

ВЕКЛИЧ

Владислав Олександрович
v1777@online.ua

УДК 343.35:35.08 (477)

ОПТИМІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНАЛЬНО-ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ
ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У КОНТЕКСТІ ЗАПОБІГАННЯ ТА
БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ І ЇХ ВЗАЄМОДІЇPUBLIC AUTHORITIES' FUNCTIONAL AND ORGANIZATIONAL
STRUCTURE OPTIMIZATION IN THE CONTEXT OF CORRUPTION
PREVENTION AND COMBATING AND THEIR INTERACTIONS

к.ю.н., доцент кафедри,
кафедра конституційного
права, історії та теорії
держави і права Навчально-
наукового Інституту права
імені князя Володимира
Великого Міжрегіональної
Академії управління
персоналом

У статті розглянуто загальні адміністративно-правові теоретичні положення щодо оптимізації функціонально-організаційної структури органів державної влади у контексті запобігання та боротьби із корупцією передусім у контексті їх взаємодії. Особливу увагу зосереджено на поточних проблемах практичного характеру, які спричиняють вплив на суспільні відносини у розглядуваній сфері, зумовлюючи потребу щодо практико-перетворювальних правових заходів.

В статье рассмотрены общие административно-правовые теоретические положения по оптимизации функционально-организационной структуры органов государственной власти в контексте предотвращения и борьбы с коррупцией прежде всего в контексте их взаимодействия. Особое внимание сосредоточено на текущих проблемах практического характера, которые оказывают влияние на общественные отношения в рассматриваемой сфере, вызывая потребность в практико-преобразовательных правовых мерах.

The general administrative-legal theoretical approach regarding the optimization of the functional and organizational structure of state authorities still preserves its actuality in the context of corruption prevention and combating in the view of their interactions. Particular attention is paid to the current problems of practical nature that influence the social relations in the outlined field, causing the need for transformative practical and legal measures.

Ключові слова: боротьба з корупцією, взаємодія, громадянське суспільство, запобігання корупції, функціонально-організаційна структура, органи державної влади

Ключевые слова: борьба с коррупцией, взаимодействие, гражданское общество, органы государственной власти, предотвращение коррупции, функционально-организационная структура

Keywords: civil society, corruption combating, corruption prevention, functional and organizational structure, state authorities

Не зітліти у в'язкому мороці –
Спалахнути й погаснуть від вітру,
Не метатись бездумно у толоці,
А свою фарбувати палітру.
Я п'ю каву, на гущу не дивлячись,
І Таро підпалю я від свічки,
Не чекаю із острахом звірячим,
Чи тече Гераклітова річка.
Я люблю мокрий колір асфальту,
Коли стрічки від світла на ньому,
І стакато дощу, наче альта,
Ніби небо у спазмах від грому.

Софія Костицька
(«А я зорію в бразолії») [1, с. 46-47]

ВСТУП

Оптимізація функціонально-організаційної структури органів державної влади у контексті запобігання

та боротьби з корупцією досі не знайшла свого належного опрацювання у контексті їх взаємодії. При цьому окремі аспекти розглядуваної проблематики опрацьовувалися такими вітчизняними вченими і фахівцями-практиками, як О. Корнієнко І. Кушнар'єв, В. Литвиненко, Р. Мельник, В. Решота, Н. Южаніна, О. Яриш. З-поміж іноземних фахівців-практиків можна відзначити напрацювання М. Мрчели, представників Світового Банку І.М. Россі, Л. Поп, Т. Бергер і багатьох інших.

МЕТА РОБОТИ

Метою цього дослідження є розгляд оптимізації функціонально-організаційної структури органів державної влади щодо запобігання та боротьби із корупцією передусім у контексті їх взаємодії, що має забезпечуватися з урахуванням актуальних проблем практичного характеру.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

При проведенні дослідження використано методи загальнофілософські методи, зокрема діалектичний, а також метод моментів, методи логічного аналізу, порівняння і узагальнення.

РЕЗУЛЬТАТИ

Оптимізація функціонально-організаційної структури органів державної влади у контексті запобігання та боротьби із корупцією та їх взаємодії на наш погляд передусім має розглядатися у контексті налагодження і удосконалення взаємодії. Дещо подібну проблематику вже було опрацьовано у монографії В. Литвиненка «Протидія корупції в Україні: адміністративно-правові засади» де протидію було розглянуто у комплексному вираженні, що значною мірою охоплювала проблематику запобігання і боротьби, зокрема ним зазначено: «Оптимізація функціонально-організаційної структури суб'єктів протидії корупції та їх взаємодії – це зумовлене сучасним станом соціально-економічного розвитку суспільства та держави реформування уповноважених органів із боротьби з корупцією за рахунок зміни як напрямків їх діяльності, так і їх побудови, а також налагодження взаємного зв'язку між ними щодо виконання антикорупційних завдань» [2, с. 360]. Це визначення є актуальним і у контексті поточного дослідження, але з урахуванням розмежування між органами запобігання і боротьби з корупцією, а також необхідністю їх взаємодії між собою і з громадянським суспільством та відповідними міжнародними установами і організаціями.

Так, з урахуванням чинних на нормативно-правових актів України і деяких їх проектів, до розглядуваних органів державної влади належать такі: Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ) [3], Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) [4], Спеціалізована антикорупційна прокуратура [5], Служба безпеки України [6], департаменти внутрішньої безпеки окремих органів державної влади, які наділено повноваженнями у сфері запобігання і боротьби з корупцією (наприклад, Департамент внутрішньої безпеки Національної поліції України [7]) і у подальшому – спеціалізовані антикорупційні судові органи [8]. Іншим перспективним органом державної влади має стати Національне бюро фінансової безпеки (далі – НБФБ). Народний депутат України Н. Южаніна вказує: «головне завдання НБФБ – це викриття злочинних схем і причетних до них осіб на підставі обробки великих масивів інформації з використанням уніфікованих програмних продуктів кримінального аналізу. Розслідування повинні виявляти злочинні групи і схеми ще на етапі їх організації і створення» [9, с. 12]. Відповідний законопроект досі перебуває у розробці.

У контексті наведеного щодо взаємодії є актуальними і міркування І. Кушнар'ова: «Серед принципів антикорупційної політики (законність, системність, комплексність, наукова обґрунтованість, економічна доцільність, взаємодія владних структур з інститутами суспільства і населення; оптимальність, ефективність) особливу увагу в сучасних умовах слід приділити принципам гнучкості, врахування особли-

востей культури суспільства та збалансованості стимулів і покарань» [10, с. 124].

В. Литвиненко до напрямків оптимізації функціонально-організаційної структури відніс такі:

1. Перерозподіл основних та другорядних завдань і функцій в антикорупційній сфері.

2. Підвищення ролі координації у відносинах між різними уповноваженими органами.

3. Перерозподіл предметної юрисдикції уповноважених органів.

4. Затвердження обов'язкової юрисдикції, що на нашу думку слід вирішувати із застосуванням кримінальною малозначності.

5. Спеціалізація повноважень таких суб'єктів [2, с. 361-381].

Зважаючи на порівняно глибоке опрацювання цієї проблематики, доцільнішим видається зупинитися саме на питанні щодо взаємодії. Народний депутат України Єгор Соболев відзначив: «Ми значною мірою залишаємося московською колонією, а росіяни продовжують управляти нами – через олігархів і корупцію» [11, с. 16]. Також слід взяти до уваги те, що корупція, набувши системного вираження, значною мірою підтримується завдяки міжнародному елементу (міжнародні зв'язки учасників корупційних відносин, а також офіційні установи і підприємства, які надають послуги з легалізації прибутків, отриманих від корупційної діяльності). Також, як засвідчили події в Україні останніх років, необхідність щодо збереження українського сегменту східноєвропейської корупційної системи, зумовила потребу щодо початку військової агресії проти нашої держави з боку політичного центру Російської Федерації як координатора цієї системи (засвідчується втечею до цієї країни вищих посадових осіб України, які були долученими до корупційної діяльності на вищому державному рівні). Зважаючи на наведені обставини, задля практичного увідповіднення права як інструменту правового регулювання дійсному стану суспільних відносин, доречно взяти до уваги загальноісторичну характеристику підходу представників цієї національності до формування державних інституцій. Наприклад Д. Маккензі Воллес при дослідженні особливостей державного будівництва у Російській імперії ще 1879 року відзначив: «Теоретично росіяни вивчили найпереводіші потреби цивілізації і завжди готові захоплюватися великими планами, які їм підказують їхні теоретичні знання; та лише небагато з них відчуває ці потреби постійно; і, як результат, інституції, штучно створені з метою задоволення цих потреб, невдовзі чахнуть і вмирають» [12, с. 70]. З практичної точки зору оптимізація функціонально-організаційної структури органів державної влади у контексті запобігання та боротьби із корупцією і їх взаємодії має здійснюватися з урахуванням незадовільного становища щодо антикорупційної діяльності на загальнодержавному рівні. Останнє вказує на інерційне підтримання корупційних відносин у якості умовно оптимальних у державному механізмі: «влітку 2017 року українці, як і раніше, мусять сплачувати за послуги корумпованих держчиновників і співробітників комунальних установ» [13, с. 33]. Ця ситуація опосередковано вказує на вираження у суспільних відносинах неправового

інтересу вищих посадових осіб різних гілок влади, що зумовлює її збереження при декларативному посиленні антикорупційної діяльності. Спричинення фіктивного характеру антикорупційних інституцій України, значною мірою зумовить можливості для збереження корупційної системи в її поточному вигляді у цілому в Східноєвропейському регіоні.

Зважаючи на наведені обставини, політичним керівництвом України було прийнято рішення щодо формування цілісної системи щодо подолання корупції, яка включає різні за функціональним призначенням органи державної влади. Це деякою мірою дисонує з досвідом окремих іноземних країн, але видається практично виправданим. На противагу цьому підходу можна згадати досвід Гонконгу. О. Ярмиш і Р. Мельник зазначили: «Найвідомішим з універсальних антикорупційних органів є Незалежна комісія щодо боротьби з корупцією (Гонконг) – багатоцільовий орган, який є прикладом комплексного підходу та зосередження в межах одного органу всіх основних функцій із запобігання і боротьби з корупцією – розроблення політики, аналітична діяльність, технічна допомога з питань попередження, взаємодія із громадянським суспільством та інформування, моніторинг, розслідування, кримінальне переслідування» [14, с. 147]. З наведеного прикладу можна побачити актуальну потребу в покращенні взаємодії антикорупційних органів державної влади і громадянського суспільства. Так, О. Корнієнко відзначив: «Громадськість є специфічним суб'єктом запобігання корупції, що зумовлено відсутністю в нього повноважень, притаманних спеціально уповноваженим органам у досліджуваній сфері. Натомість повноваження цього суб'єкта є похідними від прав і свобод людини і громадянина, а окремими повноваженнями наділяються специфічні суб'єкти, визначені законом (Громадська рада при НАЗК тощо). При цьому презумується, що ці повноваження делегуються громадськістю таким суб'єктам, які структурно входять до неї. Здійнюються зазначені повноваження у формах, які можуть обиратися суб'єктом на власний розсуд із масиву тих, що не заборонені чинним законодавством» [15, с. 377].

Тож, вагомого значення набуває потреба у актуалізації різноаспектної взаємодії органів державної влади щодо запобігання та боротьби з корупцією, що має набувати вираження у їх функціонально-організаційній структурі. Така взаємодія має з-поміж іншого виражатися у наданні відкритої інформації щодо корупційних діянь задля обов'язкової публікації у засобах масової інформації, а за потреби – забезпечення громадського тиску на представників політичної сфери і посадових осіб держави щодо унеможливлення ухилення від юридичної відповідальності осіб, долучених до корупційних діянь. З практичної точки зору тут важливо взяти до уваги загальний план щодо придушення антикорупційної діяльності: «зламати незалежність НАБУ, закрити інформацію про майно посадовців, заблокувати Антикорупційний суд або створити фейковий, а кожного, хто чинить перешкоди – усунути» [16, с. 1]. Збереження у державному механізмі на посадах різних рівнів осіб, долучених до функціонування східноєвропейської корупційної сис-

теми має і деякі специфічні прояви: «активність державних і, зокрема, силових структур скерована на боротьбу з Національним антикорупційним бюро, з ветеранами АТО, опозиційними політиками і громадськими активістами» [16, с. 2].

Беручи до уваги використання корупції у якості інструменту стратегічного рівня у міжнародній боротьбі проти України з урахуванням особливостей чинного антикорупційного законодавства, слід підкреслити потребу в дефініції, яка дозволить напрацювати практико-орієнтовані аспекти правового регулювання. Зокрема, на поточному етапі розвитку останнього вимагає актуалізації посилення взаємодії органів державної влади антикорупційного спрямування не лише між собою, але й з міжнародними організаціями та громадянським суспільством (при деякій дискусійності такого підходу). При цьому презюємо похідний характер запобігання і боротьби з корупцією від антикорупційної діяльності, що відображається на відповідній меті. Так, під взаємодією органів державної влади у контексті запобігання та боротьби із корупцією, на наш погляд, слід розуміти сукупність узгоджених за метою, місцем, часом і способом реалізації завдання щодо діяльності органів державної влади щодо запобігання і боротьби з корупцією, суміжних іноземних та міжнародних установ і організацій, а також установ і організацій громадянського суспільства України, які мають на меті подолання корупції з урахуванням їх поділу за тактичним, оперативним і стратегічним рівнями.

Таким чином, в якості базового візьмемо визначення взаємодії з військової сфери як такого, що апріорі є оптимальним стосовно запобігання і боротьби з корупцією через наведені аспекти стратегічного характеру: «це узгоджені за метою, місцем, часом і способом виконання завдання дії військ (сил) для досягнення мети бою (операції)... Поділяють тактичну, оперативну і стратегічну в.» [17, с. 178-179].

Актуальним стосовно контролю взаємодії у її практичному вираженні видається і застосування презумпції винності щодо керівників структурних підрозділів антикорупційних та інших правоохоронних органів у разі виявлення протиправних діянь, наприклад: «у Грузії за отримання хабара несе відповідальність не лише особа, яка вчинила злочин, а і її безпосереднє керівництво. Якщо керівник не може належно організувати контроль за діяльністю підлеглих, його звільняють» [18].

Потреба у різнорівневому напрацюванні взаємодії з міжнародними установами і організаціями у розглядуваній сфері також лишається актуальною щодо діючих і новостворюваних антикорупційних органів, що викликає необхідність у закріпленні відповідних норм права на законодавчому рівні. Так, президент Групи держав проти корупції Ради Європи (далі – GRECO) М. Мрчела відзначила: «Недостатньо просто оголошувати про заплановані реформи; вони повинні бути належним чином впроваджені. Саме це засвідчити, що в Україні справді є політична воля боротися з корупцією. Рада Європи в цілому та GRECO, зокрема, уважно стежать за ситуацією та готові надати вашій державі подальшу підтримку на цьому шляху» [19]. Так, щодо стратегічного рівня взаємодії нашої

держави, є актуальними такі аспекти: «результатом плідної співпраці є прийняття спільного проекту Комісії Європейського співтовариства і Ради Європи «Октопус», Конвенцію про корупцію в контексті цивільного права, Конвенцію про корупцію в контексті кримінального права, Угоди про створення Групи держав проти корупції, затверджено статуту Групи держав у боротьбі з корупцією та комісії із запобігання корупції, Радою Європи створена міжнародна Група з протидії корупції, яка працює під керівництвом Комітету з кримінальних проблем. Саме цією Групою разом з Європейським Союзом розроблено проект «Октопус», в якому бере участь 16 східноєвропейських країн, зокрема й Україна» [20, с. 335-336].

Загалом, зважаючи на динамічний характер суспільних відносин, які виникають щодо корупційних діянь, і практико-орієнтований характер правових напрацювань, що мають здійснюватися у цій сфері, актуальними видаються рекомендації фахівців світового банку: «Меморандуми про взаєморозуміння між установами можуть бути корисними для уточнення процесу, який буде використовуватися для запиту та доступу до інформації. Регулярні дискусії (комунікація) серед практиків від агентства з розкриття інформації щодо фінансів та інших організацій можуть також сприяти ефективній співпраці. Така регулярна взаємодія може забезпечити довіру, а також розуміння конкретних оперативних потреб і обмежень кожної інституції» [21, с. 83]. Разом з наведеним стосовно взаємодії антикорупційних органів є доцільним налагодження безпосередньої взаємодії з урахуванням тактичного, оперативного і стратегічного рівнів з обов'язковим затвердженням спеціальних законодавчих норм, а також спеціальних внутрішніх порядків стосовно рівнів взаємодії і її специфікацій з урахуванням особливостей конкретних органів державної влади, міжнародних установ і організацій, а також громадянського суспільства.

ВИСНОВКИ

Специфічні особливості середовища, за якого має здійснюватися правове регулювання розглядуваної взаємодії, об'єктивно мають бути відображеними при оптимізації функціонально-організаційної структури органів державної влади. Конкретні форми такої взаємодії мають опрацьовуватися самими представниками компетентних органів державної влади, міжнародних установ і організацій, а також громадянського суспільства. Разом з тим на законодавчому рівні має бути значно розширеним правове поле для легітимації відповідної взаємодії, а як наслідок – суміжної оптимізації структур антикорупційних органів. Актуальною лишається і проблема напрацювання меморандумів щодо взаємодії між вже існуючими органами державної влади, до компетенції яких належать специфічні антикорупційні повноваження, так і новостворюваних у їх системній перспективі. Разом з тим розглядувана проблематика потребує додаткового наукового опрацювання передусім із залученням фактичного матеріалу і напрацювань фахівців-практиків у антикорупційній сфері.

Список використаних джерел

1. Костицька С. Лабіринти метаморфоз: поезії / Софія Костицька. – Обране і нове. – Дрогобич: Коло, 2016. – 256 с.
2. Литвиненко В.І. Протидія корупції в Україні: адміністративно-правові засади: монографія / В.І. Литвиненко. – К.: «МП Леся», 2015. – 491 с.
3. Про Національне антикорупційне бюро України [Електронний ресурс]: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/print1452937429905054> (дата звернення: 17.11.2017).
4. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 46. – С. 2047.
5. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]: Наказ Генеральної прокуратури України від 12 квітня 2016 року № 149 / Юрист+Закон: Center of computer technologies. – 2017. – Режим доступу: http://www.cct.com.ua/2016/12.04.2016_149.htm (дата звернення: 17.11.2017).
6. Про Службу безпеки України [Електронний ресурс]: Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2229-12/print1485851252496697> (дата звернення 17.12.2017 р.).
7. Департамент внутрішньої безпеки Національної поліції України [Електронний ресурс] / Національна поліція України: тимчасовий веб-сайт. – 2017. – 25 серпня. – Режим доступу: <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1820018> (дата звернення: 17.12.2017).
8. Про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки: Проект Закону України [Електронний ресурс] / Національне агентство з питань запобігання корупції. – 2017. – 29 вересня. – Режим доступу: [https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2017/%D1%96%D0%BD%D1%88%D0%B5%D0%A0%D1%96%D0%B7%D0%BD%D0%B5%D0%90%D0%9A%20%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%8F%20%D0%BD%D0%B0%20%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82%20%D0%B4%D0%BB%D1%8F%20%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%BE%D0%B1%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20\(1\).pdf](https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2017/%D1%96%D0%BD%D1%88%D0%B5%D0%A0%D1%96%D0%B7%D0%BD%D0%B5%D0%90%D0%9A%20%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%8F%20%D0%BD%D0%B0%20%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82%20%D0%B4%D0%BB%D1%8F%20%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%BE%D0%B1%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20(1).pdf) (дата звернення: 17.12.2017 р.).
9. Южанина Н. Бюро должно выявлять «схемы» еще на этапе их организации / Нина Южанина // Корреспондент. – 2017. – № 46-47. – С. 12.
10. Кушнар'єв І.В. Антикорупційна політика сучасної держави: загально-теоретична і порівняльно-правова характеристика: дис. на здобуття наук. Ступеня канд. юр. наук.: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / І.В. Кушнар'єв. – Харків, 2013. – 222 с.
11. Патлатюк І. Єгор Соболев: «Росіяни продовжують керувати нами – через олігархів і корупцію» / Ірина Патлатюк, Катерина Коба // Країна. – 2017. – № 48. – С. 15-17.

12. Безансон А. Свята Русь / Ален Безансон; пер. із франц. Т. Марусика. – К.: ТОВ «Видавництво «КЛІО»», 2017. – 112 с.
13. Балащук О. Повз касу, недешево / Олеся Балащук // Гроші. – 2017. – № 14. – С. 33-35.
14. Ярмиш О. Спеціалізовані антикорупційні інституції: світовий досвід та національна модель // Олександр Ярмиш, Руслан Мельник // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 2. – С. 144-155.
15. Корнієнко О.О. Правовий статус та гарантії діяльності громадськості як суб'єкта запобігання корупції / О.О. Корнієнко // Молодий вчений. – 2017. – № 7. – С. 374-378.
16. Юрків М. Війни з антикорупціонерами: як їх нейтралізують в Україні / Марія Юрків, Христина Огоновська // Об'єднання «Самопоміч»: двотижневик. – 2017. – № 31. – С. 1-2.
17. Грищук А.В. Військово-політичний енциклопедичний словник / А.В. Грищук. У 2-х томах. Т. 1. – Рівне: БНІТ, 2003. – 548 с.
18. Решота В. Досвід державної політики із запобігання та протидії корупції в Грузії [Електронний ресурс] / В. Решота // Демократичне врядування: електронне наукове фахове видання. – 2013. – № 11. – Режим доступу: http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik11/fail/Reshota.pdf (дата звернення 17.12.2017 р.).
19. Мрчела М. Боротьба з корупцією в Україні: настав час для результатів / Марін Мрчела // Європейська правда. – 2017. – 29 листопада. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/11/29/7074317/>
20. Супрун Т.М. Міжнародне співробітництво в боротьбі з корупцією / Т.М. Супрун // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 5. – С. 335-337.
21. Rossi I.M. Getting the Full Picture on Public Officials A How-To Guide for Effective Financial Disclosure / Ivana M. Rossi, Laura Pop, Tammar Berger. – Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development; The World Bank, 2017. – 126 P.