

# Стратегічне бачення діяльності на посаді Голови Національного агентства з питань запобігання корупції Стародубцева Олександра Євгенійовича

## 1.

За влучним висловом Ф. Фукуями: немає жодної бідної країни, де є *добросесна спроможна* публічна служба, якій *довіряють* громадяни. В цій логіці вся сфера антикорупції (далі – АК) відповідає за добросесність. Проте кінцевою метою всіх зусиль і добросесності, і спроможності є збільшення довгострокової довіри до публічної служби (на жаль, деякі АК-інструменти, застосовані надмірно, цю довіру зменшують).

АК-інфраструктура охоплює цілісно три напрямки: забезпечення *невідворотності покарання, запобігання корупції, розбудову добросесності*. Невідворотністю займаються правоохоронні та судові органи в межах своїх повноважень: НАБУ, САП, ДБР, Національна поліція, ВАКС, інші суди.

Через те, що НАЗК має формувати політику для всієї АК-системи і частково її реалізовувати, НАЗК постійно знаходиться під тиском діючої влади. Отже, основними адвокатами НАЗК традиційно виступають міжнародні партнери та громадянське суспільство.

Проте поле всіх стейкхолдерів НАЗК значно ширше. Команда НАЗК використовує інструмент *клієнтського виміру*<sup>1</sup>, який, на мою думку, найкраще систематизує стейкхолдерів і клієнтів НАЗК й ставить їх у певну послідовність створення цінності для всієї АК-сфери:



Ця модель наразі потребуватиме певного уточнення, але загальна логіка залишається незмінною:

1. Велика кількість *користувачів* ІТ-рішень, ресурсів та контенту НАЗК, споживаючи всі продукти, надають зворотній зв'язок щодо *зручності* у вигляді *даних*.
2. На підставі даних НАЗК аналізує, що працює/не працює і уточнює загальні обов'язкові та бажані *правила* для всієї АК-сфери, формуючи *добросесну більшість*.
3. Визначені правила формують і пріоритезують *ризики*, зменшувати які НАЗК допомагають *партнери за дієву АК-систему*.
4. На рівні *окремої організації* НАЗК допомагає своїм ключовим партнерам: *керівнику організації*, уповноваженому, HRy – впровадити необхідні *зміни*, забезпечивши організацію якісними інструментами антикорупції та добросесності. При цьому через

<sup>1</sup> Джерело: [Інституційна стратегія НАЗК](#) (с.7)

певні запобіжники, правила та суспільний осуд життя недоброчесного керівника стає нестерпним.

5. В той же час *керівник доброчесної організації* впроваджує пропонувані інструменти і кардинально збільшує доброчесність та спроможність власної організації, отримуючи схвалення від суспільства і формуючи *суспільний запит* на зміни.
6. За М. Мариновичем: “Україна буде відроджуватись знизу-вверх, коли *доброчесні острови* змін будуть об’єднуватись в *архіпелаги доброчесності* і формувати в такий спосіб новий *суспільний договір*, за яким *вся влада* в країні стане доброчесною”.

Отже, НАЗК займає центральне місце в АК-екосистемі, а *роль НАЗК* полягає у формуванні АК-політики і балансуванні інтересів всіх перелічених вище стейкхолдерів, з метою спрямування всієї екосистеми в напрямку «*доброчесної влади і справедливого суспільства*» (місія НАЗК).

## 2.

Згідно ст.4 ЗУ “Про запобігання корупції” НАЗК є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, відповідальний перед Верховною Радою та підзвітний Кабінету Міністрів.

У циклі формування політики НАЗК відповідає за визначення полісі-проблем, аналіз альтернатив, розробку, вибір, оцінювання і перегляд політики. Тобто за весь цикл формування.

Водночас НАЗК відповідає за реалізацію політики в певних функціях.

Такий дуалізм створює постійне напруження в роботі НАЗК, оскільки дуже часто НАЗК перевіряє декларацію депутата і одночасно веде з ним політичний діалог щодо потрібних для АК-сфери законопроектів.

На відміну від колег по АК-сфері, які закривають тільки каральні функції, на НАЗК лежить постійне зведення роботи в цілісну рамку і осмислення всієї АК-системи у різних масштабах, обсягах відповідальності, ролях в організації тощо.

В усіх цих вимірах потрібно аналізувати і застосовувати різні інструменти роботи НАЗК: виконання *Державної антикорупційної програми*<sup>2</sup>, *фінансовий контроль*<sup>3</sup>, *конфлікт інтересів*<sup>4</sup>, *політичні фінанси*, *управління кор. ризиками в організації*, *аналіз кор. ризиків в окремих сферах*, *АК-експертиза*, *АК-уповноважені*, *викривання корупції*, *різні освітні та просвітні продукти*, *стратегічна комунікація* тощо.

І при використанні зазначених інструментів потрібно постійно аналізувати ефект від їх використання. Іноді погано налаштовані інструменти не дають потрібного ефекту з точки зору запобігання і при цьому шалено ускладнюють життя доброчесним публічним службовцям.

Крім того, НАЗК було створено для перевірки декларацій посадовців із необхідними наслідками. Ця задача все ще не вирішена, і на це є гострий запит суспільства.

Отже, враховуючи всі вищенаведені аргументи, у разі обрання Головою НАЗК мої пріоритети будуть наступними:

### Щодо невідворотності покарання:

1. Спрощення *декларування та інституту КІ* з головним фокусом на *масові автоматичні перевірки й ускладнення користування активами*, набутими внаслідок корупційних дій.

---

<sup>2</sup> ДАП

<sup>3</sup> ФК

<sup>4</sup> КІ

Декларування та КІ мають стати простими і зручними для маси добросовісних публічних службовців, а ось володіти набутими неправомірно активами має бути складно.

2. Перегляд правил наповнення і правильна комунікація *Реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення* (зnanого як Реєстр порушників).  
Поки люди, покарані кримінально і дисциплінарно, знаходяться в тому самому реєстрі, який налічує десятки тисяч осіб – це нівелює зусилля всієї АК-системи. Не можна на злочинців і дрібних порушників впливати однаково, вносячи їх в один реєстр. Це несправедливо і неправильно.

#### Щодо запобігання корупції:

3. *Системне зменшення корупційних ризиків* шляхом виконання ДАП.  
ДАП є чудовим узгоджувальним інструментом для формування політики в АК-сфері. Створена із широким залученням стейкхолдерів, вона дає можливість подивитись цілісно на проблеми АК-сфери, динаміку їх вирішення і бажання інших органів цим займатись. Моніторинговий портал ДАП є постійним джерелом інформації для міжнародних партнерів і автоматичним інструментом адвокації необхідних змін. Головне не зачаровуватись і не очікувати від ДАП вирішення проблеми корупції в Україні просто за фактом прогресу її виконання. І тут дуже важлива роль НАЗК у налаштуванні постійного моніторингу ДАП, а також помічним буде включення в цей процес усієї мережі АК-уповноважених, особливо у політико-формуючих органах.

#### Щодо розбудови добросовісності:

4. *Зміна суспільного дискурсу* із боротьби з корупцією на розбудову добросовісності, а також впровадження масового навчання прикладній етиці з метою збільшення свободи громадян.  
Всі, навіть найкращі формальні правила, зменшують контекстуальність рішень і свободу. А свобода, за влучним висловом Т. Снайдера, є певною мета-цінністю, тобто такою, що уможливорює наявність інших. Свобода передбачає вибір, покарання – неволю.  
Але більша свобода передбачає налаштування внутрішніх меж правильного і неправильного. Вже зараз видно, що навчання етиці провалено системою освіти. Роль НАЗК має полягати у залученні всіх сил українських інтелектуалів до осмислення та перевизначення ролі етики та українського етосу загалом. Інакше, розбудова добросовісності буде полягати у заучуванні і цитуванні формальних правил.
5. НАЗК як *приклад змін і еталон* державної організації.  
НАЗК має випробовувати на собі всі інновації, які пропонує іншим. Культурна трансформація НАЗК вже заклала міцний фундамент добросовісної та спроможної інституції. Проте ми тільки на початку великого шляху. НАЗК має розробити і випробувати на собі комплексну організаційну модель побудови ефективної системи АК-комплаєнсу та етичного лідерства.

Після певного перегляду і корегування вже діючих функцій ці 5 моїх пріоритетів дадуть можливість НАЗК розбудувати комплексну та інтегральну систему запобігання корупції.

### 3.

Насправді деякі важливі проблеми, вказані у висновку аудиту, вже були вирішені протягом 2022-23рр. Наприклад, була створена комплексна комунікаційна стратегія, призначені керівники замість т.в.о., затверджено порядок МСЖ, впорядковані процеси в HR тощо.

В якості своїх пріоритетів я би приділив увагу таким викликам:

1. Переосмислити і зробити більш узгодженою *інституційну стратегію*. Наразі 4 макро-напрями роботи (еталон, невідворотність, запобігання, добросовісність) вірно визначені, але не синхронізовані між собою та існують скоріше як окремі субкультури.
2. Навести лад із *управлінням внутрішнього контролю*. УВК має займатись контролем і безпекою працівників самого НАЗК. Отже, потрібно передати перевірку спеціальних

суб'єктів у підрозділи ФК. Крім того, варто прибрати з УВК функцію запобігання корупції.

3. Навести лад із *Реєстром корупціонерів/порушників* (описав детально у попередньому питанні).

Проте виклики управління та організаційної спроможності – не єдині важливі, виявлені за результатами інституційного аудиту. Я не залишу поза увагою такі виявлені аудитором недоліки, як *більша відкритість і залучення громадськості, формальність і забюрократизованість діючої мережі АК-уповноважених, прозорість перевірки спец суб'єктів, узгодження нормопроєктувальної та роз'яснювальної роботи, відпрацювання кейсів викриття та захисту викривачів* тощо.

#### 4.

Як на мене найбільшими перемогами НАЗК є:

1. Прийняття ДАП і створення екосистеми для її постійного моніторингу. Я вважаю це *фундаментом для системного запобігання корупції* і створенням умов для подальшого формування АК-політики на рівні всієї країни.
2. Значний розвиток існуючих *IT-продуктів* (Реєстр декларацій, сайт НАЗК, підключення до численних реєстрів), а також створення нових (e-Case, Politdata, моніторинг ДАП, StudyNazk, База знань, порталу викривачів та Порталу Доброчесності).
3. Зміна корпоративної культури і впровадження сучасних інструментів стратегічного управління. Це є першим кроком пілотування "на собі" інструментів розбудови доброчесності. Це також суттєво збільшує спроможність НАЗК і робить її прикладом для наслідування іншими державними організаціями.

Загалом НАЗК заклало хороший фундамент у багатьох сферах, але в кожній потрібно працювати далі і нарощувати успіх.