

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342.9:[3.08:[343.85:343.35]](477)
DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2024.1.39>

Бузницький Д. М.,
аспірант кафедри службового та медичного права
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОВОГО СТАТУСУ УПОВНОВАЖЕНИХ ОСІБ З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Анотація. Внутрішні (відомчі) уповноважені підрозділи (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції є усталеним децентралізованим інституційним елементом національного антикорупційного механізму багатьох держав, а також їм приділена значна увага у рекомендаціях міжнародних організацій. Зважаючи на це, послуговуючись, головним чином, порівняльно-правовим методом наукового пізнання, автор досліджує затверджені Міжнародною організацією вищих органів аудиту рекомендації з відповідного кола питань, правову основу діяльності антикорупційних уповноважених в Італії й інших держав та офіційні роз'яснення, зокрема, Агентства з питань запобігання корупції Франції щодо внутрішніх антикорупційних розслідувань. Автор рекомендує запровадити у положення законодавства України, які визначають організацію та порядок діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, зарубіжний досвід щодо, зокрема: 1) уповноваження їх на одержання будь-яких документів та відомостей від працівників їх організації, необхідних для виконання їх службових обов'язків; 2) посилення прозорості персонального складу, процедур та результатів діяльності антикорупційних уповноважених шляхом оприлюднення тієї їх частини, яка є доцільною для підвищення ефективності громадського контролю; 3) запровадження заходів підвищення кваліфікації антикорупційних уповноважених, обміну досвідом та інших спеціальних навчальних заходів; 4) закріплення на рівні законодавства кваліфікаційних вимог до кандидатів на посади антикорупційних уповноважених та унеможливлення суміщення цієї діяльності з іншою діяльністю контрольного характеру у межах організації (внутрішня безпека тощо); 5) формалізації та упорядкування процедури внутрішніх антикорупційних розслідувань, зокрема, шляхом визначення їх цілей, учасників, порядку, у тому числі збирання, дослідження та оцінки доказів для гарантування їх прийнятності для використання у подальших провадженнях, встановлення шляхів дотримання конфіденційності осіб викривачів та прав інших учасників розслідувань.

Ключові слова: вимоги до кандидатів на посади антикорупційних уповноважених, запобігання корупції, міжнародні стандарти та зарубіжний досвід регулювання організації та діяльності антикорупційних уповноважених, уповноважені особи з питань запобігання та виявлення корупції.

Buznytskyi D. M. Implementing foreign experience related to governing legal status and activities of corruption prevention officers

Abstract. Internal (departmental) corruption prevention officers are a well-established decentralized institutional element of the national anti-corruption mechanism of many states, and they are also given considerable attention in the recommendations of international organizations. In light of this, relying predominantly on the comparative legal method of scientific research, the author examines such recommendations on the relevant range of issues approved by the International Organization of Supreme Audit Institutions, the legal basis of the activities of corruption prevention officers in Italy and other countries, as well as official clarification materials, in particular, of the Anti-Corruption Agency of France related to internal anti-corruption investigations. The author recommends amending the legislation of Ukraine determining the organization and procedure of activities of corruption prevention officers with provisions in particular, regarding: (1) authorizing corruption prevention officers to receive any documents and information from employees of their organization, necessary for the performance of their official duties; (2) strengthening the transparency of the personnel, procedures and outcomes of activities of corruption prevention officers by making public that part of them which could

contribute to increasing the effectiveness of public control over them; (3) introduction of measures to improve the professional qualities and abilities of corruption prevention officers, exchange of experience between them and other special training measures; (4) enshrining at the legislative level the qualification requirements for candidates for the positions of corruption prevention officers, and making it impossible to combine this activity with other control activities within the organization (internal security, etc.); (5) formalizing and governing the procedure of internal anti-corruption investigations, in particular, by determining their goals, participants and order of activities, including the collection, research and evaluation of evidence in order to guarantee their admissibility for use in further proceedings, establishing ways of safeguarding the confidentiality of whistleblowers and the rights of other participants in these investigations.

Key words: *corruption prevention officers, international standards and foreign experience in governing the organization and activities of corruption prevention officers, prevention of corruption, 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. Внутрішні (відомчі) уповноважені підрозділи (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції є усталеним децентралізованим інституційним елементом національного антикорупційного механізму багатьох держав. Разом з тим, правовим та організаційним засадам їх діяльності, так само як й їх повноваженням та порядку діяльності у науковій літературі приділяється недостатня увага, незважаючи на їх загальноновизнаний потенціал щодо профілактики й раннього виявлення проявів корупції. Основними причинами цього є, насамперед, обумовлена інституційним рівнем антикорупційних уповноважених широка варіативність шляхів регулювання їх конститутивних параметрів, а також відсутністю затверджених на міжнародному рівні стандартів щодо принципів та правил їх діяльності. Однак, все ж, склався достатній матеріал у міжнародних рекомендаціях, правових джерелах та офіційних роз'ясненнях, присвячених уповноваженим підрозділам (уповноваженим особам) з питань запобігання та виявлення корупції, для порівняльно-правового дослідження питань організації та порядку їх діяльності. Зокрема, джерелознавчий аналіз має охопити публікації, що присвячені правовій основі діяльності антикорупційних уповноважених в Італії, а також ті, у яких викладаються затверджені Міжнародною організацією вищих органів аудиту рекомендації з відповідного кола питань та правові джерела окремих держав й матеріали деяких наукових та аналітичних досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор в яких розгляда-

ють цю проблему і підходи її розв'язання. З-поміж цих досліджень, слід окремо відзначити те, що виконане Дж. Мейером та його авторським колективом з питань ролі та місця антикорупційних уповноважених у системі запобігання та протидії корупції за американським законодавством [1]. Також, у цьому контексті значну цінність має аналітична довідка Р. Баттс з питань внутрішнього антикорупційного контролю [2]. Однак, у цих дослідженнях не забезпечується системний поступ до осягнення поточного стану та тенденцій розвитку внутрішніх уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цієї статті є окреслення шляхів використання зарубіжного досвіду реалізації правового статусу уповноважених осіб з питань запобігання корупції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розпочинаючи дослідження з висвітлення систематизованих рекомендацій щодо організаційних та правових аспектів діяльності антикорупційних уповноважених, звернемось до відповідних публікацій, виданих Міжнародною організацією вищих органів аудиту. Зокрема, у них зауважується, що обов'язки уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції можуть включати:

– служіння в якості контакту для персоналу та керівництва організації, якщо це необхідно, без необхідності покладатися на офіційні канали, разом із приватними особами (підрозділ/особа має мати прямий доступ і може звітувати перед вищим керівництвом (наприклад, керівником організації));

– бути джерелом знань про корупційні ризики та консультувати керівництво організації;

– інформування працівників (наприклад, за допомогою семінарів, електронних засобів навчання та регулярних презентацій);

– допомога у навчанні та забезпечення доступу до всіх антикорупційних тренінгів;

– управління процесом оцінки ризиків

– моніторинг та оцінка будь-яких ознак корупції;

– сприяння інформуванню громадськості про покарання відповідно до законодавства про державну службу та кримінального законодавства (профілактичний ефект), дотримуючись при цьому прав на конфіденційність зацікавлених осіб [3, с. 23].

Разом з тим, антикорупційному уповноваженому не може бути делеговано жодних повноважень щодо вжиття дисциплінарних заходів та він не має права проводити розслідування у дисциплінарних провадженнях у справах про корупцію. Водночас, організації мають своєчасно та повною мірою надавати цьому підрозділу/особі будь-яку інформацію, необхідну для виконання своїх обов'язків, особливо щодо інцидентів підозри в корупції. Окремо застерігається, що працівники, відповідальні за проведення перевірки персоналу (фахівці підрозділів внутрішньої безпеки), не можуть призначатись уповноваженими особами з питань запобігання та виявлення корупції [3, с. 24].

Тою чи іншою мірою ці міжнародні рекомендації знаходять своє відображення у законодавчих актах, які становлять правову основу діяльності антикорупційних уповноважених.

Зокрема, згідно зі ст. 74 Закону Чорногорії «Про запобігання корупції» керівник або уповноважена ним особа має призначити особу, що відповідальна за контроль доброчесності працівників у відповідній організації. Законом також визначено, що працівники організації надають уповноваженій особі з питань доброчесності на її запит необхідні документи та інформацію, що стосуються підготовки та реалізації плану доброчесності [4].

Також, досліджуючи шляхи реалізації правового статусу уповноважених осіб з питань запобігання корупції на національному рівні,

особлива увага має бути приділена досвіду Італії з урахуванням його оцінки з боку авторитетного міжнародного співтовариства.

Так, закріплений Законом Італії про запобігання та боротьбу з корупцією та незаконною діяльністю у системі публічного адміністрування № 190/2012 (Law No. 190/2012 on preventing and combating corruption and illegal activity in public administration) антикорупційний механізм передбачає діяльність на субнаціональному рівні уповноважених осіб з питань прозорості та запобігання корупції. Законом визначено, що кожен суб'єкт владних повноважень (суб'єкт управління публічною власністю) має призначити посадову особу, яка відповідальна за прозорість і запобігання корупції та на яку покладається, у тому числі, координація та реалізація заходів відомчого плану із запобігання корупції та забезпечення прозорості, перегляд всіх внутрішніх процедур та цифрового середовища функціонування організації, надіслання повідомлень спеціальному антикорупційному державному органу про невиконання керівництвом організації антикорупційних заходів тощо. Більше того, Національний антикорупційний орган Італії (Italian National Anti-Corruption Authority) створив платформу для консолідації відомчих планів із запобігання корупції та забезпечення прозорості. Плани є загальнодоступними та слугують основою для їх стандартизації в італійських суб'єктах публічного адміністрування. Крім того, ця платформа дозволяє Національному антикорупційному органу Італії контролювати внутрішні антикорупційні процедури та визначати тенденції. Також, слід звернути увагу й на те, що в Італії на громадських засадах функціонує база даних уповноважених осіб з питань прозорості та запобігання корупції, яка дозволяє, серед іншого обмінюватись найкращими практиками, підвищувати кваліфікацію тощо [5]. Оцінивши ефективність утвердженого у законодавстві Італії інституту уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, Управління ООН з наркотиків і злочинності вказало на те, що однією з найкращих антикорупційних практик є зобов'язання суб'єктів публічного адміністрування та дер-

жавних підприємств призначити уповноважену особу з питань запобігання корупції та розробити план запобігання корупції за участю громадськості [6].

Продовжуючи огляд зарубіжних національних підходів до регулювання тих чи інших аспектів організації, повноважень та порядку діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, зазначимо, що широко поширеною практикою є деталізація як вимог до кваліфікації кандидатів на посади антикорупційних уповноважених, так й професійних компетентностей, які визначають їх придатність до виконання функцій за посадою антикорупційного уповноваженого.

Наприклад, від учасників добору на посаду старшого спеціаліста з питань запобігання корупції та навчання персоналу міністерства юстиції Західної Австралії вимагається:

- мати професійний досвід і комплексні знання законодавства, стандартів, програм і державної політики щодо запобігання шахрайству, корупції та сприяння доброчесності;
- мати досвід у тлумаченні та реалізації державної політики, консультуванні та розробці планів з перетворенням їх на стійкі результати;
- мати досвід у реалізації освітніх програм;
- використовувати аналітичні навички для складання підтверджених звітів і рекомендацій щодо питань, що стосуються ризику недоброчесності, включаючи стратегії контролю;
- визначити найкращий досвід у сфері тренування та розвитку персоналу з питань дотримання антикорупційного законодавства, оцінити ефективність стратегій навчання, визначивши можливості для їх покращення [7].

Так само, Комісія доброчесності Ямайки, розробляючи посадову інструкцію антикорупційного уповноваженого, визначила, що зона його відповідальності включає збір, аналіз і перегляд процедур та практик діяльності відповідних суб'єктів владних повноважень, включаючи проактивну оцінку інформації, що стосується запобігання та виявлення корупції. Уповноважений із запобігання корупції також відповідає за розробку рекомендацій щодо вжиття заходів для виправлення вияв-

лених недоліків у практиці та процедурах суб'єктів владних повноважень відповідно до положень законодавства з питань доброчесності, засад державної політики та вказівок спеціально уповноваженого антикорупційного органу, щоб відповідна організація досягла її довгострокової мети щодо виявлення, запобігання та зменшення ймовірності корупційних діянь. При цьому, мінімальні вимоги до професійного досвіду та кваліфікації для зайняття посади антикорупційного уповноваженого включають:

- 1) ступінь бакалавра з публічного адміністрування, менеджменту, політології або іншої суміжної спеціальності;
- 2) формальна підготовка та досвід застосування законодавства та реалізації політики та інструкцій щодо публічних закупівель;
- 3) мінімум 3 роки досвіду роботи на аналогічній посаді, що пов'язана з державним регулюванням або забезпеченням дотримання законодавства, бажано в організації державного сектора [8].

Поруч із вищевикладеним, накопичився значний зарубіжний досвід процедурного регулювання питань реалізації правового статусу уповноважених осіб з питань запобігання корупції. Зокрема, за змістом роз'яснень Агентства з питань запобігання корупції Франції щодо внутрішніх антикорупційних розслідувань орган влади або підприємство, яке проводить внутрішнє антикорупційне розслідування, має переконатися, що встановлена ним процедура відповідає вимогам законодавства, щоб у разі потреби мати можливість вжити дисциплінарних та судових заходів. Рекомендується формалізувати процедуру внутрішнього розслідування перед її проведенням, щоб вона дозволяла організації досягти кількох ключових цілей:

- оптимізувати час розслідування за допомогою процедури, яка заздалегідь визначає цілі, учасників, порядок, наявні ресурси для розслідування, процедуру визначення будь-яких подальших дій, які необхідно вжити після розслідування, а також систему документування та архівування (критерії, необхідні для початку внутрішнього розслідування та можливі винятки, опис цілей та обсягу розслідування тощо);

– організувати процедури збору та зберігання доказів, щоб гарантувати їх цілісність і прийнятність, а також захистити їх від будь-яких змін, зокрема з метою дисциплінарного та/або судового провадження;

– забезпечити умови для розслідування з дотриманням прав залучених працівників та свідків, включаючи права на захист і права на конфіденційність й захист персональних даних;

– гарантувати дотримання вимог конфіденційності відповідно щодо викривача, осіб, причетних до звіту про викривача, будь-якої третьої сторони, згаданої у звіті, та інформації, зібраної всіма одержувачами звіту про викривача, тощо [9].

Принагідно зауважимо, що американський досвід показує, що розроблення, організація та контроль за проведенням комплексних заходів щодо запобігання корупційним правопорушенням у організації відіграє важливу роль у пом'якшенні або, можливо, навіть відверненні корпоративної кримінальної відповідальності відповідно до Рекомендацій щодо винесення покарань США та Принципів федерального переслідування бізнес-організацій Міністерства юстиції США. Натомість, відсутність або неефективність комплаєнс-програми може бути обтяжуючим фактором у антикорупційному переслідуванні. Відповідно до мінімальних стандартів, установлених зазначеними принципами, уповноваженим особам рекомендовано визначити, чи є програма комплаєнсу компанії такою, що існує радше «на папері» чи програмою, яка «розроблена, виконуються, контролюється та переглядається належним чином». Наприклад, якщо антикорупційні уповноважені мають достатні повноваження негайно спілкуватися з керівництвом їх організацій щодо потенційних правопорушень, а також

повідомляти про статус виконання комплаєнс-програми принаймні раз на рік, організація, визнана винуватою у протиправних діях, все одно може отримати послаблення за наявності ефективної комплаєнс-програми, навіть якщо до вчинення правопорушення був причетний персонал високого рівня [1].

Висновки з дослідження. Підсумовуючи вищевикладене, зауважимо, що вартим запровадження у положення законодавства України, які визначають організацію та порядок діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, є, зокрема, зарубіжний досвід щодо: 1) уповноваження їх на одержання будь-яких документів та відомостей від працівників їх організації, необхідних для виконання їх службових обов'язків; 2) посилення прозорості персонального складу, процедур та результатів діяльності антикорупційних уповноважених шляхом оприлюднення тієї частини цієї інформації, яка є доцільною для підвищення ефективності громадського контролю; 3) запровадження заходів підвищення кваліфікації антикорупційних уповноважених, обміну досвідом та інших спеціальних навчальних заходів; 4) закріплення на рівні законодавства кваліфікаційних вимог до кандидатів на посади антикорупційних уповноважених та унеможливлення суміщення цієї діяльності з іншою діяльністю контрольного характеру у межах організації (внутрішня безпека тощо); 5) формалізації та упорядкування процедури внутрішніх антикорупційних розслідувань, зокрема, шляхом визначення їх цілей, учасників, порядку, у тому числі збирання, дослідження та оцінки доказів для гарантування їх прийнятності для використання у подальших провадженнях, встановлення шляхів дотримання конфіденційності осіб викривачів та прав інших учасників розслідувань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Meyer J., Devaney W., Tomczak P. Anti-Corruption in the United States. *BakerMcKenzie*. URL: <https://www.globalcompliancenews.com/anti-corruption/anti-corruption-in-the-united-states/>.
2. Batts R. Internal controls and anti-corruption. 2022. *Basel institute on governance*. URL: https://learn.baselgovernance.org/course/view.php?id=121&lang=sr_lt.
3. International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). Guideline for the Audit of Corruption Prevention (GUID 5270). URL: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-5270-Guideline-for-the-Audit-of-Corruption-Prevention.pdf>.

4. Law on prevention of corruption of Montenegro of 9 December 2014 No.: 23-2/14-10/30. URL: https://www.rai-see.org/php_sets/uploads/2021/04/RAI-Law-on-Prevention-of-Corruption-Montenegro-EN.pdf.

5. European Commission Anti-Fraud Knowledge Centre. Corruption Prevention and Transparency officers of Italy. URL: https://antifraud-knowledge-centre.ec.europa.eu/library-good-practices-and-case-studies/good-practices/corruption-prevention-and-transparency_en.

6. United Nations Office on Drugs and Crime. Country Review Report of Italy (Review by the United States of America and Sierra Leone of the implementation by Italy of Chapter II (articles 5-14) and Chapter V (articles 51-59) of the United Nations Convention against Corruption for the review cycle 2016-2021). URL: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2019_11_22_Italy_Final_Country_Report.pdf.

7. Department of Justice of the Government of Western Australia. Job Description Form. Senior Corruption Prevention and Education Officer. 2020. URL: <https://search.jobs.wa.gov.au/files/vacancies/621627/19143532.pdf>.

8. Integrity Commission of Jamaica. Career opportunity – Corruption Prevention Officer. 2021. URL: <https://integrity.gov.jm/sites/default/files/Corruption%20Prevention%20Officer%202023%2005%2002.pdf>.

9. Agence française anticorruption. Internal Anti-Corruption Investigations. Practical Guide. 2023. URL: https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/AFA_Guide_EnqueteInterne_Anglais_MEP2.pdf.