

УДК 351

DOI [https://doi.org/ 10.32840/pdu.2019.4.27](https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.27)**Канан Аюб,**аспірант кафедри публічного адміністрування  
Міжрегіональної академії управління персоналом

## ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ, СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

*Корупція найбільш негативним чином позначається на розвитку економіки і соціальної інфраструктури, роз'їдаючи, насамперед, органи державної влади та управління. Внаслідок корумпованості значної частини державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування громадяни, по суті, витісняються зі сфери безкоштовних обов'язкових послуг у галузі освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення – безкоштовні публічні освітні, соціальні, а також адміністративні послуги стають для них платними.*

*У статті здійснено аналіз наукових доробок із питань виокремлення проблем формування, становлення та розвитку антикорупційних органів державної влади. До зазначених проблем віднесено такі: по-перше, несистемність розвитку антикорупційних органів державної влади. Хаотичний характер розвитку законодавства України відображається на несистемному характері розвитку органів державної влади. Наприклад, Національне агентство з питань запобігання корупції спочатку складалося з 5 членів, які є незалежними та обираються відповідною конкурсною комісією. Сьогодні, після внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції», керівництво діяльністю Національного агентства здійснює його Голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України. Головою Національного агентства може бути громадянин України, не молодший тридцяти п'яти років, який має вищу освіту, володіє державною мовою, є добросовісним і компетентним, здатний за своїми діловими та моральними якостями, освітнім і професійним рівнем, станом здоров'я виконувати відповідні службові обов'язки.*

*По-друге, відсутність Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання. У зазначеному нормативно-правовому документі слід визначити основні пріоритети антикорупційної політики, співпрацю антикорупційних органів, а також звітність за виконання антикорупційних заходів.*

*По-третє, функції антикорупційних органів державної влади часто дублюються, що призводить до неефективності діяльності таких органів.*

*По-четверте, відсутні професійно підготовлені кадри, які працюють в антикорупційних органах державної влади.*

*По-п'яте, відсутня Комунікаційна стратегія розвитку антикорупційних органів державної влади.*

**Ключові слова:** корупція, органи державної влади, формування антикорупційних інституцій, реалізація державної антикорупційної політики.

**Постановка проблеми.** Слід зазначити, що корупція поряд із бюрократизмом, низьким рівнем моральності багатьох представників державного апарату деформує, по суті, державну політику та законодавчу базу державної служби. Низька якість організації діяльності адміністративних органів, негативний імідж органів державної влади, відсутність довіри до

органів державної влади – усе це тільки сприяє подальшому розвитку корупції.

Корупція найбільш негативним чином позначається на розвитку економіки і соціальної інфраструктури, роз'їдаючи, насамперед, органи державної влади та управління. Внаслідок корумпованості значної частини державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування громадяни, по суті, витісняються зі сфери безкоштовних обов'язкових послуг

у галузі освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення – безкоштовні публічні освітні, соціальні, а також адміністративні послуги стають для них платними.

Головним завданням держави є запобігання та подолання корупції в усіх органах державної влади та місцевого самоврядування.

Відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [12], першочерговою реформою є оновлення влади та антикорупційна реформа. Основною метою антикорупційної реформи є суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції. Це буде досягнуто завдяки належній реалізації нової Антикорупційної стратегії та успішному впровадженню нових антикорупційних механізмів [12].

Крім того, 2 жовтня 2019 р. Верховною Радою був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції», який вдосконалив процеси запобігання та боротьби з корупцією [3].

На нашу думку, головну роль у запобіганні та подоланні корупції повинні відігравати антикорупційні органи державної влади. Тому актуалізується системний аналіз проблем формування, становлення та розвитку антикорупційних органів державної влади.

**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 міжнародного досвіду із заходів щодо запобігання та подолання корупції 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. Маркеєва, М. Мельник, О. Михайльченко, А. Мовчан, О. Мусяк, Є. Невмержицький, А. Новак, В. Пелішенко, С. Петрашко, Ю. Рубинский, О. Рябченко, А. Савенков, С. Серьогін, О. Сінчук, Л. Ситник, Є. Скулиш, В. Соловйов, А. Суббот, В. Трепак, Т. Ульбашев, М. Фоміна, М. Хавронюк, Н. Ченшова, О. Юрченко, С. Яковенко, М. Ярошенко, І. Яцків та інші.

Водночас сьогодні відступній системний аналіз моделей формування та розвитку антикорупційних інституцій.

**Мета статті** – здійснення системного аналізу моделей проблем формування, становлення та розвитку антикорупційних органів державної влади.

**Виклад основного матеріалу.** В умовах сучасності найважливішим критерієм ефективності функціонування будь-якої держави є рівень корупції, тому під час розроблення пріоритетних напрямів модернізації системи політичного управління обов'язково плануються заходи боротьби з нею. Однак не всі антикорупційні заходи дають очікуваний ефект і рівень корупції. Від цього залежить багато факторів, зокрема запровадження спеціалізованих інституцій.

До держав, які ефективно подолали корупційні явища, належать Великобританія, Німеччина, Франція, Нідерланди, Фінляндія. На початку XXI століття ці країни стали здійснювати управління і контроль за проведенням антикорупційних реформ у державах Центральної та Східної Європи, Азії та Африки, в результаті чого деякі з них досягли певних успіхів. Діяльність спеціально створених інституцій для протидії кризового типу корупції в більшості пострадянських держав, навпаки, не змогла надати значного впливу на відповідні показники, а сама система антикорупційних органів характеризується низькою ефективністю і дублюванням функцій [1; 5].

У науковій літературі час від часу висловлюються думки про доцільність створення єдиної спеціальної антикорупційної структури за прикладом Сінгапуру, Гонконгу і деяких інших держав. Інші дослідники вважають, що доцільно скоротити всі антикорупційні інституції, тому що вони не ефективні. Однак єдиної думки

в питанні про спосіб функціонування антикорупційних органів немає, у зв'язку з чим умовно можна виділити дві основні позиції. Прихильники першої ратують за організаційну відособленість антикорупційної структури (єдиної) і наводять як приклад досить швидко досягнуте країнами, що мають подібні органи, зниження загального рівня корупції, що відзначається в рейтингах міжнародних організацій [1; 6–9]. Представники другої позиції відстоюють тезу про те, що окремі антикорупційні органи створюються переважно в країнах, що розвиваються, а в державах з усталеними інститутами влади такі структури вбудовуються в існуючий державний механізм [6]. При цьому прихильники обох позицій, як правило, під єдиним антикорупційним органом розуміють наділений повноваженнями з проведення попереднього розслідування злочинів корупційної спрямованості організаційно відокремлений правоохоронний орган або спеціальний підрозділ, заснований в органах попереднього розслідування або в органах нагляду за виконанням законодавства.

Багато сучасних дослідників наполягає, що сучасний етап розвитку державного управління регіональним розвитком України вирізняється нагальною потребою ефективних реформ у цій сфері. Одним із найболючіших каталізаторів соціального невдоволення державною політикою є високий ступінь корупції на регіональному та місцевому рівнях, що має певні причини та негативні наслідки. Одним із напрямів зменшення корумпованості в державному управлінні є реформування правового забезпечення державного управління взагалі та нормативного забезпечення протидії корупції в цій сфері зокрема. Актуальність таких реформ підтверджується рекомендаціями авторитетних міжнародних інституцій. Подолання високого рівня корупції є необхідною вимогою підвищення ефективності державного управління, залучення іноземних інвестицій і міжнародної фінансової допомоги, що необхідно для відновлення національної економіки [8, с. 53].

Одним із напрямів протидії корупції у світовій практиці є створення спеціаль-

них антикорупційних інституцій, діяльність яких спрямована на активну протидію та запобігання цьому негативному явищу. Як відомо, ст. 36 Конвенції ООН проти корупції передбачається зобов'язання держав-учасниць цієї конвенції забезпечити: 1) існування органу або осіб, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних засобів; 2) надання такому органу або особам необхідної самостійності для того, щоб вони могли ефективно виконувати свої функції без неналежного впливу; 3) достатню кваліфікацію та ресурси для співробітників такого органу [11]. Так само у ст. 20 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією 1999 р. (ратифіковано Законом України від 18 жовтня 2006 р.) зазначено, що кожна сторона вживатиме таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення спеціалізації персоналу та органів для боротьби з корупцією. Для того, щоб вони могли здійснювати свої функції ефективно та без будь-якого невинуватого тиску, вони повинні мати необхідну самостійність відповідно до основоположних принципів правової системи сторони. Сторони забезпечуватимуть персоналу таких органів підготовку та фінансові ресурси, достатні для виконання його завдань [10].

На думку Д. Заброта та О. Кашкарова, необхідно констатувати й наявність диспропорції між правовим та організаційним забезпеченням антикорупційної діяльності. Саме недоліки у реалізації національних і міжнародних правових актів, що визначають стандарти та механізм протидії цьому явищу, послаблюють імунітет нашого суспільства до корупції та супутніх їй явищ, ведуть до непоправних змін як в ідеології, так і на практиці реалізації державної влади [5].

До одного з пріоритетних напрямів покращання стану протидії корупції державними і галузевими програмами та концепціями віднесено вивчення досвіду боротьби з цим явищем в інших країнах світу та його впровадження в Україні. Однак, незважаючи на вказану обставину, втілення загальносвітових і міжнародних моделей (або їхніх конгломератів) щодо організації протидії корупції в нашій державі не відбулося. Залишилися

невирішеними питання про приведення у відповідність національного антикорупційного законодавства до вимог ратифікованих Україною міжнародних конвенцій, не був створений самостійний орган для боротьби з корупцією, більшої прозорості та демократичності вимагають механізми реалізації публічної влади, є недосконалими управлінські технології формування не корупційної поведінки у представників влади тощо [5, с. 121].

Ще однією з проблем функціонування антикорупційних органів державної влади є формування професійного корпусу посадовців, які реалізують антикорупційну політику в державі.

На думку О. Пархоменко-Куцевіл, проблеми підготовки кадрів можна поділити на два аспекти: перший – підготовка керівників антикорупційних органів, другий – підготовка працівників апарату антикорупційних органів. Наприклад, керівників антикорупційних органів потрібно готувати, формувати кадровий резерв, а відбирати їх повинна не конкурсна комісія, на яку мають вплив державні керівники, посадовці, Президент України, Прем'єр-міністр України та інші, а незалежні громадські активісти (міжнародні експерти) або шляхом відкритого голосування під час підтвердження певних кваліфікаційних вимог. Друга проблема потребує визначення меж кваліфікації для посадових осіб антикорупційних органів, де, крім знань засад публічного управління, слід передбачити знання права, фінансів, економіки, соціології, політології, основ державного управління [9, с. 87].

Окремо потребує питання формування об'єктивних механізмів відбору кадрів до антикорупційних органів.

Також слід розглянути питання щодо належності таких кадрів до системи державної служби. На нашу думку, працівники антикорупційних органів державної влади повинні мати окремий статус, адже їхня діяльність часто пов'язана із запобіганням корупційним правопорушенням державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, а також суддів і прокурорів, депутатів усіх рівнів.

Окремо стоїть проблема налагодження співпраці антикорупційних органів.

Наприклад, в Україні працюють такі антикорупційні органи: Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Вищий антикорупційний суд, Державне бюро розслідувань, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. До функцій цих органів державної влади віднесено запобігання та боротьбу з корупцією. На нашу думку, потрібно розробити Комунікаційну стратегію з реалізації державної антикорупційної реформи, де передбачити взаємодію органів державної влади, які реалізують державну антикорупційну політику в Україні.

Наступною проблемою є відсутність розробленої Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання. Потребує формування єдиної Антикорупційної стратегії, яка б визначала пріоритети та перспективи розвитку сучасних антикорупційних органів в Україні.

**Висновки і пропозиції.** На підставі аналізу наукової літератури з проблематики можна виокремити такі проблеми формування, становлення та розвитку антикорупційних органів державної влади.

По-перше, несистемність розвитку антикорупційних органів державної влади. Хаотичний характер розвитку законодавства України відображається на несистемному характері розвитку органів державної влади. Наприклад, Національне агентство з питань запобігання корупції спочатку складалося з 5 членів, які є незалежними та обираються відповідною конкурсною комісією. Нині, після внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції», керівництво діяльністю Національного агентства здійснює його Голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України. Головою Національного агентства може бути громадянин України, не молодший тридцяти п'яти років, який має вищу освіту, володіє державною мовою, є добросовісним і компетентним, здатний за своїми діловими та моральними якостями, освітнім і професійним рівнем, станом здоров'я виконувати відповідні

службові обов'язки. Заступники Голови Національного агентства здійснюють свої повноваження відповідно до розподілу обов'язків, затвердженого Головою Національного агентства та у разі відсутності Голови виконують його обов'язки відповідно до наказу Голови Національного агентства [3].

По-друге, відсутність Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання. У зазначеному нормативно-правовому документі слід визначити основні пріоритети антикорупційної політики, співпрацю антикорупційних органів, а також звітність за виконання антикорупційних заходів.

По-третє, функції антикорупційних органів державної влади часто дублюються, що призводить до неефективності діяльності таких органів.

По-четверте, відсутні професійно підготовлені кадри, які працюють в антикорупційних органах державної влади.

По-п'яте, відсутня Комунікаційна стратегія розвитку антикорупційних органів державної влади.

У перспективі подальших розвідок здійснення системного аналізу методів і механізмів розбудови антикорупційних органів державної влади в Україні.

#### Список використаної літератури:

1. Ахтирська Н. Міжнародний досвід боротьби з корупцією як вектор формування національної антикорупційної політики: огляд законодавства Румунії. *Віче*. 2015. № 18. URL: <http://www.nsj.gov.ua/files/1455629967.pdf> (дата звернення: 11.01.2017).
2. Закон України «Про запобігання корупції». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
3. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції». URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-20#n60>.

4. Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів. URL: [https://pidruchniki.com/84688/pravo/organizatsiyyo-pravovi\\_zasadi\\_stvorennya\\_diyalnosti\\_spetsialnih\\_antikoruptsiynih\\_organiv#58](https://pidruchniki.com/84688/pravo/organizatsiyyo-pravovi_zasadi_stvorennya_diyalnosti_spetsialnih_antikoruptsiynih_organiv#58) (дата звернення: 01.02.2018).
5. Заброта Д., Кашкаров О. Основні моделі державних інституцій, відповідальних за реалізацію державної антикорупційної політики. *Форум права*. 2013. № 4. С. 121–126.
6. Іленок Т. Зарубіжний досвід адміністративно-правової протидії корупції. *Юридична наука*. 2012. № 12. С. 42–51.
7. Клеменчич Г., Стусек Я., Гайка І. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції : огляд моделей. OECD. Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. Paris : OECD Publications, 2007. 131 p.
8. Новіков О. Світовий досвід функціонування спеціалізованих антикорупційних органів. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. 2015. Вип. 43. С. 52–57.
9. Пархоменко-Куцевіл О. Сучасні підходи до проблем реформування антикорупційних державних органів в Україні. *Вчені записки Університету «КРОК»*. 2019. № 2. С. 85–93.
10. Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 18 жовтня 2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-16>.
11. Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. URL: [http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC\\_Legislative\\_Guide\\_R.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC_Legislative_Guide_R.pdf).
12. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 11.02.2018).

#### **Kanan Aiub. The problems of formation, establishment and development of anti-corruption bodies of state authorities**

*Corruption has the most negative impact on the development of the economy and social infrastructure, eating away, first and foremost, public authorities and government. Due to the corruption of a large part of civil servants and employees of local self-government bodies, citizens are essentially displaced from the sphere of free compulsory services in the field of education, health care, social security: free public educational, social and administrative services become paid for them .*

*The article analyzed the scientific achievements on the issues of separation of problems of formation, formation and development of anti-corruption bodies of state power. These problems are attributed.*

*First, the unsystematic development of anti-corruption bodies of state power. The chaotic nature of the development of Ukrainian legislation is reflected in the non-systematic nature of the development of state authorities. Thus, the National Agency for the Prevention of Corruption initially consisted of 5 members who are independent and elected by the relevant selection board. At present, after amendments to the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption", the Head of the National Agency is managing the activity of the National Agency, who is appointed to the post and dismissed by the Cabinet of Ministers of Ukraine. The head of the National Agency may be a citizen of Ukraine, not less than thirty-five, who has a university degree, is fluent in the state language, is virtuous and competent, is capable of fulfilling his professional and moral qualities, educational and professional level, health status duties.*

*Second, the lack of an Anti-Corruption Strategy and a state program for its implementation. The above mentioned legal documents should define the main priorities of anti-corruption policy, cooperation of anti-corruption bodies, as well as reporting on the implementation of anti-corruption measures.*

*Third, the functions of anti-corruption public authorities are often duplicated, which leads to ineffectiveness of such bodies.*

*Fourth, there are no professionally trained personnel working for the anti-corruption bodies of state power.*

*Fifth, there is no Communication Strategy for the Development of Anti-Corruption Authorities.*

**Key words:** *corruption, state authorities, formation of anti-corruption institutions, implementation of state anti-corruption policy.*