому вкрай важливо забезпечити необхідну взаємодію між суб'єктами. Об'єктивна необхідність взаємодії зумовлюється, з одного боку, спільністю завдань, які стоять перед різними відомствами, органами та підроз-

ділами у сфері запобігання та протидії корупції, з іншого боку – відмінностями в їхньому функціональному та структурному стані. Крім цього, необхідність взаємних дій виступає як об'єктивна умова забезпечення цілісності системи під час внутрішньої та міжсистемної взаємодії [1, с. 46].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі проблемні питання діяльності спеціалізованих суб'єктів протидії корупції України у своїх наукових працях розглядали: В.М. Фесюнін, І.Л. Олійник, В.Т. Білоус, М.А. Погорецький, Г.С. Берест, А.А. Патик, С.В. Якубов, Т.Л. Маркелов, Ю.В. Собко, Д.Г. Заброта, Ю.В. Харченко,

С.Г. Калмиков, О.Ф. Кобзар та багато інших. Проте, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, в юридичній літературі немає комплексних досліджень, присвячених проблемі взаємодії та координації діяльності спеціалізованих суб'єктів протидії корупції України.

Мета статті – визначити проблемні аспекти взаємодії та координації діяльності спеціалізованих суб'єктів протидії корупції України.

Виклад основного матеріалу. На початку наукового дослідження варто зазначити, що під взаємодією спеціалізованих суб'єктів протидії корупції розуміють урегульовану нормами чинного законодавства України, спільну, взаємоузгоджену діяльність досліджуваних органів, яка здійснюється для досягнення єдиної мети, яка полягає в ефективній розробці та реалізації державної антикорупційної політики, що, у свою чергу, сприяє зниженню рівня корупції в державі. Ключовими особливостями такої взаємодії є: 1) можливість обмеженого впливу суб'єктів взаємодії один на одного; 2) наявність єдиної спільної мети діяльності; 3) незалежність спеціалізованих суб'єктів протидії корупції від впливу зовнішніх суб'єктів, тобто їхня співпраця має закритий характер; 4) кожен суб'єкт виконує власні, специфічні завдання у сфері протидії та запобігання корупції; 5) передбачає наявність єдиного координаційного центру.

Під координацією діяльності спеціалізованих суб'єктів протидії корупції України варто розуміти управлінську діяльність з упорядкування взаємозв'язків та взаємодії між відповідними суб'єктами, що: по-перше, забезпечує узгодження їхніх дій на шляху досягнення єдиної спільної мети; по-друге, дозволяє розподілити їхні ролі у відповідних правовідносинах; по-третє, мінімізує можливості дублювання повноважень різними суб'єктами протидії корупції.

Отже, усе вказане вище свідчить про те, що «взаємодія» та «координація» не є тотожними поняттями, їхня ключова відмінність полягає в тому, що координація, на відміну від взаємодії, передбачає наявність можливості прямого впливу на роботу окремого суб'єкта.

Розмірковуючи про питання взаємодії та координації діяльності спеціалізованих суб'єктів протидії корупції України, варто відзначити, що воно регулюється нормативними актами, норми яких спрямовано на впорядкування діяльності відповідних органів. Так, відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р. [2], з метою забезпечення взаємодії Національного бюро (далі – НАБУ) з органами внутрішніх справ, Службою безпеки України й іншими правоохоронними органами у штатних розписах центральних апаратів зазначених органів передбачаються посади осіб, до функціональних обов'язків яких входить здійснення взаємодії з Національним бюро. Обмін оперативною інформацією між Національним бюро й органами внутрішніх справ, Службою безпеки України, іншими правоохоронними органами щодо спільних заходів здійснюється за письмовим розпорядженням керівників відповідних підрозділів. Умови і порядок обміну інформацією між Національним бюро й органами внутрішніх справ, Службою безпеки України, органами, уповноваженими законом на проведення досудового розслідування, регулюються спільним нормативно-правовим актом Національного бюро та відповідних органів [2]. Окрім того, необхідно вказати, що Національне бюро взаємодіє з Національним банком України, Фондом державного майна України, Антимонопольним комітетом України, Національним агентством з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), органами Державної прикордонної служби, органами Державної податкової і митної служби, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення (далі – спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу), іншими державними органами [2]. Національне бюро може укласти з окремими державними органами угоди (меморандуми) про співпрацю й обмін інформацією.

Що ж стосується Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, то повноваження щодо її взаємодії покладено на Начальника аналітично-статистичного відділу, який: організовує складання у взаємодії зі структурними підрозділами аналізу стану прокурорсько-слідчої діяльності, документів узагальнюючого й інформаційно-аналітичного характеру з питань діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; організовує підготовку зведеного статистичного звіту про результати роботи Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; забезпечує взаємодію структурних підрозділів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (далі – САП) під час здійснення спільних заходів, а також у межах компетенції з іншими структурними підрозділами Генеральної прокуратури України та Національною академією прокуратури України [3].

У контексті обраної проблематики необхідно також вказати, що під час проведення досудового розслідування у кримінальному провадженні, яке розслідується НАБУ за процесуальним керівництвом САП, детективи зобов'язані погоджувати низку процесуальних документів, а саме: повідомлення особі про підозру; запит про міжнародну правову допомогу; клопотання про застосування заходів забезпечення кримінального провадження; клопотання про відсторонення від посади; клопотання про тимчасовий доступ до речей та документів тощо. Саме така взаємодія можлива за умови налагодження співпраці між антикорупційними органами. Детективи НАБУ взаємодіють із прокурорами САП на стадії досудового розслідування з метою дотримання вимог Кримінального процесуального кодексу [4; 5, с. 60].

Взаємодія між Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою та НАЗК відбувається шляхом отримання інформації документального формату, проведення спільних заходів, пов'язаних з обговоренням та вдосконаленням антикорупційної політики та розв'язанням проблем, пов'язаних із запобіганням та протидією корупції. НАЗК може виявити й ініціювати проведення досудового розслідування

у злочинах, пов'язаних із декларуванням недостовірних відомостей (366–1 Кримінального кодексу), оскільки перевіряють відомості, внесені в податкові декларації. Відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції» [6; 5, с. 61]. НАЗК надано повноваження з контролю працівників антикорупційної прокуратури через надсилання приписів і отримання пояснень про порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених антикорупційним законодавством [5, с. 61].

Варто також зазначити, що наприкінці 2019 р. Національне агентство з питань запобігання корупції спільно з Державним підприємством «Українські спеціальні системи» організувало доступ до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, Національному антикорупційному бюро України. Порядок доступу НАБУ до Реєстру декларацій було затверджено спільним наказом НАЗК та НАБУ та зареєстровано в Міністерстві юстиції. Цим Порядком врегульовано питання забезпечення доступу детективів НАБУ до неопублічної частини Реєстру декларацій, а також питання захисту інформації під час взаємодії двох антикорупційних органів [7].

Як бачимо, спеціалізовані суб'єкти протидії корупції України взаємодіють з різних питань, пов'язаних із досліджуваною сферою суспільних відносин, однак водночас у відповідній царині залишаються низка проблем та недоліків. По-перше, немає змістовного та ґрунтового правового забезпечення відповідної взаємодії; по-друге, недосконаліми є організаційні засади взаємодії та координації; по-третє, невирішеним є питання фінансового та матеріально-технічного забезпечення; по-четверте, відсутнє законодавче закріплення ролей кожного суб'єкта взаємодії, адже натепер кожне відомство намагається «тягнути ковдру на себе», наголошує на тому, що саме воно є ключовим суб'єктом протидії корупції. Ці й інші проблемні питання потребують вирішення, що, на нашу думку, повинно значно

покращити якість і ефективність взаємодії та координації діяльності спеціалізованих суб'єктів протидії корупції України.

Варто звернути увагу на позицію законодавця щодо покращення взаємодії досліджуваних у роботі суб'єктів. Так, у національній доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2018 р. також було зазначено, що як дієвий механізм публічного діалогу, відповідно до нашої теми, у питанні взаємодії суб'єктів протидії корупції, запропоновано створення місцевої Антикорупційної ради району як відповідного механізму запобігання й протидії корупції на рівні територіальних громад на засадах багатосторонньої партнерської взаємодії інститутів громадянського суспільства, спеціалізованих антикорупційних структур та безпосередньо органів місцевої влади у процесі реалізації антикорупційних стратегій в умовах децентралізації, розкрито основні функції Антикорупційної ради, форми та методи її діяльності, до яких віднесено: просвіту й інформування громадян; розроблення місцевої антикорупційної Стратегії; контроль діяльності ОМС та МОДВВ; моніторинг і аудит службовців ОМС; громадські експертизи та координацію антикорупційних дій у районі [8, с. 203].

Не можна залишити не зазначити і позиції окремих правників щодо окресленого питання. Так, заслуговує на увагу позиція В.А. Дем'янчука, який у своїх дослідженнях висвітлює питання покращення рівня взаємодії між суб'єктами протидії корупції: по-перше, доцільно скоротити кількість самих суб'єктів протидії корупції, щоби уникнути конкуренції між ними, яка негативно позначається на кінцевому результаті, зокрема обмежитись лише діяльністю спеціалізованих органів; по-друге, необхідно розробити систему критеріїв оцінювання ефективності взаємодії між цими суб'єктами, до числа яких варто віднести: рівень доступу до інформації, яка використовується різними суб'єктами протидії корупції; по-третє, доцільно створити спільну координаційну раду із представників спеціалізованих антикорупційних інституцій, яка буде оперативно вирішувати нагальні питання взаємодії в межах реалізації антикорупційної політики;

по-четверте, необхідно обов'язково активізувати методичну роботу з питань взаємодії суб'єктів протидії корупції. Це не потребує створення нових підрозділів або департаментів, оскільки у структурі самих суб'єктів вже є одиниці, які відповідають за даний напрям діяльності [9, с. 98–99].

У своїх дослідженнях Є.Я. Харина акцентує увагу на проблемі розмежування компетенції між спеціальними суб'єктами протидії корупції, що взаємодіють. Відповідні проблеми у взаємодії, як підкреслює вчена, пов'язані з тим, що антикорупційне законодавство й підзаконні нормативно-правові акти тривалий час не містили норм щодо чіткого розмежування компетенції органів, які протидіють корупції [10, с. 129]. Автор вважає за доцільне під час наукового опрацювання проблеми розмежування повноважень органів у сфері протидії корупції зважати на такі положення теорії управління: організації одного рівня не повинні використовуватися під час вирішення завдань іншого рівня, для розв'язання яких вони фактично не пристосовані; у функції одного суб'єкта не можна включати (без належної диференціації сил і засобів) завдання, що належать до різних рівнів, напрямів діяльності; завдання, що потребують погоджених зусиль кількох суб'єктів, повинні реалізовуватися саме як спільні, без спроб одного суб'єкта робити «все за всіх»; ті самі функції не повинні виконувати кілька суб'єктів (що являє собою дублювання), якщо тільки не існує необхідності інтенсифікації, взаємоповнення у відповідній діяльності шляхом часткового «перекриття» функцій; обов'язкове чітке визначення території й об'єктів впливу конкретного суб'єкта; визначення структури суб'єкта діяльності залежно від поставлених перед ним завдань. Є.Я. Харина продовжує, що розмежування компетенції відповідних суб'єктів, зокрема і спеціальних, у сфері протидії корупції насамперед має спрямовуватися не на заохочування змагальності між різними органами, а на створення системи стримувань і протидії та професійної конкуренції, які повинні сприяти підвищенню ефективності запо-

бігання, виявлення й припинення корупційних правопорушень [10, с. 129].

Висновки і пропозиції. Завершуючи наукове дослідження, варто підсумувати, що натеper питання взаємодії та координації діяльності спеціалізованих суб'єктів протидії корупції України, незважаючи на його важливість, є досить проблемним, що, у свою чергу, значно перешкоджає реалізації державної антикорупційної політики, а також заважає безпосередній реалізації заходів, спрямованих на запобігання та протидію корупції.

Що стосується напрямів вирішення проблем взаємодії та координації діяльності спеціалізованих суб'єктів протидії корупції України, то ключовим способом їх подолання, на нашу думку, є розроблення й ухвалення міжвідомчого нормативно-правового акта «Про порядок взаємодії та координації діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного антикорупційного бюро України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури щодо протидії та реалізації антикорупційної політики». Даним нормативно-правовим актом варто:

- по-перше, визначити суб'єкта, уповноваженого здійснювати координацію діяльності досліджуваних органів, його повноваження, а також межі впливу на відповідні правовідносини;

- по-друге, окреслити мету та завдання відповідної взаємодії, а також принципи, на яких ця спільна діяльність має реалізовуватись;

- по-третє, необхідно чітко визначити ролі спеціалізованих суб'єктів протидії корупції України;

- по-четверте, визначити джерела фінансового та матеріально-технічного забезпечення спільної діяльності спеціалізованих суб'єктів протидії корупції;

- по-п'яте, встановити міру взаємної відповідальності суб'єктів взаємодії в досліджуваній сфері.

Ухвалення вказаного нормативно-правового акта, як убачається, не тільки дозволить покращити спільну діяльність спеціалізованих суб'єктів протидії корупції, а й підкреслить, що натеper саме Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикоруп-

ційне бюро України та Спеціалізована антикорупційна прокуратура є ключовими суб'єктами протидії та запобігання корупції в нашій державі.

Список використаної літератури:

1. Іщенко Ю.В. Поняття та особливості взаємодії державних органів у сфері запобігання та протидії корупції : навчально-методичний посібник з підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, на яких покладено обов'язки з організації роботи щодо запобігання та протидії проявам корупції (I–VII категорії посад). Київ. С. 45–47. URL: <https://dmsu.gov.ua/assets/files/doc/posibnik.pdf>.
2. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698–VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/conv#Text>.
3. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Офісу Генерального прокурора : наказ Генеральної прокуратури України від 5 березня 2020 р. № 125. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0125905-20/conv>.
4. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. (з останніми змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
5. Муляр Г., Ховпун О. Взаємодія антикорупційних органів України під час розслідування кримінальних проваджень. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму (АПСВТ)*. 2019. № 2. С. 56–65. URL: <https://grani-print.dp.ua/index.php/jaysrt/article/view/248>.
6. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. (з останніми змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
7. НАЗК відкрило детективам НАБУ доступ до реєстру декларацій. *Національне агентство з питань запобігання корупції* : офіційний вебсайт. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-vidkrylo-detektyvam-nabu-dostup-do-reyestru-deklaratsij/>.
8. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2018 р. Схвалено рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 29 березня 2019 р. № 885. 2019. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/Natsdopovid-2018.pdf>.

9. Дем'янчук В.А. Шляхи вдосконалення рівня взаємодії між суб'єктами запобігання та протидії корупції в Україні. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 1. С. 97–102. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pppd_2018_1_15.
10. Харина Є.Я. Розмежування компетенції правоохоронних органів у сфері протидії корупції. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2015. № 14. Т. 2. С. 123–130.
-

Ishchuk D. Problematic issues of interaction and coordination of specialized entities to combat corruption in Ukraine

The article, based on the analysis of scientific views of scientists and the current legislation of Ukraine, identifies problematic issues of interaction and coordination of specialized entities to combat corruption in Ukraine. Ways to solve these problems are outlined. It is substantiated that today it is important to develop and adopt an interdepartmental legal act "On the procedure for interaction and coordination of the National Agency for Prevention of Corruption, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office to combat and implement anti-corruption policy", the entity authorized to coordinate the activities of the investigated bodies should determine its powers, as well as the limits of influence on the relevant legal relationship; outline the purpose and objectives of the relevant interaction, as well as the principles on which this joint activity should be implemented; determine the roles of specialized anti-corruption actors in Ukraine; identify sources of financial and logistical support for joint activities of specialized anti-corruption entities; to establish the degree of mutual responsibility of the subjects of interaction in the research area. It is determined that the specialized subjects of anti-corruption of Ukraine interact on various issues related to the studied sphere of public relations, but at the same time a number of problems and shortcomings remain in the relevant field. In particular: first, there is no meaningful and thorough legal support for appropriate interaction; secondly, the organizational principles of interaction and coordination are imperfect; thirdly, the issue of financial and logistical support is unresolved; fourth, there is no legal consolidation of the roles of each subject of interaction, because today each agency is trying to "pull the blanket on itself", emphasizing that it is the key subject of anti-corruption; etc. These and other problematic issues need to be addressed, which in turn, in our opinion, should significantly improve the quality and efficiency of interaction and coordination of specialized anti-corruption actors in Ukraine.

Key words: interaction, coordination, corruption, anti-corruption, specialized anti-corruption actors.