

**БУЗНИЦЬКИЙ Д. М.,**  
аспірант кафедри службового  
та медичного права  
(Навчально-науковий інститут права  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка)

УДК 342.9:[3.08:[343.85:343.35]](477)  
DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.1.1.24>

## УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОВОГО СТАТУСУ УПОВНОВАЖЕНИХ ПІДРОЗДІЛІВ (УПОВНОВАЖЕНИХ ОСІБ) З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

У статті окреслені шляхи створення якомога більш якісного законодавства про організацію, повноваження та порядок діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції. Констатовано, що за уповноваженими підрозділами (уповноваженими особами) з питань запобігання та виявлення корупції закріплені повноваження щодо реалізації майже повного спектру профілактичних та контрольних заходів антикорупційного спрямування із одночасною взаємодією із НАЗК щодо ходу та результатів реалізації цих повноважень. Однак, незважаючи на їх роль як суб'єктів первинного запобігання корупції на рівні їх організацій, статус уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції врегульований недостатньо комплексно, що призводить, у тому числі, до дублювання їх повноважень, вихолощення їх потенціалу через недосконалий порядок призначення, звільнення та контролю за діяльністю антикорупційних повноважень. Визначено, що шляхами удосконалення правового забезпечення реалізації правового статусу уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції мають бути, насамперед: 1) виключення випадків дублювання повноважень антикорупційних уповноважених та Національного агентства з питань запобігання корупції шляхом визначення випадків, коли профілактичні та контрольні антикорупційні заходи й заходи відповідальності мають вживатись на рівні організації, а коли антикорупційний уповноважений (його керівник) має виключно повідомити Національне агентство з питань запобігання корупції; 2) імперативне визначення оптимальної чисельності складу уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції; 3) встановлення професійних кваліфікаційних вимог до кандидатів на посади антикорупційних уповноважених; 4) організація контролю правомірності призначення, застосування найбільш суворих заходів дисциплінарного стягнення та звільнення антикорупційних уповноважених, а також забезпечення надання їм методичної та консультативної допомоги, а також підвищення їх кваліфікації; 5) визначення порядку діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції на виконання покладених на них повноважень.

**Ключові слова:** вимоги до кандидатів на посади антикорупційних уповноважених; взаємодія уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції із Національним агентством з питань запобігання корупції; контроль правомірності призначення, застосування заходів дисциплінарного стягнення та звільнення антикорупційних уповноважених; уповноважені підрозділи (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції.



**Buznytskyi D. M. Improving the legal foundation for corruption prevention officers to fulfil their legal status**

The article outlines ways to create high-quality legislative provisions governing organization, powers and order of activities of corruption prevention officers. It was established that the corruption prevention officers have the authority to implement almost the full range of preventive and control anti-corruption measures with simultaneous interaction with the National Agency for the Prevention of Corruption regarding the progress and outcomes of exercise of these powers. However, despite their role as primary corruption prevention subjects at the level of their organizations, the status of corruption prevention officers is not sufficiently regulated, which leads, among other things, to the duplication of their powers and the depletion of their potential due to an imperfect procedure for appointing, dismissing and monitoring the activities of anti-corruption authorities. It was determined that the ways of improving the legal foundation for corruption prevention officers to fulfil their legal status should include at least: (1) exclusion of cases of duplication of powers of corruption prevention officers and the National Agency for the Prevention of Corruption by determining cases when preventive and control anti-corruption measures and accountability measures shall be taken at the level of the organization, and when corruption prevention officers (his or her employer) shall solely notify the National Agency for the Prevention of Corruption about the violation; (2) imperative determination of the optimal number of members of corruption prevention officers; (3) establishment of professional qualification requirements for candidates for the positions of corruption prevention officers; (4) organization of control over the lawfulness of appointment, imposition of the most stringent disciplinary sanctions against and dismissal of corruption prevention officers, as well as provision of methodical and consulting assistance to them, as well as systematic improvement of their level of competence; (5) determination of the order of activities of corruption prevention officers for the performance of the powers assigned to them.

**Key words:** *control of lawfulness of appointment, disciplinary sanctions against and dismissal of corruption prevention officers; interaction between corruption prevention officers with the National Agency for the Prevention of Corruption; corruption prevention officers; requirements for candidates for the positions of corruption prevention officers.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Корупція є масштабним та багатогранним явищем з високим ступенем стійкості до виявлення, а розслідування корупційних правопорушень та доведення винуватості причетних до їх вчинення характеризується винятковою складністю. Зважаючи на це, максимальне ослаблення стимулів до корупційних зловживань, так само як й їх профілактика та раннє виявлення є особливо важливими напрямками запобігання та протидії корупції, ефективність яких має підвищуватись усіма можливими способами та засобами. Поруч із спеціалізованою та інституційно відокремленою частиною національного антикорупційного механізму, а також із правовою основою діяльності її компонентів, виконання цих завдань покладається й на самостійні та функціонально незалежні уповноважені підрозділи (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, які діють у складі органів державної влади та місцевого самоврядування, а також підприємств, установ та організацій державного та комунального секторів економіки, опікуючись на первинному рівні побудовою у цих організацій середовища, що ґрунтується на нетерпимості до корупції, шляхом вжиття комплексу профілактичних й контрольно-аналітичних заходів. Однак, організаційне та правове підґрунтя діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції залишається настільки недосконалим, що внесок цих суб'єктів у показники держави у справі запобігання



корупції є далеким від максимального можливого у світлі їх потенціалу. Зважаючи на це, актуальним науковим завданням для вчених-адміністративістів постає окреслення шляхів створення якомога більш якісного законодавства про організацію, повноваження та порядки діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор в яких розглядають цю проблему і підходи її розв'язання.** Теоретичною основою для формулювання рекомендацій щодо напрямів розвитку положень законодавства з ключових інституційних та правових аспектів діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції є наукові праці, зокрема, С. М. Алфьорова [1], Б. М. Головкина [2], О. В. Іванова [3]. Однак, науковий доробок, яким можна послуговуватись при опрацюванні тематики діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції або стосується їх побічно як одного з елементів системи запобігання та протидії корупції, або зосереджений на вузькому колі питань їх функціонування. Виконані й спеціальні дослідження матеріально-правових та процедурних аспектів правового статусу уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції, зокрема, за авторством О. Р. Мулика [4] та О. О. Ханя [5]. Однак, більш ґрунтовного дослідження потребують проблемні аспекти пов'язані із недостатньо комплексним регулюванням статусу уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, що призводить, у тому числі, до дублювання їх повноважень, вихолощення їх потенціалу через недосконалий порядок призначення, звільнення та контролю за діяльністю антикорупційних повноважень.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою цього дослідження є визначення шляхів удосконалення правового забезпечення реалізації правового статусу уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Перш за все, наведемо міркування вчених щодо місця уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції у національному механізмі запобігання корупції.

Так, С. М. Алфьоров пропонує систематизувати суб'єктів антикорупційної діяльності за обсягом повноважень та ступенем участі суб'єкта в механізмі протидії корупції, виокремлюючи:

- органи та особи, наділені адміністративними повноваженнями щодо виявлення, припинення, розслідування корупційних правопорушень, у тому числі щодо складання протоколу про адміністративне правопорушення, – спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції;
- органи та особи, наділені повноваженнями щодо координації, спрямування, законодавчого забезпечення антикорупційної діяльності;
- органи та особи, наділені повноваженнями щодо сприяння спеціально уповноваженим органам у сфері протидії корупції, за якими закріплюється прямий обов'язок із припинення корупційних правопорушень і повідомлення про них спеціально уповноважених органів [1, с. 6].

Також, як підкреслює вчений, опосередковано протидіють корупції і уповноважені підрозділи органів державної влади; місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадові та службові особи, а також громадяни, об'єднання громадян за їх згодою. Ці суб'єкти беруть участь у запобіганні, виявленні, а в установлених законом випадках – у здійсненні заходів щодо припинення корупційних правопорушень, відновленні порушених прав чи інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави, а також в інформаційному і науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції, у міжнародному співробітництві в цій сфері. За висновком С. М. Алфьорова, ці суб'єкти беруть участь у діяльності з протидії корупції і виконують



функцію сприяння протидії корупції. Тобто дії із запобігання, виявлення і в деяких випадках припинення корупції не є їх основною діяльністю, але вживаються в межах, визначених законом [1, с. 25].

Для порівняння, Б. М. Головкін поділяє суб'єктів запобігання корупції на чотири категорії: а) суб'єкти із загальними повноваженнями у сфері протидії корупції; б) суб'єкти із спеціальними повноваженнями у сфері протидії корупції; в) суб'єкти, що протидіють корупції в межах основних функцій; г) суб'єкти, що беруть участь у здійсненні заходів запобігання і протидії корупції. При цьому, другу категорію становлять антикорупційні органи, а також уповноважені підрозділи (особи) з питань запобігання та виявлення корупції. До уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції належать ці підрозділи міністерств, центральних органів виконавчої влади, державних адміністрацій. У складі апарату місцевих рад діють структурні підрозділи або уповноважені особи з питань запобігання та виявлення корупції [2, с. 256].

Головним завданням уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції міністерств і центральних органів виконавчої влади, за висновком Б. М. Головкіна, є формування і реалізація відомчої антикорупційної політики, розроблення антикорупційних програм і складання плану заходів з їх виконання на календарний рік. Вказані підрозділи забезпечують у межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх реалізацією в апараті міністерств, його територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління міністерств [2, с. 257]. Так само, О. В. Іванов у своєму дисертаційному дослідженні вказує на те, що уповноважені підрозділи є автономними структурними підрозділами, які утворюються на локальному (відомчому) рівні, і діяльність яких має на меті впровадження антикорупційної стратегії та недопущення проявів корупції в межах певного відомства (установи, адміністрації тощо) [3, с. 40].

Таким чином, значно більш обґрунтованим видається визнання того, що уповноважені підрозділи (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції слугують первинною ланкою національного механізму запобігання корупції, будучи відповідальними за реалізацію антикорупційної політики у межах їх організації, маючи повноваження щодо розробки, організації та контролю за проведенням заходів забезпечення виконання вимог антикорупційного законодавства, а також будучи частково підзвітними Національному агентству з питань запобігання корупції (НАЗК) та маючи додатковий захист з його боку. Ці міркування спираються, передусім, на аналіз законодавчих положень, що визначають організацію, повноваження та порядок діяльності антикорупційних уповноважених.

Так, за змістом ст. 13-1 Закону України «Про запобігання корупції» з метою організації та здійснення заходів із запобігання та виявлення корупції, передбачених цим законом, утворюються (визначаються) уповноважені підрозділи (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції. Зокрема, вони утворюються:

– у апаратах та територіальних органах міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, інших державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

– на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління державного органу, крім юридичних осіб, у яких затверджуються антикорупційні програми (ч. 2 ст. 13-1 Закону України «Про запобігання корупції») [6].

Законом також визначено, що керівник уповноваженого підрозділу (уповноважена особа) підзвітний і підконтрольний керівнику відповідного державного органу або органу місцевого самоврядування, який забезпечує гарантії його незалежності від впливу чи втручання у його роботу. Керівник уповноваженого підрозділу (уповноважена особа) державного органу, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, може бути звільнений за ініціативою керівника, за умови надання згоди НАЗК, яке перевіряє, чи є звільнення пов'язаним із повідомленням про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень законодавства про запобігання корупції (ст. 13-1 Закону України «Про запобігання корупції») [6].



Основними завданнями уповноважених підрозділів (уповноваженої особи) є, зокрема:

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

- 5) перевірка факту подання суб'єктами декларування декларацій та повідомлення НАЗК про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій;

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

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

- 8) інформування керівника відповідного органу, НАЗК або інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції про факти порушення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції (ч. 6 ст. 13-1 Закону України «Про запобігання корупції») [6].

Забезпечуючи виконання антикорупційними уповноваженими покладених на них завдань, НАЗК, поруч із наданням згоди на звільнення керівника уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) у визначених законом випадках, встановлює обов'язкові вимоги до мінімальної штатної чисельності уповноваженого підрозділу в державних органах, а також затверджує типові положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції (ч. 5 ст. 13-1 Закону України «Про запобігання корупції») [6].

Осмисливши вищевикладене, констатуємо, що, за уповноваженими підрозділами (уповноваженими особами) з питань запобігання та виявлення корупції закріплені повноваження щодо реалізації майже повного спектру профілактичних та контрольних заходів антикорупційного спрямування із одночасною взаємодією із НАЗК щодо ходу та результатів реалізації цих повноважень. Однак, незважаючи на їх роль як суб'єктів первинного запобігання корупції на рівні їх організацій, статус уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції врегульований недостатньо комплексно, що призводить, у тому числі, до дублювання їх повноважень, вихолощення їх потенціалу через недосконалий порядок призначення, звільнення та контролю за діяльністю антикорупційних повноважень.

Наукова спільнота протягом історії формування та еволюції інституту уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції неодноразово звертала увагу на ці проблемні аспекти, на що вказують численні наукові та аналітичні публікації, а також відображення відповідних поглядів у законодавчих актах.

Зокрема, С. М. Алфьоров зауважив, що наявне дублювання повноважень суб'єктів запобігання корупції щодо здійснення антикорупційної діяльності [1, с. 6]. Йтися може, серед іншого, про повноваження щодо вжиття заходів з виявлення конфлікту інтересів, перевірки факту подання суб'єктами декларування декларацій, здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства, у тому числі розгляд повідомлень про порушення його вимог. Ці повноваження значною мірою перетинаються із тими, які закріплені за НАЗК, що вказує на їх дублювання та ризик розпорошення відповідальності за належне вжиття відповідних заходів.

Також, зауваження висловлюються щодо повноти заходів забезпечення НАЗК особливого статусу уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції. Зокрема, О. О. Хань звернув увагу на те, що незрозуміло, якою повинна



бути, наприклад, мінімальна чисельність працівників в органі або установі або яку установа повинна мати структуру, щоб це було підставою для утворення саме підрозділу, а не лише однієї особи або як це залежить від складності роботи – яку роботу слід вважати складною, а яку ні. Вирішення цих питань віддається законодавством на високий рівень правосвідомості керівника до належної організації антикорупційної роботи. При такому підході, керівник за великої кількості працівників може цілком законно прийняти рішення про створення однієї уповноваженої особи, яка просто фізично буде не в змозі здійснювати ефективний контроль за виконанням антикорупційного законодавства в органі [5, с. 482].

Крім того, оцінкою, відображеною у антикорупційній стратегії, затвердженій Законом України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки», інститут уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання корупції не повною мірою реалізує свій потенціал у зв'язку з недостатніми гарантіями автономності. За підсумками його реформування планується досягнення таких результатів:

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 НАЗК спільно з іншими заінтересованими сторонами та базуються на обґрунтованих кваліфікаційних вимогах, якісному добору на ці посади, ресурсній достатності та захищеності від втручання [7].

Проблематику правил комплектування звільнення уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, а також звільнення антикорупційних уповноважених пропонується комплексно вирішити й Головним юридичним управлінням апарату Верховної Ради України, яке наголосило на тому, що положення антикорупційного законодавства про уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, мають визначати вимоги до працівників відповідних підрозділів (осіб), їх статус, порядок призначення, повноваження, підстави та порядок звільнення тощо [8]. Необхідність цього підкреслив й О. О. Хань, зазначаючи, що призначення та звільнення цих осіб мають проходити аналогічну процедуру для гарантування об'єктивного призначення та звільнення антикорупційних уповноважених. Вчений справедливо стверджує й про те, що можливий тиск через необґрунтовані догани, необґрунтоване позбавлення премій тощо з метою спонукання працівника звільнитись за власним бажанням. Гарантувати діяльність антикорупційних уповноважених від таких зловживань можливо через механізм обов'язкового повідомлення Національне антикорупційне бюро про кожен такий захід із правом його фахівців перевірки законності підстав притягнення антикорупційних уповноважених до дисциплінарної відповідальності [5, с. 483].

**Висновки з дослідження.** Взвзявши до уваги вищевикладене, шляхами удосконалення правового забезпечення реалізації правового статусу уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції мають бути, насамперед: 1) виключення випадків дублювання повноважень антикорупційних уповноважених та Національного агентства з питань запобігання корупції шляхом визначення випадків, коли профілактичні та контрольні антикорупційні заходи й заходи відповідальності мають вживатись на рівні організації, а коли антикорупційний уповноважений (його керівник) має виключно повідомити Національне агентство з питань запобігання корупції; 2) імперативне визначення оптимальної чисельності складу уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції; 3) встановлення професійних кваліфікаційних вимог до кандидатів на посади антикорупційних уповноважених; 4) організація контролю правомірності призначення, застосування найбільш суворих заходів дисциплінарного стягнення та звільнення антикорупційних уповноважених, а також забезпечення надання їм методичної та консультативної допомоги, а також підвищення їх кваліфікації; 5) визначення порядку діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції на виконання покладених на них повноважень.



**Список використаних джерел:**

1. Алфьоров С. М. Суб'єкти, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції, відповідно до проекту Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». *Право і суспільство*. 2011. № 1. С. 3-7.
2. Головкін Б. М. Механізм запобігання корупції. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 4. С. 254-260. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup\\_2018\\_4\\_55](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2018_4_55)
3. Іванов О. В. Адміністративно-правовий статус Національного агентства з питань запобігання корупції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ: НАВС, 2019. 304 с.
4. Мулик О. Р. Правовий статус уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції у сфері національної безпеки та оборони України в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2023. Випуск 3. С. 24-29. DOI: 10.32999/ksu2307-8049/2023-3-4.
5. Хань О. О. Критичний аналіз ризиків ефективної діяльності уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції в органах та установах Національної поліції. *25 років досвіду та погляд у майбутнє (1994–2019 рр.)*: зб. тез доп. на між-нар. наук.-практ. конф. до 25-річчя створення ун-ту (м. Харків, 22 листоп. 2019 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2019. С. 482-483.
6. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. Дата оновлення: 10 грудня 2023 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
7. 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#Text>.
8. Зауваження Головного юридичного управління апарату Верховної Ради України до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» (реєстраційний № 1029). URL: [w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66259&pf35401=503086](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66259&pf35401=503086).

