

*Харина Є. Я.,
здобувач спеціальної кафедри № 4
Національної академії Служби безпеки України*

РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Анотація. Стаття присвячена вивченню сучасного стану розмежування компетенції правоохоронних органів у сфері протидії корупції з урахуванням динамічного оновлення антикорупційного законодавства та реформування правоохоронної системи України.

Ключові слова: антикорупційне законодавство, правоохоронні органи, протидія корупції, розмежування компетенції.

Постановка проблеми. Збереження майже в недоторканому вигляді радянської системи правоохоронних органів в Україні було виправдано лише на перших етапах її розвитку. Але згодом, коли суспільство й державні інституції однозначно визначилися з європейським вектором розвитку та стала чітко окресленою система національних інтересів, розпочалася структурна перебудова правоохоронної системи. Одним із невідкладних завдань внутрішньої політики стає розроблення й запровадження комплексного реформування правоохоронних органів і спецслужб загалом і спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції зокрема.

Утім унесення до законодавчо визначеного переліку спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції нових правоохоронних органів, зміна відомчої належності вже наявних та інші вжиті заходи в цій сфері не завжди досягали бажаного результату й позитивно впливали на результативність діяльності зазначених структур.

Черговий етап реформування антикорупційного законодавства, пов'язана з ним оптимізація правоохоронної системи і створення нових структур для протидії корупції спрямовані на кардинальний перегляд функцій, повноважень і методів діяльності правоохоронних органів у сучасних умовах. Але успішне реформування системи правоохоронних органів та підвищення ефективності протидії корупції, на нашу думку, можливе лише за умови чіткого визначення й розмежування їх компетенції в цій сфері. Перелічені чинники актуалізували потребу студіювання окресленої проблеми та визначили актуальність дослідження.

Проблемами вдосконалення діяльності правоохоронних органів із протидії корупції й розмежування їхньої компетенції в цій сфері опікувалася низка вітчизняних фахівців, зокрема В.В. Бурба, Є.Є. Гречин, І.М. Гриненко, В.Л. Захаров, М.М. Луценко, М.І. Мельник, Т.Д. Момотенко, В.А. Некрасов, Є.В. Невмержицький, В.А. Пентегов, Є.Д. Скулиш, С.Г. Стеценко, В.М. Трепак, Л.І. Щербина, О.М. Юрченко та інші, які внесли суттєвий вклад у дослідження цього питання.

Водночас в умовах динамічної зміни антикорупційного законодавства питання розмежування компетенції правоохоронних органів у сфері протидії корупції продовжує залишатися невирішеним, без чого надзвичайно складно вибудувати як стратегію, так і тактику ефективної антикорупційної діяльності.

Метою статті є розширення спектру наукових поглядів на проблему розмежування компетенції правоохоронних органів у сфері протидії корупції в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Прийняті останнім часом Закони України: «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки [1], «Про запобігання корупції» [2], «Про Національне антикорупційне бюро України» [3], «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо невідворотності покарання за окремі злочини проти основ національної безпеки, громадської безпеки та корупційні злочини» [4], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» тощо [5] – суттєво змінили ситуацію з правовим регулюванням у сфері протидії корупції.

Протягом останнього часу питання захарування правоохоронних органів і їхніх спеціальних підрозділів до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції регулювалося по-різному: цей перелік то розширювався, то звужувався. Відносно незмінними в ньому залишалися спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС України) і спеціальні підрозділи з боротьби з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України (далі – СБ України), наділені повноваженнями проведення оперативно-розшукової діяльності.

В останній редакції п. 5 ст. 5 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», який втратив чинність у квітні поточного року, спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції визначалися органи прокуратури, спеціальні підрозділи з боротьби з організованою злочинністю МВС України та Національне антикорупційне бюро України, якщо інше не передбачено законом [6].

Згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції нині належать лише органи прокуратури, органи внутрішніх справ України, Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство з питань запобігання корупції. При цьому законодавчо не визначено, які саме підрозділи органів внутрішніх справ мають протидіяти корупції (спеціалізовані підрозділи з боротьби з організованою злочинністю МВС України де-юре ліквідовані в лютому 2015 р.), органи прокуратури не наділені оперативно-розшуковою юрисдикцією, а Національне антикорупційне бюро України й Національне агентство з питань запобігання корупції де-факто не сформовані та не розпочали своєї діяльності.

Протидіяти корупції продовжують спецпідрозділи з боротьби з корупцією та організованою злочинністю СБ України, керуючись у своїй діяльності положеннями ст. ст. 7, 9 Закону України «Про основи національної безпеки України» і ст. 2 Закону України «Про Службу безпеки України», яка визначає, що до завдань спецслужби входить запобігання, виявлення, припинення корупції та організованої злочинності, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України. Також ст. 10 Закону України «Про Службу безпеки України»

визначено, що до складу Центрального апарату СБ України входять функціональні підрозділи боротьби з корупцією й організованою злочинною діяльністю [7].

Завдяки нормам перелічених законодавчих актів, спецпідрозділи СБ України де-юре продовжують залишатися легітимним спеціально уповноваженим суб'єктом у сфері протидії корупції, наділеними оперативно-розшуковою юрисдикцією та спроможними в сучасних умовах реалізовувати свої повноваження на практиці.

Водночас унесені останнім часом зміни до законодавства, а також позбавлення СБ України повноважень складати протоколи про адміністративні корупційні правопорушення (ст. ст. 172-4–172-9, 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення) [5; 8], на жаль, обмежують застосування цим правоохоронним органом усього комплексу антикорупційного інструментарію. У наведеному контексті велике занепокоєння викликає наявна тенденція щодо скорочення повноважень СБ України як основного на сьогодні суб'єкта протидії корупції.

Наявні тенденції розвитку антикорупційного законодавства спрямовані на оптимізацію системи спеціально уповноважених суб'єктів протидії корупції. Погоджуємося з тим, що така система має бути оптимальною за кількістю, так як її значне розширення не є запорукою ефективної антикорупційної діяльності. Але виключення органів СБ України із переліку спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції навряд чи сприятиме покращенню криміногенної обстановки або зниженню рівня поширення корупції в органах державної влади, місцевого самоврядування, правоохоронній і судовій системах, військових формуваннях тощо.

Зважаючи на викладене, з метою усунення наявної розбіжності в чинних законодавчих актах, пропонуємо внести доповнення до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», включивши до переліку спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції органи СБ України.

Визначення в Законі України «Про запобігання корупції», з одного боку, достатньо широкого переліку суб'єктів учинення корупційних правопорушень, а з іншого – звуження переліку спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції поряд зі створенням Національного антикорупційного бюро України, завданням якого є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, що вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, потребує відповідного розмежування компетенції правоохоронних органів, які протидіють корупції.

Така потреба зумовлена ситуацією, що склалася: якщо протидією корупції серед високопосадовців займатиметься Національне антикорупційне бюро України, то що входитиме до компетенції інших правоохоронних органів (прокуратури, органів внутрішніх справ тощо) у цій сфері?

Розмежування такої компетенції є досить складним завданням, яке, по-перше, пов'язано зі складністю корупції як соціального явища, результатом чого є зарахування кримінальних корупційних правопорушень до підслідності різних органів досудового слідства, по-друге, підслідність визначає компетенцію зазначених органів лише стосовно однієї групи корупційних правопорушень – злочинів, і не вирішує питання розмежування компетенції щодо адміністративних проступків; по-третє, повноваження суб'єктів протидії корупції визначаються залежно від їхнього функціонального призначення та покладених на них завдань; по-четверте, підслідність визначає лише кримінально-процесуальну складову протидії корупції, залишаючи поза увагою оперативно-розшукову діяльність у цій сфері.

Можна стверджувати, що антикорупційне законодавство й підзаконні нормативно-правові акти тривалий час не містили норм щодо чіткого розмежування компетенції органів, які протидіють корупції. Недостатньо розроблене зазначене питання й у вітчизняній правовій науці.

У контексті викладеного вважаємо за доцільне під час наукового опрацювання проблеми розмежування повноважень правоохоронних органів у сфері протидії корупції зважати на такі положення теорії управління:

– організації одного рівня не повинні використовуватися при вирішенні 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 вимагають погоджених зусиль кількох суб'єктів, повинні реалізовуватися саме як спільні, не допускаючи спроб одного суб'єкта робити «все за всіх»;

– одні й ті самі функції не повинні виконувати кілька суб'єктів (що являє собою дублювання), якщо тільки не існує необхідності інтенсифікації, взаємодоповнення у відповідній діяльності шляхом часткового «перекриття» функцій;

– обов'язкове чітке визначення території та об'єктів впливу конкретного суб'єкта;

– визначення структури суб'єкта діяльності залежно від поставлених перед ним завдань.

Розмежуванням компетенції в галузі протидії корупції також потребує розроблення відповідних критеріїв, завдяки яким можна визначити або уточнити сферу антикорупційної діяльності того чи іншого спеціально уповноваженого суб'єкта, з'ясувавши його місце в системі зазначених органів. Під час розроблення цих критеріїв необхідно зважати на таке:

а) загальні завдання правоохоронних органів, уповноважених протидіяти корупції;

б) кримінально-процесуальну підслідність і адміністративно-процесуальну підвідомчість корупційних правопорушень;

в) тяжкість учинених корупційних правопорушень і рівень суб'єктів відповідальності за їх учинення;

г) узгодженість позицій щодо цього питання між відповідними правоохоронними органами;

д) оптимальне поєднання за можливості викладених позицій.

Уважаємо, що розмежування компетенції правоохоронних органів у сфері протидії корупції насамперед має спрямовуватися не на заохочування змагальності між різними органами, а на створення системи стримувань і протигага та професійної конкуренції, які повинні сприяти підвищенню ефективності запобігання, виявлення й припинення корупційних правопорушень.

Висновки. Започатковане реформування правоохоронних органів, уповноважених протидіяти корупції, не має призвести до руйнування наявних ефективних механізмів запобігання, протидії та розкриття корупційних правопорушень, які досить добре зарекомендували себе в сучасних умовах. Необхідно встановити таке співвідношення між кількістю спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції й обсягом їхніх повноважень, за якого кожен із них, з одного боку, мав би можливість забезпечити вирішення всього кола питань, зарахованих до його відання, а з іншого – були б зведені до мінімуму випадки виникнення колізій і конфлікту інтересів, коли вирішення однакових питань покладається на кількох суб'єктів.

Реалізація висловлених наукових поглядів на розмежування компетенції правоохоронних органів у сфері протидії корупції, безумовно, не спроможна розв'язати цю надзвичайно складну

проблему. Ми лише окреслили її та визначили основні напрями вирішення, що потребують подальших ґрунтовних наукових досліджень.

Література:

1. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14 жовтня 2014 року // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.
2. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
3. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 року // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.
4. Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо невідворотності покарання за окремі злочини проти основ національної безпеки, громадської безпеки та корупційні злочини : Закон України від 07 жовтня 2014 року // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 46. – Ст. 2046.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції : Закон України від 12 лютого 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/198-19>.
6. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07 квітня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 1104.
7. Про Службу безпеки України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

8. Кодекс про адміністративні правопорушення України // Відомості Верховної Ради України. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

Харина Е. Я. Разграничение компетенции правоохранительных органов в сфере противодействия коррупции

Аннотация. Статья посвящена современному состоянию разграничения компетенции правоохранительных органов в сфере противодействия коррупции с учетом динамического обновления антикоррупционного законодательства и реформирования правоохранительной системы Украины.

Ключевые слова: антикоррупционное законодательство, правоохранительные органы, противодействие коррупции, разграничение компетенции.

Kharyna E. Distribution of powers of law enforcement agencies in combating corruption

Summary. The article is dedicated to current state of distribution of powers of law enforcement agencies in combating corruption in the light of dynamic update of anti-corruption legislation and the reform of the law enforcement system of Ukraine.

Key words: anti-corruption legislation, law enforcement agencies, corruption combating, distribution of powers.