

УДК 342.9

Людмила Жуковська,*аспірант кафедри кримінального права і правосуддя
Приватного вищого навчального закладу
«Міжнародний економіко-гуманітарний університет
імені академіка Степана Дем'ячука»*

ПОВНОВАЖЕННЯ СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНИХ СУБ'ЄКТІВ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена вивченню повноважень спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні. Проаналізовано положення нормативно-правових актів України, якими закладено концептуальні засади діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні, зокрема, в частині визначення їхніх повноважень. Акцентовано на необхідності вдосконалення чинного антикорупційного законодавства та надано відповідні пропозиції.

Ключові слова: спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції в Україні, корупція, протидія корупції, повноваження спеціально уповноважених суб'єктів, антикорупційне законодавство.

Постановка проблеми. В Україні до початку проведення антикорупційної реформи, що розпочалася у 2014 році, систему органів із протидії корупції утворювали підрозділи різних правоохоронних органів, які, окрім іншого, часто дублювали один одного у своїх повноваженнях або ж, навпаки, не мали достатніх повноважень для ефективного попередження, виявлення, припинення та розслідування корупційних діянь [1].

Станом на тепер у нашій державі діє низка антикорупційних органів. Зокрема, відповідно до абзацу чотирнадцятого частини першої статті 1 Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції» [2], спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції визначено органи прокуратури, Національної поліції (далі – НП), Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ) та Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК).

Водночас такими всесвітньо відомими неурядовими міжнародними організаціями, як-от Transparency International, Freedom House, у своїх дослідженнях констатовано погіршення ситуації з корупцією в нашій державі [3; 4].

Принагідно зазначимо, що, згідно з міжнародно визнаними принципами функціонування антикорупційних установ, збірка яких має назву «Джакартська заява про принципи роботи антикорупційних агентств», для ефективної діяльності таких установ останні повинні мати досить сильні повноваження, функціональний імунітет тощо [5, с. 8–9].

У зв'язку із викладеним вибрана тема є актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед дослідників, праці яких присвячені окремим аспектам функціонування антикорупційних органів в Україні, В. О. Белік, Є. В. Вандін, Д. Г. Заброда, В. В. Луцик, Т. І. Созанський, В. Г. Козленко, В. М. Трепак, М. І. Хавронюк, К. І. Хромова, О. Н. Ярмиш та інші. Проте дослідження повноважень спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні є фрагментарними та потребують додаткового вивчення.

Отже, **метою статті** є вивчення повноважень спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Статтею 19 Основного Закону нашої держави визначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України [6].

Таким чином, повноваження спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні повинні бути чітко регламентовані законодавцем.

Треба зазначити, що у правовій доктрині зміст поняття «повноваження» тлумачиться по-різному. Зокрема, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови термін «повноваження» потрактовано як «право, надане кому-небудь для здійснення чогось; у множині – права, надані особі або підприємству органами влади» [7, с. 1000].

У Юридичній енциклопедії поняття «повноваження» визначено як сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [8, с. 590; 9, с. 639; 10, с. 283].

І. П. Голосніченко та Д. І. Голосніченко вважають, що такі складники дефініції «повноваження», як права та обов'язки суб'єктів правовідносин, є загальноправовими явищами. Водночас учені акцентують, що елементом, який інтегрується в повноваження, розглядається саме право як юридичне явище [11, с. 15–18], при цьому «не в усьому прояві, а лише та його частина, що називається публічним правом» [12]. Разом із тим юридичні обов'язки, на думку авторів, представляють такий елемент повноважень, що трапляється в нормах багатьох галузей права, і віднести їх до однієї з них було б хибним кроком у дослідженні цього поняття [13, с. 17; 12].

Н. О. Армаш переконана, що для більш точного розуміння терміна «повноваження» його необхідно тлумачити як категорію, що позначає комплекс прав та обов'язків певної функційної спрямованості. Автор обґрунтовує таку позицію не тільки з погляду теоретичної доцільності, дотримання чистоти юридичної техніки, оскільки недоречно вживати декілька термінів для позначення одного й того самого явища, але й із погляду нормотворчої практики: аналізуючи чинні нормативно-правові акти, що встановлюють правовий статус органів державної влади, можна побачити, що багато з них містять цілі розділи (глави) або ж статті, що присвячені виключно повноваженням. Тобто в цьому випадку повноваження – це категорія, яка об'єднує в собі декілька окремих складників – прав та обов'язків – за ознакою їхньої галузевої належності. Разом із тим, аналізуючи окремі нормативно-правові акти, які за своєю конструкцією є ідентичними, можна побачити, що для встановлення статусу того чи іншого відомства у вказаних документах перелічено завдання органу, його функції та права [14, с. 84].

Отже, перейдемо до аналізу положень нормативно-правових актів України, якими закладено концептуальні засади діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні у частині визначення їхніх повноважень.

Так, згідно із Законом України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII «Про прокуратуру» [15], складовою частиною системи прокуратури України на правах самостійного структурного підрозділу є Спеціалізована

антикорупційна прокуратура (далі – САП). Відповідно до частини 5 статті 8 зазначеного вище закону на цей підрозділ покладено такі функції: здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування НАБУ; підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях; представлення інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

Розділом II цього закону визначено організаційні основи системи прокуратури, яким охоплено: особливості організації і діяльності САП (стаття 81); повноваження Генерального прокурора України (стаття 9); повноваження керівника регіональної прокуратури (стаття 11); повноваження керівника місцевої прокуратури (стаття 13). Статті, якою б визначалися повноваження керівника САП, немає. Водночас в абзаці першому частини 8 статті 81 зазначено: «Заступник Генерального прокурора – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури...», а далі наведено перелік, ми так розуміємо, повноважень. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне абзац перший частини 8 статті 81 викласти в такій редакції: «Повноваження Заступника Генерального прокурора – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури...».

Розділ III зазначеного закону має назву «Статус прокурора» та, окрім інших статей, включає статтю 19, якою визначено загальні права та обов'язки прокурора. Розділом IV цього закону окреслено повноваження прокурора з виконання покладених на нього функцій. Серед них: підтримання державного обвинувачення в суді (стаття 22); представництво інтересів громадянина або держави в суді (статті 23, 24); нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство (стаття 25); нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (стаття 26) тощо.

Таким чином, незважаючи на те, що в системі органів прокуратури створено САП, спеціалізованих повноважень цього підрозділу на законодавчому рівні не встановлено, хоч деталізовані повноваження САП викладені у відповідному положенні. Отже, оскільки органи прокуратури визначено спеціально уповноваженим суб'єктом у сфері протидії корупції в Україні, вважаємо за необхідне

повноваження САП чітко викласти в Законі України «Про прокуратуру».

Стосовно змістового наповнення поняття «повноваження» зазначимо, що в контексті викладеного вище закону вести мову про його чіткі складники не доводиться. При цьому права й обов'язки прокурора, які науковці трактують як складники повноважень, визначено окремою статтею.

Повноваження поліції регламентовано розділом IV Закону України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію» [16]. Зокрема, частиною першою статті 23 цього закону, що включає 28 пунктів, визначено основні повноваження поліції відповідно до покладених на неї завдань. Ізпоміж них: здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень (пункт 1); здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності (пункт 6); у випадках, визначених законом, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, прийняття рішень про застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання (пункт 8) тощо.

Ураховуючи зазначене, можемо констатувати, що названі вище повноваження мають загальний характер. Безумовно, коли йдеться про запобігання вчиненню правопорушень, то під правопорушеннями розуміють і корупційні, і правопорушення, пов'язані з корупцією. Здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності передбачає таке розслідування й щодо корупційних правопорушень. Відповідно, провадження у справах про адміністративні правопорушення включає провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Таким чином, на законодавчому рівні жодних конкретизованих повноважень органів НП як спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції не виокремлено.

Разом із тим статтею 24 цього закону визначено, що виконання поліцією додаткових повноважень може бути покладене на неї виключно законом; у статті 25 окреслено повноваження поліції у сфері інформаційно-аналітичного забезпечення; пунктом 9 частини 1 статті 26 установлено, що поліція наповнює та підтримує в актуальному стані бази (банки) даних, які входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України стосовно зареєстрованих кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень, осіб, які їх учинили, і результатів розгляду цих правопорушень у судах.

Принагідно зазначимо, що функціонує Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення [17], держателем та адміністратором якого є НАЗК. У зв'язку з цим пункт 9 частини 1 статті 26 Закону України «Про Національну поліцію» пропонуємо викласти в такій редакції: «зареєстрованих кримінальних правопорушень та адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією осіб, які їх учинили, та результатів розгляду цих правопорушень у судах».

Повертаючись до тлумачення поняття «повноваження», вважаємо за необхідне зазначити й те, що розділ III Закону України «Про Національну поліцію», який має назву «Система поліції та статус поліцейських», включає основні повноваження Міністра внутрішніх справ України у відносинах із поліцією (стаття 16), основні обов'язки поліцейського (стаття 18), основні повноваження керівника поліції (стаття 22). Окремого розділу, який був би присвячений правам поліцейських, немає. Таким чином, на наш погляд, термін «повноваження» у контексті цього закону частково ототожнюється з поняттям «права».

Порівнюючи визначення повноважень органів НП та органів прокуратури, передусім зауважимо, що в Законі України «Про Національну поліцію» не визначено підрозділів, на які може бути покладено спеціальні повноваження у сфері протидії корупції.

Також необхідно звернути увагу на те, що повноваження поліції визначено відповідно до покладених на неї завдань, а повноваження прокурора – до виконання покладених на нього функцій. Така ситуація зумовлена, на нашу думку, тим, що в статті 1311 Основного Закону нашої держави зазначено: «В Україні діє прокуратура, яка здійснює: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, ...» [6] тощо. Тобто на перший погляд видається, що йдеться про функції. Проте ми поділяємо думку К. І. Хромової, яка вважає, що саме конституційні приписи й визначають загальні завдання органів прокуратури України. Однак у положеннях чинного Закону України «Про прокуратуру» наведені конституційні завдання цього органу визначено як функції [18, с. 164].

У зв'язку із цим, на нашу думку, повноваження САП необхідно чітко сформулювати на законодавчому рівні, причому відповідно до покладених на САП завдань, які, у свою чергу, також потребують законодавчого уточнення.

Законом України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII «Про Національне антикоруп-

ційне бюро України» [19] регламентовано повноваження директора (стаття 8) і директорів територіальних управлінь (частина 2 статті 9), обов'язки (стаття 16), права (стаття 17) НАБУ. Окремого розділу чи статті, яка б визначала повноваження НАБУ, у зазначеному законі немає. Водночас у частині 3 статті 17 цього закону зазначено, що НАБУ може мати інші повноваження, пов'язані з виконанням ним своїх обов'язків.

Таким чином, повноваження НАБУ, на відміну від повноважень поліції та прокуратури, визначено через юридичні обов'язки. На нашу думку, доцільно встановлювати повноваження НАБУ крізь призму його завдань як повноваження у таких сферах: попередження; виявлення; припинення; розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності.

У березні 2018 року було опубліковано експертний аналіз діяльності НАБУ, проведений на замовлення міжнародних партнерів (Посольства США в Україні та Антикорупційної ініціативи ЄС в Україні) на прохання НАБУ. У дослідженні серед найбільш пріоритетних рекомендацій акцентовано на потребі: внесення змін до статті 263 КПК України з метою надання НАБУ повноважень самостійно здійснювати зняття інформації з каналів зв'язку; забезпечення НАБУ необхідним та ефективним доступом до бази декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за яку відповідає НАЗК [20, с. 10]. Водночас ми вважаємо, що комплекс завдань, функцій, прав та обов'язків, зокрема і повноважень НАБУ, є достатнім, тому НАБУ як одному із спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні не потрібно дублювати повноважень інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, а розробити чіткий механізм співпраці у межах компетенції кожного.

Як відзначають науковці, чинне законодавство наділяє НАЗК достатніми повноваженнями для виконання покладених на нього завдань і здійснення функцій. Проте якісне виконання завдань агентством повною мірою буде можливим лише за умови відсутності політичного впливу на процес відбору членів НАЗК та під час реалізації ними своїх повноважень. Ефективність реалізації повноважень НАЗК буде забезпечена за умови їх комплексного використання й усвідомлення кожним членом НАЗК, що надані їм повноваження можуть спричинити суттєві обмеження прав громадян, тому повинні реалізовуватися виважено та на підставі всебічного аналізу виявлених порушень [21, с. 313].

Необхідно зазначити, що в Законі України «Про запобігання корупції» передбачено повноваження членів НАЗК (стаття 7), повноваження НАЗК (стаття 11), права НАЗК (стаття 12). Проте окремою статтею не окреслено обов'язків.

Висновки. Підбиваючи підсумки, зазначимо, що дефініція «повноваження» в науковій доктрині може тлумачитися як комплекс прав та обов'язків, що обумовлені конкретними завданнями.

У зв'язку з цим хочемо акцентувати, що чинне антикорупційне законодавство потребує вдосконалення, зокрема, в частині чіткого визначення повноважень на законодавчому рівні кожного спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції в Україні відповідно до покладених на нього завдань.

Список використаних джерел:

1. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про Національне бюро антикорупційних розслідувань України». URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=35914&pf35401=183149> (дата звернення: 21.05.2018).
2. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. С. 3186. Ст. 2056.
3. Презентація результатів CPI 2017 // Transparency International. URL: <https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2018/02/3.-Prezentatsiia-rezultativ-CPI-2017.pdf> (дата звернення: 02.06.2018).
4. Nations in Transit 2018 // Freedom House. URL: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/ukraine> (дата звернення: 10.08.2018).
5. Антикорупційні органи країн Європи: ключові превентивні механізми. Збірка-звіт кращих практик для Національного агентства з питань запобігання корупції / Дослідження проводилося у рамках проекту «Прозорість і доброчесність публічного сектору», що впроваджується ПРООН в Україні за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Данії. URL: https://nazk.gov.ua/sites/default/files/zbirka-zvit_krashchyyh_praktyk_dlya_nazk.pdf (дата звернення: 11.06.2018).
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.: Ірпінськ: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
8. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 4: Н-П. 2002. 720 с.
9. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шем-

шученка. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 992 с.

10. Панасюк О. До питання про співвідношення понять «повноваження» та «компетенція» суду в кримінальному провадженні. Публічне право. 2013. № 4 (12). С. 282–290.

11. Самощенко И. С., Сырых В. М. О методах познания государственно-правовых явлений. Советское государство и право. 1975. № 9. С. 15–18.

12. Голосніченко І. П., Голосніченко Д. І. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. URL: http://afgp.kpi.ua/sites/default/files/11%20-%201_9_%20-%2025.pdf (дата звернення: 15.06.2018).

13. Голосніченко Д. Повноваження як об'єкт дослідження загальної теорії держави та права. Право України. 2008. № 1. С. 15–18.

14. Армаш Н. О. Про права, обов'язки та повноваження державних політичних діячів. Правова інформатика. 2015. № 1(45). С. 83–88.

15. Про Прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2–3. Ст. 12.

16. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.

17. Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 9 лютого 2018 р. № 166, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 21 березня 2018 р. за № 345/31797 / Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0345-18/find?text=%EF%EE%EB%B3%F6> (дата звернення: 10.06.2018).

18. Хромова К. Поняття та види завдань органів прокуратури України щодо протидії корупції. Підприємство, господарство і право. 2016. № 2. С. 162–166.

19. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 47. Ст. 2051.

20. Експертний аналіз діяльності Національного антикорупційного бюро України: березень 2018 року. URL: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/25.04/nabu_assessment_report_ukr.pdf (дата звернення: 21.05.2018).

21. Созанський Т. І., Луцик В. В. Повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2018. № 1. С. 302–314.

Статья посвящена изучению полномочий специально уполномоченных субъектов в сфере противодействия коррупции в Украине. Проанализированы положения нормативно-правовых актов Украины, которыми заложены концептуальные основы деятельности специально уполномоченных субъектов в сфере противодействия коррупции в Украине, в частности, относительно определения их полномочий. Акцентировано на необходимости совершенствования действующего антикоррупционного законодательства, и представлены соответствующие предложения.

Ключевые слова: специально уполномоченные субъекты в сфере противодействия коррупции в Украине, коррупция, противодействие коррупции, полномочия специально уполномоченных субъектов, антикоррупционное законодательство.

The article is dedicated to the study of powers of specially authorized agencies fighting corruption in Ukraine. The author analyses provisions of the normative legislative acts of Ukraine, laying the conceptual foundation of the activity of specially authorized agencies fighting corruption in Ukraine, in particular, regarding the definition of their powers. The emphasis is on the need to improve existing anti-corruption legislation and provide relevant proposals.

Key words: specially authorized agencies fighting corruption in Ukraine, corruption, counteraction to corruption, powers of specially authorized agencies, anti-corruption legislation.