

Олександр Олександрович ХАНЬ,

кандидат юридичних наук,

старший науковий співробітник відділу організації наукової роботи

Харківського національного університету внутрішніх справ;

 <https://orcid.org/0000-0001-9912-1547>

КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ РИЗИКІВ ЕФЕКТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ УПОВНОВАЖЕНИХ ПІДРОЗДІЛІВ (ОСІБ) З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВИЯВЛЕННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ТА УСТАНОВАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

Важливим заходом запобігання та протидії корупції в органах Національної поліції є механізм функціонування уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції. До основних завдань останніх згідно постанови Кабінету Міністрів України від 04.09.2013 № 706 «Питання запобігання та виявлення корупції» відноситься: 1) підготовка, забезпечення та контроль за здійсненням заходів щодо запобігання корупції; 2) надання методичної та консультаційної допомоги з питань дотримання вимог антикорупційного законодавства; 3) участь в інформаційному та науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання та виявлення корупції, а також міжнародному співробітництві в зазначеній сфері; 4) проведення організаційної та роз'яснювальної роботи із запобігання, виявлення і протидії корупції; 6) здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів; 7) здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства. Ця посадова особа має реальні повноваження щодо виявлення корупційних правопорушень в органах та установах поліції [1].

Проте, не менш важливим є забезпечення його ефективного функціонування в частині належної організації роботи та максимальної самостійності від можливого тиску з боку керівництва при виконанні законних завдань. В цій частині вбачаються явні прогалини у постанові Кабінету Міністрів України, яка визначає правовий статус антикорупційного уповноваженої особи (підрозділу) та порядок його взаємовідносин з керівництвом установи, в якій він функціонує. Вказані прогалини відкривають можливості для керівництва органу або установи для блокування роботи такого підрозділу. Наприклад, у пункті першому аналізованої постанови Кабінету Міністрів України керівникові надаються виключні повноваження щодо визначення кількості працівників, які виконують антикорупційний контроль в органі чи установі: «Уповноважений підрозділ (особа) з питань запобігання та виявлення корупції (далі – уповноважений підрозділ) утворюється:

- за рішенням міністра, керівника іншого центрального органу виконавчої влади, Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, керівника органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим, голови обласної, Київської та Севастопольської міських, районної державних адміністрацій у апарату міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, їх територіальних органах, апарату Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим, обласної, районної, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій (далі – органи виконавчої влади);

- за рішенням керівника підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління органу виконавчої влади.

Уповноважена особа визначається у разі недоцільності утворення в органі виконавчої влади, на підприємстві, в установі та організації уповноваженого підрозділу з огляду на структуру, чисельність працівників, у тому числі тих, які є суб'єктами декларування, а також обсяг, характер та складність роботи.».

Зі змісту цієї норми слідує, що керівник органу або підрозділу самостійно приймає рішення щодо доцільності утворення або посади уповноваженої особи, або уповноваженого підрозділу з більшою кількістю працівників. При цьому критерії визначення доцільності чи недоцільності створення підрозділу є досить розмитими: структура, чисельність працівників, у тому числі тих, які є суб'єктами декларування, а також обсяг, характер та складність роботи. 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 або установі поліції. Хоча, Національне агентство з питань запобігання корупції розробило методичні рекомендації щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції (рішення від 13.07.2017 № 317), якому рекомендує формувати такі підрозділи у пропорції 1/100, тобто 1 посадова особа з питань запобігання корупції на 100 службовців органу чи установи (в державному органі в апарату якого працює від 300 до 1 000 працівників, має бути утворено уповноважений підрозділ у вигляді самостійного відділу (сектору) зі штатною чисельністю 3–10 працівників) [2], такі рекомендації залишаються лише рекомендаціями та не мають обов'язкового характеру для керівника органу чи установи поліції.

Тому, для результативного подолання цієї прогалини слід передбачити ці критерії саме на рівні Постанови Кабінету Міністрів України від 04.09.2013 № 706 «Питання запобігання та виявлення корупції» або через прийняття відповідного наказу Міністерства внутрішніх справ України, який також чітко їх визначатиме.

Другою проблемою належного функціонування уповноважених осіб (підрозділів) з питань запобігання та виявлення корупції вбачається суттєва залежність їх роботи від керівника органу чи установи поліції, де вони працюють. На перший погляд, Постанова Кабінету Міністрів України від 04.09.2013 № 706 «Питання запобігання та виявлення корупції» вирішує це питання шляхом запровадження механізму погодження призначення на посаду та звільнення з посади уповноважених осіб або керівників уповноважених підрозділів з посадовою особою Секретаріату Кабінету Міністрів України (для центральних органів виконавчої влади) та керівником уповноваженого підрозділу органу виконавчої влади (для територіальних органів, підприємства, установ, організації такого органу виконавчої влади). На рівні Національної поліції це виглядає так: керівник уповноваженого підрозділу апарату Національної поліції призначається головою Національної поліції за погодженням з відповідною посадовою особою Секретаріату Кабінету Міністрів України. Керівники уповноважених підрозділів Міжрегіональних територіальних органів, Головних управлінь поліції в областях та підпорядкованих Національній поліції державних установ призначаються керівниками цих органів та установ за погодженням із керівником уповноваженого підрозділу апарату Національної поліції.

На нашу думку цей механізм більш ймовірно може спрацювати на першому рівні. Мова йде про те, що Секретаріат Кабінету Міністрів України є незалежним від Національної поліції органом, що знижує ризик формування стійких соціальних зв'язків між посадовою Секретаріату Кабінету Міністрів України та керівником Національної поліції. Так, посадова одного державного органу погоджує рішення посадової особи іншого державного органу. Це мінімізує ризик упередженості при призначенні чи звільненні уповноваженої особи з питань запобігання та виявлення корупції в апараті Національної поліції. Інша ситуація вбачається щодо процедури погодження на нижчому рівні системи поліції. Розглянемо, як приклад, призначення керівника уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції на рівні Головного управління Національної поліції у певній області. У цій процедурі фактично посадова особа одного державного органу погоджує рішення іншої посадової особи того ж державного органу, хоч і іншого рівня. Ризик виникнення корупційних зв'язків у такій ситуації є більшим. Зростає він при призначенні уповноважених у відділах поліції певного регіону, коли начальник відділу поліції погоджує рішення у керівника уповноваженого підрозділу ГУНП, які знаходяться у цьому ж регіоні, або, навіть населеному пункті. У такому разі на порядок легше домовитись про призначення «потрібної» особи та у разі її занадто ефективної антикорупційної діяльності погодити і її звільнення.

З метою повною нівеляції можливих ризиків упередженості при призначенні та звільненні керівників уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції пропонується включити у механізм погодження не уповноважених вищих підрозділів, а незалежний державний орган – Національне агентство з питань запобігання корупції. На нього, як відомо покладено завдання з формування та реалізації державної антикорупційної політики в Україні і така функція йому цілком притаманна.

Поряд із цим, у Постанові Кабінету Міністрів України від 04.09.2013 № 706 «Питання запобігання та виявлення корупції» не визначається порядок призначення та звільнення уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції (у разі не утворення підрозділу) та інших працівників таких підрозділів (крім керівника). На нашу думку, їх призначення та звільнення повинні проходити аналогічну процедуру, про що необхідно винести зміни до пункту 10 постанови Кабінету Міністрів України від 04.09.2013 № 706 «Питання запобігання та виявлення корупції».

Вказані заходи спрямовані на встановлення гарантій об'єктивного призначення та звільнення антикорупційних уповноважених, зокрема, і в органах поліції. Проте, загрози незаконного звільнення не є єдиним засобом тиску на таких осіб з боку керівництва. Мова йде про 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 Національного антикорупційного бюро про кожен такий захід із правом його фахівців перевірки законності підстав притягнення антикорупційних уповноважених до дисциплінарної відповідальності.

Саме такі заходи дадуть працівникам уповноважених антикорупційних підрозділів вільне поле для ефективної роботи та реальної боротьби з корупцією на рівні окремого органу чи установи Національної поліції.

Список бібліографічних посилань

1. Питання запобігання та виявлення корупції: постанова Кабінету Міністрів України від 4.09.2013 № 706 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/706-2013-%D0%BF> (дата звернення: 29.10.2019).

2. Методичні рекомендації щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції: затв. рішенням НАЗК від 13.07.2017 № 317 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0317884-17> (дата звернення: 29.10.2019).

Одержано 30.10.2019