

УДК [351:35.078:32.019.5]

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-1-59-63>

Г. А. Терещук, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Тернопільського національного
економічного університету

**ВИМІР ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ЧЕРЕЗ МІЖВІДОМЧУ ВЗАЄМОДІЮ
(НА ПРИКЛАДІ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА УКРАЇНИ З ПИТАНЬ
ВИЯВЛЕННЯ, РОЗШУКУ ТА УПРАВЛІННЯ АКТИВАМИ, ОДЕРЖАНИМИ
ВІД КОРУПЦІЙНИХ ТА ІНШИХ ЗЛОЧИНІВ)**

У статті автором проаналізовано правовий феномен транспарентності через міжвідомчу взаємодію на прикладі функціональної діяльності Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Обґрунтовано, що сучасна комунікація органів державної влади є елементом механізму публічного адміністрування й водночас засобом забезпечення високої якості сервісу. З-поміж іншого проаналізовано чинне нормативно-правове регулювання процедур міжвідомчої взаємодії Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, з іншими органами виконавчої влади.

Ключові слова: Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, транспарентність, міжвідомча взаємодія, сервіс, публічне адміністрування.

G. A. Tereshchuk. Measurement of transparency over the interagency cooperation (experience of the national agency of Ukraine for finding, tracing and management of assets derived from corruption and other crimes)

In the article the author analyzes the legal phenomenon of transparency through interagency cooperation of the functional activity of the National agency of Ukraine for finding, tracing and management of assets derived from corruption and other crimes. The author substantiates that modern communication of state authorities is an element of the mechanism of public administration and a tool for ensuring high quality of service. Understanding the importance of the communicative component in the activities of the National Agency, the author analyzed a number of legislative provisions and legal safeguards that not only reinforce the status of the National Agency as a transparent subject of interagency cooperation, but also set some obligations in promoting interaction for other executive bodies for implementation tasks by the National Agency

Among other things, the author analyzes the current legal framework for interagency cooperation between the National agency of Ukraine for finding, tracing and management of assets derived from corruption and other crimes and other executive authorities.

Key words: National agency of Ukraine for finding, tracing and management of assets derived from corruption and other crimes, transparency, interagency cooperation, service, public administration.

Постановка проблеми. Сучасні виклики євроінтеграції та демократичних перетворень у поєднанні з кризовим станом економіки породжують нові стандарти публічного адміністрування. Сервісний підхід – це нова якість виконання державницьких функцій, яка продемонструвала ефективність роботи адміністративного апарату через вимір швидкості, зручності, своєчасності, надійності з мінімальним використання ресурсу. Переорієнтуючись на потреби

© Г. А. Терещук, 2019

громадянина, держава не тільки виконує свій прямий конституційний обов'язок, підвищує довіру до системи публічного механізму, а й самостимулює його постійне вдосконалення, роблячи більш практичним, привабливим і менш затратним.

Як відомо, ідея сервісу ґрунтується на абсолютній відкритості, за принципом, коли все відкрито, нема чого приховувати. Усеохопна транспарентність стосується не тільки інформаційної відкритості публічної влади перед громадянами. Інший бік успіху сервісу досягається надвисоким рівнем комунікації органів влади між собою, їх готовністю до співпраці. Висока оцінка міжвідомчої комунікації серед іншого – це бюрократичний мінімалізм, цілісність, уніфікованість, передбачуваність державної політики та управлінських рішень посадовців перед громадським суспільством.

У рамках виконання положень Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» та у зв'язку з необхідністю виконання другої фази Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для нашої держави в Україні створено нову публічну інституцію – Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (далі – Національне агентство). Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, з одного боку, удосконалює механізм антикорупційної діяльності, а з іншого – започатковує виконання державою абсолютно нової функції у сфері реалізації політики менеджменту активів, на які може бути накладено арешт в рамках кримінального провадження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Якщо адміністративно-правові засади міжвідомчої взаємодії органів публічної адміністрації в тих чи інших ракурсах неодноразово досліджували В. Пилаєва, О. Винников, О. Кворт, Б. Семерей, О. Совгіря, С. Гречанюк, І. Квеліашвілі, М. Мазуркевич, то в питаннях правового забезпечення транспарентності Національного агентства констатується відсутність не те щоб комплексних, а й поодиноких праць. З урахуванням нещодавнього запуску і становлення зазначеної інституції правовий аналіз особливостей міжвідомчої взаємодії Національного агентства створить передумови для вдосконалення інституційних і функціональних аспектів його прозорого статусу.

Отже, **мета статті** полягає у вивченні правових засад та особливостей міжвідомчої взаємодії Національного агентства з іншими органами державної влади як засіб підвищення сервісних спроможностей і транспарентності.

Виклад основного матеріалу. Цінність вивчення правових засад міжвідомчої взаємодії державних органів полягає передусім у виявленні певних проблем, узагальненні позитивного досвіду з подальшою трансформацією сформованих положень у законодавчий простір. Якщо поєднати ефект від якісної кооперації, що ґрунтується на прозорості функціонування й узгодженості дій, із чіткістю нормативного супроводження такої взаємодії, отримується результат у вигляді зручного сервісу. Саме такий результат і є прерогативою в діяльності Національного агентства, адже, відповідно до ч. 1 ст. 17 Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» від 10.11.2015 № 772-VIII (далі – Закон), Національне агентство на звернення органів досудового розслідування, прокуратури та судів щодо виявлення, розшуку активів надає відповідь у найкоротший можливий строк, але не пізніше ніж протягом трьох робочих днів з дня надходження звернення [5]. Скорочені строки свого роду є формою сервісу для правоохоронних органів під час розслідування злочинів, адже час, витрачений для виконання аналогічних розшукових завдань, є значно більшим. Але цілком очевидно, що щоденне виконання таких завдань потребує високої інтенсивності у співпраці Національного агентства не тільки з вітчизняними органами державної влади, а й міжнародними установами та організаціями.

Для багатьох учених категорії «транспарентність» і «комунікація» не тільки є супроводжуваними поняттями, а й складовими елементами єдиного державно-владного механізму.

Варто відмітити ґрунтовне міркування О. Крет, яка стверджує, що інституальний складник транспарентності трактується як багаторівнева компонента, що охоплює не тільки вертикальний, а й горизонтальний рівні (транспарентність вищих державних структур щодо нижчих і навпаки, а також механізми встановлення зв'язків і взаємодія між різними гілками та рівнями влади) [2, с. 8]. Існує також і феномен внутрішньої транспарентності, який В. Пилаєва, наприклад, асоціює з підзвітністю взаємодії, додаючи при цьому, що внутрішня підзвітність може бути ефективна лише в разі її прозорості й відкритості для громадської участі [3].

Розуміючи важливість комунікативного складника в діяльності Національного агентства, законодавець заклав низку положень і правових гарантій, які не тільки закріплюють статус Національного агентства як транспарентного суб'єкта міжвідомчої взаємодії, а й установлюють деякі обов'язки у сприянні взаємодії для інших органів виконавчої влади на виконання завдань Національним агентством.

По-перше, виокремлюються форми взаємодії Національного агентства з органами досудового розслідування, прокуратури. Зазначений вид взаємодії є пріоритетним для Національного агентства, оскільки прямо впливає з його функцій. З огляду на необхідність розширити правову регламентацію профільного виду співробітництва, Національним агентством підписано спільний Порядок взаємодії при розгляді звернень органів, що здійснюють досудове розслідування, прокуратури та виконанні запитів іноземних держав щодо виявлення та розшуку активів від 20.10.2017 № 115/197-о/297/586/869/857. Зазначеним Порядком установлюються засади правових процедур взаємодії між Національним агентством і слідчими, детективами, прокурорами, органами досудового розслідування, органами прокуратури з питань виконання Національним агентством звернень слідчих, детективів, прокурорів, органів досудового розслідування, органів прокуратури щодо виявлення й розшуку активів (коштів, майна, майнових та інших прав), на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні; виконання органами досудового розслідування, прокуратури запитів Національного агентства щодо надання інформації, необхідної для надання Національним агентством відповіді на запит відповідного органу іноземної держави, уповноваженого нею на виконання функцій установи з повернення активів; розгляду органами досудового розслідування, органами прокуратури інформації Національного агентства щодо ознак правопорушень, виявлених ним під час виконання визначених законом функцій і повноважень Національного агентства, інших питань, пов'язаних із виконанням повноважень Національним агентством [6].

По-друге, ч. 2 ст. 15 Закону дає право взаємодіяти з Національним банком України, Фондом державного майна України, Міністерством юстиції України, Національним агентством з питань запобігання корупції, органами державної фіскальної служби, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, й іншими державними органами [5].

По-третє, ч. 2 ст. 15 Закону передбачає можливість укласти з окремими державними органами та/або органами місцевого самоврядування угоди (меморандуми) про співпрацю й обмін інформацією.

По-четверте, Національне агентство здійснює міжнародне співробітництво шляхом надання відповідей на запити відповідних органів іноземної держави або компетентних органів, визначених законодавством України. Національне агентство може здійснювати міжнародне співробітництво за принципом взаємності або відповідно до міжнародних договорів України, якщо це сприятиме розшуку й ідентифікації активів відповідними органами іноземної держави (ч. 2. ст. 18 Закону) [5]. Окрім того, ст. 16 Закону передбачено можливість здійснення міжнародного співробітництва з відповідними органами іноземних держав у частині обмі-

ну досвідом та інформацією з питань, пов'язаних із виявленням, розшуком та управлінням активами, у тому числі з Камденською міжвідомчою мережею з питань повернення активів (CARIN). При цьому Національне агентство представляє Україну в цій організації [5].

По-п'яте, зобов'язальний формат співробітництва, який передбачений у ст. 10 Закону, дає можливість витребувати за рішенням Голови Національного агентства або його заступника й безоплатно одержувати в установленому законом порядку від державних органів, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для виконання обов'язків Національного агентства [5].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, формально Закон передбачив можливість комунікації Національного агентства з будь-яким органами публічної влади, але разом із цим положення Закону встановлюють формат, тип такої взаємодії, який може мати як зобов'язальний характер для Національного агентства, так й обов'язковий контекст для іншої сторони комунікації, що зумовлено природою та завданнями Національного агентства.

Не тільки існування, а й налагодження високого рівня міжвідомчої взаємодії є прямою вимогою Уряду, яка передбачена в Плані заходів щодо забезпечення здійснення повноважень та виконання функцій органу виконавчої влади Національним агентством з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, від 14 грудня 2016 року [4]. Ключова мета налагодження взаємодії – доступ Національного агентства до джерел інформації, необхідних для виконання поставлених завдань. Як впливає з публічного Звіту про діяльність Національного агентства за 2017 рік, Національним агентством укладено угоди (меморандуми) про співробітництво з Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку, Національним антикорупційним бюро України, Державною службою фінансового моніторингу України, Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг. Окрім цього, представники Національного агентства неодноразово організовували міжвідомчі наради, робочі зустрічі, переговори з процедурних питань налагодження взаємодії та обміну інформацією [1]. Як приклад, результатом співпраці з Міністерством юстиції України стало отримання доступу Національним агентством до реєстру речових прав на нерухоме майно; державного реєстру актів цивільного стану громадян; єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань; державного реєстру обтяжень рухомого майна; єдиного реєстру довіреностей [1].

Не менш важливим елементом механізму забезпечення транспарентності й цивільного контролю в процедурній діяльності Національного агентства під час взаємодії із іншими органами влади є Громадська рада, яка є постійно діючим органом аудиту. Згідно з ч. 3 ст. 12 Закону, Громадська рада при Національному агентстві заслуховує інформацію про діяльність, виконання планів і завдань Національного агентства, здійснює громадський контроль за витрачанням коштів, головним розпорядником яких є Національне агентство, надає висновки за результатами експертизи проектів нормативно-правових актів Національного агентства, делегує для участі в засіданнях міжвідомчої комісії з питань реалізації активів та конкурсної комісії на заміщення вакантних посад державних службовців у Національному агентстві по два представники. Громадська рада має право отримувати документи й інформацію, що стосуються діяльності Національного агентства.

Отже, транспарентність міжвідомчої взаємодії – це сучасний атрибут публічного адміністрування, який не тільки декларує готовність, спроможність налаштовувати співпрацю та діалог між органами влади, а й встановлює відкриту організаційно-правову платформу для комунікації, що орієнтована на досягнення ефективності управління та якісного сервісу.

Реалізація механізму міжвідомчої комунікації в Національному агентстві відбувається із застосуванням різних за характером, видами та формами взаємодії. З огляду на необхідність існування високого ступеня міжвідомчої комунікації, особливістю правового забезпечення процедур взаємодії є їх чітка регламентація як на рівні спеціального закону, так і в підзаконних нормативних актах.

Список використаних джерел:

1. Звіт про діяльність Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, за 2017 рік. URL: <https://arma.gov.ua/files/general/2018/04/13/20180413180559-27.pdf>.
2. Крет О.В. Інституалізація транспарентності державної влади: автореф. дис. ... канд. політ. наук: спец. «Політичні інститути та процеси». Київ, 2010. 20 с.
3. Пилаєва В.М. Адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук. URL: <http://dspace.univer.kharkov.ua/handle/123456789/13439>.
4. План заходів щодо забезпечення здійснення повноважень та виконання функцій органу виконавчої влади Національним агентством з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, затв. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2016 р. № 1015-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1015-2016-%D1%80>.
5. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України від 10 листопада 2015 № р. 772-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 1. Ст. 2. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/772-19/paran101#n101>.
6. Про Порядок взаємодії при розгляді звернень органів, що здійснюють досудове розслідування, прокуратури та виконанні запитів іноземних держав щодо виявлення та розшуку активів: Наказ Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Національного антикорупційного бюро України, Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства фінансів України від 20 жовтня 2017 р. № 115/197-о/297/586/869/857. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1342-17>.