

УДК 343.341

О. І. Пархоменко-Куцевілдоктор наук з державного управління,
завідувач кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ПРОБЛЕМ РЕФОРМУВАННЯ СУЧАСНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено проблемам розвитку інноваційних антикорупційних органів державної влади. Автором класифіковано проблеми розвитку антикорупційних інституцій державної влади. По-перше, відсутність спеціально підготовлених фахівців, які б були обізнані в питаннях не тільки правознавства, але й формування та розвитку державної політики, вміли проводити фінансовий аудит, співставляти дані. По-друге, відсутня система аудиту ефективності та результативності самих антикорупційних інституцій. По-третє, відсутні реальні механізми покарання за корупційні правопорушення. По-четверте, відсутній інститут добровільної конфіскації коштів за умови неможливості пояснити походження статків. По-п'яте, досі не сформовано антикорупційний суд.

Ключові слова: корупція, антикорупційні інституції, громадянське суспільство, антикорупційна державна політика, запобігання та боротьба з корупцією.

Постановка проблеми. Проблеми запобігання та боротьби з корупцією є важливими пріоритетами в державній політиці України. Саме таке явище, як корупція, гальмує реформування сучасного українського суспільства, погіршує соціально-економічне становище держави, негативно впливає на всі сфери життєдіяльності національного суспільства.

Одним із пріоритетних напрямів і стратегій у державній антикорупційній політиці є створення та розвиток інноваційних антикорупційних інституцій. Однією з важливих засад формування таких інноваційних інституцій є їх незалежність і професійність.

Протягом 2015–2018 років було створено Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, Державне бюро розслідувань, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Вищий Антикорупційний суд. Водночас ефективності від антикорупційної політики поки що немає.

Тому виникла нагальна необхідність проаналізувати проблеми, які пов'язані з формуванням і розвитком інноваційних антикорупційних органів державної влади в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблему запобігання та подолання корупції

аналізують учені в різних галузях науки, зокрема правознавці, політологи, соціологи, психологи, державні управлінці та інші. Зокрема, проблеми, які пов'язані з формуванням і розвитком інноваційних антикорупційних органів державної влади в Україні, аналізують такі вчені: С. Александров, В. Андріанов, Л. Багрій-Шахматов, О. Банчук, І. Бачинський, В. Белік, В. Берзнер, О. Бондарчук, О. Дудоров, О. Дульський, А. Закалюк, Т. Іленок, О. Кальман, М. Камлик, С. Клімова, І. Козьяков, О. Костенко, В. Кузьменко, О. Куриленко, К. Лалаян, О. Ленкевич, В. Литвиненко, О. Лук'янов, О. Маркеева, М. Мельник, О. Михайльченко, А. Мовчан, О. Мусієнко, Є. Невмержицький, А. Новак, В. Пелішенко, С. Петрашко, Ю. Рубинский, О. Рябченко, А. Савенков, С. Серьогін, О. Сінчук, Л. Ситник, Є. Скулиш, В. Соловійов, А. Суббот, В. Трепак, Т. Ульбашев, М. Фоміна, М. Хавронюк, Н. Ченшова, О. Юрченко, С. Яковенко, М. Ярошенко, І. Яцків та інші.

Питанню оптимізації функціонально-організаційної структури суб'єктів протидії корупції значну увагу приділяє велика кількість науковців – як вітчизняних, так і зарубіжних. В Україні вивченню окремих складників функціонально-організаційної структури суб'єктів боротьби з корупцією присвятили свої праці М. Бездольний, О. Костенко, Р. Кулаковський, М. Мельник, Ю. Мірошник, І. Печенкін, Є. Скулиш та інші вчені.

Водночас сьогодні відсутні теоретико-методологічні підходи до проблем реформування сучасних антикорупційних державних органів в Україні.

Мета статті – проаналізувати теоретико-методологічні підходи до проблем реформування сучасних антикорупційних державних органів в Україні.

Виклад основного матеріалу. У більшості міжнародних антикорупційних документів, що ухвалюються організаціями різного рівня, містяться загальні вказівки, рекомендації, які зобов'язують держави вживати конкретних заходів запобігання та протидії корупції.

Міжнародні правові інструменти, зазначені в цих актах, сприяють поширенню позитивного досвіду боротьби з корупцією та зміцненню міжнародного співробітництва.

У міжнародних документах визначено такі основні функції у сфері боротьби з корупцією: розслідування і кримінальне переслідування, запобігання, освітня та просвітницька робота, координація, моніторинг, дослідження і аналіз. Зазначеним функціям відповідають такі завдання: отримання і розгляд скарг; збирання даних, що стосуються корупції, їх аналіз і проведення розслідування; кримінальне переслідування; застосування адміністративних санкцій; перевірка майнових декларацій; надання допомоги у сфері запобігання корупції; консультування з питань етики; інформування, проведення освітніх і просвітницьких заходів; ведення досліджень; міжнародна співпраця тощо. Ці завдання можуть виконуватися одним або кількома спеціалізованими органами [6].

Зазвичай функції з протидії корупції розподілені між значною кількістю державних інституцій, а ключову роль у цьому відіграють поліція і органи прокуратури, використовуючи правоохоронні засоби. Однак аналіз свідчить, що в деяких державах Східної Європи і Центральної Азії є тенденція до централізації частини функцій із протидії корупції у межах одного відомства; хтось залучає до цієї роботи спеціалізовані самостійні правоохоронні органи з боротьби з корупцією, інші – використовують багатоцільові відомства з боротьби з корупцією, які поєднують превентивні функції та правоохоронні повноваження [6].

Притаманна будь-якій бюрократичній системі схильність до самовідтворення породила надмірну багатофункціональність антикорупційних інституцій. Недостатній розподіл функцій

у цій системі та відсутність чіткого зв'язку між ними досить часто провокує внутрішній конфлікт інтересів у діяльності багатьох антикорупційних органів, що відображається у викривленні інформаційного поля, відсутності синхронізованих дій і складності процедур, які, як правило, малоефективні. Діяльність цих адміністративних структур у сфері суспільних відносин зводиться до політичних замовлень щодо викривання «корупціонерів», викривання «незначних корупційних дій» тощо. Отож відсутня ефективність діяльності створених антикорупційних органів.

Часто боротьба з корупцією є піар-акцією та інформаційною кампанією щодо ролі певного антикорупційного органу державної влади в системі боротьби з корупцією, водночас у реальному житті така боротьба має формальний характер.

Нааявні 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.

Оптимізація антикорупційних органів державної влади – це процес приведення їх до стану, який давав би їм можливість найбільш ефективно виконувати свої завдання, функції, зокрема реалізовувати антикорупційну політику. А головна її місія – це запобігання корупції.

Варто зауважити, що процес утворення спеціальних антикорупційних органів значною мірою нагадує «хаотичне нагромадження», унаслідок якого матиме місце паралелізм у їх роботі та відсутність єдиного центру протидії корупції в державі. За оцінками експертів, низький рівень імплементації нових антикорупційних інструментів залишається одним із головних викликів для ефективного функціонування української антикорупційної системи [1]. Державна влада визначила за необхідне делегувати повноваження у протидії корупції одночасно декільком новоствореним органам: Національному антикорупційному бюро, Національному агентству з питань запобігання корупції, Національній раді з антикорупційної політики, Національному агентству з виявлення, розшуку і управління активами, отриманими від корупційних і інших злочинів, Антикорупційній спеціалізованій про-

куратурі. Водночас залишаються повноваження у протидії цьому суспільно небезпечному феномену іншим підрозділам правоохоронних органів. Нині новостворені органи перебувають на етапі становлення, і саме система першопочатково вжитих заходів має фундаментальне значення для подальшої діяльності [11].

Крім того, створення додаткових антикорупційних інституцій, на думку А. Волошенко, це свого роду світовий прецедент. Зауважимо, що в більшості розвинених країн ефективно протидіють розгулу корупції, не нарощуючи кількості бюрократичних структур, а шляхом системного застосування вже наявних державних регуляторів і сучасних антикорупційних технологій. Було б несправедливо стверджувати, що останнім часом державна нічого не робить для подолання злякисного явища корупції. Але в широко закинуті антикорупційні нетрі поки що потрапляють переважно дрібні порушники й крадії [5].

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

1) раціоналізація завдань і функцій суб'єктів протидії корупції;

2) раціоналізація інституційної побудови суб'єктів протидії корупції та їх взаємодії.

До першої групи треба віднести ті способи раціоналізації відповідної структури, які стосуються перерозподілу наявних напрямів і завдань із протидії корупції, їх об'єднання та скорочення. Друга група – це механізми раціоналізації, що передбачають зміну вертикалі суб'єктів протидії корупції, об'єднання відповідних органів та їх можливу децентралізацію [9, с. 373].

На нашу думку, раціоналізацію антикорупційних органів державної влади треба розглядати у двох аспектах:

1) запобігання корупції, алгоритм дій спрямований на: визначення цільової аудиторії; визначення заходів запобігання корупції; визначення механізмів оцінювання ефективності цих заходів; коригування заходів запобігання корупції;

2) протидія корупції. Міжнародна правова доктрина визначає таку загальну функціональну структуру протидії корупції: кримінальне переслідування за корупційні злочини; заходи запобігання корупції; освітня та просвітницька робота; координація антикорупційної роботи відомств різного рівня; моніторинг виконання

національних програм протидії корупції; дослідження та аналіз стану корупції в державі [3].

Зазначена структура кореспондується з відповідними цілями, завданнями та функціями суб'єктів протидії корупції: 1) формування та розгляд скарг на діяння посадових осіб; 2) збір та аналіз відомостей, які стосуються корупції; 3) аналіз криміногенної обстановки; 4) оперативно-слідча діяльність і здійснення досудового розслідування; 5) кримінальне переслідування; 6) застосування адміністративної відповідальності; 7) проведення досліджень, аналізу та надання допомоги у сфері запобігання корупції; 8) надання консультацій із питань етики; 9) аналіз дотримання антикорупційного законодавства; 10) вивчення майнових декларацій державних службовців та інших публічних суб'єктів; 11) надання інформації, проведення освітніх і просвітницьких заходів; 12) міжнародна співпраця та надання допомоги в антикорупційній сфері [10]. Зазначені завдання можуть виконуватися в межах однієї державної інституції або бути розподілені між декількома державними органами влади.

На думку В. Литвиненка, оптимізувати антикорупційні органи державної влади можна у 5 напрямках: по-перше, перерозподіл основних і другорядних завдань і функцій в антикорупційній сфері; по-друге, підвищення ролі координації у відносинах між різними уповноваженими органами; по-третє, перерозподіл предметної юрисдикції уповноважених органів; по-четверте, оптимізація наявної функціональної структури правоохоронних органів через питання обов'язкової юрисдикції, яке треба вирішувати через застосування критерію малозначності; по-п'яте, спеціалізація повноважень суб'єктів протидії корупції [9, с. 374–380].

Варто звернути увагу, що неможливо передбачити єдину та найбільш оптимальну схему раціоналізації суб'єктів запобігання та протидії корупції.

Міжнародні стандарти у сфері функціонування суб'єктів протидії корупції не містять таких вимог [4].

Розглядаючи можливі схеми раціоналізації функціональної структури суб'єктів протидії корупції, вчені виділяють три можливі способи розподілу відповідних антикорупційних функцій:

1) передача всіх функцій із протидії корупції єдиній системі багаточільових суб'єктів, які мають повноваження правоохоронних органів, а також здійснюють превентивні функції;

2) розподіл функцій із протидії корупції між спеціалізованими управліннями правоохоронних органів;

3) передача функцій запобігання корупції, розроблення політики і координації відповідної діяльності до спеціалізованого органу із залишенням щодо розслідування корупційних правопорушень у загальній системі правоохоронних органів [8].

Перша схема передбачає системний підхід до вирішення наявних проблем функціональної структури суб'єктів протидії корупції, оскільки унеможливує конфлікт юрисдикцій і зосереджує всі відповідні повноваження в межах одного органу. Перша схема дає змогу об'єднати всі три функції – превентивну, репресивну і освітню – у межах одного суб'єкта. Це також прискорює слідчі процеси та усуває необхідність координації між різними інституціями. Водночас такий підхід потребує найбільше витрат [9, с. 382]. На нашу думку, це є раціональною перебудовою та форматуванням антикорупційних інституцій.

Остання схема розподілу повноважень і функцій у сфері протидії корупції передбачає надання спеціалізованому органу тільки функцій із розслідування найбільш значущих і резонансних корупційних справ, а також повноважень із координування та контролю за антикорупційною діяльністю інших суб'єктів (правоохоронних органів, виконавчої влади, місцевого самоврядування тощо) [9, с. 382].

Щодо раціоналізації організаційної структури суб'єктів протидії корупції, то, відповідно, можна виділити два напрями:

1) підвищення рівня формальної та фінансової незалежності уповноважених органів;

2) зміна інституційної структури органів на основі координаційних і реорганізаційних зв'язків [9, с. 383].

Аналізуючи перший напрям оптимізації організаційної структури суб'єктів протидії корупції, зауважимо, що незалежність спеціалізованих суб'єктів протидії корупції вважається основною умовою їх ефективної роботи на належному рівні. Соціальна природа корупції, власне, зумовлює необхідність застосування принципу незалежності під час організації суб'єктів боротьби з нею. Це можна пояснити тим, що в багатьох випадках корупція передбачає зловживання владою. Незалежність суб'єктів протидії корупції дає змогу уникнути зловживань у цій сфері та здійснювати справедливе розсліду-

вання корупційних справ. На відміну від інших злочинів, корупційні правопорушення характеризуються наявністю в обвинуваченого владних повноважень [2].

Аналізуючи вітчизняний досвід протидії корупції, варто зазначити, що реалізація принципу незалежності обов'язково має обмежуватися суворими та прозорими заходами контролю. Забезпечення незалежності суб'єктів протидії корупції можливе завдяки послабленню субординаційних відносин на користь реорганізаційних і координаційних, а також шляхом надання всім суб'єктам нижчого рівня можливості приймати самостійні рішення із застосуванням розсуду [9, с. 384].

Особливого значення для вдосконалення механізмів державного управління у сфері запобігання та протидії корупції набувають реорганізаційні зв'язки, пов'язані з функціями контролю, узгодження рішень і програм, налагодження надійного й вищого рівнів. Саме в інноваційних теоріях управлінських відносин обґрунтовується необхідність поєднання субординаційних відносин із координаційними та реорганізаційними. Реорганізаційні організаційні зв'язки передбачають певний рівень самостійності щодо прийняття рішень без попереднього погодження з вищим органом [12].

Можна виокремити два види реорганізаційних відносин: ініціативні реорганізаційні відносини, що проявляються в позитивній оцінці підлеглими діяльності керівника та відповідним висуванням ними різноманітних пропозицій та ініціатив із метою вдосконалення запобігання та протидії корупції; реактивні реорганізаційні відносини, суть яких полягає в негативній реакції підлеглих на діяння керівника та його рішення [7].

Проведений аналіз дає підстави вважати, що сьогодні актуалізується проблема раціоналізації суб'єктів запобігання та протидії корупції з метою реалізації ефективної та результативної державної антикорупційної політики, зменшення проявів корупції в Україні.

На нашу думку, раціоналізацію та оптимізацію антикорупційних органів державної влади потрібно здійснювати за таким алгоритмом:

1) формування проблемного поля, зокрема підвищення рівня антикорупційної культури, формування превентивних механізмів запобігання корупції;

2) проведення реінжинірингу антикорупційних органів державної влади;

3) реформування антикорупційних органів державної влади.

Висновки і пропозиції. Проведений аналіз дає підстави визначити такі кластери проблем формування та розвитку антикорупційних інституцій державної влади. По-перше, відсутність спеціально підготовлених фахівців, які б були обізнані в питаннях не тільки правознавства, але й формування та розвитку державної політики, вміли проводити фінансовий аудит, співставляти дані. Тобто виникла нагальна потреба у формуванні нової генерації фахівців з антикорупційної політики. По-друге, відсутня система аудиту ефективності та результативності самих антикорупційних інституцій. Держава витрачає в рази більше коштів і ресурсів на створення та розвиток антикорупційних інституцій, ніж кошти та ресурси, які приносить діяльність таких органів державної влади. По-третє, відсутні реальні механізми покарання за корупційні правопорушення. По-четверте, відсутній інститут добровільної конфіскації коштів за умови неможливості пояснити походження статків, що давало б можливість винним особам уникнути кримінальної відповідальності або її пом'якшити. По-п'яте, досі не сформовано склад Вищого антикорупційного суду, що зводить нанівець усі зусилля інших антикорупційних інституцій.

Список використаної літератури:

1. Рябошапка Р.Г., Кухарук А.В., Хавронюк М.І. та ін. Альтернативний звіт щодо оцінки ефективності державної антикорупційної політики / За заг. ред. А.В. Волошиної. 2015. 224 с.
2. Бачинський І.С. Суб'єкти корупції – еволюція визначень. *Теорія та практика державного управління*. 2012. Вип. 4. С. 162.
3. Белік В.О. Поняття та структура механізму адміністративно-правової протидії корупції прокуратурою України. *Порівняльно-аналітичне право*. К., 2013. № 2–3. С. 190.
4. Бутович О.І. Досвід кримінально-правової протидії корупційним злочинам у Франції. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 4. С. 92.
5. Волошенко А.В. Проблеми здійснення антикорупційних реформ в сучасній Україні та шляхи їх реалізації. *Актуальні проблеми економіки*. 2016. № 8 (182). С. 55.
6. Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів. URL: https://pidruchniki.com/84688/pravo/organizatsiyyo-pravovi_zasadi_stvorennya_diyalnosti_spetsialnih_antikoruptsiynih_organiv#58 (дата звернення: 01.02.2019).
7. Козуб В.П. Зростання ролі реординаційних відносин у системі державного управління. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILE=&2_S21STR=DeBu_2012_1_5 (дата звернення: 15.11.2018).
8. Козьяков І.М. Координація протидії злочинності та корупції в системі функціональної діяльності прокуратури. *Митна справа*. 2013. № 5 (1). С. 24.
9. Литвиненко В.І. Протидія корупції в Україні: адміністративно-правові засади: монографія. К.: «МП Леся», 2015. 491 с.
10. 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 Organization for Economic Cooperation and Development*. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf> (дата звернення: 31.10.2018).
11. Трепак В.М. Система заходів антикорупційної діяльності у розвинутих країнах світу. *Публічне право*. 2016. № 1 (21). С. 193–194.
12. Хачатурян Х.В. Реформування державного управління в контексті концептуальних управлінських інновацій. *Державне будівництво*. К., 2006. № 1. С. 12.

Пархоменко-Куцевил О. И. Теоретико-методологические подходы к проблемам реформирования современных антикоррупционных государственных органов в Украине

Статья посвящена проблемам развития инновационных антикоррупционных органов государственной власти. Автором кластеризованы проблемы развития антикоррупционных институтов государственной власти. Во-первых, отсутствие специально подготовленных специалистов, которые были бы осведомлены в вопросах не только правоведения, но и формирования и развития государственной политики, умели проводить финансовый аудит, сопоставлять данные. Во-вторых, отсутствует система аудита эффективности и результативности самых антикоррупционных институтов. В-третьих, отсутствуют реальные механизмы наказания за коррупционные правонарушения. В-четвертых, отсутствует институт добровольной конфискации средств при условии невозможности объяснить происхождение доходов. В-пятых, до сих пор не сформирован антикоррупционный суд.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционные институты, гражданское общество, антикоррупционная государственная политика, предупреждение и борьба с коррупцией.

Parkhomenko-Kutsevil O. I. Theoretical and methodological approaches to problems of reformation of modern anti-corruption public bodies in Ukraine

The article is devoted to the problems of development of innovative anti-corruption bodies of state power. The author clustered the problems of the development of anti-corruption institutions of state power. First, the lack of specially trained specialists, who would be aware not only of law issues, but also the formation and development of state policy, were able to conduct financial audit, singling data. Second, there is no system for auditing the effectiveness and effectiveness of the anti-corruption institutions itself. Thirdly, there are no real mechanisms of punishment for corruption offenses. Fourthly, there is no institution of voluntary confiscation of funds provided that it is not possible to explain the origin of the stakes. Fifth, anticorruption court has not yet been formed.

Key words: corruption, anti-corruption institutions, civil society, anti-corruption state policy, prevention and fight against corruption.