

УДК 343.341

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ВИЗНАЧЕННЯ СИСТЕМИ СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНИХ СУБ'ЄКТІВ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Луценко М.М.,
к.ю.н.,

співробітник Головного управління «К» СБ України

Щербина Л.І.,
к.ю.н., с.н.с.,

головний науковий співробітник науково-організаційного центру
Національна академія СБ України

Стаття присвячена сучасному стану нормативно-правового визначення системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Значна увага приділена дослідженню повноважень та практики діяльності названих суб'єктів, а також питанню розмежування їхньої компетенції з урахуванням динамічного оновлення антикорупційного законодавства та реформування правоохоронних органів України.

Ключові слова: спеціально уповноважені суб'єкти, протидія корупції, антикорупційне законодавство, повноваження, розмежування компетенції, реформування, правоохоронні органи.

Луценко М.М., Щербина Л.І. / ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ОПРЕДЕЛЕНИЯ СИСТЕМЫ СПЕЦИАЛЬНО УПОЛНОМОЧЕННЫХ СУБЪЕКТОВ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ / Главное управление «К» СБ Украины, научно-организационный центр Национальной академии СБ Украины, Украина

Статья посвящена современному состоянию нормативно-правового определения системы специально уполномоченных субъектов в сфере противодействия коррупции. Значительное внимание уделено исследованию полномочий и практической деятельности названных субъектов, а также проблеме разграничения их компетенции с учетом динамического обновления антикоррупционного законодательства и реформирования правоохранительных органов Украины.

Ключевые слова: специально уполномоченные субъекты, противодействие коррупции, антикоррупционное законодательство, правоохранительные органы, полномочия, разграничение компетенции, реформирование, правоохранительные органы.

Lutsenko M.M., Shcherbyna L.I. / PROBLEM'S REGULATORY DETERMINATION SYSTEM SPECIFICALLY AUTHORIZED ENTITIES IN THE FIELD OF CORRUPTION / The Chief department «K» Security Service of Ukraine, The Centre scientific National Academy Security Service of Ukraine, Ukraine

The next stage of the reform of anti-corruption legislation, tied with it optimization of enforcement systems and the creation of new structures for combating corruption aimed at radical view of the functions, powers and methods of enforcement in modern conditions. But the successful reform of the system of law enforcement authorities and enhance the effectiveness of combating corruption is possible only under the condition of system optimization specifically authorized entities in the area of corruption and the differentiation of their competence. The listed factors actualized need study this problem and defined the direction of this research.

This article examines the current state of the legal definition of a system of specially authorized entities in the field of corruption. Considerable attention is paid to the investigating authority and practice the activities of these entities, as well as the problem of the delimitation of competence with regard to dynamically update the anti-corruption legislation and reform of the law enforcement bodies of Ukraine.

It is established that the extension of the list of subjects of corruption offences determined by law, along with a decrease in the number of specially authorized entities in the field of fighting corruption and difficulties in the implementation of separate from them their powers, making a negative impact on the crime situation and the spread of corruption in the State.

It is proved that the ratio between the number of specially authorized entities in the area of corruption and the volume of their powers must be optimal, in which each of these subjects, for one, would have had the opportunity to provide solutions to the whole range of issues, referred to his competence, and on the other, would be reduced to a minimum the cases of occurrence of conflicts and conflict of interests when addressing the same issues at the same time relies on several subjects.

Key words: specially empowered actors, countering corruption, anti-corruption legislation, powers, delimitation of the competence reform, law enforcement authorities.

Постановка проблеми. Поширення корупції залишається однією з найбільш гострих і складних проблем на шляху розбудови української державності. Саме корупція стала реальною загрозою цьому процесу, оскільки вразила більшість сфер суспільного життя, підтримує постійну соціальну напругу в суспільстві та породжує у населення невпевненість у здатності влади вжити дієвих заходів з подолання цієї системної кризи. У контексті викладеного досить наглядною є промова Президента України під час інаугурації, коли він визначив одним із першочергових завдань для держави не боротьбу із сепаратизмом, не повернення анексованої території, не вирішення нагальних соціально-економічних проблем, а саме протидію корупції [1].

Така заява є свідченням того, що чинники, які зумовлюють поширення корупції, до цього часу продовжують залишатися незмінними, а в окремих сферах навіть посилюють свій деструктивний вплив. Зважаючи на це, законо-

мірно постає питання щодо ефективності антикорупційної діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції: наскільки вони спроможні у сучасних умовах протидіяти корупції.

Численні зміни законодавчо визначеного переліку спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, які стосувалися створення нових правоохоронних органів, оптимізації або зміни відомчої приналежності вже існуючих, та інші вжиті заходи у цій сфері до цього часу не досягли бажаного результату та суттєво не впливали на ефективність названих структур. Зважаючи на це, продовжує залишатися невирішеним одне з головних завдань їх діяльності – зниження поширення корупції до мінімально можливого рівня.

Аналіз останніх досліджень і публікацій та виділення невирішених питань у межах загальної проблеми. Проблеми вдосконалення діяльності спеціально

уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції були предметом дослідження низки вітчизняних фахівців, зокрема А. Л. Баланди, В. В. Бурби, Є. Є. Гречина, І. М. Гриненка, Т. О. Давидової, В. Л. Захарова, М. І. Мельника, Т. Д. Момотенко, В. А. Некрасова, Є. В. Невмержицького, В. А. Пентегова, Є. Д. Скулиша, С. Г. Стеценка, В. М. Трепака, С. Я. Харини та інших, які зробили суттєвий внесок у їх вивчення.

Водночас динамічна зміна антикорупційного законодавства, пов'язана з оптимізацією правоохоронних органів взагалі та спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції зокрема, ускладнили функціонування існуючої системи запобігання і протидії корупції, застосування превентивних антикорупційних механізмів та процедуру усунення наслідків корупційних правопорушень. Перелічені чинники актуалізували потребу дослідження сучасного нормативно-правового визначення системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції та визначили напрям даного дослідження.

Мета статті. Метою статті є розширення спектру наукових поглядів на проблему оптимізації системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції та шляхи розмежування компетенції між ними на цьому напрямі оперативно-службової діяльності.

Виклад основного матеріалу. Результати аналізу сучасного українського законодавства дозволяють дійти висновку, що правову основу запобігання і протидії корупції складають відповідні положення Конституції України, законів України, постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України та нормативно-правових актів міністерств і відомств, які у своїй сукупності становлять антикорупційне законодавство України. Законодавчими, підзаконними та відомчими нормативно-правовими актами або їх окремими нормами встановлюються спеціальні положення щодо запобігання корупції, визначається відповідальність за вчинення корупційних правопорушень та регулюється діяльність державних, зокрема правоохоронних, органів та їх спеціальних підрозділів, до компетенції яких входить запобігання і протидія корупції.

Стосовно останнього аспекту відзначимо, що тривалий час питання віднесення правоохоронних органів та їх спеціальних підрозділів до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції регулювалося по-різному: цей перелік періодично то розширювався, то звужувався. Незмінними у ньому протягом майже двадцяти років залишалися спеціальні підрозділи з боротьби з організованою злочинністю МВС України та спеціальні підрозділи з боротьби з корупцією та організованою злочинністю СБ України (далі – спецпідрозділи «К» СБ України), наділені повноваженнями проведення оперативно-розшукової діяльності [2, 3, 4].

Утім в останній редакції п. 5 ст. 5 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», який втратив чинність у квітні поточного року, перелік спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції обмежувався органами прокуратури, спеціальними підрозділами з боротьби з організованою злочинністю МВС України та Національним антикорупційним бюро України, якщо інше не передбачено законом [3].

У прийнятому в жовтні 2014 року Законі України «Про запобігання корупції» термін «спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції» взагалі не вживався. Лише після набуття чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» від 12 лютого 2015 року [5] ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» була доповнена абзацом 13, в якому визначено, що до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції належать ор-

гани прокуратури, органи внутрішніх справ України, Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство з питань запобігання корупції [4]. Таким чином, на сьогодні протидія корупції оперативно-розшуковими засобами надзвичайно ускладнилася, оскільки органи прокуратури не уповноважені проводити оперативно-розшукову діяльність, спеціальні підрозділи з боротьби з організованою злочинністю де-юре ліквідовані у лютому 2015 року в межах реформування МВС України, а Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство з питань запобігання корупції до цього часу де-факто не розпочали свою діяльність.

Така ситуація ускладнила протидію корупції, але недоліки у нормативно-правовому регулюванні окресленого питання цим не обмежуються. У Законі України «Про запобігання корупції» законодавець, на нашу думку, безпідставно обійшов своєю увагою визначення «спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції», у зв'язку з чим незрозуміло, що слід розуміти під названим суб'єктом [4]. Із цього приводу варто згадати ч. 5 ст. 5 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», якою було визначено, що спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції «безпосередньо здійснюють у межах своєї компетенції заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень» [3].

Результати проведеного аналізу дозволяють говорити про чітко визначену тенденцію, спрямовану на нормативно-правове обмеження системи спеціально уповноважених суб'єктів протидії корупції. Загалом погоджуючись із тим, що така система має бути оптимальною за кількістю, водночас вважаємо, що виключення із цього переліку спецпідрозділів «К» СБ України навряд чи сприятиме покращенню криміногенної обстановки або зниженню рівня поширення корупції в органах державної влади, місцевого самоврядування, правоохоронних і контролюючих органах, судовій системі, військових формуваннях тощо. Подальші зміни антикорупційного законодавства, спрямовані на обмеження повноважень спецпідрозділів «К» СБ України у сфері протидії корупції, спроможні призвести до суттєвого погіршення стану криміногенної обстановки на відповідному напрямі забезпечення національної безпеки.

Вважаємо, що нейтралізація загроз національній безпеці, яку представляє поширення корупції, має відбуватися за обов'язкової участі органів СБ України. Це передбачено ст.ст. 7, 9 Закону України «Про основи національної безпеки України» [6] та ст. 2 Закону України «Про Службу безпеки України», де визначено, що до завдань спецслужби входить попередження, виявлення, припинення корупції та організованої злочинності, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України [7]. Таким чином, з одного боку, спецпідрозділи «К» СБ України продовжують залишатися легітимним суб'єктом протидії корупції, наділеним оперативно-розшуковою юрисдикцією та спроможним у сучасних умовах реалізовувати свої повноваження на практиці, а з іншого – вони, на жаль, так і не включені до системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

З метою усунення існуючої розбіжності у 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 (спецпідрозділи «К» СБ України).

Досить важливою проблемою, яка потребує свого розв'язання, є розмежування компетенції спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. З одного боку, це зумовлено законодавчим розширенням переліку суб'єктів вчинення корупційних правопорушень, а з іншого – зменшенням кількості спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Наприклад, якщо завданням Національного антикорупційного бюро України

визначена протидія кримінальним корупційним правопорушенням, вчинених вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, то що входить до компетенції інших правоохоронних органів (прокуратури, органів внутрішніх справ тощо) у цій сфері?

Наковці та фахівці-практики, які займаються цією проблематикою, вважають, що пошуки шляхів такого розмежування ускладнюються тим, що:

кримінальні корупційні правопорушення віднесені до підслідності різних органів досудового розслідування;

підслідність визначає компетенцію названих органів лише стосовно однієї групи корупційних правопорушень – злочинів – і не вирішує питання розмежування компетенції щодо адміністративних проступків;

повноваження суб'єктів протидії корупції визначаються залежно від їх функціонального призначення та покладених на них завдань;

підслідність визначає лише кримінальну процесуальну складову протидії корупції, залишаючи поза увагою оперативно-розшукову діяльність у цій сфері.

Окреслене питання тривалий час не було повністю розв'язано ні на рівні нормативно-правового регулювання, ні у вітчизняній правовій науці. Подальше його студювання доречно проводити з урахуванням окремих положень теорії управління, зокрема:

- суб'єкти протидії одного рівня не повинні використовуватися при вирішенні завдань іншого рівня, для розв'язання яких вони фактично не пристосовані;

- функції одного суб'єкта не можуть включати (без належної диференціації сил та засобів) завдання, що належать до різних рівнів, напрямів діяльності;

- завдання, що вимагають погоджених зусиль декількох суб'єктів, повинні реалізовуватися саме як спільні, без спроб одного суб'єкта робити все і за всіх;

- уникнення дублювання в діяльності декількох суб'єктів одного рівня;

- чітке визначення території та сфер діяльності конкретного суб'єкта;

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

При розмежуванні компетенції спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції також необхідно зважати на їх законодавчо визначені завдання; кримінальну процесуальну підслідність та адміністративно-процесуальну підвідомчість корупційних правопорушень; тяжкість вчинених корупційних правопорушень; рівень відповідальності суб'єктів за їх вчинення та узгодженість позицій щодо даного питання між відповідними суб'єктами.

Надзвичайно важливо, щоб розмежування компетенції названих суб'єктів спрямовувалося не на заохочування змагальності між різними відомствами, а на створення системи стримувань і противаг та професійної конкуренції, які повинні сприяти підвищенню ефективності запобігання, виявлення, припинення та розкриття корупційних правопорушень.

Висновки. Анонсоване реформування правоохоронних органів та оптимізація системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції повинні мати на меті не руйнування існуючих ефективних механізмів запобігання та протидії названому негативному суспільному явищу, а встановлення такого співвідношення між кількістю названих суб'єктів та обсягом їх повноважень, за якого кожен із них, з одного боку, мав би можливість забезпечити вирішення всього кола питань, віднесених до його відання, а з іншого – були б зведені до мінімуму випадки виникнення колізій та конфлікту інтересів, коли вирішення одних і тих же питань покладається на декількох суб'єктів.

Викладені у досить загальному вигляді окремі наукові погляди на проблемні питання нормативно-правового визначення системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції та розмежування їх компетенції за цим напрямом оперативно-службової діяльності навряд чи спроможні розв'язати цю надзвичайно складну проблему. Тому маємо надію, що до розв'язання піднятої проблеми долучаться й інші науковці та фахівці-практики, що у підсумку дозволить знайти оптимальний шлях її вирішення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Порошенко назвав головне завдання: знищити корупцію в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tsn.ua/politika/pershim-zavdanlyam-poroshenka-ye-znischennya-korupciyi-v-ukrayini-353537.html>
2. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 5 жовтня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.
3. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 1104.
4. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
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 основи національної безпеки України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=964-15>.
7. Про Службу безпеки України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.