

# ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ В УКРАЇНІ

УДК 351.745-057.36(477)

С. О. Шатрава

кандидат юридичних наук, доцент, доцент  
кафедри адміністративної діяльності ОВС  
Харківського національного університету  
внутрішніх справ

## ЩОДО ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ З ІНШИМИ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ У ПИТАННЯХ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

У статті досліджено теоретичне розуміння взаємодії правоохоронних органів щодо боротьби з корупцією; визначені чинники, які впливають на ефективність протидії корупції; розкрито зміст основних напрямів інформаційної взаємодії органів державної податкової служби з іншими правоохоронними органами з питань боротьби з корупцією.

**Ключові слова:** корупція, взаємодія, боротьба з корупцією.

В статье исследовано теоретическое понимание взаимодействия правоохранительных органов относительно борьбы с коррупцией; определены факторы, которые влияют на эффективность противодействия коррупции; раскрыто содержание основных направлений информационного взаимодействия органов государственной налоговой службы с другими правоохранительными органами по вопросам борьбы с коррупцией.

**Ключевые слова:** коррупция, взаимодействие, борьба с коррупцией.

In the article the theoretical understanding of co-operation of law enforcement authorities is investigational in relation to a fight against a corruption; factors which influence on efficiency of counteraction to the corruption are determined; maintenance of basic directions of informative co-operation of organs of government tax service is exposed with other law enforcement authorities on questions a fight against a corruption.

**Key words:** corruption, interaction, combating corruption.

Бурхливий розвиток інформаційних технологій, темпи їх впровадження практично в усі сфери соціальної діяльності з метою підвищення ефективності людської праці за рахунок запровадження сучасних досягнень науки і техніки до процесу автоматизації рутинної роботи щодо обробки величезних масивів даних та відомостей обумовлюють сьогодні необхідність удосконалення засобів та методів боротьби з корупцією, зокрема її інформаційного забезпечення. Саме це є вагомим аргументом для розробки та впровадження інформаційно-телекомунікаційних систем різного рівня і призначення у правоохоронних відом-

ствах, органах державної влади і самоврядування.

Насамперед слід сказати, що свою позицію щодо стану та розвитку корупційної ситуації в Україні висловлюють чимало вітчизняних учених-юристів та практиків. Так, кримінально-правова та кримінологічна оцінка корупції подана у дослідженнях таких визнаних фахівців, як Л. В. Багрій-Шахматов, В. С. Зеленецький, О. Г. Кальман, М. І. Камлик, М. І. Мельник тощо; адміністративно-правові та управлінські аспекти боротьби з корупцією аналізувалися І. П. Голосніченком, Д. Г. Забродою, В. К. Колпаковим. Варто зазначити праці науковців,

© Шатрава С. О., 2011

які значну увагу приділили дослідженню інформаційно-аналітичної роботи в органах державної податкової служби, а саме: А. І. Брезвіна, В. Я. Мацюка, Д. Я. Семир'янова, І. С. Стаценко-Сургучова, Т. В. Субіна та ін.

Але більшість монографічних праць присвячена загальнотеоретичному аналізу різних сутнісних аспектів корупції або ж особливостям її проявів у різних сферах, а дослідження інформаційної взаємодії органів державної податкової служби з іншими правоохоронними органами у боротьбі з корупцією майже відсутні.

Осмилення теоретико-емпіричної бази досліджуваної проблеми дає підстави стверджувати, що теорія організації інформаційної взаємодії правоохоронних органів, особливо у галузі боротьби з корупцією, ще недостатньо розроблена, потребує вдосконалення правове регулювання взаємодії у цій сфері та практика його здійснення.

У сучасній психології взаємодія розглядається як «дії індивідів, спрямовані одна до одної» [1]. Жуковська Ж. О. підкреслює, що взаємодія є видом безпосереднього або опосередкованого, зовнішнього чи внутрішнього відношення, зв'язку [2, с. 22–24]. Московець В. І. виділяє такі її ознаки: 1) діяльність; 2) присутність декількох суб'єктів взаємодії; 3) узгодженість заходів щодо мети, місця, часу, методів; 4) спрямованість функціонування взаємодіючих суб'єктів; 5) наявність нормативної (правової) бази взаємодії; 6) положення, яке займають суб'єкти взаємодії і ієрархії системи; 7) зміст завдань, що вирішуються суб'єктами взаємодії [3, с. 49–50]. Терських О. М. вважає, що взаємодію можна визначити як такий стан взаємозв'язків між органами внутрішніх справ і громадськістю, в якому вони здійснюють взаємний вплив один на одного і на відповідну сферу діяльності з метою підвищення ефективності охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями [4, с. 153–161]. Бандурка О. М.

та Джафарова О. В. підкреслюють, що взаємодія — це той зв'язок працівників підрозділів, організацій у процесі трудової діяльності, що виникає на підставі розподілу функцій, повноважень, взаємних обов'язків [5, с. 68]. Заброда Д. М. визначає взаємодію суб'єктів боротьби з корупцією як урегульовану адміністративно-правовими нормами, погоджену за метою, часом і місцем діяльність суб'єктів боротьби з корупцією, у ході якої вони справляють взаємний вплив один на одного і на суспільні відносини, опосередковані існуванням корупції, з метою розв'язання спільних завдань боротьби з нею шляхом найбільш доцільного поєднання засобів і методів, властивих цим суб'єктам [6].

Відомо, що правильно організований зв'язок, чіткий розподіл обов'язків між особами, кінцевою метою яких є досягнення позитивного результату, дозволяє отримати його швидше і з меншими витратами сил і засобів. У будь-якій діяльності, що виконується групою чи колективом людей, одне з основних місць при вирішенні питань про шляхи її поліпшення посідають проблеми координації взаємодії.

Широке коло об'єктів пошукової діяльності й можливих джерел одержання інформації про існування корупційних проявів визначає необхідність участі у вирішенні цього завдання всіх служб і підрозділів правоохоронних органів і інших державних структур, покликаних зміцнювати правопорядок у країні.

Законодавець розосередив діяльність по виявленню й розслідуванню корупційних правопорушень по різних правоохоронних органах і спецслужбах. Однак цей механічний поділ функцій зовсім не свідчить, що інтереси цих органів, служб і їхніх співробітників, які вирішують спільні завдання, ніколи не перетнуться при вжитті різних заходів, пошуках тих самих суб'єктів, фіксації інформації кримінального чи розвідувального характеру і т. ін. Особливо це стосується пошуку інформації на території, на якій здійсню-

ється оперативно-розшукова діяльність різними відомствами і яка підлягає перевірці зусиллями підрозділів, що мають різну відомчу підлеглість. Це може мати місце і при оперативній перевірці якогонебудь напряму корупційної діяльності.

Тому підрозділи різних відомств по боротьбі з корупцією мають функціонувати не ізольовано, а в рамках комплексної діяльності відомств (органів), у безпосередньому й опосередкованому взаємозв'язку і взаємодоповнюваності, тобто у взаємодії.

Таким чином, під взаємодією, на наш погляд, варто розуміти спільну налагоджену діяльність двох і більше органів, служб, відомств, що передбачає раціональне поєднання процесуальних і оперативно-розшукових дій, здійснюваних кожним із них у межах наданих їм законом повноважень.

Можна виділити як внутрішньосистемну взаємодію, під якою слід розуміти взаємопов'язану діяльність між підрозділами одного відомства (наприклад, у системі Державної податкової служби — взаємодія між податковою міліцією та іншими підрозділами ДПС), так і міжсистемну взаємодію різних відомств (наприклад, СБУ, митна служба, органи внутрішніх справ та ін.).

У цьому зв'язку актуальним постає питання координації діяльності великої кількості відомств, тобто коли неминуче потрібне упорядкування, взаємозв'язок, погодженість їхніх спільних зусиль.

Так, наприклад, співробітники відділу внутрішньої безпеки при ДПА у Дніпропетровській області управління внутрішньої безпеки ДПА України спільно із співробітниками державної служби по боротьбі з економічною злочинністю МВС України у службовому кабінеті затримали двох податківців при спробі отримання першої половини хабара від представника суб'єкта підприємницької діяльності. Ці п'ять тисяч гривень, а потім ще стільки ж — ціна сприяння у вирішенні питання щодо зменшення сум донарахувань штрафних санкцій за ре-

зультатами перевірки. Прокуратурою порушено кримінальну справу за фактом отримання хабара, здійсненого за попередньою змовою групою осіб, поєднаного з вимаганням, за ознаками складу злочину, передбаченого частиною 2 статті 368 Кримінального кодексу України.

З початку року стосовно посадових осіб податкових органів Дніпропетровської області за матеріалами відділу внутрішньої безпеки порушено 12 кримінальних справ, з них 3 — за фактами вимагання та отримання хабарів, решта — за інші службові злочини [7].

Інформаційна взаємодія — це найбільш організована й ефективна форма боротьби правоохоронних органів з корупцією, характеризується певними основними властивостями. У зв'язку з цим вона розглядається як вищий ступінь консолідації сил і засобів правоохоронних органів, наділених законом відповідними повноваженнями. Основою взаємодії є обов'язкова участь відповідних правоохоронних органів у боротьбі з корупцією з виділенням для цього необхідних, специфічних для кожного органу джерел інформації, сил та засобів.

Слід зазначити, що така взаємодія не зводиться лише до обміну процесуальною, оперативно-розшуковою та іншою службовою інформацією, передбаченою відповідними законодавчими актами, йдеться також про реалізацію цієї інформації шляхом проведення спільних дій, обговорення отриманих результатів, планування подальших заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією.

У боротьбі з корупцією правоохоронні органи становлять єдину систему. Однак єдність системи як основна вимога ефективної діяльності потребує оптимальної цілеспрямованості та узгодженості усіх її елементів, тобто структур різної відомчої належності та підпорядкованості. Необхідно особливо відзначити повернення до ідеї співробітництва правоохоронних органів з громадськими формуваннями, застосування накопиченого раніше досвіду роботи в цьому на-

прямі, створення нових видів таких формувань, залучення їх до участі у боротьбі з корупцією.

Аналіз ситуації свідчить про поширення корупції та необхідність комплексного використання сил та засобів різних державних органів. Для здійснення діяльності щодо боротьби з корупцією на належному рівні необхідно використовувати значний обсяг інформації, також і тієї, яка є в розпорядженні інших правоохоронних та контролюючих органів.

Одним із чинників, який впливає на ефективність протидії корупції, є організація співробітництва, інформаційна взаємодія та координація діяльності різних державних органів. У практичній діяльності відмічається слабкий рівень організації інформаційної взаємодії податкової міліції з іншими правоохоронними органами і, як правило, вона має епізодичний характер. В окремих випадках виникає дублювання при виконанні певних контрольних функцій. У цілому даний напрям у діяльності правоохоронних та контролюючих органів України характеризується неузгодженістю дій. На зазначене впливає перш за все відсутність належного нормативно-правового забезпечення. Взаємодія окремих підрозділів органів державної податкової служби України знайшла чітку регламентацію в наказі ДПА України «Про взаємодію підрозділів органів державної податкової служби України при організації контрольної-перевірочної роботи» від 7 лютого 2000 р. № 49. Нормативне ж забезпечення координації діяльності та взаємодії податкових органів з іншими правоохоронними органами України належним чином не регламентоване.

Центральним органом у організації взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів України є Генеральна прокуратура України. На підставі Указу Президента України «Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю» від 12 лютого 2000 р. № 229 на прокуратуру по-

кладено обов'язки щодо координації діяльності органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки, Державної податкової адміністрації України та ін.

Формами здійснення координації діяльності є: обмін інформацією з питань боротьби зі злочинністю за окремими запитами або з власної ініціативи; проведення нарад керівників правоохоронних органів; видання спільних наказів, вказівок, інструкцій, інформаційних листів; надання допомоги місцевим органам у боротьбі зі злочинністю; поширення позитивного досвіду; проведення спільних заходів щодо виявлення, припинення, профілактики злочинів; створення слідчо-оперативних груп для розслідування злочинів; підвищення кваліфікації співробітників правоохоронних органів тощо.

Найбільш загальним нормативним документом щодо організації взаємодії та координації діяльності є Інструкція про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю. Зазначеною Інструкцією визначено основні напрями та форми взаємодії у вирішенні питань боротьби із злочинністю правоохоронних органів України (МВС, СБУ, Міністерства оборони України, Міністерства юстиції України). Виходячи із тлумачення даного нормативного акта, Державна податкова служба України в цілому та податкова міліція зокрема не є учасником визначених основних напрямів та форм взаємодії в процесі протидії злочинності. Це викликано, на наш погляд, тим, що на час прийняття зазначеної Інструкції (1994 р.) у функції податкових органів не входило виявлення, розслідування та профілактика злочинів. Однак виходячи із загальних положень даного нормативного акта, органи державної податкової служби мають право у своїй діяльності використовувати можливості механізму взаємодії правоохоронних та інших державних органів.

Спільна діяльність щодо боротьби з корупцією знаходить безпосереднє втілення у таких напрямках взаємодії: 1) ви-

явлення, припинення, розкриття та розслідування корупційних проявів; 2) профілактика злочинів та інших правопорушень; 3) розшук та затримання злочинців (осіб, які переховуються від слідства та суду); 4) удосконалення правової бази у сфері протидії корупції.

Відповідно до визначених напрямів взаємодії та співробітництва виділяються головні форми проведення спільних дій у сфері боротьби з корупцією: спільні наради з метою визначення та розгляду найбільш актуальних питань боротьби з корупцією; розробка та реалізація спільних планів, програм протидії корупційним проявам; підготовка та видання відомчих нормативних актів, які регламентують спільну діяльність; створення робочих груп щодо вивчення ситуації в країні щодо боротьби з корупцією; підготовка пропозицій щодо окремих заходів та комплексу дій щодо боротьби з корупцією тощо.

Більш детально зміст взаємодії можна розкрити за окремими формами проведення спільних дій.

1. Профілактика корупційних проявів: розробка, подання пропозицій до чинних нормативних актів та законопроектів щодо профілактики корупційних проявів; обмін інформацією між органами, які здійснюють боротьбу з корупцією, про причини та умови, що сприяють її скоєнню; обмін оперативною інформацією, яка може бути використана з метою виявлення, запобігання та профілактики корупційних проявів; спільне вивчення стану ситуації щодо боротьби з корупцією та розробка заходів щодо профілактики злочинів; підготовка, внесення до органів влади та управління пропозицій щодо усунення причин та умов виникнення корупційних ризиків.

2. Виявлення, припинення, розкриття та розслідування корупційних правопорушень: інформування інших правоохоронних органів про факти готування або скоєння корупційних правопорушень; визначення спільними наказами форм, порядку взаємодії оперативних, слідчих підрозділів у розкритті та розслідуванні корупційних правопорушень, а також регламентування

дій конкретних підрозділів правоохоронних органів; використання окремих співробітників та спеціалістів у викритті, розслідуванні корупційних правопорушень, проведенні експертних досліджень для отримання консультацій; взаємообмін інформацією оперативного-розшукового, оперативного-довідкового та іншого призначення, яка використовується при виявленні, розслідуванні, профілактиці корупційних правопорушень; створення спільних інформаційних банків даних; покладання на конкретних співробітників обов'язків щодо організації та координації взаємодії з аналогічними підрозділами інших правоохоронних органів.

3. Розшук та затримання осіб, які вчинили корупційні порушення: обмін між правоохоронними органами інформацією про осіб, які розшукуються; здійснення заходів щодо встановлення осіб, які переховуються від слідства та суду; проведення спільних операцій по затриманню осіб, які розшукуються.

4. Удосконалення правової бази щодо боротьби з корупцією: спільне вивчення практики діяльності правоохоронних органів щодо протидії корупції та розробка відповідних рекомендацій; аналіз практики та обмін інформацією про застосування нормативних актів у сфері правоохоронної діяльності; узгодження з іншими правоохоронними органами проектів змін до чинного законодавства та законопроектів щодо удосконалення та підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів.

Виходячи з вищевказаного, слід зазначити, що основними засобами щодо вдосконалення інформаційної взаємодії у сфері протидії корупції є: 1) розширення досвіду використання інтернет-ресурсів; 2) більш ефективне використання засобів масової інформації; 3) запровадження телефонних гарячих ліній антикорупційної спрямованості. Взаємодія та координація діяльності органів державної податкової служби та інших правоохоронних органів знаходять прояв і в інших напрямках, які потребують окремого розгляду.

## Література

---

1. Столяренко Л. Д. Основы психологии : учеб. пособие / Л. Д. Столяренко. – Ростов/н/Д : Феникс, 1999. – 448 с.
2. Жуковська Ж. О. Залучення населення до співробітництва з міліцією / Ж. О. Жуковська // Вісн. Одес. ін-ту внутр. справ. – Одеса, 2000. – № 1. – С. 20–26.
3. Московець В. І. Взаємодія населення з міліцією: стан та шляхи удосконалення : дис. ... канд. соціол. наук : 22.00.03 / Московець Валерій Іванович ; Харк. ун-т внутр. справ. – Х., 2001. – 196 с.
4. Терських О. М. Взаємодія між міліцією та населенням у сфері охорони громадського порядку: визначення поняття / О. М. Терських // Вісн. Луган. держ. ун-ту внут. справ ім. Е. О. Дідоренка. – Луганськ, 2008. – Спец. вип. № 6. – Ч. 2. – С. 153–161.
5. Бандурка О. М. Міліція й населення: теорія і досвід партнерства : монографія / О. М. Бандурка, О. В. Джафарова. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2004. – 199 с.
6. Заброда Д. Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Заброда Дмитро Григорович. – К., 2005. – 240 с.
7. Інформація відділу внутрішньої безпеки при ДПА у Дніпропетровській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dpa.dp.ua/section.phtml?l1=2&l2=65&l3=15380&arc=1>.