

Оксана ПАРХОМЕНКО-КУЦЕВІЛ,

доктор наук з державного управління,
Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ УДОСКОНАЛЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Автором проаналізовані основні засади функціонування новостворених антикорупційних органів державної влади. Обґрунтовано, що виникла проблема оптимізації функцій даних органів виконавчої влади та створення єдиного потужного державного агентства, яке би займався попередженням та боротьби з корупцією в Україні. Аналізуючи можливі механізми раціоналізації функціонально-організаційної структури суб'єктів протидії корупції та їх взаємодії можна виділити два основних напрями відповідних реформ: раціоналізація завдань та функцій суб'єктів протидії корупції; раціоналізації інституційної побудови суб'єктів протидії корупції та їх взаємодії. Обґрунтовано запровадження діяльності центрального органу виконавчої влади – Державного агентства з питань запобігання та боротьби з корупцією на базі новостворених антикорупційних інституцій.

Ключові слова: *корупція, антикорупційні органи державної влади, службовці, система заходів запобігання та протидії корупції.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Проблеми боротьби та запобігання корупції є важливим та потребують негайного вирішення, оскільки вони блокують якісні реформи системи державного управління, погіршують репутацію України на міжнародній арені, призводять до втрати довіри населення до органів державної влади, а саме головне, погіршують соціально-економічне становище країни та добробут населення України.

На жаль, можна констатувати, що ефективність та результативність антикорупційних органів занадто мала. Окремо стоїть питання протистояння антикорупційних інституцій, відсутність єдиної координації та співпраці.

Крім того, найбільш корумпованими інституціями на думку українців є антикорупційні органи, зокрема: суди (66 %), правоохоронні органи (64 %), державну службу (56 %), а також сферу охорони здоров'я (54 %), Парламент (53 %), політичні партії (45 %), ЗМІ (22 %), громадські організації (20 %) [1].

Таким чином, актуалізується проблема удосконалення діяльності антикорупційних органів, формування ефективної антикорупційної політики в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питанню оптимізації функціонально-організаційної структури суб'єктів протидії корупції приділяють значну увагу значна кількість науковців як вітчизняних, та і зарубіжних. Так, в Україні вивченню окремих складових функціонально-організаційної структури суб'єктів боротьби з корупцією присвятили свої праці М. Бездольний, О. Костенко, Р. Кулаковський, В. Маляренко, М. Мельник, Ю. Мірошник, Є. Невмержицький, І. Печенкін, Є. Скулиш, Н. Шинкаренко та ін.

Наявна функціонально-організаційна структура суб'єктів протидії корупції, а також взаємні зв'язки всередині цієї структури, що не дозволяють забезпечити належний рівень боротьби з корупційними проявами в українському суспільстві. Це зумовлює необхідність раціоналізації цієї структури з метою підвищення її ефективності, а також зниження витрат її функціонування.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті – проведення системного аналізу формування механізмів удосконалення антикорупційних органів державної влади в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Способи організації протидії корупції у різних країнах суттєво відрізняються. В одних дієвими виявилися «класичні» західні схеми запровадження антикорупційного законодавства і створення уповноваженої інституції (організації, установи) з протидії корупції, орієнтованої передусім на виявлення, попередження та припинення корупції у вищих ешелонах влади, активна роль громадянського суспільства у виявленні корупції і забезпеченні «прозорості» державної влади. У ряді країн повноваження щодо виявлення та протидії корупції покладаються на незалежні органи влади – Конституційний Суд (Португалія), Бюро по боротьбі з корупцією (Латвія), адміністративні суди (Чехія), Комісію з питань вирішення

конфліктів (Хорватія), Офіс з питань вирішення конфліктів (Іспанія). При цьому законодавство Латвії, Хорватії, Іспанії та інших країн встановлює певні гарантії незалежності таких органів (особливий порядок формування, гарантії захисту членів відповідних органів від політичного тиску тощо) [8, с. 68]. Окремо слід зазначити корисним досвід Гонконгу, де створена та діє Незалежна комісія проти корупції (НКК), що здійснює свою діяльність в усіх трьох основних напрямках: запобігання корупції, проведення розслідування і просвітня робота [9].

Таким чином, Україна з урахуванням прогресивного світового досвіду подолання та боротьби з корупцією сформувала інноваційні антикорупційні інституції, зокрема, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Державне бюро розслідувань, Вищий антикорупційний суд.

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику [2]. Одним з важливим для суспільства та громадськості функції є перевірка декларацій осіб уповноважених на функції держави або місцевого самоврядування. Зазначена функція майже не реалізується, адже відсутні можливості автоматичної перевірки декларацій таких осіб, що унеможлиблює встановити зловживання своїм службовим становищем та незаконне збагачення. Крім того, реєстр декларацій осіб уповноважених на функції держави або місцевого самоврядування створений у 2015 році, що дає можливість багатьом посадовим особам задекларувати ті доходи, які також були отримані «нечесним шляхом».

У той же час, Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних

правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці [3]. Однак, розслідування корупційних правопорушень відбувається дуже повільно.

На Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (САП) покладаються наступні функції: 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 [7].

Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА), є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення та розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, та з управління активами, на які накладено арешт або які конфісковано у кримінальному провадженні [4]. Про ефективність діяльності даного органу виконавчої влади інформація майже відсутня.

Щодо Державного бюро розслідувань та Вищого антикорупційного суду слід зазначити, що на даний час відбуваються процедури відбору кадрів на посади до цих інституцій та започаткування діяльності цих органів державної влади, тому говорити об'єктивно про їх роль в системі антикорупційних органів на сьогодні неможливо. Слід констатувати, що започаткування діяльності цих антикорупційних інституцій потрібно було здійснювати разом з започаткуванням діяльністю НАЗК, НАБУ, САП, адже виконання таких важливих функцій як реалізація правоохоронної діяльності з метою

запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів [5] та здійснення правосуддя відповідно до визначених законом засад та процедур судочинства з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних із ними злочинів та судового контролю за досудовим розслідуванням цих злочинів, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні [6] гальмує всю діяльність новостворених антикорупційних інституцій.

Тому виникла проблема оптимізації функцій даних органів виконавчої влади та створення єдиного потужного державного агентства, яке би займався попередженням та боротьби з корупцією в Україні.

На думку Н. Шинкаренка, створення антикорупційної структури загальнодержавного масштабу не матиме жодного шансу на успіх, якщо не будуть ретельно опрацьовані організаційно-правові основи її функціонування [10, с. 74].

Аналізуючи можливі механізми раціоналізації функціонально-організаційної структури суб'єктів протидії корупції та їх взаємодії можна виділити два основних напрями відповідних реформ:

- 1) раціоналізація завдань та функцій суб'єктів протидії корупції;
- 2) раціоналізації інституційної побудови суб'єктів протидії корупції та їх взаємодії.

Так, раціоналізація завдань та функцій суб'єктів протидії корупції передбачає усунення дублювання функцій таких органів державної влади, їх раціональний розподіл. Якщо НАЗК виконує функцію попередження корупції, то НАБУ, САП та АРМА виконують роль боротьби з корупцією. Однак, зазначені функції переплетені між собою, так перевірка декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, здійснює НАЗК, зазначені перевірки та відповідні матеріали можуть бути враховані під час проведення певних слідчих дій іншими антикорупційними органами. Теж саме стосується матеріалів НАБУ та АРМА, які потрібні під час перевірки електронних декларацій або незаконного збагачення, перевірки на

конфлікт інтересів тощо. Однак, на даний час відсутні дієві комунікаційні зв'язки між новоствореними антикорупційними інституціями і часто інформація отримується невчасно або взагалі не отримується. Все це перешкоджає реальній боротьбі з корупцією, не дає можливості за короткі терміни здійснити певні важливі перевірки.

Це пов'язано, по-перше, з відсутністю політичної підтримки реальної боротьби з корупцією. По-друге, відсутністю незалежності антикорупційних органів, адже призначення керівників цих органів здійснюється політичними діячами, що в собі несе вже певний конфлікт інтересів. По-третє, процедура призначення керівників антикорупційних органів різна: в НАЗК голову обирають члени НАЗК серед себе, директора НАБУ призначає на посаду Президент України, голову АРМА призначає на посаду Кабінет Міністрів України. Тобто кожний з керівників антикорупційних органів має свої амбіційні плани та стратегічного партнера, водночас не спрямований на плідну співпрацю один з одним.

Раціоналізація інституційної побудови суб'єктів протидії корупції та їх взаємодії передбачає оптимізування системи антикорупційних органів та визначення координації між ними. На жаль слід констатувати, що з моменту реформування системи антикорупційних органів рівень корупції в Україні не зменшився, водночас, діяльність антикорупційних інституцій демонструє низький рівень притягнення до відповідальності осіб, які вчинили корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення, крім того, можна спостерігати постійні конфлікти між очільниками антикорупційних органів, відсутність дієвої комунікації в системі формування та реалізації антикорупційної політики.

Аналіз сучасного стану діяльності антикорупційних органів демонструє повільність їх розвитку та становлення, відсутність реальних організаційно-правових механізмів їх діяльності, відсутність єдиної комунікації між новоствореними антикорупційними органами та посилення державного

контролю над рішеннями та діями, які приймаються антикорупційними органами.

Тому, на нашу думку, назріла реально потреба у переосмисленні ролі цих антикорупційних органів та їх раціоналізації, зокрема, доцільно було б запровадити діяльність центрального органу виконавчої влади – Державного агентства з питань запобігання та боротьби з корупцією на базі новостворених антикорупційних інституцій, що надало б можливість створити потужний механізм запобігання та боротьби з корупцією в Україні.

Так, на нашу думку, очолювати Державне агентство з питань запобігання та боротьби з корупцією повинен керівник з відповідною освітою, досвідом роботи, який ніколи не працював на керівних посадах в органах державної влади та є політично нейтральним. Призначення такого очільника слід здійснювати через створення комісії з представників міжнародних організацій, громадськості, науковців при Верховній Раді України. Після обрання такого керівника, рішення затверджується на засіданні Верховної Ради України.

Слід звернути увагу, що Директор *Бюро із запобігання і боротьби проти корупції Латвії* призначається строком на п'ять років Парламентом за поданням Кабінету міністрів. З цією метою Кабінет міністрів може сформувати відбіркову комісію. Така комісія була створена у 2003 році. До неї увійшли Прем'єр-міністр, представники Міністерства юстиції, Міністерства фінансів, Міністерства внутрішніх справ, Адміністрації Президента, Державної аудиторської служби, Генеральної прокуратури і Парламенту; представники відділення “Трансперенсі Інтернешнл” у Латвії брали участь як спостерігачі. Після оголошення про відкриття вакансії було отримано 26 заяв від претендентів. Їхні імена та резюме були опубліковані для широкого обговорення [9].

Для забезпечення незалежності існування Державного агентства з питань запобігання та боротьби з корупцією слід врегулювати питання

підзвітності. Так, на нашу думку, підзвітний цей керівник повинен бути лише народові України, а не високопосадовцям.

Було б доцільно сформувати зазначене агентство на кшталт Бюро із запобігання і боротьби проти корупції Латвії та визначити за цим органом державної влади наступні функції:

Щодо запобігання корупції:

розроблення і координація виконання національної програми боротьби проти корупції;

отримання і розгляд скарг громадян, проведення розслідування за зверненням Президента, Кабінету міністрів, Парламенту і Генерального прокурора;

аналіз результатів розгляду скарг, розслідувань, заяв, практики запобігання корупції і правопорушень, виявлених державними органами, і направлення пропозицій щодо усунення недоліків до міністерств та інших органів державної влади;

розроблення методології превентивних заходів з боротьби проти корупції у публічних установах національного і регіонального рівнів та в приватному секторі;

аналіз чинного законодавства, підготовка пропозицій щодо змін до законів та розроблення проектів нових законів;

контроль за виконанням Закону “Про запобігання корупції”, інших нормативно-правових актів, які регулюють обов’язки державних службовців, включно з перевіркою декларацій державних службовців;

просвітницька робота серед населення щодо прав осіб та етики, поширення інформації про тенденції та виявлені правопорушення у сфері корупції, проведення опитувань і аналізу суспільної думки;

розроблення і координація програм міжнародної допомоги, координація міжнародної співпраці і аналіз досвіду інших країн;

надання інформації і рекомендацій щодо запобігання корупції до Ради із запобігання корупції та злочинності за її запитом [9].

Щодо боротьби проти корупції і розслідування злочинів:

виявлення і розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із корупцією на публічній службі, передбачених Кримінальним кодексом, відповідно до вимог чинного законодавства;

притягнення до адміністративної відповідальності публічних службовців та застосування санкцій за адміністративні правопорушення у сфері запобігання корупції;

відповідно до закону, інші державні органи, які мають слідчі повноваження, зобов'язані сприяти у проведенні розслідувань [9].

Таким чином, до структури Державного агентства з питання запобігання та боротьби з корупцією входитимуть два основних підрозділи:

щодо запобігання корупції;

щодо боротьби з корупцією.

Це надасть можливість скоординувати діяльність щодо запобігання та подолання корупції, мінімізувати проблеми з комунікаціями в антикорупційних органах, оптимізувати структуру антикорупційного органу.

Висновки. У статті проаналізовані основні засади функціонування новостворених антикорупційних органів державної влади. Обґрунтовано, що виникла проблема оптимізації функцій даних органів виконавчої влади та створення єдиного потужного державного агентства, яке би займався попередженням та боротьби з корупцією в Україні. Аналізуючи можливі механізми раціоналізації функціонально-організаційної структури суб'єктів протидії корупції та їх взаємодії можна виділити два основних напрями відповідних реформ: раціоналізація завдань та функцій суб'єктів протидії корупції; раціоналізації інституційної побудови суб'єктів протидії корупції та їх взаємодії. Обґрунтовано запровадження діяльності центрального органу виконавчої влади – Державного агентства з питання запобігання та боротьби з корупцією на базі новостворених антикорупційних інституцій.

У перспективі подальших розвідок передбачено здійснити ґрунтовний аналіз закордонного досвіду становлення та розвитку антикорупційних інституцій за кордоном.

Список використаної літератури

1. Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності у контексті сучасної антикорупційної стратегії : дис...д-ра юрид. наук : 12.00.08. К, 2015. 480 с.
2. Закон України про запобігання корупції URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення 01.07.2018 р.)
3. Закон України про Національне антикорупційне бюро України URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>
4. Закон України про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/772-19> дата звернення 01.07.2018 р.)
5. Закон України про Державне бюро розслідувань URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19> (дата звернення 10.08.2018 р.).
6. Закон України про Вищий антикорупційний суд URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19> (дата звернення 10.08.2018 р.).
7. Закон України про прокуратуру URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18?find=1&text=%E0%ED%F2%E8%EA%EE%F0#w11> (дата звернення 07.09.2018 р.)
8. Скулиш Є. Державне бюро розслідувань як спеціально уповноважений суб'єкт протидії корупції. Вісник Національної академії прокуратури України. 2013. № 3. С. 68–72.
9. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Організація економічного співробітництва і розвитку; Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. *Official website of The Organisation for Economic Cooperation and Development*. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf> (дата звернення 31.10.2018)
10. Шинкаренко Н. В. Національне Антикорупційне бюро України як суб'єкт запобігання корупції. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Вип. 2(11). С. 74–77.

Пархоменко-Куцевол О. Теоретические основы формирования механизмов совершенствования антикоррупционных органов государственной власти в Украине

Автором проанализированы основные принципы функционирования новосозданных антикоррупционных органов государственной власти. Обосновано, что возникла проблема оптимизации функций данных органов исполнительной власти и создания единого мощного государственного агентства, которое бы занималось предупреждением и борьбой с коррупцией в Украине. Анализируя возможные механизмы рационализации функционально-организационной структуры субъектов противодействия коррупции и их взаимодействия можно выделить два основных направления

соответствующих реформ: рационализация задач и функций субъектов противодействия коррупции; рационализации институциональной построения субъектов противодействия коррупции и их взаимодействия. Обоснованно введения деятельности центрального органа исполнительной власти – Государственного агентства по вопросу предупреждения и борьбы с коррупцией на базе новосозданных антикоррупционных организаций.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционные органы государственной власти, служащие, система мер предупреждения и противодействия коррупции.

Parkhomenko-Kutsevil O. Theoretical Foundations of Forming Mechanisms of Improving Anti-Corruption Authorities of the State Power in Ukraine

The author analyzed the basic principles of functioning of newly created anti-corruption bodies of state power. The article substantiates that there was a problem of optimizing the functions of this executive body and creating a single powerful state agency that would be involved in preventing and combating corruption in Ukraine. Analyzing possible mechanisms for rationalization of the functional and organizational structure subjects of struggle for corruption and their interaction, two main directions of the relevant reforms can be distinguished: rationalization of tasks and functions of actors of combating corruption; the rationalization of the institutional building of counter-corruption actors and their interaction. The introduction of the activities of the central executive authority – the State Agency for the Prevention and Combating of Corruption on the basis of newly created anti-corruption institutions - was determined by the author.

Key words: corruption, anti-corruption state bodies, employees, system of measures for preventing and counteracting corruption.