

ІНСТИТУТ АНТИКОРУПЦІЙНОГО УПОВНОВАЖЕНОГО ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ

Нестеренко К.О.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
факультету №2
Криворізького навчально-наукового інституту ДонДУВС*

Полтавець А.А.,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
факультету №2
Криворізького навчально-наукового інституту ДонДУВС*

Нестеренко К.О., Полтавець А.А. Інститут антикорупційного уповноваженого державного органу влади та органів місцевого самоврядування: особливості правової регламентації.

У статті здійснено аналіз положень Закону України «Про запобігання корупції», Типового положення «Про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції» та іншого профільного законодавства з точки зору регламентації діяльності антикорупційного уповноваженого державних органів влади та органів місцевого самоврядування. Досліджено комплекс заходів із запобігання та виявлення корупції, що покладені на уповноважених при здійсненні своєї діяльності в державних органах, органах місцевого самоврядування, державних підприємствах, установах, організаціях. Констатовано, що антикорупційний уповноважений здійснює контроль за дотриманням антикорупційного законодавства у відповідному органі, його територіальних (міжрегіональних) органах та юридичних особах, що належать до сфери управління відповідного органу шляхом співпраці з керівництвом, працівниками та іншими уповноваженими органами (особами) згідно діючого законодавства.

З'ясовано, що у діючому законодавстві України існують два різних за правовим регулюванням, але єдині за метою діяльності інститути антикорупційних уповноважених. А саме, перший інститут передбачає утворення (визначення) уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, зокрема, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління державного органу та регламентує його діяльність, а другий інститут антикорупційних уповноважених, саме для юридичних осіб, у яких відповідно до Закону затверджуються антикорупційні програми.

Наголошено на тому, що виконання уповноваженим низки завдань пов'язана з безпосередньою взаємодією з керівництвом органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, у тому числі, з питань врегулювання конфлікту інтересів, захисту викривачів, притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності за порушення вимог антикорупційного законодавства, інформування про факти вчинення таких порушень, управління корупційними ризиками.

Ключові слова: корупція, антикорупційний уповноважений, антикорупційне законодавство, державна влада, місцеве самоврядування.

Nesterenko K., Poltavets A. Institute of anti-corruption authorized state body of government and local government bodies: features of the legal regulation.

The article analyzes the provisions of the Law of Ukraine “On the Prevention of Corruption”, the Model Regulation “On the Authorized Unit (Person) on Prevention and Detection of Corruption”

and other specialized legislation from the point of view of regulating the activities of the anti-corruption officer of state authorities and local self-government bodies. The complex of measures to prevent and detect corruption, which are entrusted to the authorized persons in the implementation of their activities in state bodies, local self-government bodies, state enterprises, institutions, and organizations, has been studied. It was established that the anti-corruption commissioner exercises control over compliance with anti-corruption legislation in the relevant body, its territorial (inter-regional) bodies and legal entities belonging to the sphere of management of the relevant body through cooperation with the management, employees and other authorized bodies (persons) in accordance with the current legislation.

It was found that in the current legislation of Ukraine there are two institutions of anti-corruption commissioners, different in terms of legal regulation, but unified in terms of the purpose of their activity. Namely, the first institute provides for the formation (definition) of authorized divisions (authorized persons) on issues of prevention and detection of corruption, in particular, at enterprises, institutions and organizations belonging to the sphere of management of a state body and regulates its activities, and the second institute of anti-corruption officers, specifically for legal entities whose anti-corruption programs are approved in accordance with the Law.

It is emphasized that the fulfillment of a number of tasks by the authorized person is related to direct interaction with the management of the state authority or local self-government body, including on the issues of conflict of interest settlement, whistleblower protection, bringing guilty persons to disciplinary responsibility for violating the requirements of anti-corruption legislation, informing about the facts of committing such violations, managing corruption risks.

Key words: corruption, anti-corruption commissioner, anti-corruption legislation, state power, local self-government.

Постановка проблеми. Служіння суспільним інтересам — це головне завдання Уряду, органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни очікують чесного, справедливого і неупередженого виконання посадовими особами своїх функціональних обов'язків [1].

Серед руйнівних явищ, що потребують всебічної суспільної протидії, основну позицію займає корупція. З'являючись на тлі мало функціональної влади, вона без жалю нищить суспільство, зводячи нанівець принцип рівності громадян та юридичних осіб перед законом, погіршує криміногенну ситуацію та руйнує усі спроби інтеграції як громади так і в суспільства в цілому.

Передумовами появи корупційних порушень в Україні завжди були: низька правова культура і свідомість населення, відсутність методики оцінки якості реагування на корупційні правопорушення, низький рівень якості життя суспільства, відсутність реальної відповідальності за правопорушення, колізії законодавчої техніки, постійне делегування повноважень у сфері протидії корупції від одного контролюючого органу до іншого, недостатність контролю та адміністративних процедур, протекціонізм щодо певних осіб, просування інтересів близьких осіб, слабкий фінансовий контроль за суб'єктами публічної адміністрації [2, с. 155–158].

Сьогодні, коли значна увага нашого суспільства направлена на перемогу та відновлення після війни, діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування вже сьогодні має зосередитись на плануванні та реалізації відновлювальних заходів. Основою має стати підвищення спроможності українських регіонів через впровадження надзвичайно важливих стандартів прозорості та підзвітності. Які будуть означати, що робота державної та місцевої влади на сучасному етапі відбувається в тісній взаємодії з громадою.

Зменшення корупційних ризиків, формувати культуру доброчесності та етичної поведінки, запобігти корупційним правопорушенням а також уникати закритості неможливо без утворення (призначення) антикорупційного підрозділу(особи).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням боротьби та запобігання корупції в органах державної влади присвячено багато наукових розробок, зокрема: роботи В. Гвоздецького, Є. Невмержицького, Р. Калюжного, В. Козака, М. Мельника, В. Настюка, М. Руденка, Є. Скулиша, О. Хмари та ін. Але більшість наукових та методичних доробок не розкривають питань пов'язаних з роллю та значенням антикорупційних уповноважених

Мета статті. Метою даної публікації є аналіз норм діючого законодавства, що регламентують діяльність антикорупційних уповноважених в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Як зазначає Я.Ю. Цимбаленко, інститут уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції є первинною ланкою загальної інфраструктури антикорупції. Уповноважені здійснюють свою діяльність в державних органах, органах місцевого самоврядування, державних підприємствах, установах, організаціях [14].

На них ст. 13-1 Закону України «Про запобігання корупції» [12] та Типовим положенням про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції [15] покладається організація та здійснення комплексу заходів із запобігання та виявлення корупції.

А саме:

1) «розроблення, організація та контроль за проведенням заходів щодо запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов'язаним з корупцією»;

2) організація роботи з оцінки корупційних ризиків у діяльності відповідного органу, підготовки заходів щодо їх усунення, внесення відповідних пропозицій керівнику відповідного органу;

3) надання методичної та консультаційної допомоги з питань додержання законодавства щодо запобігання корупції;

4) здійснення заходів з виявлення конфлікту інтересів, сприяння його врегулюванню, інформування керівника відповідного органу та Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) про виявлення конфлікту інтересів та заходи, вжиті для його врегулювання;

5) перевірка факту подання декларацій суб'єктами декларування та повідомлення Національного агентства про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій у визначеному відповідно до Закону порядку;

6) здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства, у тому числі у територіальних (міжрегіональних) органах, на підвідомчих підприємствах, в установах та організаціях (далі – юридичні особи, що належать до сфери управління відповідного органу);

7) розгляд повідомлень про порушення вимог Закону, у тому числі у територіальних (міжрегіональних) органах та юридичних особах, що належать до сфери управління відповідного органу;

8) здійснення повноважень у сфері захисту викривачів відповідно до Закону;

9) інформування керівника відповідного органу, Національного агентства або інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції у випадках, передбачених законодавством, про факти порушення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції» [15].

Фактично, антикорупційний уповноважений здійснює контроль за дотриманням антикорупційного законодавства у відповідному органі, його територіальних (міжрегіональних) органах та юридичних особах, що належать до сфери управління відповідного органу шляхом співпраці з керівництвом, працівниками та іншими уповноваженими органами (особами) згідно діючого законодавства.

Зазначимо, що наразі у діючому законодавстві України існують два різних за правовим регулюванням, але єдині за метою діяльності інститути антикорупційних уповноважених.

Перший інститут (регламентований статтею 13-1 Закону України від 14.10.2014 № 1700-VII «Про запобігання корупції» [12] (далі Закон)) передбачає утворення (визначення) уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, зокрема, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління державного органу та регламентує його діяльність *Типовим положенням про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції*, [15] та *Методологією управління корупційними ризиками* [16].

Стаття ж 62 Закону передбачає другий інститут антикорупційних уповноважених, саме для юридичних осіб, у яких відповідно до Закону затверджуються антикорупційні програми [12].

До них належать:

- державні, комунальні підприємства, господарські товариства (у яких державна або комунальна частка перевищує 50 відсотків), де середньооблікова чисельність працюючих за звітний (фінансовий) рік перевищує п'ятдесят осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) за цей період перевищує сімдесят мільйонів гривень;

- юридичні особи, які є учасниками процедури закупівлі відповідно до Закону України Про публічні закупівлі», якщо вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) робіт дорівнює або перевищує 20 мільйонів гривень.

Їх правовий статус визначено статтями 62–64 Закону та Типовою антикорупційною програмою юридичної особи [12, 15].

Виявлено, що положення чинного законодавства, які регулюють діяльність антикорупційних уповноважених не узгоджені. А саме:

1) норми діючого законодавства України, що направлені на врегулювання підконтрольності та підзвітності уповноваженої особи на різних рівнях державного управління.

Особливістю правосуб'єктності та гарантією незалежності уповноваженої особи від впливу чи втручання у її роботу є ч. 3 ст. 13-1 Закону [12], де закріплена вимога щодо підзвітності та підконтрольності уповноваженої особи виключно керівнику відповідного державного органу, органу місцевого самоврядування, іншої організації [11].

Якщо простіше, то виконання уповноваженим низки завдань пов'язана з безпосередньою взаємодією з керівництвом органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, у тому числі, з питань запобігання правопорушенням, що погіршують криміногенну ситуацію на місцевості, врегулювання конфлікту інтересів, захисту викривачів, притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності за порушення вимог антикорупційного законодавства, інформування про факти вчинення таких порушень, управління корупційними ризиками.

Зауважимо, що на сьогодні існує практика порушення вимоги щодо прямого управлінського зв'язку між керівником інституції та уповноваженою особою. Такі порушення часто виникають в центральних органах державної влади і проявляються у покладенні на керівників, за розподілом повноважень, функцій з координації діяльності уповноважених осіб або координації роботи з питань запобігання та виявлення корупції (відповідно до ст. 9 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»).

Ця можливість допускається, зокрема, положеннями ч. 1 ст. 9 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», які не узгоджуються із вимогами Закону та передбачають наявність у міністра заступника з питань запобігання та виявлення корупції. [17]

Проміжна ланка управління між уповноваженими особами та керівником відповідного органу влади дає змогу блокувати або ігнорувати ініціативи антикорупційного уповноваженого та анулює можливість виконання покладених на нього обов'язків, і тому гостро стоїть питання узгодження положень законодавства та забезпечення фактичної його реалізації з питань підпорядкування, підзвітності та підконтрольності антикорупційних уповноважених [18].

2) в нормах діючого законодавства не узгоджено засади організації роботи уповноваженого підрозділу (особи) в місцевих державних адміністраціях.

Не зважаючи на існування обов'язкових, законодавчо обґрунтованих вимог до штатної чисельності уповноважених підрозділів державні адміністрації зобов'язані утворювати уповноважені підрозділи як самостійні структурні підрозділи, а от рекомендаційні переліки структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій [19], не передбачають утворення підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції як окремого та самостійного.

Фактично, це обмежує гарантії незалежності та інституційну спроможність уповноважених підрозділів місцевих державних адміністрацій оскільки допускає функціонування уповноваженого підрозділу у складі іншого самостійного підрозділу. А це в свою чергу анулює його підзвітність, підпорядкованість та контроль з боку голови державної адміністрації.

Висновки і пропозиції. Отже, маємо констатувати, що інститут антикорупційних уповноважених потребує скорішого узгодження правового регулювання базових питань, вирішення яких суттєво впливає на якість виконання поставлених перед антикорупційними уповноваженими завдань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Токар-Остапенко О.В. Врегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні. К.: НІСД, 2013. 57 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2013-10/derhs_sluhs-06511.pdf.
2. Зелінська Я.С., Спасенко В.О. Прояви конфлікту інтересів в публічному адмініструванні: теоретичні та практичні аспекти. Юридичний науковий електронний журнал № 3/2022, С. 155–158. URL: http://lsej.org.ua/3_2022/35.pdf.
3. Цимбаленко Я.Ю. Генеза становлення інституту уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції в Україні URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2021/42.pdf.
4. Про запобігання корупції: закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

5. Типове положення Про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції, затверджено наказом НАЗК від 17 березня 2020 р. № 102/20.
6. Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки: постанова КМУ від 4.03.2023 № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#n40>.
7. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення: 19.10.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.
8. Аналітичний огляд «Ефективність антикорупційних уповноважених у 2020 році». URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/12/Efektivnist-antykorpustijnyh-upovnovazhenyh-u-2020-rotsi.pdf>.
9. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій: постанова КМУ від 18.04.2012 № 606.