

**Яременко С. П.** - головний спеціаліст відділу запобігання корупції Управління запобігання корупції та проведення люстрації Міністерства внутрішніх справ України

## **УПОВНОВАЖЕНІ АНТИКОРУПЦІЙНІ ПІДРОЗДІЛИ У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ**

Міжнародні договори вимагають від держав-учасниць, у тому числі і від України, створити спеціалізовані органи для боротьби і запобігання корупції. Так, ст. 6 та 36 Конвенції ООН проти корупції [1] передбачають наявність двох типів антикорупційних інституцій:

- орган або органи, що запобігають корупції;
- орган, органи або особи, які спеціалізуються на боротьбі проти корупції за допомогою правоохоронних заходів.

Статтею 20 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією [2] встановлено, що держава, яка підписала цю Конвенцію, вживатиме таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення спеціалізації персоналу та органів на боротьбі із корупцією. Для того, щоб вони могли здійснювати свої функції ефективно та без будь-якого невинновданого тиску, вони повинні мати необхідну самостійність відповідно до основоположних принципів правової системи Сторони. Сторони забезпечуватимуть персоналу таких органів підготовку та фінансові ресурси, достатні для виконання його завдань.

Метою виступу є висвітлення історичних аспектів становлення та організаційно-правових засад діяльності уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції, що наразі активно функціонують в державних органах.

Конвенції ООН [1] та Ради Європи з боротьби проти корупції [2] визначають такі критерії ефективності спеціалізованих антикорупційних органів: незалежність, спеціалізація, належна професійна підготовка й адекватні ресурси. На практиці, багато країн зазнають труднощів із втіленням у життя цих загальних критеріїв. Накопичений міжнародний досвід може бути додатковим керівництвом до того, як можна реалізувати ці критерії на практиці.

Незалежність означає, передусім, захист від неправомірного політичного впливу.

Цього неможливо досягти без наявності справжньої політичної волі, спрямованої на викорінення корупції. Політична воля повинна бути оформлена у вигляді всебічної антикорупційної стратегії. Рівень незалежності спеціалізованого органу залежить від конкретних завдань, які він виконує, і від умов, в яких він функціонує. Досвід засвідчує, що для забезпечення незалежності ключову роль відіграє структурна та операційна автономія інституції, а також чітко визначені юридичний статус і повноваження органу, управління чи відділу. Це особливо важливо для правоохоронних органів. Важливими елементами запобігання неправомірному втручання в роботу спеціалізованих інституцій є прозора процедура призначення і звільнення керівника органу, поряд з ефективним управлінням кадрами та наявністю системи внутрішнього контролю. Незалежність не повинна призводити до відсутності підзвітності - у своїй діяльності антикорупційні служби повинні дотримуватися принципів верховенства права і прав людини, надавати регулярні звіти про свою діяльність до органів законодавчої та виконавчої влади, а також забезпечувати доступ громадськості до інформації про їхню роботу. Корупцію не можливо подолати зусиллями однієї установи; міжвідомча співпраця, взаємодія з громадянським суспільством і бізнесом є важливими чинниками забезпечення ефективної роботи цих органів.

Початком розбудови антикорупційної інституційної основи в Україні стало створення відповідно до Постанови Верховної Ради України від 19 грудня 1992 року № 2894-XII Тимчасової депутатської комісії Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю, корупцією і хабарництвом [3]. Вказана Комісія фактично стала першою в Україні антикорупційною інституцією, якій було доручено: у своєму складі створити слідчу групу для перевірки виконання відповідних законів у системі правоохоронних органів і судах та розробити відповідне положення.

Уже через півроку, 30 червня 1993 року Верховна Рада України Постановою «Про порядок введення в дію Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» № 3342-ХІІ [4] створила постійну парламентську комісію з питань боротьби з корупцією і організованою злочинністю, після затвердження складу якої припинялася діяльність вищезазначеної Тимчасової депутатської комісії.

Законом України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 року № 3341-ХІІ [5] було врегульовано правові та організаційні засади у сфері боротьби з організованою злочинністю та визначено систему державних та спеціальних органів, діяльність яких спрямовувалася на протидію організованій злочинності й корупції. Крім того, на виконання вказаного Закону України та з огляду на надзвичайно важливе значення подальшого посилення боротьби з найбільш небезпечними організованими формами злочинної діяльності 26 листопада 1993 року було видано Указ Президента України № 561/1993 [6], яким при

Президентові України створено Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю.

Відповідно до покладених завдань у сфері боротьби з корупцією і організованою злочинністю Координаційний комітет: координував заходи; розробляв рекомендації; організовував співробітництво з відповідними органами іноземних держав та міжнародними організаціями; готував та вносив на розгляд Президента України щорічні і спеціальні доповіді; взаємодіяв з комітетами Верховної Ради України, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, Радою національної безпеки і оборони (РНБО) України, органами виконавчої влади; керував Міжвідомчим науково-дослідним центром з проблем боротьби з організованою злочинністю; надавав методичну допомогу; інформував населення про заходи, що вживалися Президентом України.

5 жовтня 1995 року було прийнято Закон України № 356/95-ВР «Про боротьбу з корупцією» [7], згідно зі ст. 4 якого органами, що провадять боротьбу з корупцією, були визначені відповідні підрозділи МВС, податкової міліції, СБУ, органів прокуратури України, Військової служби правопорядку у Збройних силах України. Також зазначеним Законом законодавець поклав завдання щодо нагляду за виконанням антикорупційного законодавства на Генерального прокурора України, а контроль - на Верховну Раду України, зокрема Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією.

Координаційний комітет по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю при Президентові України було ліквідовано у 2005 році Указом Президента України від 8 лютого 2005 року № 208/2005, а його функції, фінансове та матеріально-технічне забезпечення було передано РНБО України, яка 25 листопада 2005 року ухвалила рішення про утворення Міжвідомчої комісії РНБО України з комплексного вирішення проблем у сфері боротьби з корупцією, уведене в дію Указом Президента України від 28 грудня 2005 року № 1865/2005 [8]. До основних завдань Комісії, зокрема, належали: аналіз стану корупції в державі, підготовка пропозицій і рекомендацій щодо вироблення політичних, організаційних та інших заходів з метою поліпшення координації діяльності органів державної влади у цій сфері. Утім через те, що зазначена Комісія не була наділена необхідними повноваженнями, в тому числі правоохоронними, виконання покладених на неї функцій фактично було формальним і не сприяло суттєвому покращенню стану корумпованості в українському суспільстві.

Збільшенню кількості правових колізій в інституційній основі антикорупційної політики України сприяв Указ Президента України «Про Міжвідомчу робочу групу з питань протидії корупції» від 17 квітня 2008 року № 370/2008 [9]. Особливість діяльності Міжвідомчої робочої групи полягала в тому, що напрацьовані нею пропозиції щодо вдосконалення законодавства з питань запобігання та протидії корупції направлялися безпосередньо на розгляд Главі держави, проте її рішення мали виключно рекомендаційний характер. Зрештою на

підставі появи плутанини в діяльності антикорупційних інституцій Служби безпеки України, РНБО України, Генеральної прокуратури України, МВС та інших державних органів Указом Президента України від 2 квітня 2010 року № 482/2010 «Про ліквідацію Міжвідомчої робочої групи з питань протидії корупції» Міжвідомчу робочу групу було ліквідовано [10].

Слід звернути увагу, що паралельно із діями, реалізованими Президентом щодо створення інституційної основи антикорупційної політики, Кабінетом Міністрів України також вживалися відповідні заходи. Так, Програмою невідкладних заходів, які спрямовані на боротьбу з корупцією і підлягають здійсненню в 1998 році, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1220 [11], доручалося центральному та місцевим органам виконавчої влади створити (визначити) в межах існуючої штатної чисельності структурні підрозділи (працівників) з питань запобігання корупційним і злочинним проявам.

Саме із цієї дати в Україні починають свою діяльність уповноважені підрозділи з питань запобігання та виявлення корупції. У період з 1998 по 2005 рік таким підрозділам особлива увага не приділялася, оскільки законодавством не було визначено інституції, яка б координувала їх діяльність.

У 2006 році Україна звернулася до США з проханням надати технічну допомогу в питанні боротьби з корупцією. Порогова програма «Виклики тисячоліття», що фінансується конгресом США, погодилася надати допомогу Україні.

Проект, котрий реалізувався в Україні протягом 2006-2009 років, складався з 5 компонентів, кожний з яких був спрямований на зниження рівня корупції в різних секторах громадського та соціального життя. Указом Президента України від 23.12.2006 № 1121/2006 [12] затверджено Положення про Раду з питань забезпечення реалізації в Україні Порогової програми Корпорації «Виклики тисячоліття» та її персональний склад.

Так, перший компонент було спрямовано на зміцнення функцій громадянського суспільства, засобів масової інформації, громадських організацій. Другий компонент направлений на зниження рівня корупції в судовій гілці влади, п'ятий - на зниження корупції в системі вищої освіти. До речі, одним із завдань п'ятого компонента є допомога впровадження незалежного тестування для учнів-абітурієнтів, зараз в Україні це відомо як ЗНО.

Третій компонент був спрямований на зниження рівня корупції серед публічних службовців. Відповідальність за його впровадження тоді взяв на себе Департамент юстиції США. В Україні працювали три співробітники цього Департаменту - федеральні прокурори.

Українською державою були поставлені завдання зазначеному проекту: розробити кодекс професійної етики публічних службовців, розробити законопроект про ефективну систему доходів, видатків та

майнового стану, а також заснувати й запровадити підрозділи внутрішніх розслідувань.

На той час у поняття «Підрозділ внутрішніх розслідувань» вкладалося, що це самостійний підрозділ в структурі центрального (місцевого) органу виконавчої влади, завданням якого є виконання контрольно-ревізійної роботи, виявлення та попередження корупційних проявів (розкрадання державних коштів, зловживання службовим становищем, хабарництва, шахрайства тощо), вчинених працівниками відповідного органу, виконання освітньої та просвітницької функції.

У рамках реалізації Порогової програми Корпорації «Виклики тисячоліття» в окремих центральних органах виконавчої влади (МОЗ, Мінтрансзв'язку, Мін'юст, МВС, Держмитслужба, Держприкордонслужба та Держжомзем) як пілотний проект, у той час були створені підрозділи внутрішніх розслідувань. Результати зазначеного пілотного проекту підтвердили доцільність запровадження в органах виконавчої влади таких підрозділів.

Для ефективного виконання своїх функцій, як підтверджує світовий досвід, вказаний підрозділ повинен мати достатній рівень незалежності, забезпечення якого можливе шляхом:

- встановлення особливої процедури призначення та звільнення керівника підрозділу;
- встановлення вимог щодо внутрішньовідомчої та позавідомчої звітності підрозділу;
- визначення бюджету підрозділу окремим рядком у бюджеті.

Діяльність підрозділу внутрішніх розслідувань є особливо ефективною саме у тих країнах, де вони поєднують три функції (аудиту, ревізій та розслідувань) та мають належний ступінь незалежності. Наприклад, у США на кожен долар виділений на функціонування офісів генеральних інспекторів (ОЮ) в середньому сума повернення (заощадження, відшкодування) становить 9,45 долара США.

На сьогодні в Україні існує два види підрозділів, що створені з метою протидії корупційним проявам всередині органів державної влади України:

- підрозділи внутрішньої безпеки, які існують у більшості правоохоронних відомств, створені на підставі положень статутних законів чи внутрішніх відомчих підзаконних актів. До таких, зокрема, належали відділи внутрішньої безпеки Міністерства внутрішніх справ України, Генеральної прокуратури, Служби безпеки України, Державної фіскальної служби України;
- підрозділи з питань запобігання та виявлення корупції, створені на виконання Постанови Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2009 р. № 1422 [13]. Згодом Постановою Уряду від 4 вересня 2013 року № 706 затверджено Типове положення про такий підрозділ [14]. В основному такі підрозділи створено в державних органах, які не мають правоохоронних функцій.

Нині практично в усіх центральних та місцевих (обласні, Київська міська адміністрації) органах виконавчої влади створено такі підрозділи

або у разі недоцільності визначено відповідальну особу з питань запобігання та виявлення корупції. Це штат щонайменше 300 осіб (якщо не враховувати правоохоронні органи). Серед основних завдань підрозділу:

- підготовка, забезпечення та контроль за здійсненням заходів щодо запобігання корупції;
- здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів;
- надання методичної та консультаційної допомоги з питань дотримання вимог антикорупційного законодавства;
- проведення організаційної та роз'яснювальної роботи із запобігання, виявлення і протидії корупції;
- здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства.

Найостаннішим кроком в удосконаленні інституційної основи у сфері запобігання та протидії корупції стало прийняття 14 жовтня 2014 р. нових антикорупційних законів - «Про Національне антикорупційне бюро України» [15], «Про запобігання корупції» [16], які на законодавчому рівні дають можливість створити 2 антикорупційні інституції - орган, що здійснювати заходи боротьби з корупцією, та орган, що забезпечуватиме формування та реалізації антикорупційної політики, здійснюватиме заходи із запобігання корупції. В Україні поступово наряду з удосконаленням системи репресивних антикорупційних органів створюється система превентивних антикорупційних підрозділів в державних органах, які поряд із спеціальними правоохоронними відомствами, могли б здійснювати антикорупційні превентивні заходи, нести відповідальність за стан виявлення, запобігання та знешкодження корупції у своєму внутрішньому середовищі.

Таким чином, в органах виконавчої влади законодавством з липня 2014 року запроваджено правову базу для функціонування системи запобігання корупції, яка могла б бути використана для налагодження ефективної діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, оскільки Законом України «Про запобігання корупції» [16], зокрема до повноважень Нацагентства належить координація в межах компетенції, методичне забезпечення та здійснення аналізу ефективності діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції.

Водночас, якщо у Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» [17] передбачалися норми щодо функціонування уповноважених підрозділів (або визначення відповідальних осіб) з питань запобігання та виявлення корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування (ст. 1 та 5 Закону), то у Законі України «Про запобігання корупції» [16], про зазначені підрозділи згадується лише один раз - в частині повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції: «Координація в межах компетенції, методичне забезпечення та здійснення аналізу

ефективності діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції» (ст. 8 Закону).

Про виконанні своїх повноважень керівник, працівник уповноважених підрозділів знаходиться, за певних умов, у конфлікті інтересів з керівниками органів, установ, де вони працюють у разі вчинення цими керівниками дія, що мають ознаки корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних із корупцією.

Зазначені підрозділи можуть сприяти організації системи викривачів, які інформуватимуть за певних умов про порушення антикорупційного законодавства.

Доцільно зазначити, що досвід європейських країн, зокрема Польщі, свідчить про ефективність функціонування подібних підрозділів.

У зв'язку з початком роботи Національного агентства з питань запобігання корупції увага до діяльності уповноважених підрозділів зростатиме. Це пояснюється тим, що в структурі апарату Національного агентства передбачено відповідний структурний підрозділ, відповідальний за взаємодію з уповноваженими підрозділами. До того ж, уповноважені підрозділи за час їх функціонування набули певний досвід щодо здійснення превентивних антикорупційних заходів у відповідному органі, що може бути використано Національним агентством у своїй діяльності.

Однією з нагальних проблем залишається недостатня захищеність працівників уповноважених підрозділів під час виконання своїх повноважень, що потребує внесення відповідних змін до Закону України «Про запобігання корупції». Сподіваємося на те, що чергова спроба запустити інститут діяльності уповноважених підрозділів державних органів досягне апогею своєї активності та ефективності у здійсненні заходів щодо зниження рівня корупції в Україні.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовт. 2003 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_c16). - Назва з екрана.
2. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) від 27 січ. 1999 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_101](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_101). - Назва з екрана.
3. Про утворення Тимчасової депутатської комісії Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю, корупцією і хабарництвом [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 19 груд. 1992 р. № 2894-XII. - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2894-12>. - Назва з екрана.
4. Постанова Верховної Ради України "Про порядок введення в дію Закону України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю" від 30 червня 1993 року № 3342-XII // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3342-12>.
5. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю [Електронний ресурс] : Закон України від 30 черв. 1993 р.

№ 3341-XII. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3341-12>. - Назва з екрана.

6. Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 26 листоп. 1993 р. № 561/93. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/561/93>. - Назва з екрана.

7. Про боротьбу з корупцією [Електронний ресурс] : Закон України від 5 жовт. 1995 р. № 356/95-ВР. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/356/95-%D0%B2%D1%80>. - Назва з екрана.

8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 листопада 2005 року «Про утворення Міжвідомчої комісії Ради національної безпеки і оборони України з комплексного вирішення проблем у сфері боротьби з корупцією» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 28 груд. 2005 р. № 1865/2005. - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1865/2005>. - Назва з екрана.

9. Про Міжвідомчу робочу групу з питань протидії корупції [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 17 квіт. 2008 р. № 370/2008. - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua>. - Назва з екрана.

10. Про ліквідацію Міжвідомчої робочої групи з питань протидії корупції [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 2 квіт. 2010 р. № 482/2010. - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua>. - Назва з екрана.

11. Про стан виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади актів законодавства про державну службу та боротьбу з корупцією [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1220. - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>. - Назва з екрана.

12. Про Раду з питань забезпечення реалізації в Україні Порогової програми Корпорації «Виклики тисячоліття» щодо зниження рівня корупції в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 23 груд. 2006 р. № 1121/2006. - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua>. - Назва з екрана.

13. Питання запобігання та виявлення корупції в органах виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 груд. 2009 р. № 1422 // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>. - Назва з екрана.

14. Питання запобігання та виявлення корупції [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 верес. 2013 р. № 706. - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/706-2013-%D0%BF>. - Назва з екрана.

15. Про Національне антикорупційне бюро України [Електронний ресурс] : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1698-VII. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>. - Назва з екрана.



16. Про запобігання корупції [Електронний ресурс] : Закон України від 14 жовт. 2014 р. №1700-УІІ. - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>. - Назва з екрана.

17. Про засади запобігання і протидії корупції [Електронний ресурс] : Закон України від 7 квіт. 2011 р. № 3206-УІ. - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>. - Назва з екрана.