

УДК 343.341

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-2-78-83>

О. І. Пархоменко-Куцевіл, доктор наук
з держаного управління, завідувач кафедри
публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом

КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ ФОРМУВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ІНСТИТУЦІЙ В УКРАЇНІ ТА ГОНКОНГУ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Статтю присвячено проблемам формування та розвитку антикорупційних органів в Гонконгу, розвитку Незалежної комісії проти корупції. Проаналізовані питання розвитку українських антикорупційних органів державної влади (НАЗК, НАБУ, ДБР, ВАСУ). Обґрунтовані шляхи удосконалення сучасних антикорупційних інституцій в Україні

Ключові слова: корупція; антикорупційна політика; органи державної влади; антикорупційні інституції; конфлікт інтересів.

O. I. Parkhomenko-Kutsevil. Comparative analysis of the formation of anti-corruption institutions in Ukraine and Hong Kong: problems and perspectives

The problems of preventing and combating corruption occupy a leading place in the current state policy, since the quality and effectiveness of society's reforms depends on solving the problem of overcoming corruption. Corruption not only undermines the social and economic situation of the state, but also impedes modern reforms in all spheres of society's life.

Hong Kong is one of the most progressive practices in developing an effective anti-corruption policy.

The purpose of the article is to conduct a comparative analysis of the formation of anti-corruption institutions in Ukraine and Hong Kong.

The current anti-corruption policy in Hong Kong has a different orientation: first, repressive; secondly, preventive – the formation of an effective system for the prevention of corruption, and, thirdly, systemic – the formation of systemic measures to prevent corruption, which, incidentally, is more effective than the first two.

In our opinion, there is a real need to rethink the role of these anti-corruption bodies and their modernization, in particular, it would be advisable to introduce the activities of the central executive body – the State Agency for the Prevention and Combating of Corruption on the basis of newly created anti-corruption institutions, which would enable the creation of a powerful a mechanism for preventing and combating corruption in Ukraine.

Key words: corruption; anticorruption policy; state authorities; anti-corruption institutions; conflict of interests.

Постановка проблеми. Проблеми запобігання та боротьби з корупцією займає провідне місце у сучасній державній політиці, адже від розв'язання питання подолання корупції залежить і якість та ефективність реформ суспільства. Корупція не тільки шкодить соціально-економічному становищу держави, а й гальмує сучасні реформи всіх сфер життєдіяльності суспільства.

На даний час немає жодної держави, яка цілком позбавлена корупції. Проте в розвинених демократичних країнах сформована атмосфера нетерпимості стосовно цього ганебного і небезпечного явища. У всіх без винятку випадках такого результату вдалося досягти завдяки розробці й успішній реалізації комплексу нормативно-правових та інституційних заходів у рамках державної антикорупційної політики.

© О. І. Пархоменко-Куцевіл, 2019

Однією з прогресивних практик формування ефективної антикорупційної політики є Гонконг.

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 інші. 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. 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 інші.

Водночас на сьогодні відсутній системний аналіз формування антикорупційних інституцій в Україні та Гонконгу.

Мета статті – проведення компаративного аналізу формування антикорупційних інституцій в Україні та Гонконгу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проаналізуємо досвід створення антикорупційних інституцій в Гонконгу. Так, у Гонконгу створена та діє Незалежна комісія проти корупції. Слід зауважити, що Незалежна комісія проти корупції (далі – НКК) з моменту її створення здійснює свою діяльність в трьох основних напрямки: по-перше, запобігання корупції, по-друге, проведення розслідування і, нарешті, по-третє, просвітня робота. Для того, щоб забезпечити ефективність цієї діяльності НКК від самого початку була наділена широкими повноваженнями з проведення розслідувань, такими як арешт, обшук та вилучення, доступ до фінансової інформації та конфіскація активів.

«Від самого початку своєї діяльності Незалежна комісія проти корупції приділяла особливу увагу заходам, спрямованим на зміцнення довіри з боку громадськості та підвищення авторитету й ефективності роботи цього органу. Не дивно, що однією із першочергових справ було затримання і засудження високопоставленого працівника поліції з поганою репутацією, звинуваченого у хабарництві, який втік з Гонконгу і в очах громадськості перетворився на символ корумпованості та неефективності правоохоронної системи» [2, с. 42].

Отже, серйозні результати діяльності зазначеної комісії створили підґрунтя формування неупередженої системи антикорупційних органів Гонконгу.

Тепер проаналізуємо нормативно-правові засади розвитку Незалежної комісії проти корупції. Слід звернути увагу, що Незалежна комісія проти корупції діє на підставі декрету «Про незалежну комісію проти корупції». Згідно з цим документом і є спеціалізованою установою з боротьби проти корупції, незалежною від органів публічного управління, інших правоохоронних відомств або слідчих органів, яка виконує комплексні завдання з проведення слідчих, превентивних та просвітницьких заходів.

Принцип незалежності Незалежної комісії проти корупції гарантована конституцією Гонконгу, відповідно до якої Незалежна комісія проти корупції безпосередньо підзвітна голові виконавчої влади. Окрім того, Незалежній комісії проти корупції надаються виняткові повноваження і функції, які передбачені двома іншими законодавчими актами – «Декретом про запобігання хабарництву» та «Декретом про вибори (про корупційну та протизаконну діяльність)» [7].

Отже, Незалежна комісія проти корупції об'єднує функції з превентивної діяльності, а також розслідування злочинів пов'язаних з корупцією. Це надає можливість ефективно реалізувати функції запобігання та боротьби з корупцією. Крім того, така системність дає

можливість ефективно та результативно формувати антикорупційну політику, реалізувати основні антикорупційні заходи.

Цікавим є формування кадрового потенціалу Незалежної комісії проти корупції в період свого формування та становлення. Адже саме кадровий склад надав можливість ефективно та результативно здійснювати повноваження Незалежної комісії.

Слід зазначити, що на посади в Незалежну комісію приймають осіб на підставі відкритого конкурсного відбору відповідно до меритократичного принципу та досвіду роботи. Так, штат НКК протягом першого року складав лише 369 працівників.

Так, кадри Незалежної комісії проти корупції формуються, по-перше, з-поміж працівників різних національних установ системи публічного управління; по-друге, зі службовців поліції Великобританії; і, нарешті, по-третє, з-поміж висококваліфікованих спеціалістів, які мають спеціальність фінансів, економіки, правознавства, публічного управління тощо. Кількість працівників, які працюють в системі Незалежної комісії проти корупції, на сьогодні становить 1 200 осіб [7].

На сьогодні стаж роботи у Комісії більш ніж половина співробітників Незалежної комісії проти корупції становить понад 10 років. Інтерес до роботи у цьому відомстві завжди був достатньо високим, тому з моменту свого заснування Незалежної комісії проти корупції ніколи не відчувала нестачі кадрів. Однією з причин цього, безумовно, є всебічна підтримка держави, серйозно зацікавленої в приборканні корупції, а також висока репутація НКК, яка стала результатом її успішної діяльності у реалізації покладених на неї повноважень і завдань» [7].

За роки своєї діяльності Незалежної комісії проти корупції розробила ретельно продуману систему професійної підготовки своїх співробітників.

Система підготовки кадрового потенціалу Незалежної комісії проти корупції складається з таких етапів:

1) вступний курс (згідно з тим напрямом діяльності, фахівцям доведеться займатися проведенням розслідування, профілактикою корупції, просвітницькою діяльністю тощо);

2) річне стажування. Після закінчення першої частини вступного курсу прийняті на роботу працівники проходять річне стажування у слідчому підрозділі;

3) повторне навчання. Після стажування працівники повертаються до Навчального центру для проходження другої частини навчання, яка головним чином присвячена практичним заняттям з проведення розслідувань.

4) річне стажування. Після закінчення другого етапу навчання відбувається повторне річне стажування у суміжних підрозділах Незалежної комісії проти корупції.

5) поглиблене навчання. Після повторного річного стажування майбутні фахівці переходять до третьої частини навчання, яка охоплює поглиблені методики слідчої діяльності [3-4; 7].

Отже, підготовка майбутніх фахівців Незалежної комісії проти корупції спрямована не тільки на опанування спеціальними знаннями, а й практичним навичками, а також дає можливість реалізувати отримані знання в діяльності під час двох стажувань.

Тепер проаналізуємо систему підвищення кваліфікації працівників Незалежної комісії проти корупції.

Підвищення кваліфікації в системі розвитку кадрового потенціалу має практико-орієнтоване навчання та включає такі предмети:

- слідчі дії в області фінансів;
- методи проведення інтерв'ю;
- написання звітів;
- управлінські навички;
- розслідування фінансової діяльності;
- комп'ютерний аналіз та експертиза;

- обмін досвідом з правоохоронцями за кордоном [3; 7];
- формування командного духу;
- вироблення лідерських якостей;
- управління стресом;
- швидке реагування на ситуацію;
- підвищення ефективності своєї роботи;
- комп'ютерні знання (у тому числі навчання роботі з програмним забезпеченням,

усунення неполадок у програмному та апаратному забезпеченні, адміністрування мереж та забезпечення безпеки в галузі інформаційних технологій) [2, с. 43; 7].

Зазначена система освіти дає можливість сформувати якість кадровий потенціал зазначеної комісії.

Співробітники НКК також проходять курси професійного навчання і менеджменту за кордоном.

Тепер проаналізуємо діяльність Незалежної комісії. Так, НКК щорічно проводить майже 300 досліджень, щоб допомогти урядові та державним органам у роботі з виявлення та усунення «слабких місць» в організаційній та управлінській структурі, які породжують правопорушення, пов'язані з корупцією. Консультативна група надає приватним організаціям на їх запит безоплатні конфіденційні рекомендації з урахуванням індивідуального підходу.

Слід звернути увагу, що одним з пріоритетів діяльності Департаменту у зв'язках із громадськістю є проведення спеціальних освітньо-просвітницьких кампаній для різних цільових груп населення. Так, освітня кампанія для державного сектору спрямована на формування та реалізацію Програми підвищення моральних стандартів в органах державної служби, зміцнення етики в структурі управління департаментів уряду. Для бізнес-спільнот освітньо-просвітницька кампанія стосується формування ділової етики та запровадження корпоративних кодексів етики поведінки. Поряд з цим, Департамент у зв'язках із громадськістю регулярно проводить семінари та тренінги на антикорупційну тематику для менеджерів та працівників, зайнятих у різних сферах, у тому числі у сфері фінансових послуг, будівництві та туризмі, і для таких спеціалістів, як бухгалтери, інженери, експерти, архітектори.

Окремо слід звернути увагу на освітньо-просвітницьку кампанію для молоді.

«Для забезпечення спадкоємності ідеалів моральності у суспільстві, Комісія приділяє велику увагу поширенню принципів чесності та непідкупності серед молодого покоління. З цією метою налагоджуються контакти з молодими людьми, партнерство з молодіжними організаціями, районними організаціями, школами й університетами. Окрім лекцій у школах, ширше використовуються такі інтерактивні засоби, як, наприклад, театралізовані вистави або проекти «Зроби сам», під час яких учні готують власні відеопрезентації» [5, с. 82; 7].

Отже, системна робота НКК формує єдину антикорупційну політику у Гонконгу, яка дозволяє не тільки формувати негативне ставлення населення до корупції, а й покарання за корупційні правопорушення. Водночас, постійний розвиток кадрів НКК дозволяє постійно удосконалювати знання, вміння та навички кадрового складу, а також мотивує їх та формує єдину команду.

Тепер проаналізуємо сучасні проблеми становлення національних антикорупційних інституцій.

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

Якщо аналізувати функціональне навантаження на зазначені органи, то слід звернути увагу на те, що НАЗК виконує функцію попередження корупції, а НАБУ, САП та АРМА виконують роль боротьби з корупцією. Однак, зазначені функції переплетені між собою, так перевірка 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. Теж саме стосується матеріалів НАБУ та АРМА, які потрібні під час перевірки електронних декларацій або незаконного збагачення, перевірки на конфлікт інтересів тощо. Однак, на даний час відсутні дієві комунікаційні зв'язки між новоствореними антикорупційними інституціями та 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.

На нашу думку, назріла реально потреба у переосмисленні ролі цих антикорупційних органів та їх модернізації, 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.

Було б доцільно сформувані зазначене агентство на кшталт Бюро із запобігання і боротьби проти корупції Латвії та визначити за цим органом державної влади наступні функції:

По-перше, в частині запобігання корупції в Україні:

- формування Антикорупційних програм та стратегічних планів задля формування державної антикорупційної політики;
- здійснення моніторингу зростання корупції через опитування населення;
- формування антикорупційної культури та негативного ставлення населення до проявів корупції;
- формування он-лайн спілкування з викривачами;
- проведення роз'яснювальної роботи через Скайп та інші методи інтерактивного спілкування;
- надання інформації щодо заповнення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- проведення у середніх навчальних закладах уроків з антикорупційного законодавства;
- проведення патріотичного виховання з дітьми та молоддю;
- розроблення методології превентивних заходів з боротьби проти корупції у публічних установах національного і регіонального рівнів та в приватному секторі;
- формування позитивного іміджу країни через інформування міжнародних партнерів про антикорупційні заходи та механізми реалізації превентивної функції;

По-друге, в частині боротьби з корупцією:

- виявлення і розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із корупцією на публічній службі, передбачених Кримінальним кодексом України, відповідно до вимог чинного законодавства;

- притягнення до адміністративної відповідальності публічних службовців та застосування санкцій за адміністративні правопорушення у сфері запобігання корупції;
- відповідно до закону, інші державні органи, які мають слідчі повноваження, зобов'язані сприяти у проведенні розслідувань.

Отже, до структури Державного агентства з питання запобігання та боротьби з корупцією входитимуть два основних підрозділи:

- щодо запобігання корупції;
- щодо боротьби з корупцією.

Висновки. У статті проаналізована діяльність Незалежної комісії проти корупції, яка об'єднує функції з превентивної діяльності, а також розслідування злочинів пов'язаних з корупцією. Це надає можливість ефективно реалізувати функції запобігання та боротьби з корупцією. Робота з кадрами має багаторівневу структуру та спрямована на практичний розвиток кадрового потенціалу. Отже, сучасна антикорупційна політика у Гонконгу має різну спрямованість: по-перше, репресивну; по-друге, профілактичну – формування дієвої системи запобігання корупції, та, по-третє, системну – формування системних заходів запобігання корупції, яка, до речі є більш ефективною, ніж перші дві.

У перспективі подальших розвідок передбачається здійснити системний аналіз сучасних антикорупційних інституцій в Європі, США, визначення закономірностей розвитку зазначених державних інституцій.

Список використаних джерел:

1. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування : монографія / автор. кол. ; В.В. Василевич, Т.Е. Василевська, В.Ф. Нестерович, Е.В. Расюк, А.В. Савченко, В.Л. Федоренко (кер.) та ін. ; за ред. проф. Ю.В. Ковбасюка і проф. В.Л. Федоренка. Київ : Видавництво Ліра. 2016. 524 с.
2. Лалаян К.Д. Зарубежный опыт противодействия коррупции. *Налоговая политика и практика*. 2011. № 7 (103). С. 40-44.
3. Моисеев В.В. Международный опыт противодействия коррупции. *Мировые проблемы. Внешняя политика*. 2013. № 3. С. 175-179.
4. Национальная антикоррупционная практика за рубежом : уроки для России. URL: <http://www.crime.vl.ru/index.php?p=3642&more=1>.
5. Шегельман И.Р., Шегельман М.Р. Зарубежный опыт борьбы с коррупцией. *Глобальный научный потенциал*. 2013. № 6 (27). С. 81-83.
6. Офіційний сайт Незалежної комісії по боротьбі з корупцією Гонконгу. URL: http://www.icac.org.hk/en/about_icac/1e/index.html.
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).