

ОНОПКО К. І.,
аспірантка кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-
економічної безпеки
(Сумський державний університет)

УДК 343.3

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.6.39>

СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ УПОВНОВАЖЕНОЇ ОСОБИ З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВИЯВЛЕННЯ КОРУПЦІЇ

Стаття містить аналіз розвитку інституту уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції.

Розв'язання проблеми корупції є одним із пріоритетів для українського суспільства на сьогоднішньому етапі розвитку держави. Уповноважені особи з питань запобігання та виявлення корупції є одним із державних механізмів у боротьбі з корупцією, на яку було покладено великі надії. Починаючи з 2011 року, уповноважені підрозділи, уповноважені особи дійсно внесли вагомий внесок в розбудову антикорупційної системи.

Проте досягнутий за останні роки прогрес не задовольняє суспільство, оскільки є надто повільним. Європейська комісія у висновку щодо заявок на членство в Європейському Союзі, поданих Україною, Грузією та Республікою Молдова від 17 червня 2022 року зазначила, що Україна досягла значного прогресу на шляху до верховенства права, проте подальша боротьба з корупцією залишається однією з основних вимог суспільства.

У статті проаналізовано Типове положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції, а також Закон України «Про запобігання корупції». Розглянуто та взято до порівняння Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки, Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки та Антикорупційну стратегію на 2021–2025 роки. Розглянуто вплив корупційних правопорушень на економічний стан держави. Проаналізовано внесок уповноважених осіб в розвиток антикорупційного суспільства. Досліджено питання становлення інституту уповноважених осіб у розрізі національних антикорупційних стратегій, починаючи з 2011 року.

Досліджуючи питання вдосконалення механізмів запобігання корупції, а саме утворення інституту уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції на локальному рівні, було зроблено висновок про складний і повільний процес становлення інституту уповноважених осіб, а також про недосконалість антикорупційної законодавчої бази та невідповідність антикорупційних програм вимогам міжнародних стандартів.

Ключові слова: антикорупційна стратегія, Національне агентство з питань запобігання корупції, протидія корупції, етапи становлення, корупційні правопорушення, індекс сприйняття корупції.

Onopko K. I. Formation of the institute of the authorized person on prevention and detection of corruption

The article contains an analysis of the development of the institute of authorized persons for the prevention and detection of corruption.



Solving the problem of corruption is one of the priorities for Ukrainian society at the current stage of the state's development. Persons authorized to prevent and detect corruption are one of the state mechanisms in the fight against corruption, on which great hopes were placed. Since 2011, authorized persons have made a significant contribution to the development of the anti-corruption system.

However, the progress achieved in recent years does not satisfy society, as it is too slow. The European Commission, in its opinion on the applications for membership in the European Union submitted by Ukraine, Georgia and the Republic of Moldova dated June 17, 2022, noted that Ukraine has made significant progress on the way to the rule of law, but the further fight against corruption remains one of the main demands of society.

The article analyzes the Standard Regulation on the authorized unit (authorized person) on the prevention and detection of corruption, as well as the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption". The National Anti-Corruption Strategy for 2011–2015, Principles of State Anti-Corruption Policy in Ukraine (Anti-Corruption Strategy) for 2014–2017 and Anti-Corruption Strategy for 2021–2025 were considered and compared. The influence of corruption offenses on the economic state of the state is considered. The contribution of authorized persons to the development of anti-corruption society is analyzed. The question of the formation of the institute of authorized persons in the context of national anti-corruption strategies, starting from 2011, was studied. Investigating the issue of improving mechanisms for the prevention of corruption, namely the formation of an institute of authorized persons for the prevention and detection of corruption at the local level, a conclusion was drawn about the complex and slow process of establishing the institute of authorized persons, as well as the imperfection of the anti-corruption legislative framework and the non-compliance of anti-corruption programs with the requirements of international standards.

Key words: *anti-corruption strategy, National Agency for the Prevention of Corruption, anti-corruption, stages of formation, corruption offenses, corruption perception index.*

Постановка проблеми. Проблемою, яка висвітлюється в цьому дослідженні, є становлення інституту уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції. Аналіз етапів становлення інституту уповноважених осіб як механізму запобігання та виявлення корупційних правопорушень.

Метою цієї наукової статті є дослідження процесу утворення інституту антикорупційної системи – уповноваженої особи з питань виявлення та запобігання корупції. У результаті визначити ефективність вищевказаного інституту, його відповідність національній законодавчій базі та вимогам міжнародних стандартів.

Виклад основного матеріалу. Науковці та законодавці вдосталь приділяють уваги теоретичним питанням виникнення корупції, її проявам у державному управлінні та впливу на соціальну, економічну та інші сфери життя. Проте досліджень, які б розкривали суть механізмів запобігання і протидії корупції та їх практичний внесок у антикорупційну систему, не так багато. У цій статті намагатимось розглянути новий для нашої держави у боротьбі з корупцією – інститут уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції.

Державні антикорупційні уповноважені (уповноважені особи) – це працівники де-факто усіх державних інституцій (від вищих та центральних органів публічної влади до підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління державного органу), які призначаються/визначаються у їхній структурі для організації та здійснення заходів із запобігання та виявлення корупції [1].



Українське законодавство визначає дві організаційні форми антикорупційних уповноважених, враховуючи вид державної організації та штатну чисельність працівників:

- 1) штатні уповноважені, які увесь свій робочий час присвячують запобіганню корупції;
- 2) уповноважені, які запобігають корупції у власній організації, виконуючи одночасно інші робочі функції (уповноважені-сумісники).

Роль уповноважених осіб у системі запобігання корупції дає їм змогу з одного боку бути учасниками запобігання корупції всередині державного органу, будучи при цьому на засадах підзвітності та підконтрольності керівнику державного органу, а з іншого – проводити свою роботу без впливу чи втручання, самостійно та незалежно виконуючи свої повноваження по запобіганню та виявленню корупційних правопорушень.

Позитивним на мою думку є й те, що останніми роками аналогічні моделі впроваджуються і в українському бізнес-секторі. Таких посадовців у недержавному секторі економіки зазвичай називають «бізнес-комплаєнс офіцери» [1].

Звичайно, що організаційно у своїй роботі вони керуються іншими засадами, ніж державні антикорупційні уповноважені, проте методологія їх діяльності у більшості пересікається. Отже, у суспільства є потреба розвивати та вибудовувати спільну стратегію держави та бізнесу у веденні чесного бізнесу, спільному викорененні корупції як у державних органах так і в приватних організаціях. Тому без формування професійної компетентності антикорупційних уповноважених, як державних так і приватних, не обійтись.

Починаючи з часів незалежної України боротьбі з корупцією не приділяли особливої уваги. Прийнявши Закон України «Про боротьбу з корупцією» від жовтня 1995 року до 2009 року законодавці не вважали за потрібне визначити місце громадськості та її представників у реалізації антикорупційних заходів. Не існувало механізмів залучення до заходів попередження корупційних виявів працівників у державних організаціях. Лише з прийняттям Закону «Про засади запобігання та протидії корупції» № 1506-VI від 11 червня 2009 року з'явилися засади регулювання участі громадськості в антикорупційних заходах.

І лише після цього, було введено в законодавство поняття «уповноважені підрозділи» стає прийняття Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» № 3206-VI від 07 квітня 2011 року.

До цього часу не існувало законодавчого регулювання щодо можливості залучення до антикорупційних заходів осіб, які не є спеціальними суб'єктами протидії корупції за професійною ознакою і які не належать до правоохоронних і правозахисних органів.

Першим етапом стала «Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки». Метою якої було зменшення рівня корупції в Україні шляхом усунення передумов її виникнення через упровадження превентивних заходів, зміцнення режиму законності, а також формування у суспільстві нетерпимого, негативного ставлення до корупції як суспільно небезпечного явища за допомогою спільних зусиль державних та громадських структур, за участю міжнародних організацій [2]. Саме ця перша стратегія робила акцент на превентивних заходах та мала б визначити місце та роль громадськості у боротьбі з корупцією. Проте вона не змогла стати ефективним інструментом протидії корупції.

Однією з основних причин неналежного виконання Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 роки як основного програмного документа в антикорупційній сфері стала відсутність всупереч міжнародному досвіду чітких індикаторів стану та ефективності її виконання.

У зазначеній Стратегії відсутній також механізм моніторингу та оцінки її виконання – не передбачено, яким чином мала виконуватися відповідна робота Національним антикорупційним комітетом та в який спосіб повинна залучатися до цих процесів громадськість.

Правовою основою для діяльності уповноважених підрозділів стало ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики», яким було доповнено Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» низкою нових положень серед яких варто виділили наступні.



Закон передбачає визначити поняття «уповноважені підрозділи» під яким розуміються підрозділи (особи) з питань запобігання та виявлення корупції, які утворюються (визначаються) в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, їх апаратах, органах місцевого самоврядування та юридичних особах публічного права за рішенням керівника органу або юридичної особи публічного права в порядку, визначеному законодавством. Законодавчо визначити норми щодо порядку та змісту проведення логічного та арифметичного контролю здійснення якого покладесться на уповноважені підрозділи. Покласти на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної служби, як суб'єкт методичного забезпечення діяльності підрозділів тощо [3].

На підставі зазначених змін до Закону, 4 вересня 2013 року Урядом була прийнята Постанова № 706 «Питання запобігання та виявлення корупції», якою затверджено Типове положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції.

У засадах державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки приділялося значно більше уваги уповноваженим особам та ставили перед ними нові завдання. Так на законодавчому рівні мали визначити засади організації та діяльності спеціально уповноваженого органу щодо запобігання корупції, відповідального, зокрема, за комплекс заходів із формування та реалізації антикорупційної політики. Згідно цього уповноважений орган мав гарантії незалежної діяльності із забезпеченням широкої участі в ній представників громадянського суспільства і на них мал бути покладені, зокрема, такі функції: підготовка щорічного звіту про стан виконання Антикорупційної стратегії та проекту доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики; аналіз стану справ з питань корупції, підготовка пропозицій щодо заходів нормативно-правового, організаційного, кадрового характеру; моніторинг та координація виконання антикорупційної програми; контроль за дотриманням законодавства про конфлікт інтересів та декларування майна, доходів, видатків та зобов'язань фінансового характеру; залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики; поширення інформації про корупцію, проведення заходів із формування світогляду неприйняття корупції [4].

Очікувалося, що після 2014 року ситуація значно покращиться, в тому числі внаслідок ухвалення низки прогресивних законів, які передбачали, зокрема, утворення нових органів, єдиною спеціалізацією яких буде антикорупційна функція: НАЗК, НАБ, САП тощо.

Втім, ці прогнози не справдилися, зокрема, через істотну затримку початку роботи зазначених новоутворених органів. Так, у рейтингу вищезгаданої організації за 2015 та 2016 рік, Україна залишається у тій самій групі досить корумпованих держав, лише незначним чином підвищивши свій рейтинг: у 2015 році Україна посіла 130 місце (27 балів) з поміж 168 країн, а у 2016 – 131 місце (29 балів) серед 176 країн [5]. Крім цього співпраця уповноважених осіб, НАЗК та викривачів за роки Стратегії залишилася на мінімальному рівні. Так у 2016 році до НАЗК було направлено 398 повідомлень від викривачів про корупцію. При цьому у Звіті НАЗК за 2016 рік згадано лише про 5 перевірок інформації, вказаної у повідомленнях.

Отож, завдання забезпечити співпрацю державних органів та громадськості було знову провалено. Питання у повному обсязі перейшло до наступної Стратегії.

20 червня 2022 року Верховна Рада України ухвалила Антикорупційну стратегію на 2021–2025 роки, розроблену Національним агентством з питань запобігання корупції. Наявність Стратегії — один із факторів, про які Україна мала повідомити в анкеті-опитувальнику для отримання статусу кандидата на членство в Європейському Союзі. Однією із проблем зазначених в Стратегії є саме робота уповноважених підрозділів (осіб). Інститут уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання корупції не повною мірою реалізує свій потенціал у зв'язку з недостатніми гарантіями автономності.

Очікувані стратегічні результати:

1) інститут уповноважених з питань запобігання корупції функціонує як добросесна, незалежна, лідерська мережа з урахуванням кращих світових і національних практик та отримує комплексну координаційну підтримку з боку Національного агентства;



2) уповноважені з питань запобігання корупції мають, поділяють і впроваджують зрозумілі та ефективні стандарти діяльності, які розроблені Національним агентством спільно з іншими заінтересованими сторонами та базуються на обґрунтованих кваліфікаційних вимогах, якісному доборі на ці посади, ресурсній достатності та захищеності від втручання;

3) пріоритетом у діяльності уповноважених з питань запобігання корупції визначено запобігання поширенню корупційних практик, залучення громадськості до аналізу та усунення корупційних ризиків у нормативно-правових актах органів державної влади та органів місцевого самоврядування [6].

Чи буде виконана дана Стратегія у повній мірі – навряд. Задля ефективної боротьби уповноважених підрозділів (осіб), уповноважені особи повинні бути вмотивовані гідною заробітною платою чи доплатою за суміщення, доступними ресурсами для роботи, систематично навчатися та бути дійсно незалежними у своїх діях. У 2020 році четверта частина опитаних державних службовців були впевнені, що у разі викривання корупції від працівника органу на рівні органу, працівника буде звільнено, а ще 29%, що працівники будуть зазнавати утисків.

Висновки. Зниження рівню корупції це умова за якої наша держава зможе надалі існувати. Парламент ЄС у резолюції від 17.07.2014 р. (2014/2717 (RSP) після підписання Угоди про асоціацію з Україною констатував, що в Україні «широко розповсюджена корупція та наявна колосальна тіньова економіка». Європейська комісія у висновку щодо заявки на членство в Європейському Союзі, поданої Україною від 17 червня 2022 року зазначила, що Україна досягла значного прогресу на шляху до верховенства права, проте подальша боротьба з корупцією залишається однією з основних вимог суспільства.

На мою думку, інститут уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції є новим та має право стати практично дієвим механізмом у боротьбі з корупцією. І нарешті після 12 років від початку першого законодавчого визнання уповноваженої особи, українське законодавство все більше залучають до процесів моніторингу й контролю за діяльністю посадових осіб, а за їхнім майновим станом – громадськість і громадські організації.

Становлення інституту уповноваженої особи пройшло шлях від 2011 року, коли інститут взагалі був відсутній і повноваження були покладені на випадково обраних працівників, до сьогоднішніх днів, коли ми маємо обнадійливу Стратегію на 2021–2025 роки, яка принаймні має за мету покращити становище уповноважених осіб у антикорупційній національній системі, з чіткими завданнями, функціями, обов'язками та гарантіями захисту.

Список використаних джерел:

1. Концепція навчання працівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції: веб-сайт. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/KONTSEPTSIYA-NAVCHANNYA-AK-UPOVNOVAZHENYH.pdf> (дата звернення: 30.11.2023).
2. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки: Указ Президента України від 21 жовтня 2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011#Text> (дата звернення: 30.11.2023).
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики: Закон України від 14 травня 2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/224-18#Text> (дата звернення: 01.12.2023).
4. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18#Text> (дата звернення: 01.12.2023).
5. CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2016: веб-сайт. URL: <https://www.transparency.org/en/news/corruption-perceptions-index-2016> (дата звернення: 05.12.2023).
6. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки: Закон України від 22 червня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text> (дата звернення: 05.12.2023).

