

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

1.1.4. Інститут уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання корупції не повною мірою реалізує свій потенціал у зв'язку з недостатніми гарантіями автономності

Інститут уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції є первинною ланкою загальної антикорупційної інфраструктури. Уповноважені здійснюють свою діяльність в державних органах, органах місцевого самоврядування, державних підприємствах, установах, організаціях. На них ст. 13¹ Закону України «Про запобігання корупції» покладається організація та здійснення комплексу заходів із запобігання та виявлення корупції. Всі ці заходи призначені допомогти керівнику забезпечувати діяльність інституції на засадах доброчесності та ефективно управляти корупційними ризиками.

І хоча розвиток інституту уповноважених осіб триває з 2009 року, результати оцінювання ефективності уповноважених підрозділів (осіб) у 2020 р.¹, дослідження умов забезпечення доброчесності та роботи антикорупційних уповноважених², а також висновки, зроблені громадськістю в межах Альтернативного звіту³, засвідчують, що уповноважені підрозділи (особи) дотепер не повною мірою реалізують свій потенціал та застосовують переважно формальний підхід до оцінювання корупційних ризиків, розробки та реалізації антикорупційних заходів. Як наслідок, не досягається мета забезпечення доброчесності організації.

Стримують реалізацію антикорупційними уповноваженими свого потенціалу:

1) відсутність *лідерської позиції (тону згори) керівника* в утвердженні стандартів доброчесності (антикорупційних стандартів), *нерозуміння та несприйняття керівником переваг від діяльності уповноваженого як незалежного професіонала*, який забезпечує реалізацію антикорупційної політики в інституції;

2) *певна правова невизначеність* у питанні утворення та правового статусу уповноваженого підрозділу (призначення / визначення особи) з питань запобігання та виявлення корупції в окремих органах влади (судах загальної юрисдикції, сільських, селищних радах), комунальних підприємствах, окремих суб'єктах господарювання державного сектору економіки;

3) *відсутність системи професійного розвитку* уповноважених осіб з питань запобігання корупції як професіоналів, які забезпечують реалізацію антикорупційної політики у діяльності інституцій, та *нерозвинута професійна мережа* антикорупційних уповноважених;

¹ Аналітичний огляд «Ефективність антикорупційних уповноважених у 2020 році». – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/12/Efektyvnist-antikoruptsiinyh-upovnovazhenyh-u-2020-rotsi.pdf>.

² Аналітичний огляд за результатами соціологічного дослідження «Антикорупційна доброчесність 2020». – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/07/Doslidzhennya-Antikoruptsiijna-dobrochesnist-2020.pdf>.

³ Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / [О. Калітенко, О. Леменов, Б. Малишев та ін.]; за заг. ред. М. Хавронюка, – К. : Мишалов Д.В. – 2021. – Режим доступу : <https://rpr.org.ua/news/alternatyvnyy-zvit-z-otsinky-efektyvnosti-vprovadzhennia-derzhavnoi-antikoruptsiynoi-polityky/>.

4) відсутність *формально визначених пріоритетів* у діяльності уповноваженого підрозділу (особи);

5) *відсутність чітких гарантій* автономії.

У зв'язку з наведеним у *Державній антикорупційній програмі на 2023 – 2025 роки* запропоновано:

а) у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» визначити роль керівника органу влади як особи, відповідальної за формування та реалізацію відомчої антикорупційної політики;

б) у Типовій формі контракту з керівником підприємства, що знаходиться у державній та комунальній власності, передбачити обов'язок керівника підприємства формувати культуру доброчесності, відкритості та відповідальності у діяльності підприємства та забезпечувати гарантії незалежності антикорупційного уповноваженого;

в) у Типових вимогах до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А», затверджених постановою КМУ від 22.07.2016 № 448, одним із компонентів вимоги «Лідерство» передбачити створення культури нульової толерантності до корупції, відкритості та відповідальності;

г) організацію навчання керівників органів публічної влади щодо їх лідерської ролі у розбудові культури доброчесності, відкритості та відповідальності.

Неузгодженість положень чинного законодавства України, які регулюють питання підпорядкування, підзвітності та підконтрольності уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) у місцевих державних адміністраціях.

Також необхідно звернути увагу на неузгодженість у законодавстві засад організації роботи уповноваженого підрозділу (особи) в місцевих державних адміністраціях. Попри те, що з урахуванням обов'язкових вимог до штатної чисельності уповноважених підрозділів державні адміністрації зобов'язані утворювати уповноважені підрозділи як самостійні структурні підрозділи, рекомендаційні переліки структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, затверджені постановою КМУ від 18.04.2012 № 606, не передбачають утворення підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції як окремого та самостійного. На практиці це допускає функціонування уповноваженого підрозділу у складі іншого самостійного підрозділу, що виключатиме його пряме підпорядкування, підзвітність та підконтрольність безпосередньо голові державної адміністрації. Як наслідок, суттєво обмежуються гарантії незалежності та інституційної спроможності уповноважених підрозділів місцевих державних адміністрацій.

Тому у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* запропоновано внесення законодавчих змін із метою посилення незалежності уповноваженого в межах інституції, зокрема, шляхом виключення норми про наявність у міністра заступника з питань боротьби з корупцією із Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»; включення підрозділу з питань запобігання корупції до переліку рекомендованих підрозділів місцевих державних адміністрацій, що затверджений постановою КМУ.

Правова невизначеність у питанні утворення уповноваженого підрозділу (призначення / визначення особи) з питань запобігання та виявлення корупції в окремих органах влади та суб'єктах господарювання полягає у тому, що хоча за загальним правилом, передбаченим у ст. 61 Закону України «Про запобігання корупції», в будь-якій юридичній особі може бути призначена або визначена посадова особа, відповідальна за запобігання корупції, утворення уповноваженого підрозділу (призначення уповноваженої особи), правовий статус якого врегульовано у ст. 13¹ цього Закону, передбачено лише для вичерпного переліку органів влади та організацій.

До цього переліку не увійшли, зокрема, суди загальної юрисдикції, сільські, селищні ради, державні господарські структури, комунальні підприємства.

Зазначене породжує питання, чи повинні у вказаних інституціях призначатися уповноважені особи, який їхній правовий статус та гарантії діяльності. Відсутність правової визначеності у цих питаннях не сприяє розвитку інституційної спроможності таких осіб, їхній повноцінній інтеграції у мережу антикорупційних уповноважених.

Слід також констатувати відсутність достатнього обґрунтування для існування у правовому полі двох різних за своїм правовим статусом видів антикорупційних уповноважених: уповноважених у публічних інституціях, правовий статус яких визначається ст. 13¹ Закону, та уповноважених з реалізації антикорупційних програм юридичних осіб, правовий статус яких визначається статтями 62, 64 Закону.

Наближення засад організації роботи цих двох видів антикорупційних уповноважених відбулося із прийняттям нової Типової антикорупційної програми юридичної особи, затвердженої наказом НАЗК від 10.12.2021 № 794/21, та затвердженням наказом Мінекономіки від 21.12.2021 № 1193 професійного стандарту «Уповноважений з антикорупційної діяльності».

Однак такі кроки не вирішують проблеми повною мірою. На відміну від правового регулювання засад діяльності уповноважених публічних інституцій, визначених у ст. 13¹ Закону України «Про запобігання корупції», завдання та гарантії діяльності антикорупційних уповноважених суб'єктів господарювання, передбачених у ст. 62 цього Закону, на рівні Закону не визначені.

З метою комплексного вирішення вказаної проблеми у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* передбачено внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо можливості утворення уповноваженого підрозділу (визначення або призначення уповноваженої особи) з питань запобігання та виявлення корупції на комунальних підприємствах, в державних господарських структурах та суб'єктах господарювання державного сектору економіки, які належать до управління державного господарського об'єднання, державної холдингової компанії, іншої державної господарської організації, в судах загальної юрисдикції, сільських, селищних радах, а також уніфікації засад організації діяльності уповноважених осіб (підрозділів).

Відсутність системи професійного розвитку уповноважених осіб з питань запобігання корупції як професіоналів, які забезпечують реалізацію антикорупційної політики у діяльності інституцій, та нерозвинута професійна мережа антикорупційних уповноважених:

Оцінка ефективності роботи уповноважених у 2020 році, що була проведена НАЗК на підставі 5153 звітів, виявила, зокрема, такі проблеми інституційного характеру:

- недостатній рівень взаємодії уповноважених з керівниками та, відповідно, низький статус антикорупційної роботи в організації;
- низький рівень онлайн-комунікації уповноважених (наповнення сайту організації, комунікація результатів антикорупційної роботи), що знижує ефективність поширення принципів стратегії нульової толерантності до корупції;
- більшість уповноважених визнали, що не проводять антикорупційного навчання у своїх організаціях або проводять його без планування;
- низький рівень взаємодії уповноважених у межах своєї професійної спільноти та відсутність системної взаємодії з уповноваженими підрозділами координуючих органів виконавчої влади.

З метою забезпечення інституційного становлення напряму професійного навчання та розвитку уповноважених у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* закладено систему заходів, зокрема:

- а) розроблення міждисциплінарної магістерської програми з підготовки антикорупційних уповноважених;
- б) розроблення системи спеціалізованих онлайн курсів для професійного розвитку антикорупційних уповноважених.

Відсутність формально визначених пріоритетів у діяльності уповноваженого підрозділу (особи) є однією з причин поширеної практики неправильної організації та планування роботи за напрямком запобігання корупції в інституції.

Дотепер функціонал антикорупційного уповноваженого асоціюється у середовищі інституцій насамперед з організацією кампанії декларування, перевіркою факту своєчасності подання декларацій та інформуванням НАЗК про виявлені випадки невиконання заходів щодо фінансового контролю, передбачених Законом України «Про запобігання корупції».

Лише 20% з числа державних службовців, опитаних в ході дослідження «Антикорупційна доброчесність 2020», зазначили, що вони взаємодіяли з уповноваженим не лише з питань декларування⁴. Це призводить до сприйняття як другорядних таких важливих напрямків роботи антикорупційного уповноваженого як організація роботи з управління корупційними ризиками, що рівною мірою включає в себе як періодичне оцінювання корупційних ризиків, розробку, контроль за впровадження заходів мінімізації ризиків, так і проведення аналізу проектів актів з основної діяльності, адміністративно-господарських питань, кадрових питань (особового складу) на предмет виявлення корупціогенних факторів.

З огляду на зазначене у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* пропонується внести зміни до законодавства та реалізувати систему заходів (зокрема, навчального характеру), які дозволять пріоритетувати роботу з управління корупційними ризиками, виявлення та усунення корупціогенних факторів у проектах актів серед інших напрямків діяльності уповноважених осіб, здійснювати цю роботу на засадах інклюзивності із залученням громадськості.

Відсутність у Законі України «Про запобігання корупції» чітких гарантій незалежності уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) від впливу чи втручання у роботу призводить до відсутності юридичних механізмів примусу керівника інституції до їхнього забезпечення та перетворення таких гарантій на формальність.

Правова невизначеність є причиною вразливості уповноваженого при виконанні завдань та функцій.

Автономію уповноваженого слід розглядати комплексно через такі механізми:

- конкретизація гарантій незалежності в операційній діяльності;
- обмеження дискреції керівника інституції у питаннях зміни структури або штатного розпису, що призводить до реорганізації уповноваженого підрозділу, переміщення або звільнення його працівників;
- забезпечення дотримання керівником інституції обов'язкових вимог щодо мінімальної штатної чисельності уповноваженого підрозділу;
- запровадження гарантій від незаконного звільнення за ініціативою керівника.

1.3 метою конкретизації *гарантій незалежності* в операційній діяльності у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* пропонується внести зміни до ст. 13¹ Закону України «Про запобігання корупції» та передбачити обов'язок керівника укласти з керівником уповноваженого підрозділу (уповноваженою особою) декларацію незалежності за типовою формою, затвердженою НАЗК, та забезпечити її дотримання.

2. Широка дискреція керівника інституції у питаннях зміни структури або штатного розпису, які призводять до реорганізації уповноваженого підрозділу, переміщення або звільнення його працівників, є однією з причин поширеної на сьогодні практики звільнення керівника уповноваженого підрозділу з ініціативи роботодавця у зв'язку із скороченням штату або проведенням організаційних заходів.

⁴ Аналітичний огляд за результатами соціологічного дослідження «Антикорупційна доброчесність 2020». – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/07/Doslidzhennya-Antykoruptsijna-dobrocheshnist-2020.pdf>.

Така підстава звільнення передбачена у законодавстві про державну службу, законодавстві з питань праці, відомчих нормативних актах низки державних органів. Суть реорганізаційних заходів, які стосуються уповноваженого підрозділу, часто зводиться до формальної зміни назви структурного підрозділу і, як правило, не призводить до істотних змін у його функціональних завданнях, оскільки вони визначаються відповідно до нормативних актів, затверджених НАЗК⁵. Тому за законною (на перший погляд) підставою реорганізації уповноваженого підрозділу може приховуватися бажання керівника інституції у такий спосіб звільнити керівника уповноваженого підрозділу. Відсутність ефективного зовнішнього контролю за зміною структури та штатної чисельності уповноваженого підрозділу, як схеми, яку використовують керівники інституцій для звільнення уповноважених осіб, призводить до нівелювання гарантій незалежності від впливу та втручання у їхню роботу.

З урахуванням зазначеного, у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* запропоновано встановити обов'язок керівників, зазначених у ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції», погоджувати з НАЗК зміну структури та/або штатного розпису, що призводить до реорганізації уповноваженого підрозділу, переміщення або звільнення його керівника або працівників, а також затвердження такої структури та штатного розпису, що передбачають утворення уповноваженого підрозділу (призначення уповноваженої особи) вперше.

3. Відсутність юридичних інструментів впливу на керівника державного органу, які би спонукали його до виконання вимог щодо мінімальної штатної чисельності уповноваженого підрозділу в інституції, є однією з причин недотримання цих вимог.

Уповноважений підрозділ повинен забезпечити якісне та своєчасне виконання понад 20 функцій, серед яких – управління корупційними ризиками в межах всієї структури діяльності інституції, візування проєктів актів з основної діяльності, адміністративно-господарських питань, кадрових питань (особового складу) залежно від їх видів.

Відповідно, функціональне навантаження на уповноважену особу (підрозділ) державного органу зростає пропорційно збільшенню штатної чисельності державного органу, а також кількості підприємств, установ, організацій, які належать до сфери його управління. У зв'язку з цим фактором антикорупційне законодавство передбачає затвердження НАЗК обов'язкових вимог до мінімальної штатної чисельності уповноваженого підрозділу державного органу. Попри наявність таких вимог⁶, результати аналітичного огляду «Ефективність антикорупційних уповноважених у 2020 році» свідчать, що понад 60% керівників державних органів їх не дотримуються⁷, що обмежує функціональний ресурс уповноважених, негативно впливає на ефективність виконання покладених на них завдань. При цьому необхідно констатувати відсутність юридичних інструментів примусу керівників державних органів до виконання вимог щодо штатної чисельності уповноважених підрозділів у зв'язку з відсутністю у Законі України «Про запобігання корупції» такого обов'язку керівника державного органу.

Тому у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* запропоновано на законодавчому рівні встановити обов'язок дотримання керівником державного органу вимог НАЗК щодо належного штатного укомплектування уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції.

⁵ Зокрема, Типовим положенням про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції, затвердженим наказом Національного агентства від 27.05.2021 № 227/21 (Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0914-21#n7>).

⁶ Обов'язкові вимоги до мінімальної штатної чисельності уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції в державних органах, затверджені наказом Національного агентства з питань запобігання та виявлення корупції від 26.04.2021 № 240/21 (Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0650-21#n7>).

⁷ Аналітичний огляд за результатами соціологічного дослідження «Антикорупційна доброчесність 2020». – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/07/Doslidzhennya-Antykoruptsiyna-dobrocheshnist-2020.pdf>.

4. Наразі гарантії від незаконного звільнення керівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) за ініціативою керівника застосовуються лише до керівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України. Без аналогічного захисту залишаються керівники уповноважених підрозділів (уповноважені особи) обласних державних (військових) адміністрацій та обласних рад, що негативно впливає на ефективність їхньої антикорупційної діяльності в умовах децентралізації та розширення повноважень органів місцевого самоврядування. Позбавлені такого захисту й керівники уповноважених підрозділів (уповноважені особи) державних підприємств та державних господарських структур.

Відповідно, *Державна антикорупційна програма на 2023–2025* роки містить положення щодо включення керівників уповноважених підрозділів обласних державних адміністрацій, обласних рад, державних підприємств та державних господарських структур до переліку керівників уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції, на звільнення яких за ініціативою керівника інституції надає згоду НАЗК.