

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9:[3.08:[343.85:343.35]](477)
DOI <https://doi.org/10.32782/39221553>

Бузницький Д. М.,
*аспірант кафедри службового права
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

ГЕНЕЗА СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ УПОВНОВАЖЕНИХ ПІДРОЗДІЛІВ (УПОВНОВАЖЕНИХ ОСІБ) З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВИЯВЛЕННЯ КОРУПЦІЇ

ORIGIN OF THE GOVERNMENT ANTI-CORRUPTION COMPLIANCE COMMISSIONERS MECHANISM

До прийняття першого систематизованого нормативно-правового акта про організацію та порядок діяльності антикорупційних уповноважених на рівні документів програмного та методичного характеру формувались концептуальні та уривкові уявлення про їх функції, повноваження та перспективи розвитку цього інституту, а прообрази уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції (спеціальні підрозділи внутрішньої безпеки) діяли у структурі багатьох центральних органів виконавчої влади. Їх зона відповідальності охоплювала опрацювання інформації щодо вчинення корупційних правопорушень працівниками їх організації та подання пропозицій щодо притягнення їх до відповідальності, участь у заходах профілактики та контролю додержання державними службовцями антикорупційного законодавства, взаємодія у рамках профілю їх діяльності із правоохоронними органами та інститутами громадянського суспільства.

У 2009 р. кристалізувався цілісний внутрішній механізм запобігання та виявлення корупції, інституційна спроможність та функціональна незалежність якого гарантувалась, насамперед, конкретизацією їх кола повноважень й фінансовим та організаційним забезпеченням їх належного виконання, а також особливою схемою підпорядкування та підзвітності уповноважених підрозділів та спеціалістів з питань запобігання та виявлення корупції. Найбільшу цінність з точки зору вдосконалення сучасних підходів до правового регулювання питань організації та порядку діяльності антикорупційних уповноважених є відображення у них закріплених минулою правовою основою їх діяльності положень, зокрема, про: 1) організацію за участю спеціально уповноважених державних антикорупційних органів підготовки, інформування, консультування працівників уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції; 2) встановлення професійних кваліфікаційних вимог до кандидатів на посади антикорупційних уповноважених; 3) покладення на державний орган, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, координації та методичного забезпечення діяльності уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції; 4) право цього державного органу вносити подання про звільнення керівника внутрішнього антикорупційного підрозділу та проводити перевірки у разі надходження скарг на дії керівника та інших працівників цього підрозділу.

Ключові слова: запобігання та протидія корупції, уповноважені особи з питань запобігання та виявлення корупції, функції уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції, становлення інституту уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції.

Before the first Ukrainian consolidated legal act on the organization and order of activities of anti-corruption commissioners was enacted, conceptual and fragmentary ideas about their functions, powers and prospects for the development of this mechanism had formed at the level of public policy and methodical documents. Moreover, prototypes of anti-corruption compliance divisions (commissioners) operated in the structure of considerable number of central government executive agencies. Their area of responsibility covered the processing of information on the commission of corruption offenses by the employees of their organization and the submission of proposals to bring them to justice, participation in prevention measures and monitoring of compliance by civil servants with anti-corruption legislation, interaction within the framework of their activity profile with law enforcement agencies and civil society institutions.

In 2009 an integral internal mechanism for the prevention and detection of corruption was crystallized, the institutional capacity and functional independence of which was guaranteed, first of all, by the specification of their scope of

powers and the financial and organizational provision of their proper fulfillment, as well as a special scheme of subordination and accountability of anti-corruption commissioners. The greatest value from the point of view of improving modern approaches to regulation of organization and order of activities of anti-corruption commissioners have the provisions established by the past legal basis of their activity, concerning, in particular: (1) organization with the participation of specially authorized government anti-corruption agencies of training, informing and consulting anti-corruption commissioners; (2) establishment of qualification requirements for candidates for positions of anti-corruption commissioners; (3) assignment to the specialized corruption prevention agency the responsibility to coordinate and methodically support the activities of anti-corruption commissioners; (4) the right of this government agency to submit a motion for dismissal of the chief anti-corruption commissioner and to conduct inspections in case of receiving complaints about the actions of anti-corruption commissioners.

Key words: *anti-corruption compliance commissioners, formation of anti-corruption compliance commissioners mechanism, functions of anti-corruption compliance commissioners, preventing and combating corruption.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Шлях розвитку національного антикорупційного механізму з моменту його започаткування супроводжується поступовим інституційним та законодавчим оформленням підрозділів органів державної влади та місцевого самоврядування, на які покладається здійснення внутрішнього антикорупційного контролю у їх межах. Будучи первинною ланкою цього механізму, інститут уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції наділяється особливим статусом у межах організації його функціонування та діє як механізм раннього сповіщення спеціально уповноважених державних органів із запобігання корупції та розслідування корупційних правопорушень, а також вживає широкий спектр профілактичних заходів, спираючись на максимальну наближеність до внутрішніх процесів у відповідній організації. Загально визнана потреба подальшого вдосконалення підходів до організації та забезпечення діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції спонукає наукову спільноту до комплексного дослідження ключових аспектів регламентації їх діяльності, у тому числі їх еволюційний шлях від їх становлення та інституціоналізації до поточного етапу їх розвитку в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор в яких розглядають цю проблему і підходи її розв'язання. Огляд наукових джерел показує, що масив досліджень, присвячених питання організації та порядку діяльності антикорупційних уповноважених є незначним. Водночас, генеза становлення

уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції була центральним питанням у наукових працях Я. Ю. Цимбаленко, у якій докладно розкриваються особливості місця цих підрозділів у антикорупційній системі у різні періоди їх функціонування. Однак, накопичені науковою спільнотою знання, що стосуються етапу формування цілісного інституту уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції на цей час є недостатніми та потребують подальшого поглиблення.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цієї статті є висвітлення генези становлення інституту уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Насамперед, звернувшись до напрацьовань Я. Ю. Цимбаленко зазначимо, що загальні особливості боротьби з корупцією та методи усунення цього негативного явища передбачають існування й ефективне функціонування інституту уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції. Ці підрозділи (особи) вчена слушно визначає як організаційний механізм для здійснення внутрішнього комплаєнсу за додержанням антикорупційних норм і стандартів в органах державної влади, юридичних особах публічного права. Водночас, шукаючи відправну точку історії становлення та розвитку інституту уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, Я. Ю. Цимбаленко зазначила, що із моменту започаткування антикорупційних заходів на теренах України (Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 р.) та аж до

2009 р. законодавцем не приділялося належної уваги участі громадськості та її представників у реалізації антикорупційних заходів. Не існувало механізмів залучення до заходів попередження корупційних виявів працівників органів влади і юридичних осіб публічного права [1, с. 272, 276].

Разом з тим, як показує аналіз правових актів відомчого рівня, а також документів програмного та методичного характеру, призначення антикорупційних уповноважених у складі органів державної влади та місцевого самоврядування було поширеним явищем, а вдосконаленню їх статусу та порядку діяльності приділялась значна увага на урядовому рівні.

Зокрема, у Концепції боротьби з корупцією на 1998 – 2005 роки, що була затверджена Указом Президента України від 24 квітня 1998 року № 367/98, констатувалось, що ефективна боротьба з корупцією можлива за умови створення та реалізації належної системи забезпечення цієї діяльності. Визнавалось, що для створення цієї системи слід, зокрема, вирішити питання про створення в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, управлінських структурах великих підприємств, незалежно від форм власності, підрозділів або виділення кадрових працівників, на яких покладаються обов'язки та відповідальність щодо організації роботи із запобігання корупційним діянням; організувати добір і атестацію цих працівників та за участю спеціальних підрозділів Національного бюро розслідувань України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України – їх професійну підготовку, періодичне інформування, консультування [2].

Також, одним документів, присвячених у деякій частині антикорупційним уповноваженим, є Методичні рекомендації для державних органів та органів місцевого самоврядування з питань протидії корупції, затверджені Наказом Головного управління державної служби України від 13 жовтня 2005 р. № 244 та розроблені з метою надання допомоги в організації та здійсненні заходів протидії корупції керівникам, працівникам юридичних служб, підрозділів по боротьбі з корупцією міністерств, інших центральних та місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого

самоврядування. Серед іншого, у цих методичних рекомендаціях згадуються працівники підрозділів та посадових осіб, до функціональних обов'язків яких належить протидія корупції, а також вказується на те, що цим підрозділам та посадовим особам доцільно доручити:

– узагальнення, аналіз інформації про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, вчинені посадовими особами відповідного органу державної влади чи місцевого самоврядування, яка надійшла від громадян, підприємств, установ та організацій, а також її доповідання керівникам цих органів для прийняття відповідних управлінських рішень;

– участь у заходах контролю за додержанням державними службовцями антикорупційного законодавства у процесі щорічної оцінки, зокрема у співбесіді перед остаточним прийняттям рішення безпосереднім керівником щодо додержання підлеглим вимог антикорупційного законодавства (пункти 4.3, 7.8 Методичних рекомендацій для державних органів та органів місцевого самоврядування з питань протидії корупції) [3].

Подальше утвердження та вдосконалення інституту уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції передбачалось Концепцією подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», що була схвалена Указом Президента України від 11 вересня 2006 року № 742/2006. Визнаючи те, що високої ефективності у виявленні корупційних правопорушень можна досягти лише за умови тісної взаємодії правоохоронних органів із органами державної влади, інститутами громадянського суспільства, а також комплексного вжиття відповідних антикорупційних заходів, цей програмний документ встановлював необхідність, зокрема, вивчити питання про можливість створення у більшості органів державної влади спеціальних підрозділів внутрішньої безпеки, які б забезпечували додержання вимог антикорупційного законодавства в цих органах, ефективну взаємодію з відповідними спеціальними підрозділами правоохоронних органів та зв'язок із громадськістю [4].

У практиці діяльності державних органів щодо організації діяльності із запобігання та

виявлення корупції на відомчому рівні були поширені випадки, зокрема призначення їх працівників відповідальними за організацію роботи з питань протидії корупції (наприклад, Наказ Державного комітету телебачення та радіомовлення України від 28 серпня 2007 р. № 313 «Про організацію в Комітеті роботи з питань протидії корупції») [5], а також утворення підрозділів внутрішнього антикорупційного контролю, які керувались вищезгаданими методичними рекомендаціями. Наприклад, Наказом Державного департаменту з питань зв'язку та інформатизації від 14 лютого 2008 р. № 16 у його структурі була утворена Організаційна комісія з питань запобігання корупційним проявам у складі першого заступника та заступників директора, а також начальників відділів та управлінь Держзв'язку. Основні завдання та функції цієї комісії включали, насамперед:

- впровадження заходів по упередженню та виявленню порушень законодавства з питань запобігання корупційним проявам;

- організація вивчення законодавства з питань запобігання корупційним проявам;

- подання на розгляд директору висновків та пропозицій щодо виконання заходів по упередженню та виявленню порушень законодавства з питань запобігання корупційним проявам;

- подання директору Держзв'язку пропозицій щодо притягнення до відповідальності посадових осіб, які не забезпечили повне та своєчасне виконання вимог законодавства з питань запобігання корупційним проявам;

- організація, за участю спеціальних підрозділів Міністерства внутрішніх справ України та Служби безпеки України, підготовки, інформування, консультування працівників, на яких покладаються обов'язки та відповідальність щодо організації роботи з питань запобігання корупційним проявам [6].

Обміркувавши вищевикладене, маємо підстави констатувати, що до прийняття першого систематизованого нормативно-правового акта про організацію та порядок діяльності антикорупційних уповноважених на рівні документів програмного та методичного характеру формувались концептуальні та уривкові уявлення про їх функції, повноваження та перспективи розвитку цього інституту, а прообрази упо-

вноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції (спеціальні підрозділи внутрішньої безпеки) діяли у структурі багатьох центральних органів виконавчої влади. Їх зона відповідальності охоплювала опрацювання інформації щодо вчинення корупційних правопорушень працівниками їх організації та подання пропозицій щодо притягнення їх до відповідальності, участь у заходах профілактики та контролю додержання державними службовцями антикорупційного законодавства, взаємодія у рамках профілю їх діяльності із правоохоронними органами та інститутами громадянського суспільства. Вдосконаленню статусу та порядку діяльності антикорупційних уповноважених приділялась значна увага на рівні Президента та Уряду України.

Більш сучасних контурів інститут уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції набув після набрання чинності Типовим положенням про підрозділ органу виконавчої влади з питань запобігання та протидії корупції, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. № 1422.

За змістом цього нормативно-правового документа, підрозділ з питань запобігання та протидії корупції (департамент, управління, відділ, сектор) утворювався або посада спеціаліста з питань запобігання та протидії корупції вводилась керівником органу виконавчої влади залежно від чисельності його працівників, а також обсягу, характеру та складності роботи. На посаду керівника підрозділу призначається особа з вищою освітою за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста, магістра і стажем роботи в державній службі на керівних посадах чи на керівних посадах в інших сферах управління не менш як 5 років (пункти 1, 14 Типового положення про підрозділ органу виконавчої влади з питань запобігання та протидії корупції).

Підрозділ (спеціаліст) з питань запобігання та протидії корупції мав повноваження, зокрема:

- 1) вживати заходів до виявлення конфлікту інтересів та сприяє його усуненню;

- 2) організувати перевірку достовірності поданих посадовими особами відомостей

про майно, доходи, зобов'язання фінансового характеру, у тому числі за кордоном, та своєчасності оприлюднення зазначених відомостей згідно із законом;

3) брати участь у проведенні:

- юридичної експертизи проектів нормативно-правових актів, організаційно-розпорядчих документів, що видаються органом виконавчої влади, територіальним органом, з метою виявлення чинників, що сприяють чи можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, та у разі їх виявлення вносить пропозиції керівнику органу виконавчої влади або територіального органу щодо їх усунення або скасування відповідних актів (документів);

- службового розслідування (перевірки) в органі виконавчої влади, територіальному органі з метою виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного правопорушення, або невиконання вимог антикорупційного законодавства;

4) перевіряти повідомлення громадян та юридичних осіб, інформацію, оприлюднену у друкованих, аудіовізуальних засобах масової інформації, а також отриману від інших структурних підрозділів органу виконавчої влади, територіального органу, щодо причетності працівників такого органу до вчинення корупційних правопорушень;

5) повідомляти у письмовій формі керівника органу виконавчої влади, Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики та спеціальні підрозділи правоохоронних органів про факти, що можуть свідчити про вчинення корупційних правопорушень посадовими особами органу виконавчої влади, територіального органу (п. 5 Типового положення про підрозділ органу виконавчої влади з питань запобігання та протидії корупції) [7].

Інституційна спроможність та функціональна незалежність підрозділу (спеціаліста) з питань запобігання та протидії корупції забезпечувалась, насамперед, його підзвітності керівникові відповідного органу та підзвітності й підконтрольності Урядовому уповноваженому з питань антикорупційної політики. Зокрема, Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики:

- погоджував плани роботи, структуру та штатну чисельність підрозділу, його ліквідацію та реорганізацію;

- здійснював координацію та методичне забезпечення діяльності підрозділу;

- вносив подання про призначення та звільнення керівника підрозділу та його заступника, погоджував їх заохочення та притягнення до відповідальності;

- організовував проведення перевірки у разі надходження скарг на дії працівників підрозділу з подальшим надісланням матеріалів за результатами перевірки керівникові відповідного органу для прийняття рішення;

- зупиняв прийняті з порушенням законодавства рішення керівника підрозділу про проведення службового розслідування, перевірки;

- доручав підрозділу проведення перевірок дотримання антикорупційного законодавства, службових розслідувань у разі надходження інформації про порушення вимог антикорупційного законодавства

- опрацьовував щомісячні звіти про вжиття заходів для протидії корупції та осіб, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень (пункти 9–12, 15 Типового положення про підрозділ органу виконавчої влади з питань запобігання та протидії корупції, п. 4 Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 квітня 2009 р. № 410) [7; 8].

На рівні базового антикорупційного закону інститут уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції був закріплений уперше у положеннях п. 3 ч. 5 ст. 3 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» (втратив чинність), згідно з яким суб'єктами, які беруть участь у запобіганні, виявленні, а в установлених законом випадках і у здійсненні заходів щодо припинення корупційних правопорушень, відновленні порушених прав чи інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави, а також в інформаційному і науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання та протидії корупції, у міжнародному співробітництві в цій сфері, є, зокрема, уповноважені підрозділи органів державної влади [9]. На виконання цих законодавчих положень, Кабінет Міністрів України передбачив у його Державній програмі щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015

необхідність забезпечення утворення та функціонування (визначення) органами виконавчої влади уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції на підприємствах, в установах та організаціях, які належать до сфери управління таких органів виконавчої влади [10].

Висновки з дослідження. До прийняття першого систематизованого нормативно-правового акта про організацію та порядок діяльності антикорупційних уповноважених на рівні документів програмного та методичного характеру формувались концептуальні та уривкові уявлення про їх функції, повноваження та перспективи розвитку цього інституту, а прообрази уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції (спеціальні підрозділи внутрішньої безпеки) діяли у структурі багатьох центральних органів виконавчої влади. Їх зона відповідальності охоплювала опрацювання інформації щодо вчинення корупційних правопорушень працівниками їх організації та подання пропозицій щодо притягнення їх до відповідальності, участь у заходах профілактики та контролю додержання державними службовцями антикорупційного законодавства, взаємодія у рамках профілю їх діяльності із правоохоронними органами та інститутами громадянського суспільства. Вдосконаленню статусу та порядку діяльності антикорупційних уповноважених приділялась значна увага на рівні Президента та Уряду України.

У 2009 р. кристалізувався цілісний внутрішній механізм запобігання та виявлення корупції, інституційна спроможність та функціональна незалежність якого гарантувалась, насамперед,

конкретизацією їх кола повноважень й фінансовим та організаційним забезпеченням їх належного виконання, а також особливою схемою підпорядкування та підзвітності уповноважених підрозділів та спеціалістів з питань запобігання та виявлення корупції. Найбільшу цінність з точки зору вдосконалення сучасних підходів до правового регулювання питань організації та порядку діяльності антикорупційних уповноважених є відображення у них закріплених минулою правовою основою їх діяльності положень, зокрема, про: 1) організацію за участю спеціально уповноважених державних антикорупційних органів підготовки, інформування, консультування працівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції; 2) встановлення професійних кваліфікаційних вимог до кандидатів на посади антикорупційних уповноважених, наприклад, визначення, що на посаду керівника підрозділу призначається особа з вищою освітою за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста, магістра і стажем роботи в державній службі на керівних посадах чи на керівних посадах в інших сферах управління не менш як 5 років; 3) покладення на державний орган, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, координації та методичного забезпечення діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції; 4) право цього державного органу вносити подання про звільнення керівника внутрішнього антикорупційного підрозділу та проводити перевірки у разі надходження скарг на дії керівника та інших працівників цього підрозділу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Цимбаленко Я. Ю. Генеза становлення інституту уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції в Україні. *Право та державне управління*. 2021. № 1. С. 271–278. DOI: 10.32840/pdu.2021.1.40.
2. Концепція боротьби з корупцією на 1998 – 2005 роки, затверджена Указом Президента України від 24 квітня 1998 року № 367/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/367/98/conv#Text>.
3. Методичні рекомендації для державних органів та органів місцевого самоврядування з питань протидії корупції, затверджені Наказом Головного управління державної служби України від 13 жовтня 2005 р. № 244. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0244351-05/conv#Text>.
4. Концепція подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», схвалена Указом Президента України від 11 вересня 2006 року № 742/2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742/2006/conv#Text>.
5. Про організацію в Комітеті роботи з питань протидії корупції: Наказ Державного комітету телебачення та радіомовлення України від 28 серпня 2007 р. № 313. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0313603-07/conv#Text>
6. Положення про Організаційну комісію з питань запобігання корупційним проявам у Державному департаменті з питань зв'язку та інформатизації, затверджене Наказом Державного департаменту з питань зв'язку та інформатизації від 14 лютого 2008 р. № 16. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0016651-08/conv#Text>.

7. Типове положення про підрозділ органу виконавчої влади з питань запобігання та протидії корупції, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. № 1422. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1422-2009-%D0%BF>.

8. Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 24 квітня 2009 р. № 410. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/410-2009-%D0%BF/ed20091208#Text>.

9. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 11 червня 2009 року № 1506-VI. Дата оновлення 5 січня 2011 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1506-17/conv#o40>.

10. Завдання і заходи з виконання Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1240. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1240-2011-%D0%BF#n11>.