УДК 340.12

В.С. Поліщук
аспірантка,
ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК»

Становлення та розвиток інституту уповноваженого з виконання антикорупційної програми в Україні

У статті досліджено становлення інституту Уповноваженого з виконання Антикорупційної програми. З'ясовано роль і значення впровадження інституту Уповноваженого в системі антикорупційного законодавства в Україні.

Ключові слова: *Уповноважений, Антикорупційна програма, корупція, запобігання, органи державної влади.*

В.С. Полищук
аспирантка,
ВУЗ «Университет экономики и права «КРОК»

Становление и развитие института уполномоченного по выполнению антикоррупционной программы в Украине

В статье исследовано становление института Уполномоченного по выполнению Антикоррупционной программы. Выяснены роль и значение внедрения института Уполномоченного в системе антикоррупционного законодательства в Украине.

Ключевые слова: *Уполномоченный, Антикоррупционная программа, коррупция, предотвращение, органы государственной власти.*

Viktoriia Polishchuk
PhD Student,
"KROK" University

Establishment and development of the institution of compliance officer for the implementation of anti-corruption program in Ukraine

The article investigates the establishment of institution of the compliance officer for the implementation of Anti-corruption program. The author of this article clarifies the role and significance of the institution of the compliance officer in the system of anti-corruption legislation in Ukraine.

Keywords: *compliance officer, anti-corruption program, corruption, prevention, public authorities.*

Постановка проблеми

Корупція в Україні продовжує залишатися однією з основних загроз національній безпеці та політичній стабільності, утвердженню верховенства права. Проте не вирішеною на сьогодні є роль Уповноваженого з виконання Антикорупційної програми в Україні.

Однією з основних проблем, пов'язаних з високим рівнем корупції в державному секторі України, була відсутність ефективно діючих антикорупційних програм, інституту Уповноваженого з виконання антикорупційних програм. Це стало однією з передумов формування високого рівня корупції в органах державної влади, місцевого самоврядування та державному секторі економіки.

Плани з питань запобігання корупції існували, однак мали формальний характер і були схожі на минулорічні.

Досліджень становлення та розвитку інституту Уповноваженого з виконання Антикорупційної програми в Україні немає. Ця стаття допоможе заповнити прогалини, які ще існують у сучасному українському антикорупційному законодавстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблема протидії корупції в органах державної влади все більше привертає увагу науковців. Проблематика становлення та розвитку інституту Уповноваженого з виконання Антикорупційної програми в Україні є новою.

Це питання у своїх працях досліджували Ю. Антонян, О. Банчук, О. Бусол, В. Валлє, В. Гвоздецький, А. Француз та інші.

Формулювання цілей статті

Метою статті є дослідження становлення та розвитку інституту Уповноваженого з виконання Антикорупційної програми в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження

До 2014 року в Україні існуючі в органах державної влади щорічні плани з питань боротьби з корупцією були здебільшого формальними, і в цьому були зацікавлені верхівка влади і клани олігархату, які створили корупцію та підтримували її як фінансово, так і політично. Механізми повідомлення про корупційні правопорушення були не досконалі, а особи, що повідомляли про факти корупції, не мали законодавчого захисту. Осіб і підрозділів, відповідальних за розроблення та здійснення заходів із запобігання корупції, спочатку взагалі не існувало. Згодом вже новостворені підрозділи спочатку не мали відповідного фаху, тому здебільшого ці повноваження покладалися на юридичні чи кадрові служби. А головне, були відсутні незалежні, спеціалізовані антикорупційні органи, а також єдиний державний орган, який би реалізовував державну Антикорупційну стратегію в Україні.

До 2014 року антикорупційне законодавство України останні 5 років формували: Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» 2009 р., Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» 2011 р., Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки. Проте ці Закони не сформували якісну антикорупційну політику України та були неефективні у запобіганні й протидії корупції в державі, відсутність політичної волі яскраво свідчить про вищеокреслене.

Загострення соціально-економічної нерівності за роки незалежності України дедалі більше сприяло поширенню асоціальних явищ. Показова демократія і соціальна нерівність населення поглибили недовіру українського суспільства та обумовили соціальну зневіру і втрату вольових якостей. Соціальна кримінальна взаємодія українців набула тотального деструктивного характеру. У соціальній структурі сформувалися нові взаємовигідні зв'язки: з одного боку, кримінальні й олігархічні групи (джерелами формування яких стали не лише злочинні угрупування, але й клани колишньої комуністичної господарсько-партійної номенклатури), а з другого – групи соціальних маргіналів,

УНІВЕРСИТЕТ «КРОК»

що не змогли адаптуватися та опинилися на узбіччі суспільства [9, с. 141]. Таким чином, спадок тоталітаризму і складні соціальні умови, в яких опинилася Україна в роки незалежності, загострили проблему спільного вибору українцями вектору розвитку держави. На думку В. Валлє, радянські закони були пропагандистським інструментом боротьби комуністичного режиму із західною ліберальною демократією [4, с. 170].

У контексті вищезазначеного слід навести думку М. Козюбри, що концепція верховенства права зародилася у відповідь на свавілля, деспотію і тиранію з боку режимів як противага зловживанням владою. Оскільки історичний досвід переконливо довів, що писаний закон далеко не завжди ставав гарантією від державного свавілля, верховенство права виникло як доктрина про утвердження правопорядку, направлена на обмеження абсолютизму державної влади і забезпечення контролю суспільства за нею шляхом створення для цього відповідних правових механізмів [7, с. 275].

Поширеною в українському суспільстві є думка про те, що основною причиною високого рівня корупції в державі є низька заробітна плата державних службовців. Часто доводиться чути, що злиденність чиновників чи лікарів виправдовує корупцію. Така позиція є співзвучною з марксистською теорією або соціологією лівих лібералів, які пов'язують рівень злочинності у суспільстві з бідністю. Важко погодитися з такими примітивними уявленнями про причини корупції хоча б тому, що бідність є відносним, суб'єктивним поняттям. Американські кримінологи Кліффорд Шоу і Генрі Маккей висловили припущення, що важкі економічні умови не є єдиною передумовою виникнення соціальних проблем: наприклад, рівень правопорушень у роки Великої депресії (1929-1934 рр.) був відносно стабільним, хоча в цей час більшість населення США опинилася за межею бідності. Француз Андре-Мішель Геррі (1802-1866 рр.), автор першого у світі кримінального статистичного щорічника, стверджував, що не бідність є причиною правопорушень, а послаблення вимог моралі у суспільстві [6, с. 142].

Для протидії корупції особливо важливим є забезпечення реального втілення концепції правової держави, що передбачає рівність всіх перед законом. Стаття 5 Конституції України 1996 року декларує: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» [8].

Як зазначає відомий практик, вчений, дослідник А. Француз, саме громадянське суспільство покликане стати локальним фактором недопущення криміналізації та олігархізації суспільства та влади, запобігання знищенню реальної демократії і свободи. Неприйняття інститутів громадянського суспільства призводить до створення благодатних умов системної корупції, процвітання «кланової олігархії» [16, с. 18].

В Україні після Революції Гідності ситуація кардинально змінилася з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року [10] та Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки [11]. Ці законодавчі документи передбачали запровадження системного підходу до запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, в тому числі й на основі результатів аналізу корупційних ризиків.

Проте, прийняття Закону України «Про запобігання корупції» було не самостійною волею української правлячої еліти, а однією з умов європейського співтовариства під час проведення перемовин при укладанні Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Саме Європейське співтовариство звертало увагу на той факт, що високий рівень корупції в Україні унеможливлював будь-які її рухи у бік демократії, Європи. У зв'язку з цим необхідно було запроваджувати дієві заходи з подолання корупції. Було прийнято рішення на законодавчому рівні ввести інституціональну посаду, до головних обов'язків якої буде належати реалізація антикорупційного законодавства на місцях як в органах державної влади і місцевого самоврядування, так і в держав-

них корпораціях, в яких держава володіє контрольним пакетом. У Законі України «Про запобігання корупції» вперше на законодавчому рівні впроваджено особу Уповноваженого з виконання Антикорупційної програми.

Разом з тим, в Антикорупційній стратегії 2014-2017 рр. зазначено, що в Україні окремими повноваженнями щодо формування та реалізації антикорупційної політики наділені кілька інституцій, серед яких – Національний антикорупційний комітет, Міністерство юстиції України, Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики. Проте такий розподіл функцій формування та реалізації антикорупційної політики між органами з різним правовим статусом і обсягом повноважень не відповідає міжнародним стандартам щодо органів, уповноважених на її формування та реалізацію, ні за критеріями спеціалізації, ні за критеріями незалежності. Вказано, що низку функцій у сфері антикорупційної політики взагалі не реалізовано жодним органом держави, зокрема проведення на постійній основі оцінки стану справ з корупцією, моніторингу реалізації державної антикорупційної політики, оцінки корупційних ризиків, формування світогляду несприйняття корупції [11].

Таким чином, в Україні до 2014 року була недосконала законодавча та інституційна основа для формування й реалізації антикорупційної політики на основі співпраці державних органів та громадськості.

Передумовою становлення в Україні інституту Уповноваженого з виконання Антикорупційної програми була корупційна діяльність державних службовців, яка охопила всі міністерства та органи державної влади. З приводу мотивів корупційної діяльності варто погодитися з дослідником Ю. Антоняном, який зазначає: «Ігрові мотиви у корупційній поведінці переплітаються з корисливими і починають міцно детермінувати один одного. Наявність саме цих двох основ мотивації, їх взаємне посилення значною мірою пояснюють як розповсюдженість корупції, так і те, що відповідна поведінка реалізується протягом багатьох років, стаючи способом життя» [1].

Більшість українських державних підприємств є юридичними особами публічного права. Всі вони без винятку функціонують у зоні з високими корупційними ризиками. Водночас, обмеження і заборони, що запроваджуються і діють відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», стосуються лише посадових осіб юридичних осіб публічного права, тобто не всіх працівників державних підприємств.

Слід погодитися з Гаращук В., який зазначає, що найбільш уразливими сферами «високорівневої» корупції є бюджетна сфера, приватизація державного майна, паливно-енергетичний сектор, контроль над тіньовою економікою та нелегальним бізнесом, розподіл державної власності, землі й природних багатств України [5, с. 25].

Згідно зі статтею 19 Закону України «Про запобігання корупції» [10] прийняття Антикорупційних програм передбачено в органах державної влади та місцевого самоврядування. Антикорупційні програми мають враховувати: визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, заходи з її реалізації; заходи з виконання Антикорупційної стратегії й державної антикорупційної програми; оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що призводять до них, та умови, що їм сприяють; заходи з усунення виявлених корупційних ризиків, із визначення відповідальних осіб, строків виконання і необхідних ресурсів; навчання та заходи з поширення інформації стосовно програм антикорупційного спрямування; процедури щодо моніторингу, оцінки виконання й періодичного перегляду програм; інші заходи, спрямовані на запобігання корупційним та пов’язаним із корупцією правопорушенням.

Важливо вказати, що Антикорупційні програми підлягають погодженню з Національним агентством із запобігання та про-

тидії корупції. На Національне агентство покладено функції з координації й надання методичної допомоги щодо підготовки та виконання Антикорупційних програм, перевірки організації роботи з цих питань, затвердження методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, проведення аналізу Антикорупційних програм, надання обов'язкових для розгляду пропозицій до таких програм.

Слід зауважити, що Закон України «Про запобігання корупції» [10] передбачає два види Антикорупційних програм: Антикорупційні програми, що приймаються в органах державної влади та місцевого самоврядування (ст. 19 Закону); Антикорупційні програми юридичних осіб (розділ X «Запобігання корупції у діяльності юридичних осіб»). Відмінність між ними полягає в тому, що головною функцією Антикорупційних програм органів влади є визначення засад відомчої антикорупційної політики, в той час як Антикорупційні програми юридичних осіб покликані забезпечити дотримання антикорупційного законодавства працівниками-юридичними особами.

Так, Закон України «Про запобігання корупції» [10] визначає обов'язковий порядок затвердження Антикорупційної програми керівниками таких юридичних осіб:

1) державних, комунальних підприємств, господарських товариств (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;

2) юридичних осіб, які є учасниками попередньої кваліфікації, учасниками процедури закупівлі відповідно до Закону України «Про здійснення державних закупівель», якщо вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг), робіт дорівнює або перевищує 20 мільйонів гривень.

З усього вищезазначеного робимо висновок, що Антикорупційна програма є набором правил і стандартів, які створюють передумови формування доброчесної корпоративної культури та прозорого середовища, й мають на меті запобігти корупційним правопорушенням. Антикорупційна програма затверджується в обов'язковому порядку після її обговорення з працівниками юридичної особи, а її текст повинен перебувати у постійному відкритому доступі для працівників юридичної особи.

Інститут Уповноваженого з виконання Антикорупційної програми регламентується статтею 62 Закону України «Про запобігання корупції». В ній ідеться про те, що для реалізації Антикорупційної програми призначається особа, відповідальна за реалізацію Антикорупційної програми – Уповноважений, правовий статус якого визначається цим Законом [10].

Відповідно до статті 64 Закону України «Про запобігання корупції», Уповноваженим може бути фізична особа, яка здатна за своїми діловими та моральними якостями, професійним рівнем, станом здоров'я виконувати відповідні обов'язки. Проте особа не може бути призначена на посаду Уповноваженого, якщо він/вона має непогашену чи не зняту в установленому законом порядку судимість; за рішенням суду визнана недієздатною чи дієздатність якої обмежена; звільнена з посад у державних органах за порушення присяги або у зв'язку з вчиненням корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, – протягом трьох років з дня такого звільнення.

Слід зазначити, що відповідно до Закону Уповноважений є посадовою особою. Закон також надає Уповноваженому юридичної особи правовий захист і окремі гарантії. Наприклад, Уповноважений не може бути звільнений з посади без згоди Національного агентства запобігання і протидії корупції.

Водночас, цю норму Закону не можна вважати досконалою. Невизначеним є питання підпорядкування Уповноваженого в структурі управління.

Важливо зазначити, що в Законі відсутні чіткі вимоги до професійності (рівень та базова освіта), не врегульоване питання належної оплати праці Уповно-

важеного. Фактично з першого дня перебування на роботі Уповноважений має повну залежність від керівника підприємства в питаннях оплати праці. Закон не захищає Уповноваженого в разі виникнення конфлікту з керівником. Адже посада Уповноваженого за своїми функціями є, по-перше, конфліктною, а по-друге, з високими корупційними ризиками. Тому на законодавчому рівні це питання має бути врегульоване. Одним із варіантів його вирішення може бути встановлення заробітної плати на рівні не менше 80% від окладу керівника юридичної особи. Крім того, в разі прийняття рішення керівником про застосування до Уповноваженого будь-яких фінансових санкцій (зниження окладу, позбавлення премії тощо) чи стягнень, не пов'язаних зі звільненням (оголошення догани), керівник має погодити їх попередньо з НАЗК.

Уповноваженому має бути надано право діяти від імені підприємства без довіреності при повідомленні правоохоронних органів про корупційні та будь-які інші правопорушення. Причому, щодо корупційних правопорушень Закон має встановити і чіткий обов'язок. Наразі Уповноважений може діяти від імені юридичної особи лише у випадку отримання довіреності від керівника. Однак, рішення про направлення матеріалів до правоохоронних органів приймає керівник, а Уповноважений при відсутності довіреності та прав у посадовій інструкції може звернутися до керівника лише із пропозицією направлення матеріалів до правоохоронних органів. На моє переконання, така ситуація не забезпечує самостійності дій Уповноваженого з виконання Антикорупційної програми.

Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 2 березня 2017 року затверджено Типову антикорупційну програму юридичної особи. В ній вказано, що головними завданнями Уповноваженого є підготовка, забезпечення реалізації та контроль за здійсненням заходів щодо запобігання, протидії та виявлення корупції в юридичній особі. До виконання своїх функцій Уповноважений може залучати (за згодою керівника) інших працівників юридичної особи. Здійснення Уповноваженим своїх функцій для юридичної особи є незалежними. Втручання у діяльність Уповноваженого з боку працівників, керівника, ділових партнерів юридичної особи, а також інших осіб забороняється [15].

Серед головних обов'язків Уповноваженого для виконання покладених на нього завдань можна виокремити: забезпечення здійснення нагляду, контролю та моніторингу за дотриманням працівниками, керівником юридичної особи Закону і Антикорупційної програми; проведення оцінки результатів здійснення заходів, передбачених Антикорупційною програмою; забезпечення підготовки звіту про стан виконання Антикорупційної програми; здійснення співпраці з особами, які добросовісно повідомляють про можливі факти порушення вимог Антикорупційної програми, вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень; забезпечення підготовки та подання керівнику пропозицій щодо плану проведення перевірок дотримання вимог Антикорупційної програми, проведення внутрішніх службових розслідувань тощо.

З урахуванням відповідальності за покладені обов'язки на Уповноваженого ця посада передбачає впровадження змін. Вони затверджені в Законі України «Про запобігання корупції», починаючи від недопущення зловживання корупцією державних закупівель, управління і закінчуючи конфліктом інтересів, підпорядкуванням родичів, наявністю к Значна частка працівників як в органах державної влади, так і юридичної особи не кваліфікує певні види поведінки як корупційні, усвідомлюючи при цьому невідповідність такої поведінки нормам моралі чи професійної етики. Це пояснюється відсутністю відповідних знань. Саме тому за умови ефективної навчальної і роз'яснювальної роботи Уповноваженого з виконання Антикорупційної програми працівники можуть змінити ставлення до корупції. Таким чином, антикорупційний спротив державного органу влади чи підприємства значно зросте.

Тому створення умов, які сприятимуть залученню державних службовців та працівників юридичної особи до взаємодії з Уповноваженим для запобігання та протидії корупції буде мати синергійний ефект.

Отже, створення інституту Уповноваженого відіграє важливу роль у реалізації антикорупційної політики в нашій державі. Водночас, для посилення ефективності інституту Уповноваженого необхідно внести зміни до законодавства в частині посилення його незалежності, правомочності та гарантій з боку держави.

Висновки

Отже, корупція є соціальним феноменом, що негативно впливає на діяльність державних службовців, їх взаємини з іншими членами суспільства, пов'язані з використанням ними свого посадового становища в особистих корисливих цілях, що приносить шкоду державним, громадським інтересам.

Власне, зараз прагнення створити підстави для повноцінного розвитку держави, бажання забезпечити гідний рівень життя її громадянам, майбутнє, економічний розвиток країни є стимулом для боротьби з корупцією в Україні.

Одним з основних досягнень антикорупційного законодавства є становлення та розвиток інституту Уповноваженого з виконання Антикорупційної програми в Україні. Повноваження державних інституцій у межах нового антикорупційного законодавства для України потребують перегляду. Йдеться про узгодженість діяльності сукупності суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції, визначення їх завдань і повноважень у цій сфері, налагодження їх координації та взаємодії тощо. Для ефективного функціонування антикорупційного органу слід забезпечити головні умови: кваліфікований добір кадрів і високу заробітну плату працівників цієї служби.

Однак, основною причиною недосконалого антикорупційного законодавства можна вважати відсутність політичної волі для подолання корупції та нефаховий підхід до його формування.

Література

1. Антонян Ю. Типология коррупции и коррупционного поведения [Электронний ресурс]. – Режим доступа : https://antonyan-jm.narod.ru/inter3.html. – Название с экрана.
2. Банчук О. Запобігання і протидія корупції в органах місцевого самоврядування. Практичний посібник / О. Банчук; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія-А», 2012. – 88 с.
3. Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у сучасний період : [монографія] / О. Ю. Бусол – К. : Ін Юре, 2014. – 564 с.
4. Валлє В. Корупція: роздуми після Майдану / В. Валлє. – К.: Дух і Літера, 2015. – 280 с.
5. Гаращук В., Мухатаєв А. Актуальні проблеми боротьби з корупцією / В. Гаращук, А. Мухатаєв. – Х.: Право, 2010. – 144 с.
6. Гвоздецький В. Корупція як соціальне, психологічне і моральне явище / В. Гвоздецький // Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць. – Випуск 63. – 2012. – С. 139-145.
7. Козюбра М. Верховенство права та Україна / М. Козюбра // Загальнотеоретичне правознавство, верховенство права та Україна: збірник наукових статей. За ред. А. Мелешевич. – К.: ДУХ І ЛІТЕРА, 2013. – 608 с.
8. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Левчук Н. Асоціальні явища як наслідок дефіциту соціального капіталу в Україні / Н. Левчук // Український соціум. – 2011. – № 1. – С. 135-147.
10. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700 // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
11. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.
12. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 44. – Ст. 21.

13. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 11 червня 2009 р. № 1506-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 45. – Ст. 691.

14. Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1240 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 94. – Ст. 128.

15. Про затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи / Рішення НАЗК 2 березня 2017 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0326-17. – Назва з екрана.

16. Француз А. Й. Громадянське суспільство як ефективний механізм запобігання та протидії корупції / А. Й. Француз, А. А. Француз // Правничий вісник Університету «КРОК». – 2013. – Вип. 15. – С. 11-18. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://nbuv.gov.ua/UJRN/Pvuk_2013_15_4. – Назва з екрана.