

ЕТАПИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ УПОВНОВАЖЕНИХ ПІДРОЗДІЛІВ (УПОВНОВАЖЕНИХ ОСІБ) З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВИЯВЛЕННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

STAGES OF DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION OF AUTHORIZED UNITS (AUTHORIZED PERSONS) FOR THE PREVENTION AND DETECTION OF CORRUPTION IN UKRAINE

Мацелюх І.А., д.ю.н., професор, професор
кафедри службового та медичного права

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Проневич О.С., д.ю.н., професор, професор
кафедри службового та медичного права

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

У статті комплексно досліджується генеза становлення та еволюція інституту уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції в Україні в контексті трансформації державної антикорупційної політики. Здійснено глибокий науковий аналіз процесу інституціоналізації антикорупційних підрозділів, який охоплює період від перших концептуальних напрацювань до сучасного етапу законодавчого унормування їхньої діяльності.

Детально проаналізовано основні етапи правового регулювання діяльності уповноважених підрозділів, розкрито складну траєкторію трансформації їхніх функцій, повноважень та системи підпорядкування. Особливу дослідницьку увагу приділено критичному аналізу нормативно-правової бази, що включає програмні документи, законодавчі акти, підзаконні нормативні акти та методичні рекомендації центральних органів виконавчої влади.

У статті представлено комплексну періодизацію становлення інституту уповноважених підрозділів з питань запобігання корупції, визначено його місце та роль в загальнодержавній системі антикорупційних механізмів. Виокремлено п'ять послідовних етапів розвитку: від концептуально-декларативного до законодавчого закріплення правового статусу.

Ключова увага приділяється сучасним викликам функціонування антикорупційних підрозділів, зокрема в умовах збройної агресії та інтеграційних процесів України. На основі проведеного дослідження запропоновано конкретні напрями вдосконалення правового регулювання статусу уповноважених підрозділів (осіб), включаючи термінологічну уніфікацію, посилення інституційної спроможності та методичного забезпечення їхньої діяльності.

Ключові слова: корупція, уповноважені особи з питань запобігання та виявлення корупції, функції уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції, становлення інституту уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції.

The article comprehensively examines the genesis and evolution of the institution of authorized units (persons) for prevention and detection of corruption in Ukraine in the context of transforming state anti-corruption policy. A deep scientific analysis of the institutionalization process of anti-corruption units has been conducted, covering the period from the first conceptual developments to the current stage of legislative normalization of their activities.

The main stages of legal regulation of authorized units' activities have been analyzed in detail, revealing the complex trajectory of transformation of their functions, powers, and subordination system. Special research attention has been paid to a critical analysis of the regulatory framework, including program documents, legislative acts, by-laws, and methodological recommendations of central executive bodies.

The study presents a comprehensive periodization of the formation of the anti-corruption units, determining their place and role in the national anti-corruption mechanism system. Five consecutive stages of development have been identified: from conceptual-declarative to legislative consolidation of legal status.

Key attention is focused on modern challenges of anti-corruption units' functioning, particularly in the conditions of armed aggression and integration processes of Ukraine. Based on the conducted research, specific directions for improving the legal regulation of the status of authorized units (persons) have been proposed, including terminological unification, strengthening institutional capacity, and methodological support of their activities.

Key words: corruption, authorized persons for prevention and detection of corruption, functions of authorized persons for prevention and detection of corruption, formation of the institution of authorized persons for prevention and detection of corruption.

Питання ефективної протидії корупції залишається одним із ключових викликів для українського суспільства та держави, особливо в умовах збройної агресії північного сусіда. Військові дії підвищують корупційні ризики через збільшення обсягів державних закупівель для оборонних потреб, активізацію переміщення матеріальних цінностей, спрощення адміністративних процедур в умовах воєнного стану та загальне послаблення системи контролю. Водночас подолання корупції є необхідною умовою для ефективного використання ресурсів держави для оборони, відновлення зруйнованої інфраструктури та продовження євроінтеграційного курсу України.

Важлива роль у побудові комплексної системи запобігання корупції належить інституту уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції. Ці підрозділи (особи) функціонують на локальному рівні в органах державної влади, місцевого самоврядування та юридичних особах публічного права і представляють

собой первинну ланку загальнодержавного антикорупційного механізму.

Дослідження історії становлення та розвитку цього інституту дозволяє виявити закономірності формування антикорупційної політики держави, оцінити ефективність правового регулювання та окреслити перспективи подальшого вдосконалення. Актуальність дослідження посилюється необхідністю адаптації антикорупційного законодавства України до вимог Європейського Союзу в контексті євроінтеграційних процесів.

Питання запобігання та протидії корупції є предметом досліджень багатьох українських науковців. Зокрема, теоретичні аспекти антикорупційної політики та формування відповідних механізмів розглядали М.І. Мельник, Є.В. Невмержицький, С.С. Серьогін та інші [1]. Вагомий внесок у дослідження конкретних механізмів запобігання та протидії корупції зробили А. І. Берлач, М.Ю. Бездольний, Г.С. Буряк, Д.І. Йосифович, Е.С. Молдован та інші науковці [2].

Безпосередньо питання формування та розвитку інституту уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції досліджували Я.Ю. Цимбаленко [3] та Д.М. Бузницький [4]. У своїх роботах вони розглядають різні аспекти становлення цього інституту, аналізують нормативно-правову базу, визначають проблемні питання та пропонують шляхи їх вирішення. Проте, незважаючи на наявні дослідження, комплексний аналіз правової еволюції інституту уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, особливо в контексті нових викликів, потребує подальшого розвитку. Відтак, метою статті є комплексний аналіз правової еволюції інституту уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції в Україні з урахуванням сучасних викликів.

Становлення інституту уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції в Україні відбувалося на тлі загального розвитку антикорупційного законодавства. Перший антикорупційний закон – Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року [5] – заклав основи державної політики у сфері протидії корупції, проте не передбачав створення спеціалізованих підрозділів із запобігання корупції в структурі органів державної влади.

Важливим кроком на шляху інституціоналізації внутрішніх антикорупційних механізмів стало затвердження Концепції боротьби з корупцією на 1998-2005 роки, схваленої Указом Президента України від 24 квітня 1998 року № 367/98 [6]. У цьому документі вперше було зазначено необхідність створення в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, управлінських структурах великих підприємств підрозділів або виділення кадрових працівників, на яких покладаються обов'язки та відповідальність щодо організації роботи із запобігання корупційним діям.

Подальший розвиток цієї ідеї знайшов відображення в Методичних рекомендаціях для державних органів та органів місцевого самоврядування з питань протидії корупції, затверджених Наказом Головного управління державної служби України від 13 жовтня 2005 року № 244 [7]. У цьому документі згадуються підрозділи та посадові особи, до функціональних обов'язків яких належить протидія корупції, а також визначаються основні напрями їх діяльності.

Концепція подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», схвалена Указом Президента України від 11 вересня 2006 року № 742/2006 [8], передбачала необхідність вивчення питання про можливість створення у більшості органів державної влади спеціальних підрозділів внутрішньої безпеки, які б забезпечували додержання вимог антикорупційного законодавства в цих органах, ефективну взаємодію з відповідними спеціальними підрозділами правоохоронних органів та зв'язок із громадськістю.

Таким чином, впродовж 1995-2009 років на рівні програмних документів поступово формувалося уявлення про необхідність створення внутрішніх антикорупційних підрозділів в органах державної влади.

Усвідомлення важливості інституціоналізації антикорупційних механізмів на рівні окремих органів влади заклало підґрунтя для подальшого розвитку цього напрямку державної політики. Розглядаючи еволюцію цього процесу в історичній ретроспективі, можна простежити чітку закономірність поступового нормативного та функціонального розвитку відповідних інституцій. Аналіз історії становлення та розвитку уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції в Україні дозволяє виділити п'ять основних етапів їх інституціоналізації, кожен з яких характеризується власними особливостями та законодавчими змінами.

Перший етап розпочався у 2009 році з прийняттям постанови Кабінету Міністрів України від 8 грудня

2009 року № 1422 і тривав до 2011 року. Цей період характеризувався початковими кроками формалізації статусу антикорупційних підрозділів. Важливим кроком у становленні інституту уповноважених підрозділів стало затвердження постановою Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 року № 1422 Типового положення про підрозділ органу виконавчої влади з питань запобігання та протидії корупції [9]. Цим документом вперше було визначено правовий статус, завдання, функції та повноваження антикорупційних підрозділів, а також встановлено кваліфікаційні вимоги до їх керівників.

Відповідно до цього положення, підрозділ (спеціаліст) з питань запобігання та протидії корупції мав повноваження щодо виявлення конфлікту інтересів, перевірки декларацій, участі в проведенні юридичної експертизи нормативно-правових актів та службового розслідування, перевірки повідомлень про факти корупції тощо.

Інституційна спроможність та функціональна незалежність цих підрозділів забезпечувалася особливою схемою підпорядкування – вони підпорядковувалися керівникові відповідного органу та були підзвітні й підконтрольні Урядовому уповноваженому з питань антикорупційної політики. Такий механізм підпорядкування створював умови для неупередженої діяльності антикорупційних підрозділів.

Законодавче закріплення інституту уповноважених підрозділів відбулося з прийняттям Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 року [10]. Відповідно до пункту 3 частини 5 статті 3 цього Закону, уповноважені підрозділи органів державної влади були визначені як суб'єкти, які беруть участь у запобіганні, виявленні та здійсненні заходів щодо припинення корупційних правопорушень.

Другий етап розпочався у 2011 році з прийняттям нового антикорупційного законодавства і тривав до 2015 року. Цей період характеризувався розширенням функцій та повноважень антикорупційних підрозділів, а також підвищенням їх інституційної спроможності. Ухвалення нового Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 7 квітня 2011 року № 3206-VI [11] стало важливим етапом у розвитку інституту уповноважених підрозділів. Цей закон вперше ввів поняття «уповноважені підрозділи» та визначив їх як суб'єктів, які беруть участь у запобіганні, виявленні та здійсненні заходів щодо припинення корупційних правопорушень.

На виконання законодавчих положень, Кабінет Міністрів України затвердив постановою від 4 вересня 2013 року № 706 «Питання запобігання та виявлення корупції» [12] Типове положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції. Цей документ більш детально регламентував статус уповноважених підрозділів (осіб), процес їх утворення, діяльність та коло повноважень.

Водночас, як зазначає Я.Ю. Цимбаленко, цей документ не давав відповіді на питання щодо структури підпорядкування та звітності таких осіб, конкретизації функцій, завдань і обов'язків уповноважених осіб, координації й контролю зі сторони професійних уповноважених суб'єктів протидії корупції, а також їх відповідальності [3].

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики» від 14 травня 2013 року № 224-VII [13] на уповноважені підрозділи було покладено функції з перевірки декларацій посадових осіб, у тому числі перевірку фактів своєчасності подання декларацій, перевірку декларацій на наявність конфлікту інтересів, логічний та арифметичний контроль декларацій.

Третій етап розпочався у 2015 році з набуттям чинності нового Закону України «Про запобігання корупції» і тривав до 2019 року. Цей період характеризувався сут-

тевими інституційними змінами у сфері антикорупційної політики та певною правовою невизначеністю щодо статусу уповноважених підрозділів.

З ухваленням Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [14], який набрав чинності 26 квітня 2015 року, було створено Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) – центральний орган виконавчої влади України зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

Проте, як зазначає Я.Ю. Цимбаленко, в тексті цього закону до 2019 року були відсутні згадки про уповноважені підрозділи (осіб), тобто відсутня законодавча легалізація таких уповноважених підрозділів (осіб) і визначення їх правового статусу [3]. У цей період правове регулювання діяльності уповноважених підрозділів здійснювалося на підставі Постанови Кабінету Міністрів України № 706 від 4 вересня 2013 року, яка залишалася чинною.

Важливим кроком для забезпечення ефективної діяльності уповноважених підрозділів стало затвердження НАЗК Методичних рекомендацій щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції [15]. Цей документ детально регламентував питання утворення, визначення організаційного статусу, завдань, повноважень та прав уповноважених підрозділів. Проте, як зазначає Д.М. Бузницький, основним недоліком Методичних рекомендацій була їх диспозитивність та інформаційно-роз'яснювальний характер, що не забезпечувало обов'язковості виконання вимог працівників уповноважених підрозділів [4].

Четвертий етап розпочався у жовтні 2019 року з прийняттям законодавчих змін, які суттєво посилили правовий статус уповноважених підрозділів. Цей період характеризується остаточним законодавчим закріпленням інституту уповноважених підрозділів та розширенням їхніх повноважень у системі запобігання корупції.

Новий етап у розвитку інституту уповноважених підрозділів розпочався з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» від 2 жовтня 2019 року № 140-IX [16]. Цим законом Закон «Про запобігання корупції» було доповнено новою статтею 13-1, якою визначено правовий статус уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання й виявлення корупції. Відповідно до цієї статті, уповноважені підрозділи (особи) утворюються (визначаються) в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування та на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери управління державного органу.

Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції» від 17 жовтня 2019 року № 198-IX [17] було доповнено повноваження уповноважених підрозділів (осіб) у частині захисту прав викривачів.

На виконання законодавчих положень, НАЗК видало Наказ від 27 травня 2021 року № 277/21 «Про затвердження Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції» [18]. Цим документом було закладено правові засади діяльності уповноважених підрозділів (осіб), визначено їх завдання, права та обов'язки, підзвітність і підконтрольність.

До основних завдань уповноважених підрозділів (осіб) було включено управлінський складник діяльності: розроблення (планування), організація і контроль за проведенням заходів із запобігання корупції; організація роботи з оцінки корупційних ризиків.

П'ятий етап, який характеризує сучасний стан розвитку інституту уповноважених підрозділів, розпочався після повноцінного законодавчого закріплення їх ста-

туса та триває донині. Цей період відзначається подальшим розвитком системи антикорупційних підрозділів та вдосконаленням механізмів їх функціонування, однак не позбавлений певних проблемних аспектів, які потребують вирішення. На сучасному етапі інститут уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції є важливою складовою загальнодержавної системи запобігання корупції. Їх функції охоплюють широкий спектр антикорупційних заходів: від контролю за дотриманням антикорупційного законодавства до захисту прав викривачів.

Водночас, як зазначають дослідники, залишаються певні проблемні аспекти функціонування цього інституту. Зокрема, Я.Ю. Цимбаленко вказує на термінологічну неузгодженість у законодавстві між поняттями "уповноважений підрозділ (особа) з питань запобігання та виявлення корупції" та "уповноважений на реалізацію антикорупційної програми" [3].

Д.М. Бузницький наголошує на важливості повернення до деяких ефективних механізмів, які були закріплені минулою правовою основою діяльності антикорупційних уповноважених, зокрема: організація за участю спеціально уповноважених державних антикорупційних органів підготовки, інформування, консультування працівників уповноважених підрозділів; встановлення професійних кваліфікаційних вимог до кандидатів на посади антикорупційних уповноважених; право державного органу, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, вносити подання про звільнення керівника внутрішнього антикорупційного підрозділу та проводити перевірки у разі надходження скарг на дії керівника та інших працівників цього підрозділу [4].

Таким чином, генезис інституту уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції характеризується поступовим переходом від концептуально-декларативного етапу до законодавчого закріплення й інституціоналізації, що відображає комплексну трансформацію антикорупційної політики держави відповідно до міжнародних стандартів та євроінтеграційних вимог.

Проведений аналіз дозволяє виокремити п'ять послідовних етапів правової еволюції інституту уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції в Україні. Перший етап (1995-2009 роки) характеризувався формуванням концептуальних засад через програмні документи без належного законодавчого забезпечення. Другий етап (2009-2011 роки) відзначився первинною інституціоналізацією шляхом нормативного визначення статусу, функцій та повноважень цих підрозділів. Третій етап (2011-2015 роки) був періодом подальшого розвитку через розширення функціональних обов'язків та деталізацію правового регулювання їхньої діяльності. Четвертий етап (2015-2019 роки) став трансформаційним у контексті створення Національного агентства з питань запобігання корупції та оновлення антикорупційного законодавства. П'ятий етап, що розпочався з 2019 року і триває донині, характеризується остаточним законодавчим закріпленням правового статусу уповноважених підрозділів як невід'ємної складової антикорупційного механізму держави.

В умовах збройної агресії Російської Федерації проти України та поглиблення євроінтеграційних процесів актуальним є подальше вдосконалення правового регулювання інституту уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції за такими напрямками, а саме: усунення термінологічної неузгодженості в законодавстві шляхом внесення змін до відповідних законодавчих актів; встановлення чітких професійних кваліфікаційних вимог до кандидатів на посади антикорупційних уповноважених; розвиток системи підготовки, підвищення кваліфікації та методичного забезпечення діяльності працівників уповноважених під-

розділів (осіб); удосконалення механізму координації та методичного забезпечення діяльності уповноважених підрозділів (осіб) з боку НАЗК; посилення гарантій неза-

лежності уповноважених підрозділів (осіб) через впровадження механізмів їх захисту від неправомірного втручання у їх діяльність.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : монографія. Київ : Атіка, 2001. 304 с.
2. Молдован Е.С. Напрями запобігання та протидії корупції на державній службі: морально-ідеологічний аспект. Державне управління: теорія та практика. 2010. № 2. С. 1-7.
3. Цимбаленко Я.Ю. Генеза становлення інституту уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції в Україні. Право та державне управління. 2021. № 1. С. 271-278. DOI: 10.32840/pdu.2021.1.40.
4. Бузницький Д.М. Генеза становлення інституту уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2023. № 5. С. 67-72.
5. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 5 жовтня 1995 року № 356/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 34. Ст. 266.
6. Концепція боротьби з корупцією на 1998-2005 роки : затверджена Указом Президента України від 24 квітня 1998 року № 367/98. *Офіційний вісник України*. 1998. № 16. С. 70.
7. Методичні рекомендації для державних органів та органів місцевого самоврядування з питань протидії корупції : Наказ Головного управління державної служби України від 13 жовтня 2005 р. № 244. Законодавчі та нормативні акти з державної служби. 2005. № 10.
8. Концепція подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» : схвалена Указом Президента України від 11 вересня 2006 року № 742/2006. *Офіційний вісник України*. 2006. № 37. С. 52.
9. Типове положення про підрозділ органу виконавчої влади з питань запобігання та протидії корупції : затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. № 1422. Урядовий кур'єр. 2009. № 239.
10. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 11 червня 2009 року № 1506-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 45. Ст. 691.
11. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 року № 3206-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 40. Ст. 404.
12. Питання запобігання та виявлення корупції : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 р. № 706. Урядовий кур'єр. 2013. № 180.
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики : Закон України від 14 травня 2013 року № 224-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 41. Ст. 551.
14. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
15. Методичні рекомендації щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції : затверджені Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 13 липня 2017 року № 317. *Вісник Національного агентства з питань запобігання корупції*. 2017. № 7.
16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції : Закон України від 2 жовтня 2019 року № 140-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 46. Ст. 295.
17. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції : Закон України від 17 жовтня 2019 року № 198-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 51. Ст. 377.
18. Про затвердження Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції : Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 27 травня 2021 року № 277/21. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 14 липня 2021 р. за № 914/36536.