

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v4.2024.20>

К. І. Онопко

orcid.org/0009-0003-3708-7269*аспірантка кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки
Сумського державного університету***ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ДІЯЛЬНОСТІ УПОВНОВАЖЕНИХ ОСІБ
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВИЯВЛЕННЯ КОРУПЦІЇ
ЯК СУБ'ЄКТА ПРОТИДІЇ КРИМІНАЛЬНИМ КОРУПЦІЙНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ**

Постановка проблеми. Проблемою, яка висвітлюється в цій статті, є ознайомлення та аналіз основних напрямків діяльності уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції як суб'єктів протидії корупційним кримінальним правопорушенням, визначення причин їх неефективності та вирішення основних питань удосконалення діяльності.

Метою статті є ознайомлення та аналіз основних напрямків діяльності уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції як суб'єктів протидії корупційним кримінальним правопорушенням на підставі аналізу національного законодавства України.

Аналіз останніх досліджень. Питання діяльності уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції було предметом дослідження Л. В. Гаврилюк, О. О. Лов'як, О. Р. Мулик, О. М. Окопник, О. В. Опришко, О. Б. Піскунова та інших.

Виклад основного матеріалу дослідження. Правовою основою діяльності уповноважених з питань запобігання та виявлення корупції є Закон України «Про запобігання корупції», Антикорупційна стратегія 2021–2025 років, Постанова Кабінету міністрів України «Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки».

Варто почати дане дослідження з Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року. Саме п. 6 ст. 13 Закону містить основні завданнями уповноважених підрозділів (уповноваженої особи), серед яких:

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 керівнику такого органу відповідних пропозицій;

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 про виявлення конфлікту інтересів та заходи, вжиті для його врегулювання;

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

6) здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства, у тому числі розгляд повідомлень про порушення вимог цього Закону, у тому числі на підвідомчих підприємствах, в установах та організаціях;

7) забезпечення захисту працівників, які повідомили про порушення вимог цього Закону, від застосування негативних заходів впливу з боку керівника або роботодавця відповідно до законодавства щодо захисту викривачів;

8) інформування керівника відповідного органу, Національного агентства або інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції про факти порушення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції [2].

Розглянувши завдання уповноваженої особи з питань запобігання та виявлення корупції, проаналізувавши Типове положення та ЗУ «Про запобігання корупції», можемо згрупувати повноваження уповноваженої особи таким чином:

а) повноваження інформаційного характеру (безперешкодний доступ до документів, їх копій, пояснення і інформації з метою її збору, узагальнення та аналізу);

б) повноваження пов'язані з забезпеченням об'єктивного розгляду повідомлень про вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, а також тих, що містять відомості про порушення інших приписів антикорупційного законодавства;

в) повноваження спрямовані на підвищення рівня обізнаності персоналу в антикорупційній сфері, шляхом організації та проведення спеціальних навчальних занять, тренінгів, нарад, круглих столів;

г) повноваження пов'язані із взаємодією НАЗК і іншими спеціальними суб'єктами в сфері запобігання та протидії корупції;

г) повноваження щодо надання пропозицій про: проведення перевірки, в частині додержання норм антикорупційного законодавства; окремі процеси та аспекти дисциплінарного провадження; оптимізацію діяльності уповноважених осіб.

Розглянемо деякі з них більш детально, такий напрям діяльності, як здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства, а саме розгляд повідомлень про порушення вимог цього Закону, у тому числі на підвідомчих підприємствах, в установах та організаціях.

З 6 вересня 2023 року в Україні запрацював Єдиний портал повідомлень для викривачів, завдяки якому громадяни зможуть в електронному форматі повідомляти відповідні органи про факти корупції [3].

Можна вважати це новим інструментом уповноважених осіб у протидії корупційним кримінальним правопорушенням.

Голова Національного агентства з запобігання корупції Олександр Новіков стверджує: «Єдиний портал повідомлень викривачів – це внутрішній канал повідомлення, який економить бюджет всіх інституцій та організацій на розробку власного окремого механізму. Ефективне функціонування portalу є частиною вимог для початку перемовин про вступ України до Євросоюзу. Таким чином виконано їхні рекомендації та інтегровано досвід інших успішних держав із побудови взаємодії з викривачами. Варто зазначити, що підключення організацій до portalу відбуватиметься згідно з графіком черговості підключення, затвердженого НАЗК» [4].

Механізм подання повідомлення дійсно доволі простий, особа повідомляє на сайті достовірну інформацію, далі повідомлення про корупцію, подане через портал, надходить по внутрішньому каналу повідомлення до керівника або уповноваженої особи установи, в якій працює (перебуває на посаді) особа, яка вчинила правопорушення. Таку установу заявник обирає при поданні повідомлення про корупцію.

Якщо портал встановить, що повідомлення містить інформацію про корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення, заявнику буде запропоновано подати повідомлення по регулярному каналу – спеціально уповноваженому суб'єкту у сфері запобігання корупції або Державному бюро розслідувань [5]. Розгляд пові-

домлення здійснюється уповноваженою особою у строк не більше ніж 10 робочих днів з дня внесення цієї інформації до portalу.

Станом на грудень 2023 року зареєстровано 940 повідомлень із них 296 розглянуто, а 130 перебуває у роботі. Із загальної кількості 239 – це кримінальні корупційні правопорушення. У той час як станом на вересень 2024 року за весь період надійшло різними каналами повідомлення 4006 повідомлень, 883 з них про кримінальні корупційні правопорушення. За останніх 9 місяців кількість кримінальних корупційних правопорушень зросла у 4 рази. З усіх заявників лише 67 отримали статус викривача.

З цього випливає не менш важливий напрямок діяльності уповноважених осіб – захист викривачів. Функцій захисту викривачів буде недостатньо ефективним без послідовної та системної роботи уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції у цьому напрямку.

Захист викривачів є важливим інструментом боротьби з корупцією. Країни в усьому світі, включно з державами-членами Європейського Союзу, по-різному, якщо взагалі, ставляться до систем захисту державних службовців, які розкривають інформацію, що призводить до корупційних розслідувань і судових переслідувань. Такі системи працюють найкраще, коли їх правова база чітко сформульована та послідовно виконується. Успіх боротьби з корупцією в державному секторі залежить від захисту викривачів, особливо в країнах, де корупція в державному секторі є системною та ендемічною [8].

Повідомлення працівників відіграє важливу роль у розкритті корпоративного шахрайства. Останні закони та глобальні політичні рекомендації спрямовані на сприяння захисту інформаторів, щоб підвищити готовність повідомляти, а також збільшити виявлення та стримування неправомірної поведінки.

Повідомлення від інформаторів є більш частими у державному секторі, ніж у приватному, майже немає соціально-демографічних характеристик, які відрізняли б викривача від мовчазного спостерігача, викривачі зазнають суворой помсти з боку керівництва, особливо коли їх інформація виявляється значною та жоден спеціальний метод розкриття чи особисті риси не можуть захистити інформатора від такої помсти [6].

Проте бувають і протилежні випадки, коли деякі незадоволені, некомпетентні чи з іншого боку не ефективні працівники подають скарги на викривачів, щоб зберегти свою роботу якомога довше або просто переслідувати своїх керівників» [7].

Ще одним напрямом протидії уповноваженою особою кримінальним корупційним правопорушенням є підвищення обізнаності, проведення

консультацій щодо важливості вчасного декларування з правдивими даними, а також перевірка факту декларування. Декларування посадовців – один з найефективніших інструментів запобігання корупції у публічному секторі. Завдяки йому кожен громадянин може дізнатися про статки посадовців, уповноважені особи перевіряють факти подання суб'єктами декларування декларацій та повідомлення Національного агентства про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій а Національне агентство з питань запобігання корупції у свою чергу мають проконтролювати чи відповідають їхні витрати законним доходам.

12 жовтня 2023 року набрав чинності Закон про відновлення декларування. Одночасно стартувала й кампанія декларування за 2021–2022 роки, яка триватиме до 31 січня 2024 року [8]. Згідно ст. 366-3 Кримінального кодексу України: «Умисне неподання суб'єктом декларування декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбаченої Законом України "Про запобігання корупції", – карається штрафом від двох тисяч п'ятисот до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадськими роботами на строк від ста п'ятдесяти до двохсот сорока годин або обмеженням волі на строк до двох років, або позбавленням волі строком на один рік, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років» [10]. Тому до обов'язків уповноважених осіб знову повернулося установлення фактів подання чи неподання декларацій працівниками. Працівники можуть звернутися за роз'ясненням та консультацією до уповноваженого підрозділу (особи) з питань запобігання та виявлення корупції, утвореного (визначеної) відповідно до ст. 13-1 Закону в установі де вони працюють [2].

Розглянувши основні завдання уповноважених осіб ми можемо зробити висновки що це стресова, енерговитратна робота, яка вимагає відповідальності, великого об'єму знань та навіть навичок психолога ,адже ми пам'ятаємо, що відповідальність за викривача, його захист від морального тиску та психологічного насилля, подальшу роботу в тому ж колективі несе в декількій мірі уповноважена особа.

Пункт 5 Типового положення про уповноважений орган (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції вказує: «Втручання у діяльність уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) під час здійснення ним (нею) своїх повноважень, а також покладення на уповноважений підрозділ (уповноважену особу) обов'язків, що не належать або виходять за межі його (її) повноважень чи обмежують виконання

покладених на нього (неї) завдань, забороняються. На уповноважений підрозділ місцевої державної адміністрації може покладатися виконання інших функціональних обов'язків, які не перешкоджають діяльності із запобігання та виявлення корупції» [11].

Іншими словами, ця норма вказує на те, що працівник не може бути обтяжений іншими обов'язками, аніж ті, що передбачені для нього як уповноваженої особи із запобігання та виявлення корупції. З цього виникає питання про можливість роботи такої особи за внутрішнім сумісництвом або суміщенням. Тобто це повинна бути лише основна робота працівника без покладання на нього жодних додаткових обов'язків. Проте саме такий підхід практикується у більшості установ та організацій, які мають у штаті відповідну уповноважену особу. Питання чи може працівник якісно та сумлінно виконувати обов'язки фактично двох, часто зовсім різних, посад прямо відповідає за ефективність виконання протидії корупційним правопорушенням. Враховуючи об'єм завдань які покладають на уповноважену особу, як приклад лише декілька з них з того ж Типового положення, уповноважена особа:

1) розробляє проекти актів з питань запобігання та виявлення корупції у відповідному органі;

2) надає працівникам відповідного органу, його структурним підрозділам методичну та консультаційну допомогу з питань додержання законодавства щодо запобігання корупції;

3) здійснює контроль за дотриманням антикорупційного законодавства у відповідному органі, його територіальних (міжрегіональних) органах та юридичних особах, що належать до сфери управління відповідного органу;

4) здійснює координацію діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) територіальних (міжрегіональних) органів та юридичних осіб, що належать до сфери управління відповідного органу;

5) взаємодіє з уповноваженими підрозділами (уповноваженими особами) інших відповідних органів, Національним агентством, іншими спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції;

6) за результатами роботи за звітний рік надає до Національного агентства інформацію щодо своєї діяльності до 10 лютого наступного за звітним року, за формою згідно з додатком до цього Типового положення;

7) забезпечує підготовку антикорупційної програми відповідного органу (іншого документа за результатами оцінки корупційних ризиків та визначення заходів з їх усунення – для відповідного органу, який не має обов'язку затвер-

дживати антикорупційну програму), змін до неї, подання її на погодження та моніторинг її виконання;

8) надає працівникам відповідного органу або особам, які проходять у ньому службу чи навчання або виконують певну роботу, методичну допомогу та консультацію щодо здійснення повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону та захисту викривачів, проводить внутрішні навчання з цих питань [11].

Це лише частина завдань, про те чи може особа суміщати основну роботу з таким об'ємом додаткової.

З цього можемо зробити висновок, що на більшості підприємств та установ наявність уповноваженої особи з питань запобігання та виявлення корупції носить лише формальний характер.

Держава визнає, що інститут уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання корупції не повною мірою реалізує свій потенціал у зв'язку з недостатніми гарантіями автономності. Тому на діючу Антикорупційну стратегію на 2021–2025 роки покладаються великі очікування для уповноважених осіб. Уряд розраховує отримати наступні стратегічні результати:

1) інститут уповноважених з питань запобігання корупції функціонує як добросовісна, 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 [12].

Наразі ситуація дійсно потребує покращення, адже уповноважені особи часто вкрай залежні від впливу керівництва, виною цьому також є суміщення, адже не може працівник який повністю підпорядковується за своєю основною посадою керівнику, бути незалежним та неупередженим, виконуючі ті додатково покладені на нього обов'язки уповноваженої особи у вільний від основної роботи час.

Висновки. Підбиваючи підсумки, зазначу, що чинне антикорупційне законодавство потре-

бує вдосконалення, зокрема, в частині чіткого визначення повноважень на законодавчому рівні уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції в Україні відповідно до покладених на нього завдань.

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

Існує невизначеність у питанні працевлаштування такого працівника, а також залежність від керівника підприємства, установи чи організації щодо здійснення своїх повноважень, що може призводити до зменшення ефективності роботи уповноваженого.

Вказані проблеми потребують подальшої детальної розробки і нормативно-правового врегулювання шляхом внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції», а також редагування і розширення Методичних рекомендацій.

Література

1. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про Національне бюро антикорупційних розслідувань України». URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=35914&pf35401=183149> (дата звернення: 20.08.2024).
2. Про запобігання корупції. Закон України від 14.10.2014 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 20.08.2024).
3. В Україні запрацював Єдиний портал повідомлень викривачів: як залишити заявку про корупційне правопорушення. VisitUkraine: веб-сайт. URL: <https://visitukraine.today/uk/blog/2594/v-ukraini-zapracyuvav-jedinii-portal-povidomlen-vikrivaciv-yak-zalisiti-zayavku-pro-korupciine-pravoporushennya> (дата звернення: 20.08.2024).
4. В Україні запускають єдиний портал викривачів корупції. УкрІнформ: веб-сайт. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3757628-v-ukraini-zapuskaut-ediniy-portal-vikrivaciv-korupcii.html> (дата звернення: 27.08.2024).
5. Єдиний портал повідомлень викривачів: веб-сайт. URL: <https://whistleblowers.nazk.gov.ua/#/> (дата звернення: 20.08.2024).
6. ROTHSCCHILD, J., & MIETHE, T. D. (1999). Whistle-Blower Disclosures and Management Retaliation: The Battle to Control Information about Organization Corruption. *Work and Occupations*, 26(1), 107-128. <https://doi.org/10.1177/0730888499026001006> (дата звернення: 27.08.2024).
7. Whistleblower protection: Theory and experimental evidence. Mechtenberg a, Gerd Muehlh eusser b, Andreas Roeder <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2020.103447>. (дата звернення: 27.08.2024).
8. Ada-Iuliana Popescu A critical analysis of whistleblower protection in the European Union. *Journal: Journal of Public Administration, Finance and Law* 07, 135-140. URL:https://www.jopaf1.com/uploads/issue7/A_CRITICAL_ANALYSIS_OF_WHISTLEBLOWER_PROTECTION_IN_THE_EUROPEAN_UNION.pdf (дата звернення: 27.08.2024).
9. Відновлення декларування: які декларації необхідно подати? Офіційний сайт Національ-

ного агентства з запобігання корупції: веб-сайт. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novynu/vidnovlennya-deklaruvannya-yaki-deklaratsiyi-neobhidno-podaty/> (дата звернення: 27.08.2024).

10. Кримінальний кодекс України: станом на 01.12.2023/ Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 04.09.2024).

11. Про затвердження Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції № 277/ 21 від 27.05.2021 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0914-21> (дата звернення: 04.09.2024).

12. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки: Закон України від 20 червня 2022 року № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#n93> (дата звернення: 04.09.2024).

13. Про встановлення обов'язкових вимог до мінімальної штатної чисельності уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції в державних органах. Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції № 240/21 від 26.04.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0650-21#Text> (дата звернення: 04.09.2024).

Анотація

Онопко К. І. Основні напрямки діяльності уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції як суб'єкта протидії кримінальним корупційним правопорушенням. – Стаття.

Стаття містить аналіз основних напрямків діяльності уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції як суб'єктів протидії корупційним кримінальним правопорушенням.

В Україні до початку проведення антикорупційної реформи, що розпочалася у 2014 році, систему органів із протидії корупції утворювали підрозділи різних правоохоронних органів, які, окрім іншого, часто дублювали один одного у своїх повноваженнях або ж, навпаки, не мали достатніх повноважень для ефективного попередження, виявлення, припинення та розслідування корупційних діянь [1]. Станом натеper у нашій державі діє низка антикорупційних органів. У даній статті увага буде зосереджена на уповноважених особах з питань запобігання та виявлення корупції та Національному агентстві з питань запобігання корупції.

У державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління державного органу, а також у державних цільових фондах в обов'язковому порядку утворюються (визначаються) самостійні та функціонально незалежні особи, на які покладаються функції із запобігання та виявлення корупції.

Під час написання статті було проаналізовано Типове положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції, Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки», Державну антикорупційну програму на 2023–2025 роки, а також Закон України «Про запобігання корупції». Більше детально розглянуто такі напрями діяльності як співпраця з викривачами, захист викривачів, контроль факту подання декларацій.

Досліджуючи тему, взято до уваги основні напрями діяльності уповноважених осіб та запропоновано шляхи їх удосконалення. Розвиток та

діяльність інституту уповноважених осіб супроводжується недосконалістю національної антикорупційної законодавчої бази, невідповідністю антикорупційних програм вимогам міжнародних стандартів. Розглянемо державну Антикорупційну стратегію на 2021–2025 роки з точки зору вирішення проблем уповноважених осіб та ефективності їх діяльності.

Ключові слова: уповноважена особа, Національне агентство з питань запобігання та виявлення корупції (НАЗК), корупційне кримінальне правопорушення, корупція, протидія.

Summary

Онопко К. І. The main areas of activity of authorized persons in matters of prevention and detection of corruption as a subject of combating criminal corruption offenses. – Article.

The article contains an analysis of the main areas of activity of authorized persons in matters of prevention and detection of corruption as subjects of combating corruption criminal offenses.

In Ukraine, before the start of the anti-corruption reform, which began in 2014, the system of anti-corruption bodies was formed by divisions of various law enforcement agencies, which, among other things, often duplicated each other in their powers or, on the contrary, did not have sufficient powers for effective prevention, detection, termination and investigation of corruption [1]. Currently, a number of anti-corruption bodies operate in our country. In this article, the focus will be on the authorized persons for the prevention and detection of corruption and the National Agency on Corruption Prevention.

Independent and functionally independent persons are compulsorily formed (defined) in state bodies, local self-government bodies, enterprises, institutions and organizations belonging to the sphere of state body management, as well as in state trust funds, who are entrusted with the functions of prevention and detection of corruption.

During the writing of the article, the Standard Regulation on the authorized unit (authorized person) for the prevention and detection of corruption, the Law of Ukraine "On the Principles of the State Anti-Corruption Policy for 2021–2025", the State Anti-Corruption Program for 2023–2025, as well as the Law of Ukraine were analyzed "On prevention of corruption". Such areas of activity as cooperation with whistleblowers, protection of whistleblowers, control of the fact of submission of declarations are considered in more detail.

While researching the topic, the main areas of activity of the authorized persons were taken into account and ways of their improvement were proposed. The formation of the institute of authorized persons for the prevention and detection of corruption is a complex and slow process, to which the previous Anti-corruption Strategy was devoted, in addition, the development and activity of the institute of authorized persons is accompanied by the imperfection of the anti-corruption legislative framework, the non-compliance of anti-corruption programs with the requirements of international standards. Let's consider the Anti-Corruption Strategy for 2021–2025 from the point of view of solving the problems of authorized persons and the effectiveness of their activities.

Key words: authorized person, National Agency for the Prevention and Detection of Corruption (NAZK), corruption criminal offense, corruption, counteraction.