

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2022.17.34>

Лахова О.В.

*кандидат юридичних наук, доцент
доцентка кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара*

ПРАВОВИЙ СТАТУС УПОВНОВАЖЕНИХ ОСІБ З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВИЯВЛЕННЯ КОРУПЦІЇ В ЗАКЛАДАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Постановка проблеми. У процесі виявлення корупції в закладах вищої освіти центральне місце відведено спеціально створеним або визначеним уповноваженим підрозділам (уповноваженим особам) (далі уповноважена особа) з питань запобігання та виявлення корупції, на які покладена вага відповідальності по виявленню та недопущенню здійснення корупційних правопорушень. Передусім наголошуємо, що уповноважені особи абсолютно не захищені від свавілля керівників. На таких спеціалістів покладено весь тягар відповідальності за будь-які порушення антикорупційного законодавства в державному органі чи на державному підприємстві, установі, організації і саме їх завжди роблять винними.

Для прикладу можливо привести таку ілюстрацію ситуації: працівник державної установи не вчасно подав декларацію. Звісно, винним буде уповноважена особа, бо не забезпечила належної роз'яснювальної роботи. Разом з цим, уповноважена особа виконала свій обов'язок – повідомила до Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) про невчасне подання декларації, тобто «про виявлений факт вчинення порушення, пов'язаного з корупцією». Після цього стосунки з людиною-порушником зіпсовано на завжди. Для колег уповноважена особа миттєво перетворилася на «негідника, що заважає працювати».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням дослідження проявів корупції загалом, та в закладах вищої освіти безпосередньо, приділяли та приділяють

увагу фахівці-дослідники різних галузей. Варто відмітити зарубіжних вчених (А. Вілсон, Н. Воланін, Н. Лефф, Д. Мюллер, Дж. Най, Дж. Поуп, С. Роуз-Екерман, К. Фрідріх, Е. Фрішман, А. Хайденхаймер, Б. Хіндес, С. Хантінгтон та ін.) та вітчизняних вчених, дослідників корупційних відносин і процесів (Л. Андрущенко, М. Білинська, Т.Безверхнюк, Є. Вдовиченко, Д. Дзвінчук, Т.В. Корнякова, О.Л. Соколенко, Н.С. Юзікова, Л.М. Мудриєвська, К.В. Бережна, І.Г. Алексеєнко, Є.А. Кобрусєва, та ін.). Важливи для вивчення є погляди управлінців-практиків, юристів, фахівців спеціалізованих служб та структур (Р. Веприцький, С. Волошин, В. Соловійов, В. Трепак та ін.), експертів від громадянського суспільства, журналістів-аналітиків тощо (І. Беззуб, Дж. Голдберг, С. Глузман, О. Захарчук, В. Козубовська, та ін.).

Мета. Метою статті є виявлення актуальних проблем антикорупційного законодавства, формування на цій основі науково обґрунтованих положень і рекомендацій щодо удосконалення законодавства й практики його застосування, розроблення шляхів підвищення ефективності роботи уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції у закладах вищої освіти (далі – ЗВО).

Виклад основного матеріалу. Що б зорієнтуватись на полі антикорупційної діяльності у ЗВО та зрозуміти важелі впливу на уповноважену особу, варто звернутись до законодавства.

На сьогодні до посад уповноважених осіб в Україні належать:

1. Особи з питань запобігання та виявлення корупції;

2. Особи, відповідальні за реалізацію антикорупційної програми.

В ЗВО ці посади зведені в одну та покладені на уповноваженого з антикорупційної діяльності.

Відповідно до міжнародних договорів, на обов'язковість яких вказала Верховна Рада України (ВРУ), передбачено, що Україна зобов'язана створити спеціальні органи для боротьби та запобігання корупції. Крім цього, Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції в ст. 6 та ст. 36 передбачає наявність 2-ох типів спеціальних інституцій для боротьби з корупцією [1]:

– створення спеціального органу, щодо запобігання та виявлення корупції;

– створення спеціального підрозділу, спеціалізація якого базувалась на боротьбі та протидії корупції за допомогою спеціальних правоохоронних заходів та методів.

Кримінальною конвенцією про боротьбу з корупцією в ст. 20 передбачено, що держава, яка підписала цю Конвенцію, вживатиме таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення спеціалізації персоналу та органів на боротьбі з корупцією [2]. Для того, щоб вони могли здійснювати свої завдання та функції ефективно без будь-якого невиправданого тиску, вони повинні мати необхідну самостійність відповідно до основоположних принципів правової системи Сторони. Сторони повинні забезпечувати працівникам таких підрозділів необхідну підготовку та фінансове забезпечення, які є достатніми для виконання ними своїх завдань.

Конвенціями ООН та Ради Європи з боротьби проти корупції визначено критерії ефективності спеціальних антикорупційних органів:

- спеціалізація;
- незалежність;
- відповідна професійна підготовка;
- адекватні ресурси.

Щодо практики варто відмітити, що багато країн мають труднощі з втіленням у життя

цих критеріїв. Здобутий міжнародний досвід може бути використаний для того, щоб реалізувати на практиці такі спеціальні критерії.

Одним з головних критеріїв є незалежність, яка передбачає передусім, захист від втручання у діяльність та неправомірного політичного впливу.

Реалізація незалежності неможлива без наявності справжньої політичної волі, яка спрямована на викорінення корупції та повинна бути відображена у створенні та реалізації антикорупційної стратегії. Рівень незалежності спеціального органу, підрозділу (уповноваженої особи) залежить від конкретних завдань, які повинен виконувати, а також, від функцій, які яких будуть покладені на такий орган.

Досвід європейських країн засвідчує, що для того, щоб правильно, ефективно та незалежно функціонували спеціалізовані антикорупційні органи, ключову роль повинна відігравати структура та функціональна автономія таких органів (уповноваженої особи), а також чітко визначені на законодавчому рівні юридичний статус та повноваження органу.

Не менш важливим елементом запобігання неправомірному втручання у функціонування спеціальних органів (уповноважених осіб) є прозора процедура призначення і звільнення керівника такого органу.

Незалежність спеціальних органів у своїй діяльності не повинна призводити до відсутності підзвітності. Антикорупційні органи (уповноважені особи) повинні дотримуватися принципів законності, верховенства права, а також прав людини. Крім того, для оцінки ефективності в роботі, необхідним заходом є надання регулярних звітів про результати своєї діяльності до органів виконавчої та законодавчої влади, а також забезпечення доступу громадськості до необхідної інформації про роботу таких органів.

На сьогодні в Україні існує два види підрозділів, що створені з метою протидії корупційним проявам всередині органів державної влади, підприємствах, установах та організа-

ціях, що належать до сфери управління державного органу :

– підрозділи внутрішньої безпеки, які існують у більшості правоохоронних відомств, створені на підставі положень статутів, законів чи внутрішніх відомчих підзаконних актів. До таких підрозділів, належить підрозділ внутрішнього контролю Національного агентства з питань запобігання корупції, відділи внутрішньої безпеки Міністерства внутрішніх справ України, Генеральної прокуратури, Державної фіскальної служби України, Служби безпеки України;

– уповноважені підрозділи (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції, створені на виконання Постанови Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2009 р. № 1422 [3].

Згодом Постановою Уряду від 4 вересня 2013 року №706 затверджено Типове положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції [4].

01 липня 2020 року Типове положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції втратило чинність на підставі постанови Кабінету Міністрів України №546 з підстав прийняття чинного. Наразі діє Типове положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції (Наказ НАБУ 27.05.2021 № 277/21).

Статус уповноважених осіб по запобіганню корупції в закладах вищої освіти визначається відповідними законодавчими актами країни, в якій функціонує заклад вищої освіти. Україна, наприклад, має закон «Про запобігання корупції», який встановлює, що уповноваженою особою щодо запобігання корупції в закладах вищої освіти може бути визначена або уповноважена особа відповідного закладу вищої освіти, або спеціально створена антикорупційна служба. Звичайно, статус уповноважених осіб включає наступні функції та повноваження: 1. Здійснення контролю за дотриманням вимог антикорупційного законодавства в закладі вищої освіти.

2. Проведення антикорупційного аудиту у закладі вищої освіти. 3. Запобігання, виявлення та припинення вчинення корупційних дій у закладі вищої освіти. 4. Розроблення та впровадження механізмів запобігання корупції, в тому числі етичних кодексів, процедур внутрішнього контролю, системи звернень громадян і пр. 5. Організація тренінгів та навчань з питань запобігання корупції для працівників та студентів закладу вищої освіти. 6. Забезпечення доступу до інформації про антикорупційну діяльність у закладі вищої освіти. 7. Співпраця з органами державної влади та правоохоронними органами у сфері запобігання корупції. Інші країни можуть мати свої власні вимоги та функції для уповноважених осіб по запобіганню корупції в закладах вищої освіти, залежно від свого законодавства та особливостей системи вищої освіти.

Вважаємо, що реальними повноваження антикорупційного уповноваженого в ЗВО мають обов'язково бути такі категорії: 1. Проведення аудиту та перевірок на предмет виявлення корупційних порушень у закладі вищої освіти. 2. Збирання, аналіз та зберігання інформації про можливі корупційні дії або факти корупції у закладі вищої освіти. 3. Проведення розслідувань та надання рекомендацій щодо прийняття заходів у разі виявлення корупційних порушень. 4. Підготовка та реалізація програм та заходів з попередження корупції у закладі вищої освіти. 5. Надання консультацій та інформаційної підтримки співробітникам закладу вищої освіти щодо запобігання корупції та процедур повідомлення про можливі корупційні дії. 6. Співпраця з іншими антикорупційними службами та органами з метою обміну інформацією та забезпечення взаємодії в боротьбі з корупцією. 7. Проведення профілактичних заходів серед студентів, викладачів та інших співробітників закладу вищої освіти з метою підвищення обізнаності та усвідомлення необхідності боротьби з корупцією. 8. Подання регулярних звітів про стан боротьби з корупцією у закладі вищої освіти на різних рівнях управління (наприклад, керівництву

закладу, антикорупційному органу, місцевим органам влади тощо). 9. Проведення тренінгів та навчань для персоналу закладу вищої освіти з питань запобігання корупції та виявлення корупційних дій. 10. Взаємодія з представниками громадськості, посадових осіб та інших заінтересованих сторін для виявлення і реагування на корупційні факти у закладі вищої освіти.

Важливим документом, що визначає роботу антикорупційного уповноваженого ЗВО є антикорупційна програма, яку він має відповідально впроваджувати в закладі. Антикорупційна програма закладу вищої освіти – це комплекс заходів, спрямованих на запобігання, виявлення та розкриття випадків корупції в установі. Така програма може включати в себе: розробку та утвердження політики нульової толерантності до корупції в установі; організацію системи контролю за дотриманням принципів етики та законності серед працівників та студентів; проведення регулярних навчань та тренінгів з антикорупційного виховання для викладачів, працівників та студентів; створення ефективного каналу зворотного зв'язку, де працівники та студенти мають змогу повідомити про випадки корупції анонімно та безпечно; забезпечення прозорості та відкритості у фінансовій діяльності установи, включаючи публікацію звітів про витрати та двохсторонню перевірку фінансової документації; створення етичних комітетів, які будуть вивчати та розслідувати можливі випадки корупції та надавати рекомендації щодо їх запобігання; залучення громадськості до боротьби з корупцією, зокрема шляхом організації антикорупційних кампаній та акцій; встановлення системи моніторингу та оцінки ефективності антикорупцій-

них заходів, що дозволяє вчасно виявляти недоліки та вдосконалювати програму. Антикорупційна програма закладу вищої освіти сприяє побудові прозорого, етичного та інтегрального освітнього середовища, де кожен член громади має рівні можливості для розвитку та отримання якісної освіти.

Висновки. Для подолання проблем у роботі уповноважених осіб в ЗВО безпосередньо та вдосконалення антикорупційного законодавства взагалі, потрібно затвердити для усіх суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», обов'язкові до виконання критерії визначення штатної чисельності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції. Необхідно запровадити обов'язкове погодження структури та штату уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції з вищим органом управління. Окрім того, розробити запобіжники від свавільного впливу на уповноважених осіб (зокрема – безпідставного звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності), наприклад шляхом погодження таких заходів з вищим органом управління. Забезпечити гідну оплату роботи працівників уповноважених підрозділів (ЗВО матиме більше користі від гарної роботи працівників уповноваженого підрозділу, ніж від діяльності деяких інших працівників). Призначати та звільняти керівника уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) лише за рішенням Наглядової ради ЗВО або вищим органом управління. Зафіксувати у законодавстві порядок безпосереднього (прямого) підпорядкування керівника уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) Наглядовій раді ЗВО або вищим органом управління.

Анотація

У статті розглядаються питання щодо правового положення цих осіб, їх повноважень, відповідальності та гарантій їх незалежності. Автор детально аналізує законодавство, що регулює діяльність уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції. Він розглядає такі закони, як Закон України «Про запобігання корупції», Закон України «Про вищу освіту», а також інші нормативно-правові акти. Автор звертає увагу на те, що уповноважені особи

з питань запобігання та виявлення корупції мають право на незалежний статус і їх діяльність має бути орієнтована на захист інтересів громадян та боротьбу з корупцією. Водночас, автор зазначає, що в практиці уповноважені особи можуть стикатися з різного роду перешкодами, особливо там, де існує системний корупційний фактор. У статті також розглядаються питання щодо повноважень уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції. Автор зазначає, що ці особи мають право вимагати від органів влади та установ інформацію, необхідну для здійснення своїх повноважень, проводити перевірки та розслідування, а також приймати заходи щодо запобігання й розкриття корупційних правопорушень. Також автор обговорює питання відповідальності уповноважених осіб. Він зазначає, що ці особи можуть нести відповідальність за невиконання своїх обов'язків, а також за незаконні дії чи бездіяльність, що спричинили корупційні правопорушення. Нарешті, автор статті аналізує гарантії незалежності уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції. Він зазначає, що ці особи мають право на незалежність у своїй діяльності, відсутність втручання інших органів влади та інших структур. У загальному, стаття надає читачам детальний аналіз правового статусу уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції в закладах вищої освіти. Вона дає змогу краще зрозуміти їх роль, повноваження, відповідальність та гарантії незалежності. Розкрито сутність, зміст та генезис феномену корупції з позицій науки державного управління. З'ясовано, що на теперішній час, питаннями контролю за виконанням норм антикорупційного законодавства, в державних органах, установах, організаціях, товариствах займаються уповноважені підрозділи (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції та уповноважені особи з виконання антикорупційних програм. Зроблено акцент на основній проблемі вищенаведених підрозділів – це залежність від своїх керівників (що мають право прийняття та звільнення з роботи). Зроблено висновок, щодо подолання проблем у роботі уповноважених осіб та вдосконалення антикорупційного законодавства.

Ключові слова: корупція, запобігання корупції, заклад вищої освіти, антикорупційний уповноважений, правовий статус, антикорупційна політика.

Lakhova O.V. Legal status of persons authorized to prevent and detect corruption in higher education institutions

The article deals with the legal status of these persons, their powers, responsibilities and guarantees of their independence. The author analyzes in detail the legislation regulating the activities of authorized persons in matters of prevention and detection of corruption. It examines such laws as the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption», the Law of Ukraine «On Higher Education», as well as other normative legal acts. The author draws attention to the fact that persons authorized to prevent and detect corruption have the right to independent status and their activities should be focused on protecting the interests of citizens and fighting corruption. At the same time, the author notes that in practice authorized persons may face various obstacles, especially where there is a systemic corruption factor. The article also deals with issues related to the powers of authorized persons in matters of prevention and detection of corruption. The author notes that these persons have the right to demand from authorities and institutions the information necessary for the exercise of their powers, to conduct inspections and investigations, as well as to take measures to prevent and disclose corruption offenses. The author also discusses the issue of the responsibility of authorized persons. He notes that these persons can be held responsible for failure to fulfill their duties, as well as for illegal actions or inactions that caused corruption offenses. Finally, the author of the article analyzes the guarantees of independence of the authorized persons in matters of prevention and detection of corruption. He notes that these persons have the right to independence in their activities, the absence

of interference from other authorities and other structures. In general, the article provides readers with a detailed analysis of the legal status of persons authorized to prevent and detect corruption in institutions of higher education. It enables a better understanding of their role, powers, responsibilities and guarantees of independence. The essence, content and genesis of the phenomenon of corruption from the standpoint of the science of public administration are revealed. It has been found that at the present time, issues of control over the implementation of anti-corruption legislation in state bodies, institutions, organizations, and societies are dealt with by authorized units (authorized persons) for the prevention and detection of corruption and authorized persons for the implementation of anti-corruption programs. Emphasis is placed on the main problem of the above-mentioned units - this is dependence on their managers (who have the right to accept and dismiss from work). A conclusion was made regarding overcoming problems in the work of authorized persons and improving anti-corruption legislation.

Key words: corruption, prevention of corruption, institution of higher education, anti-corruption commissioner, legal status, anti-corruption policy.

Список використаних джерел:

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, ратифікована Законом України від 18.10.2006 року № 251-V. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16. (дата звернення: 22.02.2022 р.).
2. Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS 173), ратифікована Законом України від 18.10.2006 року № 252-V. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text. (дата звернення: 22.02.2022 р.).
3. Питання запобігання та виявлення корупції органах виконавчої влади. Постанова Кабінету Міністрів України. Поточна редакція – Редакція від 06.08.2016 року № 1422. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1422-2009-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 22.02.2022 р.).
4. Про затвердження Типове положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 року №706. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/706-2013-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 22.02.2022 р.).
5. Про Національне антикорупційне бюро України. Закон України. Поточна редакція – Редакція від 16.09.2020 р. № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>. (дата звернення: 22.02.2022 р.).
6. Про запобігання корупції. Закон України. Поточна редакція – Редакція від 27.10.2020 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
7. Типове положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції. Наказ НАБУ 27.05.2021 № 277/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0914-21#Text> (дата звернення: 22.02.2022 р.).