



ВЗАЄМОДІЯ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ З ІНШИМИ ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ: ОСОБЛИВОСТІ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ

**Скомаров Олександр Вікторович - аспірант Національної академії
прокуратури України**

УДК 342.9

В статье автор рассмотрел особенности взаимодействия Национального антикоррупционного бюро Украины с другими государственными органами при исполнении деятельности, направленные на выявления, приостановке, расследования и раскрытия коррупционных преступлений, совершенных высшими должностными лицами, уполномоченными исполнять функции государства. Проанализировано понятие «взаимодействие» как прагматично-прилагательная категория. На основе проведенного исследования предложена классификация взаимодействия Национального антикоррупционного бюро Украины с другими государственными органами в зависимости от сферы совершения, особенности порядка привлечения к взаимодействию, а также длительности межведомственных связей.

Ключевые слова: коррупция, борьба с коррупцией, правоохранительный орган, правоохранительная деятельность, Антикоррупционное бюро, взаимодействие.

У статті розглянуті особливості взаємодії Національного антикорупційного бюро України з іншими державними органами при здійсненні діяльності, спрямованої на виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних злочинів, вчинених вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави. Проаналізовано поняття «взаємодія» як прагматично-прикладна категорія. На основі проведеного дослідження запропонована класифікація взаємодії Національного антикорупційного бюро України з іншими державними органами в залежності від сфери здійснення, особливостей порядку залучення до взаємодії, а також тривалості міжвідомчих зв'язків.

Ключові слова: корупція, боротьба з корупцією, правоохоронний орган, правоохоронна діяльність, Антикорупційне бюро, взаємодія.

The article shows the features of the interaction between National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and other governmental institutions while conduction of the activities aimed at identification, cessation, investigation and disclosure of the corruptive perpetrations, made by officials, authorized for accomplishment of governmental functions. A term "interaction" was analyzed as a pragmatic and applied category. Based on the research conducted, a classification of the interaction between the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and other governmental institutions, depending on the spheres of appliance, features of the procedures of involvement in interaction, and duration of inter-authority relations, was suggested.

Key words: corruption, corruption struggle, law-enforcement organ, law-enforcement activity, Anti-Corruption Bureau, interaction.

Постановка проблеми. В умовах удосконалення антикорупційного законодавства України нагальною є потреба в докорінному

реформуванні системи взаємодії між державними органами з метою створення дійсно дієвого механізму боротьби з корупцією. З часу

створення та початку повноцінної діяльності Національним антикорупційним бюро України вказаний правоохоронний орган став стержневою основою боротьби з корупцією серед вищих посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави, що обумовлено його специфічним правовим статусом, місцем у системі правоохоронних органів та передбаченими чинним законодавством України гарантіями незалежності.

Водночас, визначення особливостей та класифікації взаємодії Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ) з іншими державними органами все ще потребує удосконалення та належного наукового обґрунтування.

Актуальність тематики статті підсилюється тим, що Національне антикорупційне бюро України є державним органом, що тільки проходить етап свого становлення, формування внутрішніх структур, змінюється та доповнюється законодавча база, яка регламентує його діяльність. В цьому контексті постає необхідність в удосконаленні взаємодії НАБУ та інших державних органів, створення такого механізму, налагодження зв'язків між ними, що нададуть можливість ефективної їх співпраці у боротьбі з корупцією.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання взаємодії Національного антикорупційного бюро України з іншими державними органами недостатньо висвітлені у сучасній науковій літературі, однак окремі аспекти діяльності вказаного правоохоронного органу порушувалися у наукових працях таких авторів як: Р.В. Гречанюк, Е.С. Дмитренко, Ю.М. Дьомін, З.А. Загинець, О.М. Юрченко.

Отже, необхідність удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності Національного бюро, у тому числі щодо взаємодії з іншими державними органами, зумовлює потребу у відповідному науковому обґрунтуванні.

Мета статті (завдання). Метою статті є визначення особливостей та класифікація взаємодії Національного антикорупційного бюро України з іншими державними органами.

Виклад основного матеріалу. Для повного та всебічного дослідження питання взаємодії Національного антикорупційного бюро України з іншими державними органами необхідно визначити теоретичні основи поняття «взаємодія», у тому числі у філософському та прикладному аспектах.

В етимологічному розумінні термін «взаємодія» являє собою співдію, співдіяння, а також погоджену дію між ким-, чим-небудь. Взаємодія в її позитивному розумінні пов'язана із взаємодопомогою суб'єктів соціальних відносин, тобто взаємодопомогою, обопільною допомогою, допомогою, що надається один одному взаємно [1, с.188].

Категорія «взаємодія» є важливим методологічним принципом пізнання природних і суспільних явищ. Для визначення суті об'єкта, необхідно виявити закономірності його взаємодії. Будь-який об'єкт може бути досліджений лише у взаємодії з оточуючими явищами. Пізнання речей означає пізнання їх взаємодії, і водночас воно ж є результатом взаємодії між суб'єктом та об'єктом.

Як зазначає А.М. Авер'янов, будь-яке дослідження, емпіричне чи теоретичне, починається з виявлення зв'язків об'єкта, форм його взаємодії з середовищем [2, с.112].

Взаємодія – це філософська категорія, яка тісно пов'язана з поняттям взаємозв'язку і розглядається як одна з форм останнього; суть взаємодії полягає у зворотному впливі предмета чи явища на інший предмет. При цьому, всі інші філософські категорії (причина, дія, необхідність, суперечність та ін.) є конкретними видами взаємозв'язку [3, с.7].

У практичній площині більш важливим є дослідження взаємодії як процесу взаємовпливу та взаємодоповнення діяльності суб'єктів адміністративних правовідносин. Вказане зумовлює необхідність розгляду взаємодії в управлінні як прикладної категорії.

При цьому, взаємодія полягає не тільки у внутрішньоорганізаційній діяльності системи, але і в зовнішніх її функціях, у тому числі боротьби з корупцією. За таких умов, узгодженість між суб'єктами заходів є ознакою взаємодії.

Погоджуємося з думкою В.М. Шванкова, який зазначає, що взаємодія у значенні взаємозв'язку та взаємообумовленості, тобто філософська категорія, і взаємодія в значенні узгодженості, тобто як прагматично-прикладна категорія – це далекі одне від одного поняття і змішувати їх не можна [4, с.10].

Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією розуміється як урегульована переважно адміністративно-правовими нормами, погоджена за метою, часом і місцем діяльності суб'єктів боротьби з корупцією, при якій вони впливають один на одного і на суспільні відносини, опосередковані існуванням корупції, з метою запобігання, виявлення та припинення корупційних правопорушень, усунення причин та умов, що їм сприяють, шляхом найбільш доцільного поєднання сил, засобів і методів, властивих цим суб'єктам [5, с.149-153].

Взаємодія Національного антикорупційного бюро України з іншими державними органами розглядатиметься у науковій публікації саме як прагматично-прикладна категорія, що зумовлено сутністю та змістом цієї діяльності.

Характеризуючи особливості взаємодії Національного бюро з іншими державними органами, необхідно виокремити її особливості.

По-перше, вона носить суспільно корисний характер, оскільки спрямована на виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних кримінальних правопорушень, вчинених вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави.

По-друге, її метою є вирішення суспільно значимих, спільних з іншими державними органами проблем, у тому числі пов'язаних з поширенням корупції як соціального явища.

По-третє, взаємодія Національного бюро може носити як двосторонній, так і багатосторонній характер. Отже, між її учасниками виникають як двосторонні, так і багатосторонні правовідносини.

По-четверте, зазначені правовідносини можуть носити як процесуальний, так і управлінський характер.

По-п'яте, законодавчо закріплені обов'язки суб'єктів вступати у взаємодію з Національним антикорупційним бюро України.

Статтею 3 Закону України «Про національне антикорупційне бюро України» [6] взаємодію з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями визначено у якості одного з принципів діяльності Національного бюро, що зумовлює необхідність налагодження такої роботи з метою якісного виконання завдань, які покладені на даний правоохоронний орган.

Більш детальну регламентацію взаємодії Національного бюро з іншими державними органами отримує у ст.ст. 19-1 та 19-2 Закону.

Зокрема, відповідно до ст.19-1 Закону, з метою забезпечення взаємодії НАБУ з органами внутрішніх справ, Служби безпеки України та іншими правоохоронними органами у штатних розписах центральних апаратів зазначених органів передбачаються посади осіб, до функціональних обов'язків яких входить здійснення взаємодії з Національним бюро. Умови і порядок обміну інформацією між Національним бюро та органами внутрішніх справ, Службою безпеки України, органами, уповноваженими законом на проведення досудового розслідування, регулюються спільним нормативно-правовим актом Національного бюро та відповідних органів.

Також, відповідно до ст.19-2 Закону, Національне бюро взаємодіє з Національним банком України, Фондом державного майна України, Антимонопольним комітетом України, Національним агентством з питань запобігання корупції, 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), та іншими державними органами.

При цьому, НАБУ може укладати з окремими державними органами угоди (меморандуми) про співпрацю та обмін інформацією.

Закріплюючи основні положення щодо взаємодії Національного антикорупційного бюро України з іншими державними органами, законодавець передбачив ряд обов'язків для таких органів. Зокрема, відповідно до ч.2 ст.19-2 Закону, Національний банк України, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, орган державного фінансового контролю в Україні, Національне агентство з питань запобігання корупції, а також інші державні органи, що здійснюють державний контроль за дотриманням фізичними та юридичними особами законодавства України, з метою запобігання та протидії кримінальним правопорушенням, віднесеним до підслідності Національного бюро, зобов'язані:

1) передавати Національному бюро одержувані при здійсненні контрольних функцій і аналізі інформації, що надходить, відомості, що можуть свідчити про кримінальні правопорушення або використовуватися для попередження, виявлення, припинення і розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро;

2) за зверненням Національного бюро проводити у межах своєї компетенції ревізії, перевірки та інші дії щодо контролю за дотриманням законодавства України фізичними та юридичними особами.

Визначення обов'язків інших державних органів при здійсненні взаємодії з Національним антикорупційним бюро України, на нашу думку, сприяє налагодженню ефективної співпраці при здійсненні антикорупційної діяльності, об'єднанню спільних зусиль на цьому напрямку.

Розглядаючи питання взаємодії НАБУ з іншими державними органами, пропонуємо запровадити класифікацію такої взаємодії в залежності від сфери її здійснення, особливостей порядку залучення до взаємодії, тривалості міжвідомчих зв'язків.

Зокрема, з огляду на правовий статус та особливості діяльності Національного бюро,

його взаємодію з іншими державними органами в залежності від сфери її здійснення можна умовно поділити таку, що здійснюється **у межах кримінального провадження**, та таку, що здійснюється **поза його межами**.

Основним правоохоронним органом, з яким НАБУ здійснює взаємодію у межах кримінального провадження, є Генеральна прокуратура України, а саме її самостійний структурний підрозділ – Спеціалізована антикорупційна прокуратура. Відповідно до ч.5 ст.8 Закону України «Про прокуратуру» [7], саме на Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру покладається здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України, підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях, представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

Втім, Спеціалізована антикорупційна прокуратура не єдиний державний орган, залучений до взаємодії з НАБУ у рамках кримінального провадження.

Зокрема, відповідно до п.2 ч.1 ст.17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» Національному бюро надано право за рішенням Директора Національного бюро, погодженим з прокурором, вилучувати від інших правоохоронних органів оперативно-розшукові справи та кримінальні провадження, що стосуються кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро, та інших кримінальних правопорушень, які не відносяться до його підслідності, але можуть бути використані з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності. Таким чином, слідчі та оперативні підрозділи органів Національної поліції, Служби безпеки України, Державної фіскальної служби України та Державного бюро розслідувань (до початку роботи ДБР – слідчі підрозділи Генеральної прокуратури

України) також є суб'єктами взаємодії з Національним антикорупційним бюро України у межах кримінального провадження з питань, пов'язаних з витребуванням кримінальних проваджень та оперативно-розшукових справ за рішенням Директора Бюро, погодженим із прокурором.

Поза межами кримінального провадження Національне антикорупційне бюро України може взаємодіяти з будь-якими державними органами в порядку, передбаченому ст. 19-2 Закону.

В залежності від особливостей залучення державних органів до взаємодії з Національним антикорупційним бюро України таку взаємодію можна умовно розділити на **договірну** та **ініціативну**.

В рамках здійснення **договірної** взаємодії НАБУ за майже 2 роки свого існування, як зазначено на офіційному сайті правоохоронного органу, укладено ряд міжвідомчих угод (меморандумів) про співпрацю з іншими правоохоронними органами.

Так, 30 червня 2015 року між Національним антикорупційним бюро України та Державною службою фінансового моніторингу України укладено Угоду про міжвідомче та інформаційне співробітництво, метою якої є взаємодія та інформаційний обмін у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму та протидія корупції в Україні.

Окрім того, 27 липня 2015 року Директором НАБУ, Міністром юстиції та Міністром внутрішніх справ України підписано Меморандум про співпрацю та обмін інформацією з метою попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень. Результатом підписання такого міжвідомчого документа, серед іншого, стало надання Національному бюро доступу до баз даних МВС, реєстрів та банків даних, держателем яких є Міністерство юстиції України.

Також, 7 серпня 2015 року підписано відповідні накази Національного антикорупційного бюро України та Служби безпеки Укра-

їни про взаємодію в галузях оперативної роботи та забезпечення доступу до інформації.

У серпні 2015 року Національним бюро укладено угоди про інформаційне співробітництво з Державною фіскальною та Державною прикордонною службою України, в рамках яких Бюро отримало доступ до інформаційних телекомунікаційних систем відповідних установ. Підписано Угоду про інформаційне співробітництво з Державною казначейською службою України, Меморандум про співпрацю у сфері запобігання і протидії корупції з Фондом гарантування вкладів фізичних осіб.

У лютому 2016 року підписано Меморандум про співпрацю та обмін інформацією з Національним банком України, відповідно до якого НАБУ отримало доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів і банків даних НБУ.

У травні 2016 року НАБУ уклало Угоду про інформаційне співробітництво з Державною аудиторською службою України та підписало Меморандум про взаєморозуміння, співпрацю та обмін інформацією з Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку. Внаслідок досягнення домовленостей із Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру аналітики НАБУ отримали доступ в режимі читання до даних Державного земельного кадастру України.

19 липня 2016 року НАБУ підписало Меморандум про співпрацю та обмін інформацією з Вищою кваліфікаційною комісією суддів України.

У рамках укладеного Меморандуму з Державною міграційною службою України у квітні 2016 року НАБУ отримало регламентований доступ до Єдиного державного демографічного реєстру. У той же час, Державна фіскальна служба України надала Бюро доступ до Єдиного державного реєстру податкових накладних.

Державна казначейська служба, як партнер НАБУ, надала інформацію про проведені органами Казначейства платіжні трансакції щодо використання коштів державного та місцевого бюджетів.

Таким чином, договірна взаємодія Національного антикорупційного бюро України з іншими державними органами є прикладом оптимального встановлення та удосконалення його зв'язків з метою виконання покладених завдань і функцій.

На відміну від договірної, **ініціативна** взаємодія НАБУ з іншими державними органами не передбачає укладення меморандумів та угод. Вона реалізується із застосуванням широкого кола прав Національного бюро, передбачених Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» та іншими нормативно-правовими актами.

Зокрема, відповідно до п.3 ч.1 ст.17 Закону, Національному бюро та його працівникам надано право витребувати за рішенням керівника структурного підрозділу Національного бюро та одержувати в установленому законом порядку у вказаному в запиті вигляді та формі від інших правоохоронних та державних органів, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для виконання обов'язків Національного бюро, у тому числі відомості про майно, доходи, видатки, фінансові зобов'язання осіб, які ними декларуються у встановленому законом порядку, відомості про використання коштів Державного бюджету України, розпорядження державним або комунальним майном.

При цьому, суб'єкти, яким адресовано зазначений запит, зобов'язані невідкладно, але не більше ніж протягом трьох робочих днів, надати відповідну інформацію. У разі неможливості надання інформації суб'єкт повинен так само невідкладно у письмовій формі повідомити про це Національне бюро з обґрунтуванням причин. НАБУ за зверненням відповідного суб'єкта може продовжити строк надання інформації на строк не більше двох календарних днів. Ненадання Національному бюро на його запит інформації, надання завідомо недостовірної інформації чи не в повному обсязі, порушення встановлених законом строків її надання, повідомлення третіх осіб стосовно того, що про них збирається така інформація, забороняються і тягнуть за собою відповідальність, передбачену законом.

Відповідно до п.4 зазначеної статті працівники НАБУ мають право знайомитися в державних органах, органах місцевого самоврядування із документами та іншими матеріальними носіями інформації, необхідними для попередження, виявлення, припинення та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро, у тому числі такими, що містять інформацію з обмеженим доступом.

З метою попередження кримінальних корупційних правопорушень, працівники НАБУ мають право надсилати державним органам, органам місцевого самоврядування обов'язкові до розгляду пропозиції та рекомендації щодо усунення причин і умов, які сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного бюро, а також отримувати від цих органів протягом 30 днів інформацію про розгляд таких пропозицій та рекомендацій.

Таким чином, ініціативна взаємодія НАБУ з іншими державними органами також є дієвим інструментом виконання покладених на нього функцій, ефективне застосування якого може сприяти виявленню та припиненню кримінальних корупційних правопорушень, вчинених вищими посадовими особами держави.

В залежності від тривалості міжвідомчих зв'язків взаємодію НАБУ з іншими державними органами можна поділити на **постійну** та **непостійну**.

Прикладами постійної взаємодії Бюро є описана у даній науковій публікації практика укладення міжвідомчих меморандумів та угод про взаємодію НАБУ з іншими державними органами, які передбачають особливості та порядок такої взаємодії, права та обов'язки її сторін, умови передання інформації тощо.

Непостійною є взаємодія Національного бюро з іншими державними органами, яка носить епізодичний, а подекуди разовий характер, що обумовлено специфікою діяльності окремих державних органів, їх правами та обов'язками в адміністративно-правових відносинах. Прикладом непостійної взаємодії НАБУ з іншими державними органами є витребування у порядку, передбаченому За-

коном, інформації від державних контролюючих органів про стан законності або з окремих питань їх діяльності, що обумовлено необхідністю виконання окремих, специфічних, завдань НАБУ у конкретний проміжок часу.

Аналізуючи стан взаємодії Національного антикорупційного бюро України з іншими державними органами, необхідно звернути увагу на важливість взаємодії правоохоронного органу з комітетом Верховної Ради України, до предмету відання якого відноситься боротьба з корупцією та організованою злочинністю, який відповідно до ст.26 Закону покликаний здійснювати контроль за діяльністю бюро та не рідше одного разу на рік проводити відкриті для громадськості слухання на тему діяльності Національного бюро, виконання покладених на Національне бюро завдань, додержання ним законодавства, прав і свобод осіб.

Важливість взаємодії з відповідним комітетом Верховної Ради України обумовлена необхідністю зворотного зв'язку органу, який покликаний застосовувати норми права, з єдиним законодавчим органом держави.

Враховуючи відсутність в Україні історичного досвіду існування спеціального антикорупційного органу, основним завданням якого є запобігання та протидія корупції серед вищих посадових осіб держави, а також новизну та, подекуди, неузгодженість законодавства, що регулює його діяльність, оперативна підготовка, внесення, розгляд та прийняття законопроектів щодо удосконалення діяльності зможуть забезпечити швидке становлення Національного бюро та якісне виконання його завдань.

Саме тому взаємодія з комітетом Верховної Ради України, хоч вона прямо і не закріплена у положеннях профільного закону, має істотне значення для налагодження роботи Національного антикорупційного бюро України.

Висновки. Таким чином, взаємодія Національного антикорупційного бюро України з іншими державними органами є важливим інструментом виконання покладених на

нього завдань. Особливістю взаємодії НАБУ з іншими державними органами є суспільно корисний характер, вирішення суспільно значимих проблем, двосторонній або багатовісторонній, процесуальний та управлінський характер, законодавчо закріплені обов'язки суб'єктів вступати у взаємодію з НАБУ.

Взаємодію Національного бюро з іншими державними органами можна класифікувати в залежності від сфери її здійснення на таку, що здійснюється у кримінальному провадженні та поза його межами; особливостей порядку залучення до взаємодії на договірну та ініціативну; тривалості міжвідомчих зв'язків на постійну та непостійну.

Література:

1. Новий тлумачний словник української мови: У 3-х т. – 2 вид. – Т. 1. – К.: Аконіт, 2003. – 926 с.
2. Аверьянов А.Н. Системное познание мира: Методологические проблемы. – М., 1985. – 212 с.
3. Український Радянський енциклопедичний словник: В 3-х т. / Уклад. М.П. Бажан, І.К. Білодід, О.І. Гурій та ін. – К., 1966. – Т.1. – 892 с.
4. Шванков В.М. Теоретические основы координации и взаимодействия в органах внутренних дел. – М., 1978. – 87 с.
5. Заброда Д.Г. Поняття взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією: адміністративно-правовий аспект / Д. Г. Заброда // Економічні злочини: попередження і боротьба з ними / за ред. А. І. Комарової, М. О. Потебенька, В. П. Пустовойтенка та ін. – К.: Оксамит, 2001. – Том 25. – С. 149–153.
6. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 року №1698-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.
7. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.