

## ***Розділ 5. Економіка та управління державою і суб'єктами господарювання***

**УДК 343.341**

### **СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ПРОБЛЕМ РЕФОРМУВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ**

***Пархоменко-Куцевіл О.І.***

*д.н.держ.упр., завідувач кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом,  
м. Київ, вул. Фрометівська, 2, 03039, Україна,  
тел.: (050)-922-15-35, e-mail.: pkoj@ukr.net  
ORCID: 0000-0002-0758-346X, DOI: <https://doi.org/10.31732/2663-2209-2019-53-85-93>*

### **MODERN APPROACHES TO PROBLEMS OF ANTI-CORRUPTION PUBLIC AUTHORITIES REFORM IN UKRAINE**

***Parkhomenko-Kutsevil O.I.***

*doctor of Science in Public Administration, Head of the Department of Public Administration of the Interregional  
Academy of Personnel Management, Kyiv, st. Frometivska, 2, 03039, Ukraine,  
tel.: (050)-922-15-35, e-mail.: pkoj@ukr.net  
ORCID: 0000-0002-0758-346X, DOI: <https://doi.org/10.31732/2663-2209-2019-53-85-93>*

**Анотація.** Проблеми запобігання та боротьби з корупцією є важливими пріоритетами в державній політиці України. Саме це явище, як корупція, гальмує реформування сучасного українського суспільства, погіршує соціально-економічне становище держави, негативно впливає на всі сфери життєдіяльності національного суспільства. Однією з пріоритетних напрямів та стратегій у державній антикорупційній політиці – створення та розвиток інноваційних антикорупційних інституцій. Одним з важливих засад формування таких інноваційних інституцій є їх незалежність, професійність, системність, легітимність, законність та ін. 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 з тим, ефективності від антикорупційної політики поки що немає. За оцінками експертів, новим антикорупційним органам властивий вибірково підхід до визначення підозрюваних і політична заангажованість, певна залежність від впливу представників фінансово-промислових груп та політико-владних еліт і, відповідно, можливість їх використання для переслідування політичних опонентів. Серед інших недоліків боротьби з корупцією в Україні іноземні експерти відзначають непрофесіоналізм, недосвідченість і несамотійність у прийнятті рішень керівників і рядових співробітників НАБУ і САП. Серйозні сумніви викликає виправданість заміни критерію фаховості на критерій «нових облич» при формуванні штату НАБУ та інших антикорупційних органів, їх надмірна активність у ЗМІ, покликана приховати відсутність реальних результатів, публічні скандали і корпоративні війни між «старими» (насамперед Генпрокуратурою) і «новими» антикорупційними інститутами, що зумовлює конфлікт юрисдикцій і погіршує результативність діяльності. Проведений аналіз дає підстави, що на сьогодні актуалізується проблема раціоналізації та оптимізації суб'єктів запобігання та протидії корупції з метою реалізації ефективною та результативною державної антикорупційної політики, зменшення проявів корупції в Україні. На нашу думку, раціоналізацію та оптимізацію антикорупційних органів державної влади потрібно здійснювати за таким алгоритмом: формування проблемного поля – зокрема підвищення рівня антикорупційної культури, формування превентивних механізмів запобігання корупції; проведення реінжинірингу антикорупційних органів державної влади; реформування антикорупційних органів державної влади. Не менш важлива проблема – це проблема формування професійного корпусу антикорупційних органів державної влади з однієї сторони, та неупереджене та прозоре формування керівництва антикорупційних органів не залежно від політики держави – з іншої сторони. Проведений аналіз дає підстави визначити наступні кластери проблем формування та розвитку антикорупційних інституцій державної влади. По-перше, відсутність єдиної концепції формування та розвитку антикорупційних органів в Україні. По-друге, відсутність спеціально підготовлених фахівців, які б були обізнані не тільки у питаннях

правознавства, а й формування та розвитку державної політики, вміли проводити фінансовий аудит, співставляти та аналізувати дані. Тобто виникла нагальна потреба у формуванні нової генерації фахівців антикорупційних органів державної влади. По-третє, відсутня система аудиту ефективності та результативності самих антикорупційних інституцій. Так, держава витрачає в рази більше коштів та ресурсів на створення та розвиток антикорупційних інституцій, ніж кошти та ресурси, які приносить діяльність таких органів державної влади. По-четверте, відсутні реальні механізми покарання за корупційні правопорушення. По-п'яте, відсутній інститут добровільної конфіскації коштів при умові неможливості пояснити походження статків. Це давало б можливість винним особам уникнути кримінальної відповідальності або її пом'якшити. По-шосте, до сих пір не працює Вищий Антикорупційний суд, що зводить нанівець всі зусилля інших антикорупційних інституцій.

**Ключові слова:** корупція, антикорупційна держава, реформування, реінжиніринг, Національне агентство з питань запобігання корупції, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Антикорупційна стратегія.

Формул.: 0, рис.: 0, табл.: 0, бібл.: 12

**Annotation.** Problems of prevention and fight against corruption are important priorities in the state policy of Ukraine. This phenomenon, like corruption, impedes the reform of modern Ukrainian society, worsens the socio-economic situation of the state, affects negatively all spheres of the life of a national society. One of the priority directions and strategies in the state anti-corruption policy is the creation and development of innovative anti-corruption institutions. One of the important foundations for the formation of such innovative institutions is their independence, professionalism, systemicity, legitimacy, legality, etc. The National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the Specialized Anti-Corruption Prosecutor, the State Investigation Bureau, the National Agency for the Detection, Investigation and Asset Recovery of Corruption and Other Crimes, and the Highest Anticorruption Court were established during 2015-2018. At the same time, the effectiveness of anti-corruption policy is not yet. According to experts, the new anti-corruption authorities have a selective approach to the identification of suspects and political interdependence, a certain dependence on the influence of representatives of financial-industrial groups and political-ruling elites and, accordingly, the possibility of their use to persecute political opponents. Among other shortcomings of the fight against corruption in Ukraine, foreign experts point out the lack of professionalism, inexperience and lack of independence in the decision-making of the leaders and ordinary staff of NABU and SAP. Serious doubts raise the justification for replacing the criterion of professionalism with the criterion of "new faces" in the formation of the state of NABU and other anti-corruption bodies, their excessive activity in the media, to hide the lack of real results, public scandals and corporate wars between the "old" (primarily the Prosecutor General's Office) and "new" Anti-corruption institutions, which leads to a conflict of jurisdiction and worsens the performance of activities. The problem of streamlining and optimizing the subjects of prevention and counteraction to corruption in order to implement the effective and effective state anti-corruption policy, reducing the manifestations of corruption in Ukraine, is being activated today. In our opinion, rationalization and optimization of anti-corruption bodies of state power should be carried out according to the following algorithm: formation of a problem field - in particular, raising the level of anti-corruption culture, forming preventive mechanisms for the prevention of corruption; carrying out reengineering of anti-corruption bodies of state power; reforming anti-corruption bodies of state power. Equally important is the problem of the formation of a professional corps of anti-corruption bodies of state power on the one hand, and the impartial and transparent formation of the leadership of anti-corruption bodies, regardless of the policy of the state - on the other hand. The analysis provides the basis for determining the following clusters of problems of the formation and development of anti-corruption institutions of state power. First, there is no single concept for the formation and development of anti-corruption bodies in Ukraine. Secondly, the lack of specially trained specialists, who would be knowledgeable not only in law issues but also in the formation and development of public policy, were able to conduct financial audits, collate and analyze data. That is, there was an urgent need to form a new generation of specialists of anti-corruption bodies of state power. Thirdly, there is no system for auditing the effectiveness and effectiveness of the anti-corruption institutions itself. Thus, the state spends a lot of money and resources on the creation and development of anti-corruption institutions than the funds and resources provided by such bodies of state power. Fourthly, there are no real mechanisms for punishing corruption offenses. Fifthly, there is no institution of voluntary confiscation of funds provided that it is impossible to explain the origin of the stakes. This would allow offenders to avoid or mitigate criminal liability. Sixth, the Highest Anticorruption Court does not work so far, dampening all the efforts of other anti-corruption institutions.

**Key words:** corruption, anti-corruption state, reform, reengineering, National Agency for the Prevention of Corruption, Specialized Anti-Corruption Prosecutor, Anticorruption Strategy.

Formulas: 0, fig.: 0, tabl.: 0, bibl.: 12

**Постановка проблеми.** Проблеми запобігання та боротьби з корупцією є важливими пріоритетами в державній політиці України. Саме це явище, як

корупція, гальмує реформування сучасного українського суспільства, погіршує соціально-економічне становище держави, негативно впливає на всі сфери

життєдіяльності національного суспільства.

Однією з пріоритетних напрямів та стратегій у державній антикорупційній політиці – створення та розвиток інноваційних антикорупційних інституцій. Одним з важливих засад формування таких інноваційних інституцій є їх незалежність, професійність, системність, легітимність, законність та ін.

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 з тим, ефективності від антикорупційної політики поки що немає.

За оцінками експертів, новим антикорупційним органам властивий вибірковий підхід до визначення підозрюваних і політична заангажованість, певна залежність від впливу представників фінансово-промислових груп та політико-владних еліт і, відповідно, можливість їх використання для переслідування політичних опонентів. Серед інших недоліків боротьби з корупцією в Україні іноземні експерти відзначають непрофесіоналізм, недосвідченість і несамостійність у прийнятті рішень керівників і рядових співробітників НАБУ і САП. Серйозні сумніви викликає виправданість заміни критерію фаховості на критерій «нових облич» при формуванні штату НАБУ та інших антикорупційних органів, їх надмірна активність у ЗМІ, покликана приховати відсутність реальних результатів, публічні скандали і корпоративні війни між «старими» (насамперед Генпрокуратурою) і «новими» антикорупційними інститутами, що зумовлює конфлікт юрисдикцій і погіршує результативність діяльності [2].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема запобігання та

подолання корупції, а також діяльність антикорупційних органів державної влади аналізують вчені в різних галузях науки, у тому числі правознавці, політологи, соціологи, психологи, державні управлінці та ін. Зокрема, формування та розвиток антикорупційних інституцій в Україні та світі, аналізують: 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. Маркєєва, 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, на сьогодні відсутній системний аналіз підходів до проблем реформування антикорупційних державних органів в Україні.

**Формулювання цілей статті.** Мета статті – проведення системного аналізу підходів до проблем реформування антикорупційних державних органів в Україні.

**Вклад основного матеріалу дослідження.** Першою проблемою, яка постає на даний час у системі антикорупційних органів державної влади – відсутність єдиної концепції формування та розвитку антикорупційних органів в Україні.

Така концепція повинна передбачати не тільки створення антикорупційних органів, а й їх оцінювання, визначення щорічної ефективності та результативності, а також передбачити постійне звітування антикорупційних інституцій перед суспільством. Крім того, у зазначеній концепції слід передбачити механізми громадського контролю за діяльністю антикорупційних органів.

Крім того, потребує розробка та прийняття стратегічного плану антикорупційної політики. Так, на сьогодні не прийнята Антикорупційна стратегія на 2019 та подальші роки, Закон України

«Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» не був виконаний в повному обсязі і на даний час втратив свою актуальність. Тому виникла нагальна потреба у розробці та реалізації Стратегічного плану розвитку антикорупційної політики в Україні.

У Антикорупційній стратегії на 2019 та подальші роки потрібно визначити, що пріоритетні напрямки антикорупційних заходів мають враховувати взаємозалежність і взаємообумовленість поширення корупції, криміналізації, тінізації економіки та організованої злочинності. З огляду на це необхідно забезпечити:

1) концентрацію організаційно-інституційних зусиль на попередженні корупції, усуненні об'єктивних і суб'єктивних соціально-економічних передумов та чинників мотивування корупційних дій;

2) невідворотність покарання за корупційні дії, включно з кримінальною і повною матеріальною – майном та коштами, з використанням європейської практики застосування принципу презумпції вини державних службовців, які не можуть пояснити джерел походження свого майна та доходів;

3) застосування дієвих і невідкладних заходів щодо повернення та використання в інтересах держави майна і коштів нелегального, корупційного та кримінального походження, забезпечення протидії різним формам їх легалізації та виведенню в зони офшорної юрисдикції, невідворотності їх повернення і конфіскації в інтересах держави, запровадження інституційних обмежень на інвестиції з походженням з офшорних зон;

4) розробку і реалізацію програм суспільної легітимізації власності за принципом визнання права власності на ресурси, інвестовані в охорону здоров'я дітей та дорослих, обороноздатність і потужність держави, в освіту і науку, охорону довкілля, на протипагу амністії капіталів чи податковим компромісам;

5) обов'язкову щорічну звітність та публічне обговорення наслідків корупційних дій і покарання за них. Передбачити щорічний звіт міністра внутрішніх справ, голів НАЗК, НАБУ, САП, АРМА, ДБР у парламенті про факти корупції і вжиті заходи щодо покарання причетних осіб;

6) обов'язкове оприлюднення на офіційних веб-сторінках Міністерства внутрішніх справ, НАБУ, САП матеріалів про викриття корупційних схем, якщо вони не стосуються системи національної безпеки [2].

Ще однією проблемою є раціоналізація та оптимізація структури антикорупційних інституцій, адже ефективність та результативність цих інституцій дуже низька.

Боротьба з корупцією новостворених та оновлених антикорупційних органів без зміни стратегії й тактики протидії зумовлює сьогодні підвищення т. зв. ціни ризику. Йдеться про те, що бюджетні витрати на надвисоку заробітну плату окремим посадовцям та співробітникам нових антикорупційних органів не обґрунтовані, оскільки підвищують «корупційну таксу», не забезпечуючи зниження рівня корупції. За два роки діяльності НАБУ розслідувалося понад 300 кримінальних проваджень із сукупним обсягом злочинів понад 85 млрд грн, з яких у 2016 р. на рахунки державних компаній повернуто 116 млн грн. При цьому витрати на утримання НАБУ лише у 2017 р. передбачені у сумі 773 млн грн. У 2015 р. на фінансування НАБУ використано 248 млн грн, а 2016 р. – 289 млн грн. Для порівняння: за аналогічний період, за матеріалами СБУ, яка не входить до системи органів, уповноважених на боротьбу з корупцією, повідомлено про підозру у вчиненні 893 корупційних злочинів [2].

Очевидно, що видатки на утримання антикорупційних органів поки що суттєво перевищують фінансові результати їхньої роботи. При цьому винесення обвинувальних вироків стосовно

корупціонерів гальмується як судовою системою (у багатьох випадках судові розгляди затягуються), так і прорахунками в роботі антикорупційних органів (в окремих судових справах з'ясовується слабкість доказової бази та недостатня якість досудового слідства) [2].

Питанню раціоналізації та оптимізації функціонально-організаційної структури суб'єктів протидії корупції приділяють значну увагу значна кількість науковців як вітчизняних, та і зарубіжних. Так, в Україні вивченню окремих складових 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 ін.

Притаманна будь-якій бюрократичній системі схильність до самовідтворення породила надмірну багатofункціональність 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 полі, відсутності синхронізованих дій та складністю процедур, які, як правило, малоефективні. Діяльність цих адміністративних структур у сфері суспільних відносин зводиться до політичних наказів щодо викривання «корупціонерів», викриванні «незначних корупційних дій» тощо. Таким чином, відсутня ефективність діяльності створених антикорупційних органів.

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

Наявна функціонально-організаційна структура суб'єктів протидії корупції, а також взаємні зв'язки всередині цієї структури, що не дозволяють 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 – 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 попередження корупції.

Слід зауважити, що процес утворення спеціальних антикорупційних органів значною мірою нагадує «хаотичне нагромадження», у результаті якого матиме місце паралелізм у їх роботи 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, Національному агентству з виявлення, розшуку і управління активами, отриманих від корупційних і інших злочинів, Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі. Водночас, залишаються повноваження у протидії цьому суспільно небезпечному феномену іншим підрозділам правоохоронних органів. Наразі 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 розвинутих країн ефективно протидіють розгулу корупції, не нарощуючи кількість бюрократичних структур, а шляхом системного застосування вже існуючих

державних регуляторів і сучасних антикорупційних технологій. Було б несправедливо стверджувати, що останнім часом держава нічого не робить для подолання злякисного явища корупції. Але в широко закинуті антикорупційні нетрі, поки що потрапляють переважно дрібні порушники й крадії [6].

Необхідно враховувати, що антикорупційні органи борються з корупційними правопорушеннями, як правило, репресивними методами, що не вирішує проблеми усунення об'єктивних і суб'єктивних передумов поширення корупції. Таким чином, очікування українського суспільства та міжнародних партнерів щодо запровадження чіткої спеціалізації та підвищення ефективності роботи антикорупційних органів з одночасним зменшенням їх чисельності та витрат на функціонування не справилися.

Натомість починає формуватися думка, що під приводом євроінтеграційних реформ в Україні відбулося створення нових недієздатних мультифункціональних органів із частковою руйнацією відносно працездатної системи протидії корупції. Нагальною потребою раціоналізації системи антикорупційних органів є чітке розмежування їх повноважень відповідно до завдань та методів діяльності та удосконалення правової бази їх функціонування, що забезпечить не лише усунення передумов корупції на всіх рівнях управління, а й істотно знизить корупційні ризики в самій системі антикорупційних органів. [2].

Окремо стоїть проблема забезпечення антикорупційні органи державної влади професійно підготовленими фахівцями. Для цього потрібно спеціально розроблені програми з практико орієтованим спрямуванням.

Проблеми підготовки кадрів можна поділити на два аспекти: перший – підготовка керівників антикорупційних органів, другий – підготовка працівників апарату антикорупційних органів.

На нашу думку, керівників антикорупційних органів потрібно

готувати, формувати кадровий резерв, а відбирати їх повинна не конкурсна комісія, на яку має вплив державні керівників, посадовці, Президент України, Прем'єр-міністр України та ін., а незалежні громадські активісти (міжнародні експерти) або шляхом відкритого голосування при підтвердженні певних кваліфікаційних вимог.

Друга проблема потребує визначення рамки кваліфікації для посадових осіб антикорупційних органів, де крім знань засад публічного управління, слід передбачити знання права, фінансів, економіки, соціології, політології, основ державного управління.

Аналізуючи можливі механізми раціоналізації та оптимізації 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) раціоналізації інституційної побудови суб'єктів протидії корупції та їх взаємодії.

До першої групи слід 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].

На нашу думку, раціоналізацію антикорупційних органів державної влади слід розглядати в двох аспектах:

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

2) протидія корупції. Міжнародна правова доктрина визначає таку загальну функціональну структуру протидії корупції: кримінальне переслідування за корупційні злочини; заходи попередження корупції; освітня та просвітницька робота;

координація антикорупційної роботи відомств різного рівня; моніторинг виконання національних програм протидії корупції; дослідження та аналізу стану корупції в державі [4].

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 та здійснення досудового розслідування;
- 5) кримінальне переслідування;
- 6) застосування адміністративної відповідальності;
- 7) проведення досліджень, аналізу та надання допомоги у сфері попередження корупції;
- 8) надання консультацій з питань етики;
- 9) аналіз дотримання антикорупційного законодавства;
- 10) вивчення майнових декларацій державних службовців та інших публічних суб'єктів;
- 11) надання інформації, проведення освітніх та просвітницьких заходів;
- 12) міжнародна співпраця та надання допомоги в антикорупційній сфері [10].

Зазначені завдання можуть виконуватися в межах однієї державної інституції або розподілені між декількома державними органами влади.

На думку В. Ливиненка, оптимізувати антикорупційні органи державної влади можна у 5 напрямках: по-перше, перерозподіл основних та 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 слід вирішувати за рахунок застосування критерію малозначності; по-п'яте,

спеціалізація повноважень суб'єктів протидії корупції [9].

Слід 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 [5].

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

- 1) передача всіх функцій з протидії корупції єдиній системі багатоцільових суб'єктів, які мають повноваження правоохоронних органів, а також здійснюють превентивні функції;
- 2) розподіл функцій з протидії корупції між спеціалізованими управліннями правоохоронних органів;
- 3) передача функцій запобігання корупції, розроблення політики і координації відповідної діяльності до спеціалізованого органу із залишенням по розслідуванню корупційних правопорушень в загальній системі правоохоронних органів [8].

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

Друга схема передбачає розподіл та оптимізацію функцій з протидії корупції серед вже створених антикорупційних органів державної влади.

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].

Проведений аналіз вітчизняного досвіду протидії корупції, дає підстави зазначити, що реалізація принципу незалежності обов'язково має обмежуватися суворими та прозорими заходами контролю. Забезпечення незалежності суб'єктів протидії корупції можливо за рахунок послаблення субординаційних відносин на користь реординаційним і координаційним, а також наданням всім суб'єктам нижчого рівня можливості приймати самостійні рішення із застосуванням розсуду [9].

Особливого значення для вдосконалення механізмів державного управління у сфері запобігання та протидії корупції набувати реординаційні 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 реординаційними.

Реординаційні організаційні зв'язки передбачають певний рівень самостійності щодо прийняття рішень без попереднього погодження з вищестоящим органом [12].

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

**Висновки.** Проведений аналіз дає підстави, що на сьогодні актуалізується проблема раціоналізації та оптимізації 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.

Не менш важлива проблема – це проблема формування професійного корпусу антикорупційних органів державної влади з однієї сторони, та неупереджене та прозоре формування керівництва антикорупційних органів не залежно від політики держави – з іншої сторони.

Проведений аналіз дає підстави визначити наступні кластери проблем формування та розвитку антикорупційних інституцій державної влади. По-перше, відсутність єдиної концепції формування та розвитку антикорупційних органів в Україні. По-друге, відсутність спеціально підготовлених фахівців, які б були обізнані не тільки у питаннях правознавства, а й формування та розвитку державної політики, вміли проводити фінансовий аудит, співставляти та аналізувати дані. Тобто виникла нагальна потреба у формуванні нової генерації фахівців антикорупційних органів державної влади. По-третє, відсутня система аудиту ефективності та результативності самих антикорупційних інституцій. Так, держава витрачає в рази більше коштів та ресурсів на створення та розвиток антикорупційних інституцій, ніж кошти та ресурси, які приносить діяльність таких органів державної влади. По-четверте, відсутні



реальні механізми покарання за корупційні правопорушення. По-п'яте, відсутній інститут добровільної конфіскації коштів при умові неможливості пояснити походження статків. Це давало б можливість винним особам уникнути кримінальної відповідальності або її пом'якшити. По-шосте, до сих пір не працює Вищий Антикорупційний суд, що зводить нанівець всі зусилля інших антикорупційних інституцій.

#### Література:

1. Альтернативний звіт щодо оцінки ефективності державної антикорупційної політики 2015.
2. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році».
3. Бачинський І. С. Суб'єкти корупції – еволюція визначень. *Теорія та практика державного управління*. 2012. Вип. 4. С. 162-167.
4. Белік В. О. Поняття та структура механізму адміністративно-правової протидії корупції прокуратурою України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 2-3. С. 188-192.
5. Бутович О. Досвід кримінально-правової протидії корупційним злочинам у Франції. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 4. С. 90-94.
6. Волошенко А. В. Проблеми здійснення антикорупційних реформ в сучасній Україні та шляхи їх реалізації. *Актуальні проблеми економіки*. 2016. №8(182). С. 51-61.
7. Козуб В. П. Зростання ролі реординаційних відносини 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](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).
8. Козьяков І. М. Координація протидії злочинності та корупції в системі функціональної діяльності прокуратури. *Митна справа*. 2013. № 5 (1). С. 23-28.
9. Литвиненко В. І. Протидія корупції в Україні: адміністративно-правові засади: монографія. К.: «МП Леся», 2015. 491 с.
10. Official website of The Organisation for Economic Cooperation and Development. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf>.
11. Трєпак В. Система заходів антикорупційної діяльності у розвинутих країнах світу. *Публічне право*. 2016. № 1 (21). С. 181-196.
12. Хачатурян Х. В. Реформування державного управління в контексті концептуальних управлінських інновацій. *Державне будівництво*. 2006. № 1. С. 12-15.

#### Reference:

1. An Alternative Report on Assessing the Effectiveness of State Anti-Corruption Policy 2015.
2. Analytical report to the Annual Address of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine "On the Internal and External Situation of Ukraine in 2017".
3. Bachinsky, I. S. (2012) "Subjects of corruption - evolution of definitions", *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya*. №4. pp. 162-167.
4. Belik, V. O. (2013) "The concept and structure of the mechanism of administrative and legal counteraction to corruption by the Prosecutor's Office of Ukraine", *Porivnyal'no-analitychne parvo*, № 2-3. pp. 188-192.
5. Butovich, O. (2013) "Experience of criminal legal action against corruptive crimes in France", *Visnyk Natsional'noyi akademiyi prokuratury Ukrayiny*, № 4. pp. 90-94.
6. Voloshenko, A. V. (2016) "Problems of implementation of anti-corruption reforms in modern Ukraine and ways of their realization", *Aktual'ni problemy ekonomiky*, №8(182). pp. 51-61.
7. Kozub, V. P. "The Growth of the Role of the Reorganization Relations in the System of Public Administration". Available at : [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](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).
8. Koziakov, I. M. (2013) "Coordination of combating crime and corruption in the system of functional activity of the prosecutor's office", *Mytna sprava*, № 5 (1). pp. 23-28.
9. Litvinenko, V. I. (2015) *Protydiya koruptsiyi v Ukrayini: administratyvno-pravovi zasady* [Countering Corruption in Ukraine: Administrative and Legal Foundations], MP "Lesia", Kyiv, Ukraine.
10. Official website of The Organisation for Economic Cooperation and Development. Available at : <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf>.
11. Trepak, V. (2016) "System of measures of anti-corruption activity in the developed countries of the world", *Publichne parvo*, № 1 (21). pp. 181-196.
12. Khachaturian, K. V. (2006) "Reforming public administration in the context of conceptual managerial innovations", *Derzhavne budivnytstvo*, № 1. pp. 12-15.

Стаття надійшла до редакції 16.06.2019 р.