

УДК 343.341

ФОРМУВАННЯ СУЧАСНИХ МЕХАНІЗМІВ УДОСКОНАЛЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна,
доктор наук з державного управління,
завідувач кафедри публічного
адміністрування (Міжрегіональна
Академія управління персоналом,
м. Київ, Україна)

Автором проаналізовані основні засади функціонування новостворених антикорупційних органів державної влади. 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 та раціоналізація інституційної побудови суб'єктів протидії корупції та їх взаємодії. 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: перевірку 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. Те саме стосується матеріалів НАБУ та АРМА, які потрібні під час перевірки електронних декларацій або незаконного збагачення, перевірки на конфлікт інтересів тощо. Однак нині 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 змоги за короткі терміни здійснити певні важливі перевірки. Раціоналізація інституційної побудови суб'єктів протидії корупції та їх взаємодії передбачає оптимізацію системи антикорупційних органів та визначення координації між ними. 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.

FORMATION OF MODERN MECHANISMS OF IMPROVEMENT OF ANTI-CORRUPTION BODIES OF THE STATE AUTHORITY IN UKRAINE

Parkhomenko-Kutsevil Oksana Ihorivna,
Doctor of Public Administration,
Head of the Department of Public
Administration (Interregional Academy
of Personnel Management, Kyiv, Ukraine)

The author analyzes the basic principles of functioning of newly created anti-corruption bodies of state power. Analyzing possible mechanisms for rationalization of the functional and organizational structure of counteractors and their interaction, two main directions of the relevant reforms can be distinguished: rationalization of tasks and functions of actors of combating corruption; rationalizing the institutional building of counteracting corruption

actors and their interaction. Rationalization of the tasks and functions of the subjects of combating corruption involves eliminating duplication of functions of such bodies of state power, their rational distribution. If NACP performs the function of preventing corruption, then NABU, SAP and ARMA act as anti-corruption measures. However, these functions are interwoven, so checking the declarations of persons authorized to perform functions of the state or local self-government, carried out by the NACP, the said checks and related materials may be taken into account during the conduct of certain investigatory actions by other anti-corruption bodies. The same applies to NABU and ARMA materials required when verifying electronic declarations or illegal enrichment, conflict of interest checks, etc. However, there are currently no effective communication links between newly created anti-corruption institutions and often information is not received on time or not at all. All of this impedes the actual fight against corruption, does not allow for certain important inspections to be carried out within a short time. The rationalization of the institutional building of counter-corruption actors and their interaction involves optimizing the system of anti-corruption bodies and determining the coordination between them. The implementation of the central executive body – the State Agency for the Prevention and Fighting of Corruption on the basis of newly created anti-corruption institutions – was grounded.

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

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 низці 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 із 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). Окремо варто зазначити корисний 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 [8, с. 68].

Найбільш корумпованими інституціями, на думку українців, є антикорупційні органи, зокрема суди (66%), правоохоронні органи (64%), державна служба (56%), а також сфера 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.

Питанню оптимізації функціонально-організаційної структури суб'єктів протидії корупції приділяють значну увагу чимало науковців, як вітчизняних, та і зарубіжних. Так, в Україні вивченню окремих складників функціонально-організаційної структури суб'єктів боротьби з корупцією присвятили свої праці М. Бездольний, О. Костенко, Р. Кулаковський, В. Малярєнко, 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 дають змоги 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.

Мета статті – проведення системного аналізу формування механізмів удосконалення антикорупційних органів державної влади в Україні.

Способи організації протидії корупції у 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, активну роль громадянського суспільства у виявленні корупції і забезпеченні «прозорості» державної влади. У низці 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 із 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 варто 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]. Однією із важливих для суспільства та громадськості функцій 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 встановлення зловживання своїм службовим становищем та незаконне збагачення. Крім того, реєстр декларацій осіб, уповноважених на функції держави або місцевого самоврядування, створений у 2015 р., що дає змогу багатьом посадовим особам задекларувати ті доходи, які також були отримані «нечесним шляхом».

Водночас Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, належних 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 такі 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 конфісковано у кримінальному провадженні [4]. Про ефективність діяльності цього органу виконавчої влади інформація майже відсутня.

Щодо Державного бюро розслідувань та Вищого антикорупційного суду варто зазначити, що нині відбуваються процедури відбору кадрів на посади до цих інституцій та започаткування діяльності цих органів державної влади, тому говорити об'єктивно про їхню роль у системі антикорупційних органів не можна. Варто констатувати, що започаткування діяльності цих антикорупційних інституцій треба було здійснювати разом із започаткуванням діяльності 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 цих органів виконавчої влади та створення єдиного потужного державного агентства, яке б займалося 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) раціоналізація інституційної побудови суб'єктів протидії корупції та їхньої взаємодії.

Так, раціоналізація завдань та функцій суб'єктів протидії корупції передбачає усунування 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: перевірку 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. Те саме стосується матеріалів НАБУ та АРМА, які потрібні під час перевірки електронних декларацій або незаконного збагачення, перевірки на конфлікт інтересів тощо. Однак нині 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 змоги за короткі терміни здійснити певні важливі перевірки.

Це пов'язано, по-перше, з відсутністю політичної підтримки реальної боротьби з корупцією, по-друге, з 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 із членів НАЗК, директора НАБУ призначає на посаду Президент України, голову АРМА призначає на посаду Кабінет

Міністрів України. Тобто кожен із керівників антикорупційних органів має свої амбіційні плани та стратегічного партнера і водночас не націлений на плідну співпрацю.

Раціоналізація інституційної побудови суб'єктів протидії корупції та їх взаємодії передбачає оптимізацію системи антикорупційних органів та визначення координації між ними. На жаль, треба 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 реальна 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 дало б змогу створити потужний механізм запобігання та боротьби з корупцією в Україні.

Так, на нашу думку, очолювати Державне агентство з питань запобігання та боротьби з корупцією має керівник із відповідною освітою, досвідом роботи, який ніколи не працював на керівних посадах в органах державної влади та є політично нейтральним. Призначення такого очільника треба 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.

Варто звернути увагу, що Директор *Бюро із запобігання і боротьби проти корупції Латвії* призначається строком на п'ять років Парламентом за поданням Кабінету міністрів. Із цією метою Кабінет Міністрів може сформувати відбіркову комісію. Така комісія була створена у 2003 р. 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].

З метою забезпечення незалежності існування Державного агентства з питань запобігання та боротьби з корупцією варто врегулювати питання підзвітності. Так, на нашу думку, підзвітним цей керівник має 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 такі функції:

1) *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 із боротьби проти корупції у публічних установах національного і регіонального рівнів та 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 й аналіз досвіду інших країн;
- надання інформації і рекомендацій щодо запобігання корупції до Ради із запобігання корупції та злочинності за її запитом [9];

2) *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 питань запобігання та боротьби з корупцією входитимуть два основних підрозділи:

- запобігання корупції;
- боротьби з корупцією.

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

У статті проаналізовані основні засади функціонування новостворених антикорупційних органів державної влади. Обґрунтовано, що виникла проблема оптимізації функцій цих органів виконавчої влади та створення єдиного потужного державного агентства, яке б займалося попередженням та боротьбою 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, раціоналізація 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.

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

Список використаних джерел:

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. Про запобігання корупції: Закон України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення 01.07.2018 р.)
3. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>
4. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/772-19> (дата звернення 01.07.2018 р.)

5. Про Державне бюро розслідувань: Закон України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19> (дата звернення 10.08.2018 р.).
6. Про Вищий антикорупційний суд: Закон України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19> (дата звернення 10.08.2018 р.).
7. Про прокуратуру: Закон України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18?find=1&text=%E0%ED%E2%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.

УДК 342.9

ХАРАКТЕРИСТИКА КОМПЕТЕНЦІЇ СУБ'ЄКТІВ РОЗРОБЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Ростовська Карина Валеріївна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових
дисциплін юридичного факультету
(Харківський національний університет
імені В.Н. Каразіна, м. Харків, Україна)

У статті досліджуються проблемні питання стосовно компетенції суб'єктів розроблення державної антикорупційної політики. На підставі аналізу законодавства встановлюється коло суб'єктів, до повноважень яких належить розроблення державної антикорупційної політики, висвітлюються проблеми їх діяльності. Вказано на потребу удосконалення законодавчого регулювання їхнього правового статусу. Звертається увага на те, що актуальним є питання забезпечення налагодженої співпраці всіх суб'єктів розроблення державної антикорупційної політики щодо підготовки законопроектів державної антикорупційної політики.

У статті акцентовано на тому, що питання про компетенцію органів публічної влади належить до «базових» не тільки в юридичній науці, а й у публічному управлінні та адмініструванні. Закріплення за органами публічної влади визначеної компетенції є одним зі способів державного регулювання їхніх дій, організації та впорядкування їхньої діяльності, що дає змогу визначити, як і якою мірою той чи інший орган публічної влади виконує свою роль, які має відносини з державними структурами, громадськими інститутами.

Саме тому актуальність і важливість питання компетенції суб'єктів державної антикорупційної політики є незаперечною і безпосередньо пов'язаною з процесами боротьби з корупцією.

Проаналізувавши повноваження вищенаведених суб'єктів із питань розроблення державної антикорупційної політики, не можна не звернути увагу на наявні проблеми,