

Стратегічне бачення діяльності на посаді Голови Національного Агентства з питань запобігання корупції

Степаняна Сергія Леоновича

1.

На мій погляд НАЗК - унікальний орган, який формує і реалізує антикорупційну політику.

Стейкхолдери НАЗК в моєму баченні поділяються на декілька рівнів:

Рівень формування антикорупційної політики:

Це Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України.

На даному рівні НАЗК системно досліджує та генерує розроблення певних нормативних актів, спрямованих на формування антикорупційної політики.

Також на цьому рівні взаємодії знаходиться проведення антикорупційної експертизи та аналізу інших нормативних актів ВРУ та КМУ, під час якої Агентство виступає запобіжником у прийнятті актів, які можуть сприяти виникненню корупції або вчиненню корупційних правопорушень.

Наступний рівень, це рівень уповноважених суб'єктів в сфері протидії корупції, на якому разом із НАЗК знаходяться інші спеціально уповноважені суб'єкти, а саме НАБУ, органи прокуратури, органи Національної поліції. На даному рівні НАЗК має важель впливу у вигляді формування Національної доповіді, під час якою здійснюється аналіз вивчення та корегування діяльності правоохоронних органів за напрямком запобігання корупції. Крім того, НАЗК тримає реєстр декларацій, проводить перевірки, надає обґрунтовані висновки щодо виявлення ознак корупційних правопорушень або виявлення необґрунтованих активів, тощо.

Третій рівень, це партнерський рівень на якому знаходяться міжнародні донори, антикорупційні організації, громадськість, активісти. Тут відбувають горизонтальні зв'язки, покликані покращити антикорупційне законодавство в цілому та безпосередньо роботу Національного агентства, реалізуються заходи стратегічних антикорупційних комунікацій.

Четвертий рівень функціонального управління, яке здійснює НАЗК, стосовно уповноважених підрозділів, осіб з питань запобігання та виявлення корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування.

П'ятий рівень можна назвати клієнтським, або рівнем користувачів, де знаходяться користувачі сервісів НАЗК, особи які підпадають під контроль НАЗК під час реалізації Агентством антикорупційної політики (декларанти, окремі державні чиновники, політичні партії, тощо)

2.

Правовий статус Національного агентства, визначено в Законі України «Про запобігання корупції». Так, статтею 4 Закону, передбачено, що НАЗК є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

Як в збройних силах деяких країн існує ядерна тріада, яка складається з наземної, повітряної та морської ядерної компоненти, так і Національне агентство має три основних компоненти, які дозволяють йому протидіяти корупції.

Перше, це побудова доброчесності, механізми спрямовані на протистояння корупції в широкому сенсі, на ранньому етапі, до них відноситься антикорупційна стратегія, розробка

навчальних та виховних програм, філософія комплектування апарату державних органів, комунікація із суспільством. Доброчесність є основою для боротьби з корупцією, єдиним механізмом, який дозволяє ефективно їй протистояти. Недарма, основною програмою НАТО щодо боротьби із корупцією до якої залучена Україна у військовій сфері є Building Integrity – розбудова доброчесності.

Друга компонента, це вже більш вузька превенція, само запобігання корупції - налаштування певних правил, конкретних обмежень, які примушують суб'єктів уникати корупції та навпаки заохочують до свідомого супротиву корупції. Для НАЗК, це участь у розробленні нормативних актів, їх прийняття в межах своєї компетенції, аналіз антикорупційних програм, надання пропозицій до них.

Третя компонента, це виявлення порушників правил та обмежень. Вона існує тому, що обмеження без контролю за їх виконанням, це в переважній більшості не діючі обмеження.

Тут права НАЗК полягають у проведенні перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції, отриманні пояснень, повідомлень, захисті викривачів, внесенні приписів про порушення вимог законодавства, порушенні питань щодо звернення до суду з позовом про визнання необґрунтованими активів, складанні протоколів про адміністративні правопорушення тощо.

Вказана система працює наступним шляхом, НАЗК вживає заходів по підвищенню доброчесності та нульової толерантності до корупції для всього суспільства, потім розробляє певні правила, які примушують людей стримуватись від корупції і на заключному етапі перевіряє виконання цих правил та вживає заходи по притягненню до відповідальності порушників, посилаючи сигнал суспільству в необхідності дотримуватись правила та обмеження, підвищуючи таким чином загальну доброчесність.

3.

На мою думку основною проблемою в діяльності Національного агентства, яка також частково була окреслена у звіті зовнішньої оцінки, є спрямування комунікаційних стратегій Агентства на цілі другорядного рівня.

Частково, проблематику з комунікаційними стратегіями НАЗК відмічено у критерії 9.5 звіту.

Але я хочу зазначити, що в Агентстві існувало системне нерозуміння щодо реальних та необхідних завдань для власних комунікаційних стратегій. Так, пріоритетними цілями стратегії за 2018-2020 роки та стратегії за 2021-2023 роки були підвищення рівня довіри до НАЗК та підтримки його діяльності, а не до держави в цілому.

Але навіть стратегії де першими цілями була хвала собі не виконані в повному обсязі.

І це при наявності штучного нарративу, який активно підтримується російською пропагандою, що Україна є тотально корумпованою країною.

Лише у «Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції на період до 2025 року», схваленою Урядом 22.12.2023, визначена стратегічна ціль № 1 - Підвищення рівня довіри у суспільстві до державних антикорупційних ініціатив та державних органів.

Мій основний виклик, це початок повернення довіри до держави та приведення розуміння суспільством стану корупції в Україні до реального стану. Для початку розв'язання цієї проблеми потрібно виконати вже затверджену для державних органів Стратегію та зайняти проактивну позицію, доносячи до суспільства меседжі про реальний, а не вигаданий рівень корупції в Україні.

Іншим викликом, зазначеним у оціночному звіті, який знайшов підтвердження під час моєї трудової діяльності, це створення НАЗК випадків правової невизначеності, зокрема, критерії 4.9, 4.29, 5.9, 9.11, які стосуються відсутності належного врегулювання певних

процедур в середині Агентства, необхідних нормативних актів Агентства та надання суперечливих тлумачень законодавства, тобто створення правової невизначеності під час якої навіть добросовісні контрагенти НАЗК не мають чіткого розуміння «правил гри».

Зазначений виклик продовжує залишатись актуальним і на цей час, що проявляється у виданні суперечливих тлумачень законодавства.

Для подолання цієї проблематики необхідна ревізія усіх існуючих нормативних актів і роз'яснень виданих НАЗК та їх опрацювання не лише структурними підрозділами Агентства, а за необхідності – і з широким колом фахівців.

Третім викликом зазначу, об'єкт оцінки 9 - управління та організаційна спроможність Національного агентства, де не виконано більше половини критеріїв цього об'єкту оцінки.

Цей виклик, я оцінюю в цілому, так, як частина питань організаційної структури та організаційної спроможності знаходились в повному віданні НАЗК, тому наявність невиконання критеріїв оцінки, таких як недосконала структура та штатний розпис Національного агентства, відсутність окремого підрозділу з питань запобігання корупції в НАЗК, покладання на підрозділ внутрішнього контролю не властивих функцій просто не личать самому Агентству та по великому рахунку не повинні були з'явитись у звіті.

Особисто я не бачу особливих труднощів у виконанні критеріїв ефективності, пов'язаних з організаційною спроможністю НАЗК. Необхідно ще раз переглянути структуру Агентства, визначити відповідальних за певні напрямки, ліквідувати дублювання функцій, позбавити підрозділ внутрішнього контролю невластивих функцій, розібратися із прозорістю конкурсів.

4.

У Біблії є 10 заповідей. Ці заповіді набагато простіше для розуміння та виконання ніж правила політики та роз'яснення, які встановлює НАЗК, і незважаючи на їх простоту, автора та майбутнє суворе покарання, сторіччями постійно знаходились люди, що їх порушували. Це говорить про те, що неважливо хто і які Закони дав - Верховна Рада України або Бог особисто, люди все рівно їх будуть порушувати.

Тому найважливішим досягненням як НАЗК окремо, так і інших антикорупційних інституцій в Україні загалом, завжди було створення добросовісної команди. Насправді, без добросовісної команди, не буває ніяких досягнень, це їх основа. Можна написати найкращі правила, залучити для їх розроблення усі антикорупційні організації світу, провести численні обговорення з громадськістю, після чого передати всі напрацювання в руки недобросовісним особам та вони спотворять суть любих, навіть самих найкращих, правил.

Тому для мене, основне досягнення НАЗК за останні 4 роки, це створення добросовісної команди, здатної до виконання покладених на неї функцій.

Якщо казати про функціональні досягнення, то я б відмітив три наступних.

Прийняття Антикорупційної стратегії та Державної антикорупційної програми – основоположних документів, що забезпечують та координують комплексну, всеоб'ємлючу роботу органів влади щодо виховання добросовісності, мінімізації корупційних ризиків, створення дієвих запобіжників та подолання корупції.

Запровадження механізму **добросовісних** перевірок та моніторингу способу життя.

Прозоре, виконання Агентством функцій з реалізації антикорупційної політики по виявленню корупції, є стовпом довіри до самого агентства та антикорупційної політики в цілому. В разі

появи щонайменших сумнівів в доброчесності посадових осіб НАЗК, зникне довіра до діяльності Агентства.

Впровадження інституту **антикорупційної експертизи** проектів нормативно-правових актів, які вносяться на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України. Вказане є первісним запобіжником у виникненні корупції на стратегічному рівні.