

УДК 343.341

О. І. Пархоменко-Куцевіл

ІННОВАЦІЙНІ ШЛЯХИ МОДЕРНІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ

Постановка проблеми. Проблеми формування та розвитку новостворених антикорупційних інституцій є важливим елементом сучасної державної антикорупційної політики України. Саме на нові антикорупційні інституції лягає завдання не лише боротьби з корупцією, а й мінімізації її проявів, превенції, формування негативного ставлення населення країни до корупційних проявів, формування сучасної антикорупційної політики в державі.

Однією з важливих засад формування таких інноваційних інституцій є їх незалежність та професійність.

Слід зазначити, що протягом 2015–2018 років були створені Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Державне бюро розслідувань, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Вищий Антикорупційний суд. Разом із тим ефективності від антикорупційної політики поки що немає.

У зв'язку наведеним виникла нагальна потреба у системному аналізі можливих шляхів удосконалення та модернізації діяльності антикорупційних інституцій державної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання цієї проблеми. Проблема запобігання та подолання корупції, а також діяльність антикорупційних органів державної влади аналізують учені в різних галузях науки, у тому числі правознавці, політологи, соціологи, психологи, державні управлінці та ін. Зокрема, проблеми, які пов'язані з формуванням та розвитком інноваційних антикорупційних органів державної влади в Україні, аналізують такі науковці: С. Александров, В. Андріанов, Л. Багрій-Шахматов, О. Банчук, І. Бачинський, В. Белік, В. Берзнер, Т. Іленок, О. Кальман, М. Камлик, І. Козьяков, О. Костенко, В. Кузьменко, О. Куриленко, В. Литвиненко, О. Лук'янов, О. Маркеева, М. Мельник, О. Михайльченко, А. Мовчан, О. Мусієнко, Є. Невмержицький, А. Новак, В. Пелішенко, С. Петрашко, С. Серьогін, О. Сінчук, Л. Ситник, Є. Скулиш, М. Фоміна, М. Хавронюк, Н. Ченшова, М. Ярошенко, І. Яцків та ін.

Водночас натеper відсутні теоретико-методологічні підходи до проблем удосконалення та модернізації діяльності антикорупційних інституцій державної влади.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є аналіз теоретико-методологічних підходів до удосконалення та модернізації діяльності антикорупційних інституцій державної влади.

Результати дослідження. Способи організації протидії та попередження корупції у різних країнах суттєво відрізняються. Зазвичай функції з протидії корупції розподілені між значною кількістю державних інституцій, а ключову роль у цьому відіграють поліція та органи прокуратури, використовуючи правоохоронні засоби.

Однак аналіз свідчить, що у деяких державах Східної Європи і Центральної Азії є тенденція до централізації частини функцій з протидії корупції у межах одного відомства: хтось залучає до цієї роботи спеціалізовані самостійні правоохоронні органи по боротьбі з корупцією, інші використовують багатоцільові відомства по боротьбі з корупцією, які поєднують превентивні функції і правоохоронні повноваження [4].

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 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) [6, с. 68]. Окремо слід 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 [7].

Отже, у різних державах можуть застосовуватися різні спеціальні інституційні моделі щодо виконання основних функцій боротьби з корупцією, однак вони мають відповідати міжнародним стандартам. Тобто розробка основних повноважень та формування спеціалізованого органу у сфері протидії корупції має здійснюватися на основі єдиної концепції відповідно до вимог міжнародно-правових документів. Законодавча база забезпечення його діяльності має відповідати вимогам ратифікованих Україною міжнародно-правових документів у цій сфері.

На нашу думку, щоб забезпечити ефективну боротьбу з корупцією, необхідно чітко розподілити обов'язки між конкретними інституціями; забезпечити наявність спеціалізованих органів, що відповідали б за протидію корупції, або ж – спеціалізованих органів чи осіб, на яких покладаються обов'язки по боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних засобів. Ці органи й особи можуть бути або спеціальними службами, створеними з метою боротьби з корупцією, або спеціалізованими підрозділами в структурі наявних органів.

Відповідно до чинних нормативно-правових документів в Україні створені та діють: Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК); Національне антикорупційне бюро України (НАБУ); Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП); Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА), Державне бюро розслідувань (ДБР) та Вищий антикорупційний суд.

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

- 1) раціоналізація завдань та функцій суб'єктів протидії корупції;
- 2) раціоналізація 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, 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 на тепер відсутні дієві комунікаційні зв'язки між новоствореними антикорупційними інституціями, 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 оптимізацію 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 їхньої 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 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 має 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.

Для забезпечення незалежності існування Державного агентства з питань запобігання та боротьби з корупцією слід врегулювати питання підзвітності. Так, на нашу думку, підзвітний цей керівник має бути лише народіві 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:

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 й аналіз досвіду інших країн;
- надання інформації і рекомендацій щодо запобігання корупції до Ради із запобігання корупції та злочинності за її запитом [7].

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;

– сприяння у проведенні розслідувань відповідно до закону інших державних органів, які мають слідчі повноваження [7].

Таким чином, до структури Державного агентства з питань запобігання та боротьби з корупцією входять два основні підрозділи:

- щодо запобігання корупції;
- щодо боротьби з корупцією.

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

Одним з важливих механізмів удосконалення антикорупційних органів державної влади є удосконалення порядку призначення антикорупційних інституцій.

Ефективним, на нашу думку, є виборність голів (керівників) антикорупційних органів державної влади, як це відбувається у США під час виборів суддів. У США юристи стають суддями в один із таких способів: а) через призначення вищою виконавчою особою за умови затвердження її кандидатури законодавчим органом; б) шляхом відбору вищою виконавчою особою зі списку кількох кандидатів, що його надає незалежна комісія; в) через загальні вибори; г) через вибори в законодавчому органі [5, с. 52–53]. При цьому, як зазначив Б. Футей, терміни перебування на посаді судді відрізняються залежно від суду. Судді можуть бути призначені на термін від 4 до 6 років, а в деяких випадках – від 12 до 15 за умови бездоганної поведінки, як правило, безстроково. Федеральна система є найвідомішим прикладом висунення кандидатур на посади виконавчою владою та затвердження її законодавчою [8, с. 57].

Аналізуючи порядок висунення та призначення федеральних суддів США, К. Гуценко зауважив, що кандидат на посаду судді мусить бути видатним юристом і лідером у тій місцевості, де він висувається, а його особиста і професійна репутація має бути бездоганною. До того ж під час перевірки кандидата на посаду судді прискіпливо вивчається його особиста та всебічно з'ясовуються професійні та особисті сторони. До такої перевірки залучається навіть Федеральне бюро розслідувань [2, с. 10–11].

Значна увага приділяється освіті та професійному рівню кандидатів на посаду судді. Наприклад, Г. Власова акцентує увагу на тому, що у США судді обіймають посаду після декількох років юридичної практики як приватні адвокати, прокурори та публічні захисники. У результаті новоспечений суддя у США зазвичай значно старший колега, що працюють у країнах романо-германського права. До того ж не лише професійний, а й життєвий досвід вважається необхідним для винесення виважених та якісних рішень. З огляду на те, що згідно з більшістю схем заміщення судових посад, суддів у США або обирає безпосередньо населення, або їх призначають на посади виборні офіційні особи, неабияке значення при цьому має попередній досвід роботи кандидата, зокрема і його політична кар'єра. Водночас після заміщення посади судді заборонена політична діяльність. Проте політична орієнтація судді не зникає і знаходить свій прояв у «судовій філософії» [1, с. 92].

З-поміж інших методів особливої уваги заслуговує метод, що загалом відомий як «План Міссурі». Вважається, що така система призначення зазнала підтримки,

бо дала змогу уникнути політичного протекціонізму й надавала деякі гарантії неупередженості та професіоналізму суддів, залишаючи певну свободу для глави виконавчої влади на підставі власних політичних міркувань. Цей метод базується на тому, що докладаються зусилля, щоб створити комісію на безпартійних засадах і таким чином уникнути партійного протекціонізму під час відбору. Коли виникає вакансія на посаду судді, комісія заохочує громадськість та юридичні кола висувати свої кандидатури. Потім комісія переглядає всі одержані відомості про кожного кандидата і проводить співбесіди з найбільш перспективними з них. Губернатор отримує список найбільш гідних претендентів формально – без урахування їхньої приналежності до тієї чи тієї політичної партії. В окремих штатах такий список складається з трьох прізвищ, в інших може бути висунуто 5 кандидатів [5, с. 55].

У результаті сутність його зведена до одного: глава виконавчої влади робить остаточний вибір, і суддю призначають на обмежений строк, наприкінці якого, якщо він бажає залишитися на посаді, має висунути свою кандидатуру перед виборцями. А висувається кандидатура не проти якого-небудь іншого кандидата і не в порядку партійного списку, а спираючись лише на власну репутацію, а вже виборцям належить вирішити, чи продовжить обіймати суддівську посаду відповідний кандидат [3, с. 48]. При цьому автор зауважує, що основним недоліком вказаного методу є те, що глава виконавчої влади, маючи право вирішального голосу, може зловживати ним та може бути схильний віддати перевагу не юридичним, а політичним талантам, а таке призначення може стати звичайним обманом громадськості [3, с. 48].

Таким чином, виборність антикорупційних суддів зменшить можливості їх недоброчесності, водночас підвищить їх відповідальність перед тими, хто їх обрав.

Тому в чинних нормативно-правових документах слід врегулювати не тільки виборність таких суддів, а й процедуру їх відкликання у разі їх нечесності або корупційних дій тощо.

Висновки. Проведено аналіз можливих шляхів модернізації антикорупційних органів державної влади. Виокремлено два основні напрями механізму модернізації функціонально-організаційної структури суб'єктів протидії корупції: раціоналізація завдань та функцій суб'єктів протидії корупції; раціоналізація інституційної побудови суб'єктів протидії корупції та їх взаємодії. Запропоновано запровадити діяльність центрального органу виконавчої влади – Державного агентства з питань запобігання та боротьби з корупцією на базі новостворених антикорупційних інституцій, що дало б можливість створити потужний механізм запобігання та боротьби з корупцією в Україні.

Література

1. Власова Г.Б. Судейский корпус в судебных системах зарубежных стран. Юристы-правоведы. 2008. № 5. С. 89–93.
2. Гуценко К.Ф. Правосудие по-американски; О-во «Знание» РСФСР; науч.-метод. совет по пропаганде вопросов государства и права. Москва, 1969. 54 с.
3. Делмар К. Американские суды: система и персонал. Организация правосудия в США / пер. с англ. В.А. Власихин; под ред. и с вступ. ст. Б.С. Никифоров. Москва: Прогресс, 1972. 124 с.
4. Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів. URL: https://pidruchniki.com/84688/pravo/organizatsiyyo-pravovi_zasadi_stvorenniya_diyalnosti_spetsialnih_antikoruptsiynih_organiv#58 (дата звернення: 01.02.2019).

5. Мідор Д. Дж. Суди в Сполучених Штатах. Сент-Пол : Вест Паблішінг Ко, 1991. 85 с.
6. Скулиш Є. Державне бюро розслідувань як спеціально уповноважений суб'єкт протидії корупції. Вісник Національної академії прокуратури України. 2013. № 3. С. 68–72.
7. 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).
8. Футей Б. А. Добір суддів Сполучених Штатів Америки за освітніми і фаховими ознаками. Вісник Верховного Суду України. 2001. № 2. С. 57–58.

Анотація

Пархоменко-Кутсевіл О. І. Інноваційні шляхи модернізації антикорупційних органів. – Стаття.

Стаття присвячена обґрунтуванню інноваційних шляхів модернізації антикорупційних органів державної влади, виокремлено два основні напрями механізму модернізації функціонально-організаційної структури суб'єктів протидії корупції: раціоналізація завдань та функцій суб'єктів протидії корупції; раціоналізація інституційної побудови суб'єктів протидії корупції та їх взаємодії. Запропоновано запровадити діяльність центрального органу виконавчої влади – Державного агентства з питань запобігання та боротьби з корупцією.

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

Аннотация

Пархоменко-Кутсевил О. И. Инновационные пути модернизации антикоррупционных органов. – Статья.

Статья посвящена обоснованию инновационных путей модернизации антикоррупционных органов государственной власти, выделены два основных направления механизма модернизации функционально-организационной структуры субъектов противодействия коррупции: рационализация задач и функций субъектов противодействия коррупции; рационализация институционального построения субъектов противодействия коррупции и их взаимодействия. Предложено ввести деятельность центрального органа исполнительной власти – Государственного агентства по вопросу предупреждения и борьбы с коррупцией.

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

Summary

Parkhomenko-Kutsevil O. I. Innovative ways to modernize anti-corruption bodies. – Article.

The article is devoted to substantiation of innovative ways of modernization of anti-corruption bodies of state power, two main directions of mechanisms of modernization of the functional and organizational structure of counteracting corruption actors are outlined: the rationalization of tasks and functions of actors of counteraction to corruption; the rationalization of the institutional building of counter-corruption actors and their interaction, it is proposed to introduce the activities of the central executive body – the State Agency for the Prevention and Fighting of Corruption.

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