

Оксана ПАРХОМЕНКО-КУЦЕВІЛ

Міжрегіональна Академія управління персоналом

РОЗВИТОК СИСТЕМИ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ІНСТИТУЦІЙ В УКРАЇНІ

Аналізується система антикорупційних органів України. Розглядаються основні функції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Державного бюро розслідувань, Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Вищого антикорупційного суду. Визначаються проблеми в системі роботи органів державної влади, пропонуються шляхи взаємодії зазначених органів державної влади. Обґрунтовується необхідність прийняття системного нормативно-правового акта України щодо реалізації антикорупційної політики із зазначенням ролі кожного антикорупційного органу, критеріїв його ефективності та результативності, показників виконання антикорупційних заходів.

Ключові слова: корупція, державна політика у сфері запобігання корупції, антикорупційні органи, службовці, система заходів запобігання та протидії корупції.

Oksana Parkhomenko-Kutsevil. Development of the system of anti-corruption institutions in Ukraine

The system of anti-corruption bodies of Ukraine is analyzed. The main functions of the Special Anti-Corruption Prosecutor's Office, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the National Agency Corruption Prevention, the State Investigation Bureau, the National Agency of Ukraine for finding, tracing and management of assets derived from corruption and other crimes and the Supreme Anticorruption Court are considered. The problems in the system of state authorities' activity are defined; different ways of interaction of these state power bodies are suggested. It is proved the necessity of adoption of a system legal normative act of Ukraine on the implementation of anticorruption policy, indicating the role of each anti-corruption body, criteria for its effectiveness and effectiveness, indicators of implementation of anti-corruption measures.

Key words: corruption, state policy in the field of prevention of corruption, anti-corruption bodies, employees, system of measures for preventing and combating corruption.

Стрімкий розвиток корупції заважає проведенню важливих реформ сучасного українського суспільства, економічному розвитку нашої держави, формуванню позитивного міжнародного іміджу України.

Слід констатувати, що найбільш корумпованими українці називають саме ті інституції, які покликані боротися з корупцією, – суди (66 %), правоохоронні органи (64 %), державну службу (56 %), сферу охорони здоров'я (54 %), парламент (53 %), політичні партії (45 %), ЗМІ (22 %), громадські організації (20 %) [1].

Проблеми запобігання та подолання корупції сьогодні розглядають науковці, громадськість, міжнародні організації, водночас єдиної думки стосовно формування ефективних механізмів запобігання та подолання корупції не існує. Одна група науковців вважає ефективними механізмами саме запобігання корупції, на неї повинна бути спрямована державна політика, інші зауважують на якісному формуванні кадрового складу фахівців, які працюватимуть у системі публічного управління. Є також думка щодо посилення кримінальної відповідальності за корупційне та пов'язане з корупцією правопорушення. Дійсно, усі ці механізми є актуальними, однак, на нашу думку, слід сформувати потужний інститут антикорупційних органів, який би формував та реалізовував системно та планомірно антикорупційну політику, корегував основні методи та механізми запобігання та подолання корупції.

Висвітленню різних аспектів проблем корупції та вдосконаленню вітчизняного антикорупційного законодавства присвячено праці таких науковців: Ю. Баулін, В. Боднар, О. Бусол, В. Василевич, В. Глушков, В. Голіна, О. Джу́жа, О. Житний, А. Закалюк, О. Кальман, В. Козленко, О. Костенко, О. Кулик, О. Литвинов, М. Мельник, А. Савченко, В. Шаку́н та ін. Водночас на сьогодні виникла реальна потреба в системному вивченні проблеми формування сучасних антикорупційних органів. Лише фрагментарно питання становлення окремих антикорупційних органів, зокрема Національного антикорупційного бюро України, аналізується в дисертаційному дослідженні В. Козленко [10].

У зв'язку із цим актуалізується проблема системного аналізу формування та розвитку антикорупційних органів України. Крім того, недостатньо вивчена співпраця та розвиток новостворених антикорупційних органів, однак саме антикорупційні органи впливають на розвиток громадянського суспільства та впровадження основних реформ у державі.

Мета статті – системний аналіз формування та розвитку антикорупційних органів України.

Сьогодні стрімко розвиваються новостворені антикорупційні органи. У 2015 р., коли Президент України своїм указом призначив А. Ситника директором Національного антикорупційного бюро України [11], розпочинається становлення та розвиток зазначеної інституції. Згідно з наказом Генерального прокурора України 22 вересня 2015 р. в структурі Генеральної прокуратури України утворено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру. Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» запроваджено діяльність одного з ключових антикорупційних органів – Національного агентства з питань запобігання корупції, який був започаткований у 2016 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів України був призначений Голова Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів [9] і з цього часу розпочалося становлення зазначеного вище органу державної влади. Таким чином, протягом 2015 – 2016 рр. були утворені основні антикорупційні інституції.

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є органи прокуратури та Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції. Водночас у зазначеному законі не враховані інші органи, які займаються формуванням та реалізацією антикорупційної політики. Так, на сьогодні також створені та діють Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, формуються Вищий антикорупційний суд та Державне бюро розслідувань.

Таким чином, можна виокремити такі органи державної влади, що формують та реалізують антикорупційну політику:

- 1) органи прокуратури, у тому числі Спеціалізована антикорупційна прокуратура;
- 2) органи Національної поліції України;
- 3) Національне антикорупційне бюро України;
- 4) Національне агентство з питань запобігання корупції;
- 5) Державне бюро розслідувань;
- 6) Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів;
- 7) Вищий антикорупційний суд.

Проаналізуємо детально основні функції та роль зазначених органів у системі реалізації антикорупційної політики. Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» до системи прокуратури України входить, зокрема, Спеціалізована антикорупційна

прокуратура. На Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру покладаються такі функції:

- 1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України;
- 2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;
- 3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями [10].

До повноважень антикорупційних прокурорів належить також надання дозволу на початок розслідування детективами Національного антикорупційного бюро України та рішення про передачу розслідуваної справи до суду.

Таким чином, у нормативно-правових документах передбачена тісна співпраця Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з Національним антикорупційним бюро України.

Національне антикорупційне бюро України 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 бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці [7].

У чинному законодавстві України встановлена співпраця Національного антикорупційного бюро України з іншими антикорупційними органами. Так, Національне антикорупційне бюро України 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 («відмиванню») доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, та іншими державними органами. Водночас не визначені механізми та конкретні дії під час співпраці, що створює проблеми в частині забезпечення реалізації антикорупційних механізмів.

Важливим є те, що в структурі Національного антикорупційного бюро України передбачено запровадження діяльності територіальних відділів, що надає можливість системно вирішувати питання попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень у регіонах. Наприклад, уже створені й діють територіальні підрозділи, які виявляють корупційні злочини на місцях.

Національне агентство з питань запобігання корупції є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику [5]. Однією з важливих для суспільства та громадськості функцією є перевірка декларацій осіб, уповноважених на функції держави або місцевого самоврядування. Однак на сьогодні ця функція майже не реалізується, декларації перевіряються повільно.

Законом України «Про Державне бюро розслідувань» запроваджена діяльність Державного бюро розслідувань, яке є центральним органом виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції.

Державне бюро розслідувань вирішує завдання із запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування:

- злочинів, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до частини першої ст. 9 Закону України «Про державну службу»,

особами, посади яких віднесено до першої – третьої категорій посад державної служби, судьями та працівниками правоохоронних органів, крім випадків, коли ці злочини віднесено до підслідності детективів Національного антикорупційного бюро України;

– злочинів, вчинених службовими особами Національного антикорупційного бюро України, заступником Генерального прокурора – керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України;

– злочинів проти встановленого порядку несення військової служби (військових злочинів), крім злочинів, передбачених ст. 422 Кримінального кодексу України [4].

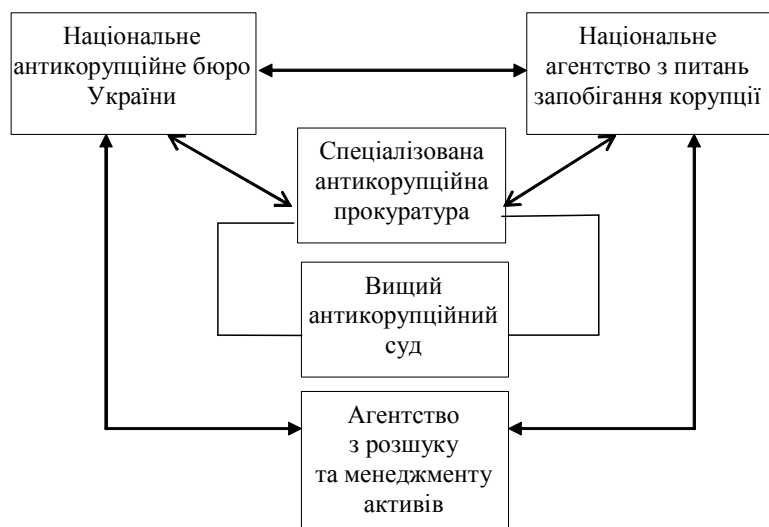
Крім того, прийнято Закон України «Про Вищий антикорупційний суд України», який передбачає запровадження діяльності Вищого антикорупційного суду України. Завданням Вищого антикорупційного суду є здійснення правосуддя відповідно до визначених законом засад та процедур судочинства з метою захисту особи, 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 [3]. На сьогодні тільки планується запровадження діяльності цього органу державної влади. Виникають проблеми, пов'язані з відсутністю відповідних фахівців у цій галузі, відсутністю досвіду формування саме такого суду, відсутністю системного бачення роботи Вищого антикорупційного суду.

Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, 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 в кримінальному провадженні. З метою виявлення та розшуку активів зазначене агентство: вживає відповідно до звернень органів, що здійснюють досудове розслідування, прокуратури, судів заходів до виявлення та розшуку активів, взаємодіє із цими органами з метою накладення арешту на такі активи та їх конфіскації; здійснює міжнародне співробітництво з відповідними органами іноземних держав у частині обміну досвідом та інформацією з питань, пов'язаних з виявленням, розшуком та управлінням активами; забезпечує співробітництво з міжнародними, міжурядовими організаціями, мережами, діяльність яких спрямована на забезпечення міжнародного співробітництва у сфері виявлення, розшуку та управління активами, у тому числі з Камденською міжвідомчою мережею з питань повернення активів (CARIN), та представляє Україну в цій організації [6].

Водночас слід констатувати, що в Україні хоч і створені антикорупційні органи, однак діяльність цих органів неефективна, відсутні результати діяльності, скоординовані дії в реалізації основних антикорупційних заходів, що, у свою чергу, формує негативне ставлення громадськості до таких новостворених інституцій. Це пов'язано з багатьма факторами: по-перше, відсутністю спеціально підготовлених фахівців, які реалізовуватимуть антикорупційну політику, обізнані в питаннях запобігання та подолання корупції, мають відповідну кваліфікацію та досвід діяльності; по-друге, відсутністю досвіду діяльності та інституційної спроможності зазначених органів, оскільки це новостворені органи, вони формують свою діяльність з урахуванням досвіду європейських та світових практик, що не завжди спрацьовує. В Україні характер корупції відрізняється від корупційних проявів в інших країнах, тому слід враховувати національні особливості прояву корупції. По-третє, зазначені органи повільно розпочали свою діяльність, оскільки дуже довго формувався їх кадровий склад. Зокрема, Національне агентство з питань запобігання

корупції понад рік працювало не в повному складі (призначено 4 члени цього агентства з 5), до сьогодні повністю не укомплектований кадровий склад Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, а також Державного бюро розслідувань. По-четверте, відсутня взаємодія зазначених органів, яка повинна бути врегульована в чинних нормативно-правових документах, водночас антикорупційні інституції дублюють діяльність одна одної. Це стосується складання адміністративних протоколів, нагляду за дотриманням законодавства в частині заповнення декларацій, а також конфлікту інтересів тощо.

На нашу думку, співпрацю антикорупційних органів можна зобразити схематично (рисунок).



Механізм співпраці антикорупційних органів

З метою формування єдиних засад запобігання та протидії корупції передбачається здійснювати обмін інформаційними базами в межах компетенції органів Національного антикорупційного бюро, Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Крім того, необхідно посилити співпрацю між Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою та іншими антикорупційними органами для формування баз даних осіб, які вчинили корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення.

Отже, у статті проаналізовані антикорупційні інституції в системі органів державної влади як механізм запобігання та подолання корупції в Україні. Слід констатувати, що створені інституції не виконують своєї ролі, а саме запобігання та протидії корупції, їх діяльність критикують іноземні експерти та громадськість. Тому виникла потреба в систематизації ролі зазначених інституцій, формуванні пріоритетів розвитку державної антикорупційної політики, прийнятті системного нормативно-правового акта України щодо реалізації антикорупційної політики із зазначенням ролі кожного антикорупційного органу, критеріїв його ефективності та результативності, показників виконання антикорупційних заходів. Формування спільної та єдиної діяльності антикорупційних органів є основою якісної боротьби з корупцією, мінімізації її проявів.

У перспективі подальших розвідок передбачається проаналізувати закордонний

досвід формування антикорупційних органів, систематизувати досвід запобігання та протидії корупції за кордоном.

Список використаних джерел / List of references

1. **Бусол О. Ю.** Протидія корупційній злочинності у контексті сучасної антикорупційної стратегії : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / Бусол Олена Юріївна. – Київ, 2015. – 480 с. [Busol O. Yu. Protydiia koruptsiinii zlochynnosti u konteksti suchasnoi antykoruptsiinoi stratehii : dys. ... d-ra yuryd. nauk : 12.00.08 / Busol Olena Yuriivna. – Kyiv, 2015. – 480 s.].

2. **Козленко В. Г.** Адміністративно-правові основи Національного антикорупційного бюро України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Козленко Володимир Григорович. – Дніпро, 2016. – 209 с. [Kozlenko V. H. Administratyvno-pravovi osnovy Natsionalnoho antykoruptsiinoho biuro Ukrainy : dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07 / Kozlenko Volodymyr Hryhorovych. – Dnipro, 2016. – 209 s.].

3. **Про вищий антикорупційний суд** : Закон України від 7 черв. 2018 р. № 2447-VIII. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2447-19> [Pro vyshchy antykoruptsiinyi sud : Zakon Ukrainy vid 7 cherv. 2018 r. № 2447-VIII. – Rezhym dostupu : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2447-19>].

4. **Про Державне бюро розслідувань** : Закон України від 12 листоп. 2015 р. № 794-VIII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-19> [Pro Derzhavne biuro rozsliduvan : Zakon Ukrainy vid 12 lystop. 2015 r. № 794-VIII. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-19>].

5. **Про запобігання корупції** : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> [Pro zapobihannia koruptsii : Zakon Ukrainy vid 14 zhovt. 2014 r. № 1700-VII. – Rezhym dostupu : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>].

6. **Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів** : Закон України від 10 листоп. 2015 р. № 772-VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/772-19> [Pro Natsionalne ahentstvo Ukrainy z pytan vyavlennia, rozshuku ta upravlinnia aktyvamy, oderzhanymy vid koruptsiinykh ta inshykh zlochyniv : Zakon Ukrainy vid 10 lystop. 2015 r. № 772-VIII. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/772-19>].

7. **Про Національне антикорупційне бюро України** : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> [Pro Natsionalne antykoruptsiine biuro Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 14 zhovtnia 2014 r. № 1698-VII. – Rezhym dostupu : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>].

8. **Про призначення А. Ситника** Директором Національного антикорупційного бюро України : Указ Президента від 16 квіт. 2015 р. № 218. – Режим доступу : <https://www.president.gov.ua/documents/2182015-18865> [Pro pryznachennia A. Sytnyka Dyrektorom Natsionalnoho antykoruptsiinoho biuro Ukrainy : Ukaz Prezydenta vid 16 kvit. 2015 r. № 218. – Rezhym dostupu : <https://www.president.gov.ua/documents/2182015-18865>].

9. **Про призначення Янчука А. В.** Головою Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 груд. 2016 р. № 924-р. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249571426> [Pro pryznachennia Yanchuka A. V. Holovoiu Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan vyavlennia, rozshuku ta upravlinnia aktyvamy, oderzhanymy vid koruptsiinykh ta inshykh zlochyniv : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 7 hrud. 2016 r. № 924-r. – Rezhym dostupu : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249571426>].

10. **Про прокуратуру** : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1679-VII. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18?find=1&text=%E0%ED%F2%E8%EA%EE%F0#w11> [Pro prokuraturu : Zakon Ukrainy vid 14 zhovt. 2014 r. № 1679-VII. – Rezhym dostupu : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18?find=1&text=%E0%ED%F2%E8%EA%EE%F0#w11>].

Надійшла до редколегії 21.09.18