

**Стратегічне бачення діяльності на посаді Голови
Національного агентства з питань запобігання корупції
Вишневського Андрія Володимировича**

Скорочення:

*АЗ – акти законодавства
АКЕ – антикорупційна експертиза
АКП – антикорупційна політика
АКПр – антикорупційні програми
АС – Антикорупційна стратегія
ВР – Верховна Рада України
ГО – громадські організації
ДАП – Державна антикорупційна програма
ДО – державні органи
ЕП – етична поведінка
ЗЗК – Закон «Про запобігання корупції»
КІ – конфлікт інтересів
КМ – Кабінет Міністрів України
КПКП – корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення
МЗ – міжнародні зобов'язання
МСЖ – моніторинг способу життя
НПА – нормативно-правові акти
ОМС – органи місцевого самоврядування
ПВК – підрозділ внутрішнього контролю
ПЗК – підрозділ запобігання корупції
ПП – політичні партії
СД – суб'єкти декларування
СУС – спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції
Сх – стейкхолдери
ТО – територіальні органи
ФК – фінансовий контроль
ФО – фізичні особи
ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади
ЮО – юридичні особи*

1

НАЗК – один із СУС. Роль НАЗК визначається змістом покладених на нього функцій, а місце – цілями та способами взаємодії із Сх у процесі виконання функцій.

НАЗК є «гібридним» органом, оскільки поєднує у собі ролі ЦОВВ 4-х видів:

- 1) міністерства (забезпечення формування та реалізація державної політики);
- 2) інспекції (контроль і нагляд за дотриманням АЗ);
- 3) агентства (управління об'єктами державної власності);
- 4) служби (надання адмінпослуг).

Виходячи з цього, функції НАЗК можна згрупувати у блоки (I–VIII) у межах 4-х кластерів: «міністерського», «інспекційного», «агентського» та «службового». Те, як співвідноситимуться функціональні блоки з групами Сх, покаже різні проєкції місця НАЗК в антикорупційній інфраструктурі та пояснить характер його взаємозв'язків із Сх.

Головна роль НАЗК полягає у забезпеченні формування та реалізації АКП, тому більшість функцій НАЗК відноситься до **кластера «міністерських»:**

<i>Функції у межах блоку</i>	<i>Групи Сх</i>	<i>Характер взаємозв'язків</i>
I. Формування АКП		
(1) Розроблення проектів АС та ДАП з її виконання; (2) підготовка проекту нацдоповіді щодо реалізації засад АКП.	Президент; ВР; КМ; ГО	Менеджмент державної політики, адвокація
II. Реалізація АКП		
(3) Координація, моніторинг та оцінка ефективності реалізації АКП; (4) координація виконання МЗ у сфері формування та реалізації АКП; (5) погодження АКПр.	Виконавці заходів ДАП (4); виконавці МЗ (5); ДО з власними АКПр (6); міжнародні організації, у рамках яких виникають МЗ (5); ГО (4–6)	Програмний та проектний менеджмент, адвокація
III. Правотворчість та правозастосування		
(6) Прийняття НПА; (7) проведення АKE проектів НПА; (8) надання рекомендаційних роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги; (9) звернення до суду із позовами щодо визнання незаконними НПА, індивідуальних рішень, визнання недійсними правочинів.	Мін'юст; суб'єкти, на яких поширюється відповідне регулювання (6); суб'єкти правотворчої діяльності (7); ГО (6, 7); суб'єкти, на яких поширюється ЗЗК (8, 9); суди (9)	Регулювання, експертиза, консультування, правовий спір

До **кластера «інспекційних» функцій** відносяться:

IV. Контроль за виконанням АЗ з питань ЕП, КІ та ФК		
(1) Моніторинг та контроль за виконанням АЗ з питань ЕП, запобігання та врегулювання КІ; (2) контроль та перевірка декларацій; (3) МСЖ СД.	ФО, на яких поширюються вимоги та обмеження ЗЗК; СУС; суди	Перевірка даних (аудит); ініціювання притягнення до відповідальності
V. Контроль організації роботи із запобігання і виявлення корупції		
(4) проведення перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції, зокрема щодо підготовки та виконання АКПр, функціонування внутрішніх і регулярних каналів повідомлення про можливі факти КПКП, захисту викривачів;	ДО, ОМС, ЮО, на яких поширюються вимоги та обмеження ЗЗК	– " –
VI. Контроль за політичними фінансами		
(5) здійснення держконтролю за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування ПП.	ПП, Центральна виборча комісія, Рахункова палата, ФО та ЮО	– " –

До кластера «агентських» функцій належать:

VII. Управління об'єктами державної власності		
(1) затвердження розподілу коштів, виділених з держбюджету на фінансування статутної діяльності ПП;	ПП; ВР; КМ; Мінфін	Організаційний менеджмент
(2) ведення Єдиного порталу повідомлень викривачів;	Викривачі; СУС; інші ЮО	
(3) ведення Єдиного державного реєстру декларацій;	ФО-СД; уповноважені підрозділи (особи) з питань запобігання та виявлення корупції; ГО; медіа	
(4) ведення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили КПКП	ДО; ОМС; інші ЮО, у т. ч. ГО та медіа	

НАЗК як «служба» має такі функції:

VIII. Надання послуг		
(1) роз'яснення ФО порядку її дій щодо врегулювання КІ у разі одержання від такої особи повідомлення про наявність у неї КІ;	ФО, на яких поширюються вимоги та обмеження ЗЗК	Консультування
(2) здійснення представництва в суді інтересів викривача, звернення до суду з відповідним позовом (заявою), ініціювання перегляду судових рішень за зверненням викривача;	Викривачі; центри з надання безоплатної вторинної правничої допомоги; суди	Представництво
(3) порушення питання щодо звернення до суду з позовом про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави.	Спеціалізована антикорупційна прокуратура; Офіс Генерального прокурора	Подання матеріалів

2

Крім гарантій незалежності та функціональної «гібридності», спецстатус НАЗК визначається наявністю у нього інструментів реалізації контрольно-наглядових повноважень, пов'язаних з можливістю притягнення до відповідальності за КПКП: 1) внесення припису; 2) складання адмінпротоколів; 3) затвердження обґрунтованого висновку та надсилання його іншим СУС.

Утім, притягнення до відповідальності не має бути самоціллю у місії НАЗК, а згадані інструменти – це лише один із важелів у ширшому спектрі повноважень, комплексна імплікація яких формує **чотири стовпи запобігання корупції**.

Стовп 1. Зміна індивідуальної поведінки публічних службовців. Досягається завдяки обов'язку публічного декларування активів та інтересів, ефективній політиці ФК, запобігання та врегулювання КІ, а також системі інших обмежень (наприклад, отримання подарунка або спільної роботи близьких осіб). (Функції груп III, IV та VIII).

Стовп 2. Зміна правового регулювання, правил і політик. Досягається завдяки аналізу та мінімізації корупційних ризиків у пріоритетних сферах державної політики, АКЕ та врахуванню її рекомендацій, а також реалізації АС та ДАП. (Функції груп I–III).

Стовп 3. Зміна систем управління у державному і приватному секторах. Відбувається завдяки побудові систем управління ризиками та заходами протидії корупції в ЮО публічного і приватного права. (Ф-ції груп III, V та VI).

Стовп 4. Зміна свідомості та поведінки громадян (як індивідуальної, так і колективної). Вплив на свідомість громадян через систему освіти та заходи громадянського просвітництва: плекання культури доброчесності та викривання.

3

1. Проблеми оргструктури НАЗК та його інституціональної спроможності на субнаціональному рівні (невиконані критерії 9.1 та 9.55). Розв'язання: 1) затвердження збалансованої оргструктури, яка передбачатиме: а) чітке розмежування повноважень, відсутність дублювання між структурними підрозділами; б) пропорційний розподіл штатної чисельності між структурними підрозділами відповідно до обсягу виконуваних функцій; в) усунення поєднання політикоформуєчих та контрольних функцій в одних структурних підрозділах з метою уникнення внутрішнього інституційного конфлікту інтересів; 2) деконцентрація повноважень через зважене утворення ТО.

2. Проблема невідповідності актів НАЗК закону та регулювання процедур реалізації повноважень НАЗК методичними рекомендаціями замість НПА (невиконаний критерій 9.11). Розв'язання: 1) припинення практики підміни передбачених законом НПА методичними рекомендаціями з невизначеним правовим статусом, а також штучного роздроблення процедур; 2) врегулювання процедур реалізації НАЗК своїх повноважень у прозорий спосіб виключно НПА, прийнятими на основі закону, після громадських консультацій, зареєстрованими у Мін'юсті та оприлюдненими; 3) регулярний перегляд процедур на основі аналізу практики правозастосування та отримання зворотного зв'язку від Сх.

3. Проблема невідповідності повноважень ПВК закону, відсутності ПЗК та каналів сповіщення уповноваженими особами НАЗК про випадки втручання у їхню діяльність (невиконані критерії 9.25, 9.26-9.33, 9.38 та 9.44). Розв'язання: 1) Утворення ПЗК у відповідності з вимогами ЗЗК; 2) приведення повноважень ПВК у відповідність з вимогами ЗЗК; 3) запровадження дієвих внутрішніх каналів для сповіщення уповноваженими особами НАЗК про випадки втручання у їхню діяльність; 4) впровадження у НАЗК трьох наступних стандартів ISO: 9001:2015 (Системи управління якістю), 31000:2018 (Менеджмент ризиків) та 37001:2018 (Системи управління щодо протидії корупції).

4

1) Створення цілісної системи – довгострокового планування АКП, а також фінансування, координації, моніторингу та оцінки її реалізації. Побудовано комплекс інституціональних механізмів, яких раніше не існувало, для реалізації головного завдання НАЗК – забезпечення формування та реалізації АКП.

2) Зміна якості політики ФК, зокрема, запровадження автоматизованої перевірки декларацій та ризик-орієнтованого рейтингового підходу до планування їх повної перевірки; юридичне розмежування недостовірних та неточних відомостей, належне врегулювання МСЖ. Таким чином, суттєво збільшиться продуктивність та ефективність ФК – не менш важливого завдання НАЗК, якість виконання якого чи не найбільше впливає на його репутацію, рівень суспільної довіри до нього та поведінку суб'єктів декларування.

3) Становлення інституту викривачів, насамперед – запуск Єдиного порталу повідомлень викривачів та супутні заходи. Розвиток культури викривання є одним з ключових елементів ефективного запобігання корупції та інструментом реалізації одного з ключових повноважень НАЗК – реалізації заходів, спрямованих на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції. Інститут викривання є наскрізною арматурою, яка зв'яже чотири стовпи запобігання корупції, про які йшлося вище.