
АЛЬТЕРНАТИВНИЙ ЗВІТ

З ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ



АЛЬТЕРНАТИВНИЙ ЗВІТ

З ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Київ, 2017

Авторський колектив:

М.І. Хавронюк – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, директор з наукового розвитку Центру політико-правових реформ; професор кафедри кримінального права та кримінології Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

І.Б. Коліушко – голова правління Центру політико-правових реформ; член Комісії з питань вищого корпусу державної служби;

В.П. Тимошук – кандидат юридичних наук, заступник голови правління Центру політико-правових реформ, старший науковий співробітник Інституту держави і права імені В.М. Корещького НАН України;

Б.В. Малишев – доктор юридичних наук, експерт Центру політико-правових реформ;

Д.О. Калмиков – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, експерт Центру політико-правових реформ; науковий співробітник науково-дослідної лабораторії правових та організаційно-тактичних проблем оперативно-розшукової діяльності ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка;

О.О. Сорока – кандидат юридичних наук, експерт Центру політико-правових реформ;

Я.Р. Юрчишин – виконавчий директор Transparency International Україна;

О.В. Калітенко – експерт з аналізу політики Transparency International Україна;

О.В. Лемєнов – менеджер групи з антикорупційної реформи Реанімаційного пакету реформ;

Р.В. Сіверс – незалежний експерт.

Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / [М. І. Хавронюк, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук та ін.]; за заг. ред. М.І. Хавронюка. – К., 2017. – 445 с.

У Звіті представлена громадська оцінка стану справ зі здійсненням антикорупційної реформи в Україні. Оцінка охоплює переважно 2016 рік, а у певних частинах (зокрема в плані історичного порівняння) – і період 2013–2014 років та раніше, а також січень – лютий 2017 року.

Звіт підготовлено на основі спеціально розробленої методології комплексної внутрішньої оцінки прогресу країни в антикорупції, яка вперше була застосована при підготовці аналогічного Звіту у 2015 році і охоплює таких чотири напрями: 1) антикорупційна політика; 2) запобігання корупції; 3) криміналізація корупції та правоохоронна діяльність; 4) міжнародне співробітництво.

Видання містить не лише аналіз ситуації, статистичні дані та іншу інформацію, а й багато конкретних висновків і рекомендацій для законодавця і правозастосовчих органів. Тому воно буде корисним для представників усіх державних і недержавних інституцій, які займаються проблемою запобігання корупції, для громадських активістів, журналістів, які спеціалізуються на цій проблемі.

© Колектив авторів, 2017

© Центр політико-правових реформ, 2017

© Transparency International Україна, 2017

СПИСОК ОСНОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

- БК** – Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р.
- ГК** – Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р.
- ГПК** – Господарський процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 р.
- КАП** – Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р.
- КЗП** – Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р.
- КВК** – Кримінально-виконавчий кодекс від 11 липня 2003 р.
- КАС** – Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р.
- КК** – Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р.
- КПК** – Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р.
- ПК** – Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р.
- ЦК** – Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р.
- ЦПК** – Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 р.
- АК** – Антимонопольний комітет України
- АРК** – Автономна Республіка Крим
- БВПД** – безоплатна вторинна правова допомога
- ВГС** – Вищий господарський суд України
- ВККС** – Вища кваліфікаційна комісія суддів України
- ВР** – Верховна Рада України
- ВС** – Верховний Суд України
- ВСС** – Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ
- ВСПЗС** – Військова служба правопорядку у Збройних Силах України
- ГП** – Генеральна прокуратура
- ДБР** – Державне бюро розслідувань
- ДКЦПФР** – Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку
- ДСА** – Державна судова адміністрація України
- ЄДРД** – Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування
- ЄДРОКП** – Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення
- ЄДРЮО** – Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань
- ЄКПЛ** – Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (Європейська конвенція з прав людини)
- ЄДРСР** – Єдиний державний реєстр судових рішень
- ЄРДР** – Єдиний реєстр досудових розслідувань
- ЄСПЛ** – Європейський суд з прав людини
- ЗМІ** – засоби масової інформації
- ЗС** – Збройні Сили України
- КМ** – Кабінет Міністрів України
- КМРЕ** – Комітет Міністрів Ради Європи
- КС** – Конституційний Суд України
- МАПП** – Міністерство аграрної політики та продовольства України

- МВС** – Міністерство внутрішніх справ України
- МЕРТ** – Міністерство економічного розвитку і торгівлі України
- МЕВП** – Міністерство енергетики та вугільної промисловості України
- МЕПР** – Міністерство екології та природних ресурсів
- МЗС** – Міністерство закордонних справ України
- МІ** – Міністерство інфраструктури України
- МК** – Міністерство культури України
- МО** – Міністерство оборони України
- МОЗ** – Міністерство охорони здоров'я України
- МОН** – Міністерство освіти і науки України
- МОП** – Міжнародна організація праці
- МРР** – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України
- МСП** – Міністерство соціальної політики України
- МФ** – Міністерство фінансів України
- МЮ** – Міністерство юстиції України
- НАВРУА** – Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів
- НАДС** – Національне агентство України з питань державної служби
- НАЗК** – Національне агентство з питань запобігання корупції
- НАБ** – Національне антикорупційне бюро України
- НБ** – Національний банк України
- НКРЕ** – Національна комісія регулювання електроенергетики України
- НУО** – неурядова організація (неурядові організації)
- ОДВ та ОМС** – органи державної влади та органи місцевого самоврядування
- ОЕСР** – Організація економічної співпраці та розвитку
- ОРД** – оперативно-розшукова діяльність
- ООН** – Організація Об'єднаних Націй
- ПАРЄ** – Парламентська асамблея Ради Європи
- ПВС** – Пленум Верховного Суду України
- ПФ** – Пенсійний фонд України
- РНБО** – Рада національної безпеки і оборони України
- РП** – Рахункова палата України
- РПР** – Реанімаційний пакет реформ
- РЄ** – Рада Європи
- САП** – Спеціалізована антикорупційна прокуратура
- СБ** – Служба безпеки України
- УДО** – Управління державної охорони України
- ФДМ** – Фонд державного майна України
- ЦВК** – Центральна виборча комісія України
- ЦППР** – Центр політико-правових реформ
- затв.** – затверджений (-на, -не, -ні)
- мрзп** – мінімальний розмір заробітної плати
- нмдг** – неоподатковуваний мінімум доходів громадян
- ухв.** – ухвалений (-на, -не, -ні)

РЕЗЮМЕ

Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики є результатом оцінки, яка проводилась Центром політико-правових реформ із залученням експертів Transparency International Україна, громадської платформи Реанімаційний пакет реформ та незалежних експертів з жовтня 2016 р. по березень 2017 р.

Оцінка охоплює переважно 2016 рік, а у певних частинах (зокрема в плані історичного порівняння) – і період 2013–2014 років та раніше, а також січень – лютий 2017 року.

Мета Звіту – здійснити комплексну внутрішню незалежну оцінку реального стану справ з корупцією в Україні та заходів, які виконує держава для боротьби з нею, і на цій основі зробити висновки щодо ефективності вказаних заходів та запропонувати власні рекомендації.

Висновки і рекомендації у Звіті розташовані після кожного підрозділу.

Оцінка проводилась на основі спеціально розробленої методології силами незалежних громадських експертів, які тривалий час спеціалізуються на питаннях запобігання корупції: Д.О. Калмиков, І.Б. Коліушко, О.О. Сорока, Я.Р. Юрчишин, О.В. Калітенко, В.П. Тимошук, Р.В. Сіверс, О. Лемєнов, М.І. Хавронюк, Б.В. Малишев. Двоє з експертів, у т.ч. керівник групи – М.І. Хавронюк, брали участь і в підготовці першого аналогічного звіту в 2015 році.

Текст Звіту обговорювався:

- під час круглого столу «Державна антикорупційна політика: чи є вона ефективною?» (3 квітня 2017 року, «Укрінформ»);

- під час прес-конференції «Imitatio боротьби: антикорупційна казка України 2016» (13 квітня 2017 року);

- в соціальній мережі «Фейсбук»: https://www.facebook.com/search/top/?init=quick&q=%D0%A6%D0%9F%D0%9F%D0%A0&tas=0.23048851437482742&ref=ss_see_more_link

- на веб-сторінці Центру політико-правових реформ в розділі «Протидія корупції / Альтернативний звіт»: http://pravo.org.ua/ua/news/combating_corruption/alternative_report/

- на веб-сторінці Transparency International Україна: <http://ti-ukraine.org/news/eksperty-krytykuiut-vykonannia-antykoruptsiinykh-initsiatyv-zakony-ne-vykonuiutsia-dumka-hromadskosti-ne-tsikavyt/>

Результати обговорення враховані при доопрацюванні Звіту в березні-квітні 2017 року.

Цільова аудиторія Звіту – все населення України, але його бенефіціарами

є насамперед Верховна Рада, Президент і Кабінет Міністрів України, Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Державне бюро розслідувань, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Національна поліція, суди та інші державні органи.

ЗМІСТ

РОЗДІЛ І. АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА	14
1.1. Політична воля щодо боротьби з корупцією (Д.Калмиков, І. Коліушко)	14
1.1.1. Пріоритетність питань боротьби з корупцією у програмних політичних документах Президента України, Кабінету Міністрів України	
1.1.2. Місце та значення питання боротьби з корупцією у програмних документах політичних партій та угоді про створення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України	
1.1.3. Відповідність дій ключових носіїв політичної волі (Президента України, Кабінету Міністрів України, коаліції депутатських фракцій, інших політичних сил) задекларованим у програмних документах	
1.2. Антикорупційна стратегія та програма/план дій (І. Коліушко, О. Сорока)	50
1.2.1. Наявність антикорупційної стратегії або інших документів, які визначають засади антикорупційної політики	
1.2.2. Відповідність антикорупційної стратегії/іншого документа, що визначає засади антикорупційної політики усталеним стандартам щодо структури і змісту, зокрема: наявність аналізу стану справ, рівня та поширеності корупції, основних загроз ризиків, оцінки стану імплементації попередніх антикорупційних стратегій	
• визначення цілей та пріоритетних сфер	
• структурні розділи щодо пріоритетів у сферах антикорупційної політики, запобігання корупції, криміналізації та переслідування корупції, залучення громадянського суспільства та бізнесу до боротьби з корупцією, формування світогляду неприйняття корупції	
• механізм моніторингу, критерії та порядок здійснення оцінки імплементації стратегії	
1.2.3. Наявність та відповідність (у разі наявності) державної програми/плану заходів із імплементації антикорупційної стратегії усталеним стандартам, зокрема	
• конкретні заходи щодо досягнення кожної із цілей	
• виконавці заходів	
• строки виконання заходів	
• критерії оцінки виконання заходів	
• фінансування імплементації програми/плану заходів	
• орган, відповідальний за координацію та звітування щодо виконання програми/плану заходів	
1.2.4. Оприлюднення антикорупційної стратегії та програми/плану заходів, зокрема	
• проектів для обговорення	
• ухвалених документів	
• звітів щодо їх виконання	
1.3. Дослідження щодо стану справ з корупцією (Я. Юрчишин, О. Калітенко)	58
1.3.1. Наявність загальнодержавних, регіональних, місцевих досліджень щодо проблеми корупції, звітів за результатами аналізу корупційних ризиків; у т.ч. здійснених державними органами/органами місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства, бізнес-асоціаціями, міжнародними організаціями	

- 1.3.2. Наявність секторальних/відомчих досліджень щодо проблеми корупції, зокрема досліджень щодо довіри до органів, відповідальних за запобігання і протидію корупції
- 1.3.3. Дослідження щодо стану справ з корупцією, що здійснюються на періодичній основі з метою оцінки якісних характеристики корупції у динаміці
- 1.3.4. Дослідження, які використовувались для розробки та оцінки стану імплементації заходів антикорупційної політики
- 1.3.5. Фінансування досліджень на антикорупційну тематику, у т.ч. з державного, місцевих бюджетів чи за рахунок технічної допомоги
- 1.3.6. Визначення уповноваженої інституції щодо організації та проведення досліджень стану корупції
- 1.3.7. Публічний доступ до досліджень щодо проблеми корупції, їх оприлюднення на офіційних сайтах інституцій та в засобах масової інформації

1.4. Участь громадянського суспільства та бізнесу у виробленні та моніторингу реалізації антикорупційної політики (Я. Юришин, О. Калітенко) 67

- 1.4.1. Залучення інститутів громадянського суспільства та бізнесу до:
 - розробки антикорупційної стратегії та державної програми/плану заходів, зокрема, через:
 - оприлюднення проектів актів для обговорення;
 - проведення консультацій з громадянським суспільством та бізнесом;
 - створення робочих груп за участі експертів від громадянського суспільства та бізнесу;
 - аналіз результатів звернень громадян та повідомлень, що надходять до державних органів / органів місцевого самоврядування, зокрема через «гарячі лінії», електронну пошту;
 - врахування досліджень, звітів, рекомендацій інститутів громадянського суспільства та бізнесу;
 - моніторингу імплементації антикорупційної стратегії та державної програми/плану заходів;
 - розробки, участі в реалізації та моніторингу виконання секторальних/відомчих антикорупційних програм.
- 1.4.2. Наявність в органах підрозділів, службових / посадових осіб, до повноважень яких належать координація заходів із залучення громадськості до заходів із запобігання та протидії корупції
- 1.4.3. Механізми залучення/відбору інститутів громадянського суспільства до заходів із запобігання та протидії корупції, їх ротації

1.5. Формування атмосфери неприйняття корупції (Я. Юришин, О. Калітенко) 83

- 1.5.1. Наявність регулярних / періодичних інформаційних кампаній для:
 - широкого загалу;
 - публічних службовців;
 - учнів шкіл та вищих навчальних закладів;
 - інститутів громадянського суспільства та медіа;
 - приватного сектору, у т.ч. бізнес-асоціацій;
 - інших соціальних чи професійних груп.
- 1.5.2. Види інформаційних кампаній:
 - розповсюдження друкованих матеріалів (які органи, як багато, як часто, яка цільова аудиторія, яким чином використані);

- поширення інформації через засоби масової інформації (інтерв'ю, статті в ЗМІ, рекламні кампанії – регулярність та цільова аудиторія);
- семінари, круглі столи (цільова аудиторія, регулярність);
- навчальні програми для різних цільових аудиторій, їх регулярність;
- розмір видатків на проведення заходів із проведення антикорупційних кампаній;
- ефективність інформаційних кампаній, наявність досліджень ефективності кампаній.

1.6. Спеціально уповноважені інституції з питань антикорупційної політики (О. Сорока, В. Тимошук) 89

1.6.1. Наявність органів, відповідальних за:

- розробку політики, координацію її впровадження іншими органами влади;
- координацію відносин у сфері антикорупційної політики з громадянським суспільством та іноземним партнерами;
- оцінку ефективності впровадження заходів антикорупційної політики;
- експертне та аналітичне забезпечення антикорупційної політики, у т.ч. аналіз статистичних даних, проведення досліджень та аналіз стану справ із корупцією;
- розробку пропозицій щодо змін до законодавства у частині удосконалення антикорупційної політики;
- проведення інформаційних кампаній, поширення антикорупційних знань.

1.6.2. Відповідність міжнародним стандартам у частині спеціалізації та незалежності:

- відповідність стандартам законодавства, яке регулює статус та засади діяльності органу, повноваження органу, гарантії незалежності його діяльності;
- відповідність стандартам процедур добору та звільнення керівника органу;
- структура органу, кількість персоналу, його освіта та досвід;
- тренінги для персоналу, регулярність та кількість персоналу, який пройшов підвищення кваліфікації;
- загальний бюджет органу, процедура його формування, динаміка фінансування у порівнянні з аналогічним періодом за минулі два роки;
- підзвітність і прозорість, в т.ч. обов'язкове періодичне звітування перед суспільством.

РОЗДІЛ II. ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ 107

2.1. Спеціалізований орган із запобігання корупції (Р. Сіверс) 107

2.1.1. Наявність окремого спеціалізованого органу із запобігання корупції та відповідність міжнародним стандартам в частині спеціалізації та незалежності:

- наявність законодавства, яке регулює статус та засади діяльності органу, повноваження органу, гарантії незалежності його діяльності;
- відповідність стандартам процедур добору та звільнення керівника органу;
- структура органу, кількість персоналу, його освіта та досвід;
- тренінги для персоналу, регулярність та кількість персоналу, який пройшов підвищення кваліфікації;
- загальний бюджет органу, процедура його формування, динаміка фінансування у порівнянні з аналогічним періодом за минулі два роки;
- підзвітність і прозорість, в т.ч. обов'язкове періодичне звітування перед суспільством;
- статистичні показники, що характеризують роботу органу у порівнянні з аналогічним періодом за минулі два роки.

2.2. Добросесність публічної служби 126

2.2.1. Відповідність міжнародним стандартам законодавства про державну службу (Д. Калмиков, В. Тимошук), зокрема:

- чітке розмежування політичних посад і посад державних службовців;
- наявність сфер публічної служби, які регулюються іншим законом, аніж про державну службу;
- встановлені законом загальні умови для вступу на державну службу, наявність конкурсних засад добору на державну службу, посади, на які не поширюється конкурсний добір;
- наявність ефективно діючого спеціально уповноваженого органу з питань державної служби;
- дотримання вимог щодо публікації вакантних посад та критеріїв для зайняття посад;
- ефективність та відповідність закону діяльності конкурсних комісій з добору на державну службу;
- законодавче регулювання оплати праці публічних службовців, розмір змінюваної частки в оплаті праці, яка залежить від суб'єктивних критеріїв, співвідношення оплати праці публічних службовців із середньою по державі.

2.2.2. Конфлікт інтересів, етичні стандарти, декларування доходів та видатків публічних службовців (Р.Сіверс), зокрема:

- наявність та ефективність положень щодо конфлікту інтересів, правил щодо несумісності посади з іншою діяльністю, кодексів поведінки публічних службовців, правил щодо отримання подарунків, обмежень щодо працевлаштування після завершення служби;
- наявність та ефективність діяльності органу, відповідального за дотримання законодавства щодо конфлікту інтересів та кодексів поведінки;
- ефективність системи декларування майна, доходів, витрат та зобов'язань фінансового характеру публічних службовців (які категорії подають декларації; в яких випадках; обов'язок щодо оприлюднення декларацій, ефективний механізм перевірки декларацій);
- тренінги з питань кодексів поведінки, запобігання конфлікту інтересів, цільова аудиторія, тематика, кількість службовців, які взяли участь в тренінгах;
- законодавство щодо захисту осіб, які повідомляють про корупційні правопорушення, ефективність його застосування, статистичні дані щодо повідомлень, вжитих заходів.

2.3. Впровадження стандартів належного врядування 157

2.3.1. Антикорупційна експертиза проектів актів (Д. Калмиков), зокрема:

- ефективність процедури антикорупційної експертизи, наслідки висновків за результатами антикорупційної експертизи, публічність висновків;
- достатність та ефективність законодавства, що регулює антикорупційну експертизу;
- кількість проведених експертиз, у т.ч. за суб'єктами, кількість експертів, які здійснюють експертизу;
- здійснення спільних з громадськістю експертиз, залучення до співпраці громадянського суспільства;
- здійснення періодичних оглядів законодавства на предмет наявності корупціогенних чинників;
- проведені тренінги для експертів.

2.3.2. Антикорупційні програми (Д. Калмиков), зокрема:

- наявність антикорупційних програм у державних органах та органах місцевого самоврядування;
- координація та методологічне забезпечення підготовки антикорупційних програм;

- наявність процедур підготовки антикорупційних програм на основі здійснення аналізу ризиків корупції;
- відповідальні особи за імплементацію антикорупційних програм;
- достатність та ефективність процедур контролю, у т.ч. громадського, за виконанням антикорупційних програм.

2.3.3. Законодавство про адміністративні процедури (В. Тимошук), зокрема:

- наявність (достатність), ефективність законодавства про адміністративні процедури, відповідність його міжнародним стандартам;
- оцінки процедур на предмет корупціогенності, здійснення періодичних оцінок та аналізів корупціогенних ризиків при здійсненні адміністративних процедур;
- процедури оскарження адміністративних рішень: судові та позасудові. Статистичні дані щодо оскаржених рішень та наслідків оскарження.

2.3.4. Фінансовий контроль та аудит (Д. Калмиков), зокрема:

- проведені Рахунковою палатою України заходи щодо контролю за формуванням та використанням публічних фінансів, кількість виявлених порушень, у т.ч. тих, які можуть бути пов'язані із корупційними правопорушеннями, кількість матеріалів, переданих до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, результати їх розгляду;
- проведені Державною фінансовою інспекцією / Державною аудиторською службою перевірки, кількість виявлених порушень, у т.ч. тих, які можуть бути пов'язані із корупційними правопорушеннями, кількість матеріалів, переданих до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, результати їх розгляду.

2.3.5. Державні закупівлі (О. Лемєнов), зокрема:

- відповідність законодавства про державні закупівлі міжнародним стандартам;
- застосування антикорупційних процедур та контроль за здійсненням державних закупівель (в т.ч. проведення уповноваженими органами перевірок державних закупівель, кількість виявлених порушень, застосованих санкцій, матеріалів, переданих до правоохоронних органів та результати їх розгляду).

2.3.6. Доступ до інформації (О. Лемєнов), зокрема:

- відповідність законодавства про доступ до інформації міжнародним стандартам;
- практика застосування законодавства про доступ до інформації, у т.ч.:
- кількість поданих запитів про доступ до інформації;
- кількість задоволених запитів та запитів, задоволенні яких було відмовлено;
- кількість скарг, поданих до вищої посадової особи чи органу (у т.ч. задоволених та скарг, у задоволенні яких відмовлено);
- кількість скарг до суду (у т.ч. задоволених та скарг, задоволенні яких відмовлено);
- кількість скарг до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (у т.ч. задоволених та скарг, задоволенні яких відмовлено);
- дані щодо заходів реагування, у т.ч. щодо притягнення до відповідальності.

2.3.7. Запобігання корупції у приватному секторі (О. Лемєнов), зокрема:

- відповідність законодавства щодо запобігання корупції в приватному секторі міжнародним стандартам;
- практика застосування заходів із запобігання корупції в приватному секторі, у т.ч. кодексів поведінки, антикорупційних програм, внутрішнього контролю, створення умов для повідомлень про правопорушення та захисту викривачів.

РОЗДІЛ III. КРИМІНАЛІЗАЦІЯ КОРУПЦІЇ ТА ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ (М. Хавронюк)	241
3.1. Криміналізація корупції відповідно до міжнародно-правових стандартів	242
- включення до кримінального закону злочинів, передбачених Конвенцією ООН проти корупції, Кримінальною конвенцією про боротьбу з корупцією; - відповідність елементів складів злочинів міжнародним стандартам (об'єктивна сторона, суб'єктивна сторона, суб'єкт); - відповідальність юридичних осіб за корупцію; - достатність та ефективність санкцій за корупційні правопорушення; - конфіскаційний режим (конфіскація доходів та знарядь від злочинів, «еквівалентна конфіскація», конфіскація доходів у третіх осіб тощо), ефективність режиму управління майном, на яке накладено арешт; - імунітети та інші підстави для звільнення від відповідальності.	
3.2. Застосування кримінального закону, наявність ефективних процедур розслідування та розгляду кримінальних справ про корупційні злочини	313
3.3. Спеціально уповноважені інституції із виявлення та розслідування справ про корупційні злочини	320
- наявність законодавства, яке регулює статус та засади діяльності органу, повноваження органу, гарантії незалежності його діяльності; - відповідність стандартам процедур добору та звільнення керівника органу; - структура органу, кількість персоналу, його освіта та досвід; - тренінги для персоналу, регулярність та кількість персоналу, який пройшов підвищення кваліфікації; - загальний бюджет органу, процедура його формування, динаміка фінансування за останні 3 роки; - підзвітність і прозорість, в т.ч. обов'язкове періодичне звітування перед суспільством.	
3.4. Статистична інформація щодо застосування кримінального законодавства про боротьбу з корупцією Аналіз статистичних даних про результати діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції порівнянні з аналогічним періодом за минулі два роки	338
- кількість зареєстрованих кожним зі спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції повідомлень про кримінальні корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією; - кількість оперативно-розшукових справ, заведених спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, та їх результативність; - кількість осіб, щодо яких складено обвинувальні акти щодо вчинення ними кримінальних корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних з корупцією, а також протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією; - кількість осіб, щодо яких набрав законної сили обвинувальний вирок суду щодо вчинення ними кримінальних корупційних правопорушень, а також на яких накладено адміністративне стягнення за правопорушення, пов'язане з корупцією; - кількість осіб, щодо яких набрав законної сили виправдувальний вирок суду щодо вчинення ними відповідних правопорушень, а також щодо яких закрито відповідне адміністративне провадження без накладення стягнення; - відомості окремо за категоріями осіб, зазначених у частині першій статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», і за видами відповідальності	

- за корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією;
- кількість осіб, звільнених з посади (роботи, служби) у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційні правопорушення або правопорушення, пов'язані з корупцією, а також осіб, стосовно яких застосоване як основне/додаткове покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;
- відомості про розмір збитків і шкоди, завданих корупційними і та правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, стан та обсяги їх відшкодування;
- відомості про кошти та інше майно, одержані внаслідок вчинення корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією, конфісковані за рішенням суду, а також кошти у розмірі вартості незаконно одержаних послуг чи пілг, стягнені на користь держави;
- відомості про кошти та інше майно, одержані внаслідок корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією, повернуті в Україну з-за кордону, та розпорядилися;
- відомості про конфіскацію предметів та доходів від кримінальних корупційних правопорушень;
- відомості про співпрацю з відповідними органами інших держав, міжнародними організаціями і зарубіжними недержавними організаціями та укладені з ними угоди про співробітництво;
- діяльність підрозділів внутрішньої безпеки спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції; кількість повідомлень про вчинення правопорушень їх працівниками, результати розгляду таких повідомлень, притягнення працівників підрозділів внутрішньої безпеки до відповідальності.

РОЗДІЛ IV. МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО (Б. Малишев) 387

4.1. Участь України в міжнародно-правових інструментах з питань боротьби з корупцією 387

- 4.1.1.** Участь України в міжнародно-правових інструментах щодо боротьби з корупцією, зокрема, Конвенції ООН проти корупції, Кримінальній та Цивільній конвенціях про боротьбу з корупцією, Конвенції ОЕСР щодо боротьби з хабарництвом іноземних посадових осіб у ділових операціях, а також моніторингових механізмах, передбачених цими інструментами

4.2. Міжнародна співпраця та взаємна правова допомога 400

- 4.2.1.** Аналіз та порівняння статистичних даних щодо кількості одержаних/надісланих та виконаних/відмовлених у виконанні запитів про міжнародну правову допомогу:
- у зв'язку із розслідуванням кримінальних справ про корупційні правопорушення, у т.ч. щодо екстрадиції;
 - у зв'язку із пошуком, арештом, заморожуванням та конфіскацією коштів та іншого майна за межами України/ в Україні; сума коштів/майна, які були предметом такого запиту;
 - щодо коштів та іншого майна, повернутих до України/повернутих до іншої держави з України за результатами виконання запитів про міжнародну правову допомогу; сума коштів/ майна, які були повернуті.

РОЗДІЛ 1.

АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА

1.1. Політична воля щодо боротьби з корупцією

Політичну волю в антикорупційній сфері слід розглядати як здатність і бажання держави (в особі відповідних інституцій та окремих осіб) ефективно запобігати та протидіяти корупції.

Оскільки політична воля є суб'єктивною категорією, то єдиним способом її дослідження є аналіз тих процесів і явищ, в яких вона знаходить свій прояв. В Україні до числа таких процесів і явищ, передусім, варто віднести:

1) процес прийняття та якість політичних програмних документів у сфері антикорупції (Антикорупційна стратегія, Державна програма щодо реалізації Антикорупційної стратегії, Коаліційна угода в Парламенті тощо), об'єктивна оцінка стану їх виконання;

2) процес прийняття, удосконалення та загалом якість базового антикорупційного законодавства (спеціальний закон, законодавство, що передбачає відповідальність за корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією, діяльність уповноважених органів), а також галузевого законодавства, яке закріплює основні механізми запобігання корупції (у сфері державної служби, надання адміністративних послуг, державних закупівель, покращення доступу до публічної інформації, забезпечення прозорості фінансування партій тощо);

3) відповідність дій ключових носіїв політичної волі у сфері антикорупції (Парламент, Уряд, Президент, міністерства, НАЗК, Комітет ВР з питань запобігання та протидії корупції, Національна рада з питань антикорупційної політики тощо) пріоритетам, задекларованим у політичних програмних документах та відповідних законах, насамперед щодо утворення спеціалізованих антикорупційних інституцій та забезпечення їхньої нормальної діяльності;

4) ефективність діяльності спеціалізованих антикорупційних інституцій щодо протидії корупції: НАБ, САП, ДБР, НАЗК (в частині виявлення фактів правопорушень), НАВРУА, а також здійснення правосуддя у корупційних справах і справах про правопорушення, пов'язані з корупцією;

5) ефективність співпраці держави (в особі відповідних інституцій й посадових осіб) з громадськістю у питаннях запобігання корупції, прозорість антикорупційної діяльності влади для населення.

У підрозділах 1.1.1.–1.1.3. Альтернативного звіту будуть розглянуті основні питання, пов'язані зі змістом і якістю програмних документів Президента, КМ,

коаліції депутатських фракцій у ВР 8-го скликання та окремих парламентських партій, а також відповідність дій ключових носіїв політичної волі у сфері антикорупції задекларованим у цих програмних документах цілям.

Більш розгорнуте уявлення про сучасну політичну волю у сфері антикорупції має скластися після ознайомлення зі змістом всього Альтернативного звіту.

1.1.1. Пріоритетність питань боротьби з корупцією у програмних політичних документах Президента України та Кабінету Міністрів України

У 1997–2013 роках ключовим носієм політичної волі у сфері запобігання та боротьби з корупцією (принаймні, формально) був Президент України, який брав на себе роль визначення головних пріоритетів в антикорупційній сфері. Так, 10 квітня 1997 р. Указом Президента було затверджено «Національну програму боротьби з корупцією»; 24 квітня 1998 р. – «Концепцію боротьби з корупцією на 1998 – 2005 роки»; 11 вересня 2006 р. – «Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»; 21 жовтня 2011 р. – «Національну антикорупційну стратегію на 2011 – 2015 роки».

Задля втілення в життя зазначених стратегічних документів Уряд приймав власні програмні документи. Йдеться про «Державну програму щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки», а також низку планів заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією на поточний рік (щоправда, приймалися ці плани заходів, як правило, вже в середині р.)¹.

Водночас: 1) зазначені вище стратегічні документи не були результатом всебічного аналізу поточної ситуації з корупцією, не ґрунтувалися на фундаментальному аналізі попередніх зусиль у цій сфері, не узгоджувалися із загальноєвропейськими тенденціями у сфері подолання корупції, не враховували позитивного досвіду зарубіжних країн, а відтак були низької якості і не відповідали реальним потребам щодо запобігання корупції; 2) у 1998, 2002, 2004–2013 роках Уряд взагалі не затверджував відповідних щорічних планів заходів, що зводило його активність у цій сфері до мінімуму; 3) навіть ці, вочевидь неякісні програмні документи, практично не виконувалися Урядом й іншими інституціями; стан їх виконання (реалізації) та ефективності ніколи і ніким не аналізувався; підсумки не підбивалися.

Таким чином, діяльність Президента та Уряду у 1997–2013 роках варто охарактеризувати як перманентне імітування боротьби з корупцією (у вигляді

1 План заходів організаційного забезпечення реалізації у 1997 році Національної програми боротьби з корупцією затв. постановою КМ від 24 квітня 1997 р. №388; План заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, на 1999 рік, затв. постановою КМ від 10 травня 1999 р. №799; План заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, на 2000 рік, затв. постановою КМ від 3 липня 2000 р. №1050; План заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, на 2001 рік, затв. розпорядженням КМ від 6 травня 2001 р. №179-р; План заходів щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією на 2003 рік, затв. розпорядженням КМ від 15 травня 2003 р. №270-р.

«штампування» численних концепцій, стратегій, програм, планів тощо, які ніхто і не збирався реалізовувати).

У 2014 р. ситуація в цій сфері почала стрімко покращуватися. Так, 2 липня 2014 р. Урядом було затверджено **План першочергових заходів з подолання корупції**, який одразу ж почав втілюватися в життя: влада вживала реальних та дієвих заходів, почалося широке обговорення антикорупційної реформи з громадськістю, що дозволило почати розробку низки якісних нормативних документів, та забезпечити початок їх імплементації.

14 жовтня 2014 р. (у день прийняття нині чинного Закону «Про запобігання корупції») було затверджено **Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційну стратегію) на 2014–2017 роки**¹ (далі – Антикорупційна стратегія на 2014–2017 роки). Ця стратегія визначає пріоритети державної антикорупційної політики до 2018 р., реалізація яких має створити основу для подальших реформ. Вона є базовим програмним документом не лише для діяльності НАЗК, а й Парламенту, Уряду та інших інституцій у сфері протидії корупції.

На виконання Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки, а також належної імплементації нового базового антикорупційного законодавства (зокрема, законів «Про запобігання корупції» та «Про Національне антикорупційне бюро України» Урядом було розроблено та затверджено **Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки** (далі – Державна програма щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки).

Ця Програма передбачає конкретні завдання і заходи (із визначенням відповідальних суб'єктів, строків виконання, джерел фінансування тощо), згруповані в межах чотирьох напрямків:

- 1) формування та реалізація державної антикорупційної політики;
- 2) запобігання корупції;
- 3) покарання за корупцію;
- 4) формування негативного ставлення до корупції².

На думку розробників Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015 – 2017 роки, її виконання дасть змогу:

- забезпечити формування та реалізацію державної антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинники, які її обумовлюють, впровадити ефективний моніторинг та координацію

1 Антикорупційну стратегію на 2014–2017 роки вперше було затверджено не Указом Президента (як відбувалося це раніше), а спеціальним законом. Ця обставина мала б надавати додаткової «ваги» цьому програмному документу та забезпечувати максимальний рівень виконання передбачених нею заходів.

2 Про конкретні заходи, відповідальних за їх виконання суб'єктів та строки їх виконання можна дізнатися безпосередньо зі змісту Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015 – 2017 роки, а також із Додатку 1 до цього звіту.

реалізації антикорупційної політики незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства;

- зменшити вплив корупційних ризиків на діяльність органів законодавчої влади, посилити громадський контроль за їх діяльністю;

- створити ефективні механізми запобігання корупції, конфлікту інтересів, порушенню етичних стандартів поведінки та забезпечити контроль за дотриманням правил щодо доброчесності особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, іншими особами, утворити з цією метою НАЗК;

- посилити ефективність діяльності органів судової влади та системи кримінальної юстиції у переслідуванні осіб, які вчинили корупційні правопорушення, забезпечити ефективну роботу НАБ;

- сприяти усуненню корупційних передумов ведення бізнесу, сформувати нетолерантне ставлення бізнесу до корупції;

- розширити можливості для доступу до суспільно важливої інформації;

- сформувати в суспільстві ідеї нетерпимості до корупції, підвищити рівень довіри населення до влади;

- забезпечити виконання рекомендацій міжнародних антикорупційних моніторингових механізмів, зокрема у рамках моніторингового механізму Конвенції ООН проти корупції, Групи держав проти корупції (GRECO), Антикорупційної мережі ОЕСР для Східної Європи та Центральної Азії, імплементацію критеріїв у рамках виконання Плану дій з лібералізації візового режиму з ЄС та Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами – членами.

Проекти Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки та Державної програму щодо її реалізації пройшли досить широке обговорення з громадськістю, одержали позитивну оцінку вітчизняних експертів та міжнародних організацій. Ці стратегічні документи є якісними і такими, що дають можливість почати реалізацію ефективної антикорупційної політики.

Поряд із цим, чинна Антикорупційна стратегія (як і попередня) не ґрунтується на фундаментальному (всебічному) аналізі всіх попередніх зусиль у цій сфері (в Україні не проводилися ґрунтовні дослідження антикорупційної політики держави), а тому деякі її пріоритети визначені дещо на «інтуїтивному» рівні. Саме тому протягом 2016 р. НАЗК було вироблено низку пропозицій щодо внесення змін до Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки¹. Щоправда, розробці і цих пропозицій не передували ґрунтовні дослідження антикорупційної політики держави².

1 Див., зокрема: Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2016 рік // Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/zvity>. – С. 16.

2 Узагальнені показники щодо ступеня реалізації запланованих заходів, а також оцінка «реальних» досягнень у антикорупційній сфері порівняно з «очікуваними» наведені у підрозділі 1.1.3. Альтернативного звіту.

* * *

У 2016 р. в Україні функціонувало два склади Уряду¹, а тому в різні періоди цього року в Україні реалізовувалися дві різні Програми діяльності КМ, а також два Плани дій КМ на 2016 рік. Відтак, є потреба аналізувати всі ці чотири документи КМ окремо. Розглядати їх окремо слід ще й через те, що вони суттєво відрізняються між собою як запланованими заходами у сфері антикорупції, так і ступенем їх реалізації.

Так, у *Програмі діяльності КМ* (прем'єр-міністр – А. Яценюк), схваленій Парламентом *11 грудня 2014 р.*, серед основних цілей діяльності Уряду було названо й «нову антикорупційну політику», яка включала в себе заходи, спрямовані на: а) боротьбу з корупцією та очищення влади; б) реалізацію нової правоохоронної політики; в) реалізацію нової системи правосуддя².

До числа заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією та очищення влади, було віднесено:

- реалізацію антикорупційного законодавства;
- створення НАЗК як превентивного органу та НАБ як правоохоронного органу (I півріччя 2015 р.);
- моніторинг способу життя державних службовців (постійно);
- створення Єдиного електронного реєстру декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру державних службовців (2015 рік);
- проведення перевірки осіб, на яких поширюється дія Закону «Про очищення влади» (до кінця 2016 р.);
- відкриття інформації про кінцевих вигодонабувачів юридичних осіб та інформації про зареєстровані права на нерухоме майно (майнові реєстри) (2015 рік).

Інші розділи Програми також містили деякі заходи антикорупційного спрямування (йдеться, передусім, про заходи, що стосуються реформування системи державного управління та державних закупівель).

Попри те, що проект цієї Програми діяльності КМ не був обговорений з громадськістю, фахівці відзначали її високий антикорупційний потенціал³. Інша справа, наскільки цей потенціал вдалося реалізувати.

16 березня 2016 р. Урядом А. Яценюка було затверджено *План дій КМ на 2016 рік*, в якому Уряд запланував низку антикорупційних заходів, що мали б забезпечити досягнення дев'яти основних цілей у сфері антикорупції:

1 До 13 квітня 2016 р. в Україні функціонував «другий Уряд А. Яценюка», а починаючи з 14 квітня 2016 р. й дотепер – Уряд на чолі з В. Гройсманом.

2 Тут варто відзначити, що правоохоронна та судова реформи хоч і мають відношення до антикорупційної реформи, проте не є її складовими. Тому більшість цих заходів ми не відносимо до числа антикорупційних.

3 Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / Р. Г. Рябошапка, О. С. Хмара, А. В. Кухарук, М. І. Хавронюк, О. В. Калітенко; за заг. ред. А. В. Волошиної. – К., 2015. – С. 21.

- 1) удосконалення системи накладення арешту на активи, здобуті злочинним шляхом, та проведення їх спеціальної конфіскації;
- 2) створення якісно нового механізму виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів;
- 3) забезпечення функціонування НАВРУА;
- 4) запобігання незаконним операціям з арештованим у кримінальному процесі майном, підвищення ефективності такого арешту майна;
- 5) удосконалення порядку управління та повернення активів, отриманих у результаті корупційних та інших злочинів, відповідно до міжнародної практики;
- 6) забезпечення подання декларацій про активи високопосадовців в електронному вигляді і забезпечення вільного доступу до них громадськості;
- 7) забезпечення невідворотності притягнення до відповідальності вищих посадових осіб держави у разі скоєння ними злочину;
- 8) удосконалення практичного застосування механізмів захисту свідків;
- 9) зменшення можливостей для корупції шляхом посилення прозорості прийняття рішень та надання доступу до інформації.

У цілому цей План дій Уряду відповідав основним пріоритетам, визначеним у Державній програмі щодо реалізації Антикорупційної стратегії. Реалізація цього Плану дій тривала менше місяця, а тому у більш детальному аналізі його положень немає практичної потреби.

Програму діяльності Уряду В. Гройсмана схвалено Парламентом 14 квітня 2016 р. У розділі IV цього документу «Оновлення влади та антикорупційна реформа» йдеться про такі антикорупційні заходи:

- 1) запровадження ефективної системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- 2) запровадження моніторингу доходів та витрат осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- 3) запобігання конфлікту інтересів в діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- 4) забезпечення діяльності НАЗК та НАБ;
- 5) забезпечення прозорості державних реєстрів та баз даних;
- 6) забезпечення фінансування політичних партій та виборчих кампаній;
- 7) забезпечення розкриття інформації про кінцевих бенефіціарів;
- 8) забезпечення ефективного контролю за дотриманням вимог законодавства про доступ до публічної інформації;
- 9) подальше скорочення кількості адміністративних послуг, запровадження електронних технологій, сервісів відкритих даних для мінімізації необхідності

звернення громадян до державних органів, вдосконалення та регламентація адміністративних процедур з належним захистом прав громадян;

10) підвищення ефективності роботи антикорупційних підрозділів, створених в ОДВ та ОМС;

11) вдосконалення механізму антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів;

12) запровадження на парламентських виборах пропорційної виборчої системи з відкритими списками.

До числа антикорупційних заходів умовно можна віднести і задеклароване КМ забезпечення ефективної діяльності ДБР (складова реформи системи органів правопорядку).

Ця Програма діяльності Уряду є якісним програмним документом, який узгоджується з Угодою про коаліцію депутатських фракцій у ВР 8-го скликання «Європейська Україна», правильно визначає значну частину заходів, які мали б бути реалізовані у найкоротшій перспективі.

Проте, задекларовані в цій Програмі пріоритети не повною мірою узгоджуються із обов'язками, які покладалися на Уряд Антикорупційною стратегією на 2014–2017 роки та Державною програмою з її реалізації. Зокрема, в Програмі діяльності Уряду від 14 квітня 2016 р. серед напрямків діяльності не знайшлося місця для заходів, спрямованих на реалізацію таких завдань:

- створення інструментів отримання достовірної інформації щодо кількісних та якісних показників корупції¹;
- встановлення нових форм співпраці з громадськістю у формуванні та моніторингу реалізації державної антикорупційної політики;
- усунення корупціогенних чинників у діяльності представницьких органів влади²;
- створення прозорих засад лобіювання;
- посилення громадського контролю за прийняттям рішення виборними посадовими особами³
- підвищення рівня прозорості діяльності ВР та місцевих рад;
- запровадження механізмів дотримання етичних стандартів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

1 Ідеться, зокрема, про загальнонаціональну методiku оцінки рівня корупції відповідно до стандартів ООН, яку Уряд мав затвердити ще у грудні 2015 р.; забезпечення організації щорічних досліджень стану корупції на її основі; забезпечення проведення досліджень або замовлення проведення досліджень з проблем, пов'язаних із корупційними проявами у сферах, найбільш вражених корупцією, тощо.

2 Зокрема, проведення антикорупційної експертизи законів, що регулюють процедури проведення виборів.

3 Зокрема, шляхом запровадження механізму попереднього громадського обговорення суспільно важливих рішень.

- проведення перевірок на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- створення механізму захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривачів);
- сприяння прийняттю та реалізації законів «Про адміністративну процедуру» та «Про адміністративний збір»;
- імплементація стратегії подолання корупції у приватному секторі;
- формування у суспільстві негативного ставлення до корупції (виховання так званої «нульової толерантності» до корупції);
- підготовка нової (наступної) Антикорупційної стратегії (на підставі ґрунтовних досліджень у цій сфері).

Між тим, чинною Державною програмою щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки на КМ та ЦООВ, діяльність яких ним координується, покладається обов'язок вжиття низки заходів, спрямованих на реалізацію кожного із зазначених вище завдань.

27 травня 2016 р. Урядом В. Гройсмана затверджено **План пріоритетних дій Уряду на 2016 рік**.

Згідно з цим Планом одним зі стратегічних пріоритетів діяльності Уряду є «забезпечення верховенства права та протидія корупції»¹. У межах реалізації антикорупційної реформи (підрозділ 7 розділу V) у 2016 р. Уряд запланував:

1) утворити та забезпечити ефективне функціонування НАЗК, що передбачає здійснення таких заходів: а) матеріально-технічне забезпечення роботи НАЗК; формування апарату НАЗК, необхідного для виконання його функцій; б) забезпечення доступу НАЗК до інформаційних баз даних ОДВ та ОМС; в) затвердження та оприлюднення нової форми подання декларацій особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в електронному вигляді; г) створення та забезпечення функціонування системи контролю за встановленням обмежень і забезпечення прозорості та підзвітності фінансування політичних партій і виборчих кампаній, запровадження прямого державного фінансування діяльності політичних партій;

2) створити та забезпечити ефективний механізм виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, що передбачає здійснення таких заходів: а) проведення конкурсу з обрання Голови НАВРУА; б) формування штату, необхідного для ефективного виконання функцій НАВРУА; в) створення та забезпечення функціонування Єдиного державного реєстру активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні;

1 До розділу V цього Плану, що має назву «Забезпечення верховенства права та безпеки громадян, протидія корупції» Уряд відніс сім напрямків своєї діяльності у 2016 році: 1) розвиток підрозділів патрульної поліції; 2) спрощення процедур надання послуг у сфері Міністерства внутрішніх справ; 3) реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій; 4) розширення доступу до безоплатної правової допомоги та покращення її якості; 5) реформування системи примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб); 6) реформа пенітенціарної системи України; 7) антикорупційна реформа.

3) створити та забезпечити ефективне функціонування ДБР, що передбачає здійснення таких заходів: а) проведення конкурсу з обрання Директора ДБР та його заступників; б) формування штату, необхідного для ефективного виконання функцій ДБР; в) розроблення та подання КМ проектів актів, необхідних для початку діяльності ДБР¹.

План пріоритетних дій Уряду В. Гройсмана на 2016 рік (в частині антикорупційної реформи) є неякісним документом, оскільки:

- не враховує переважної більшості положень Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки та Державної програми з її реалізації. Фактично в ньому йдеться лише про 4–6% заходів, визначених згаданими документами як обов'язкових до виконання Урядом у 2015–2016 роках;

- не узгоджується з антикорупційними положеннями Програми діяльності Уряду, затвердженої ним же місяцем раніше. Програма діяльності Уряду мала б відображати основні пріоритети антикорупційної реформи, виходячи з положень Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки та Державної програми з її реалізації, а План пріоритетних дій Уряду – конкретизувати заходи, за рахунок яких Уряд у 2016 р. планував досягти цих пріоритетів. Натомість, зазначені вище документи не узгоджуються між собою як за формою², так і за змістом³. План пріоритетних дій Уряду на 2016 рік відтворює не більше 10% тих заходів, про які йдеться у Програмі діяльності Уряду і які мали б бути реалізовані вже у 2016 році;

- неправильно визначає місце опису антикорупційних заходів в загальній структурі Плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік. Зокрема, заходи з антикорупції не мають нічого спільного із розвитком підрозділів патрульної поліції; реформуванням пенітенціарної системи України і державної служби з надзвичайних ситуацій тощо, а тому не повинні описуватися в межах одного розділу. Запровадження та розвиток сервісних центрів МВС не просто не має нічого спільного з антикорупцією, а й є одним із проявів створення попереднім Урядом умов для розвитку корупції через ці сервіси. Їхнє існування суперечить чинному законодавству, адже адміністративні послуги повинні надаватися тільки через єдину систему ЦНАПів;

- не містить жодної ініціативи власне Уряду (заходів, не передбачених базовими стратегічними документами; заходів, що потребують більш дієвих дій

1 Детальніше про ці заходи та стан їх виконання див. підрозділ 1.1.3. та Додаток 4.

2 Так, у Програмі діяльності Уряду В. Гройсмана про антикорупційні заходи йдеться в межах розділу «Оновлення влади та антикорупційна реформа», а в Плані пріоритетних дій Уряду на 2016 рік – в межах розділу «Забезпечення верховенства права та безпеки громадян, протидія корупції».

3 Зміст усього Плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік в контексті антикорупції зводиться до створення та забезпечення ефективного функціонування трьох органів: НАЗК, НАВРУА та ДБР. Проте: а) згідно з Програмою діяльності цього Уряду створення та забезпечення ефективного функціонування ДБР є складовою реформи системи органів правопорядку (що загалом й правильно); б) про НАВРУА в Програмі діяльності Уряду не йшлося взагалі; в) НАЗК на той момент уже було створено.

чи рішень ніж передбачено ними; заходів, які потребують оперативної реакції саме на цьому етапі забезпечення антикорупційної реформи, тощо)¹.

В контексті програмних антикорупційних документів Уряду не можна не відзначити той факт, що під час реалізації Урядово-громадської ініціативи «Разом проти корупції» було розроблено *Заходи щодо запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади*, які 5 жовтня 2016 р. КМ затвердив розпорядженням №803-р. У документі перелічено 83 антикорупційних заходів, які найближчим часом мають бути реалізовані 15 міністерствами (72 заходи), Державною аудиторською службою (2 заходи), НАЗК (4 заходи) та ФДМ (5 заходів).

Позитивно оцінюючи будь-які антикорупційні ініціативи як громадськості, так і Уряду, варто все ж таки відзначити, що:

- перш ніж планувати будь-які «додаткові» антикорупційні заходи, варто переконатися, що основні антикорупційні заходи, які вже передбачено базовими політичними документами в цій сфері (Антикорупційна стратегія, Державна програма з її реалізації, Коаліційна Угода, Програма діяльності та План дій Уряду) будуть реалізовані вчасно та в повному обсязі. В цьому ж випадку має місце ситуація, коли Уряд, міністерства та інші ЦОВВ не виконали і половини основних антикорупційних заходів, але вже запланували низку «додаткових»²;

- документ не повною мірою узгоджується з приписами Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки та Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки;

- документом не визначено граничних термінів реалізації заходів (а тому він схожий на декларацію намірів);

1 Зокрема, говорячи про забезпечення ефективного функціонування НАЗК у першу чергу слід було вести мову про необхідність якнайшвидшого формування повного складу членів НАЗК.

У Плані немає жодного слова про здійснення Урядом (в особі МЮ) антикорупційної експертизи нормативно-правових актів (НПА) та їх проектів відповідно до положень ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції». Між тим, це надзвичайно ефективний механізм у запобіганні корупції шляхом мінімізації корупціогенних факторів у НПА та їх проектах. Натомість, МЮ фактично ним не користується: антикорупційна експертиза проектів НПА, що вносяться на розгляд Уряду, не об'єктивна та не ефективна; антикорупційна експертиза чинних НПА взагалі не проводиться, бо немає, навіть, відповідного щорічного плану; те саме стосується й антикорупційної експертизи підзаконних НПА, що підлягають державній реєстрації.

Дуже важливими, з точки зору запобігання та боротьби з корупцією, є й «внутрішня» (власна) протидія корупції в межах Уряду, окремих міністерств, інших ЦОВВ (інспекцій, агентств тощо), а також у підпорядкованих ним суб'єктах (територіальних підрозділах, підпорядкованих їм ДП, інститутах, академіях тощо). Ні для кого не секрет, що «в середині» Уряду, в міністерствах та інших ЦОВВ процвітає корупція (особливо це стосується тих міністерств, що мають відношення до розподілу значних ресурсів (фінанси, нерухомість, надра), мають значні повноваження відносно звичайних громадян (зокрема, МВС) та бізнесу (МЮ, Мінекономрозвитку тощо). Катастрофічною (з точки зору корупціогенності) є проблема у системі тих закладів (заклади охорони здоров'я, освітні заклади) чи підрозділів, що знаходяться в системі МОЗ, МОН та Мінсоцполітики.

В аналізованому Плані не передбачено й жодних заходів, спрямованих на виховання «нульової толерантності» до корупції у суспільстві. Між тим, саме Уряд (зокрема в особі міністра освіти і науки України) має найбільші можливості для поступового досягнення цієї мети.

2 Див. про це підрозділ 1.1.3.

- більшість «додаткових» антикорупційних заходів сформульовано таким чином, що, навіть, якщо їх не виконати, то однак можна буде прозвітуватися про їх виконання (формулювання починаються зі слів «Забезпечити», «Посилити», «Супроводжувати», «Зменшити», «Мінімізувати», «Проаналізувати», «Удосконалити», «Залучити», «Підвищити прозорість», «Спростити», «Запобігати», «Ліквідувати корупційні схеми» тощо).

Висновок: покладати великі надії на цей документ не варто.

Завершуючи обговорення програмних документів Уряду, варто відзначити, що нарізі триває обговорення проекту *Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду на період до 2020 року*.

В межах цього документу в контексті антикорупції Урядом поставлено амбітну мету – увійти до кінця 2020 року в ТОП-50 країн за Індексом сприйняття корупції (Transparency International)¹. Для її досягнення, як задумано Урядом, необхідно вирішити два основних завдання: 1) забезпечити ефективну, координовану та прозору систему роботи антикорупційних інституцій та Уряду; 2) створити добре організовану та незалежну систему, яка змінить негативне сприйняття з боку громадян.

Задля досягнення цієї мети та реалізації поставлених завдань Урядом у 2017–2020 роках планується:

- запровадити антикорупційні програми;
- забезпечити ефективну роботу превентивних антикорупційних підрозділів;
- забезпечити функціонування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- підвищити рівень стандартів доброчесності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, а також громадськості;
- удосконалити систему державного контролю за партійними фінансами;
- реалізувати реформу системи виконання судових рішень;
- реалізувати реформу системи пробації та ресоціалізації;
- забезпечити рівний доступ до правосуддя та правової допомоги².

З нашої точки зору, в контексті антикорупційних ініціатив проект Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду на період до 2020 року потребує доопрацювання, адже не повною мірою узгоджується з базовими програмними

1 Наразі (за результатами оцінювання стану справ у 2016 році) у всесвітньому рейтингу Індeksu сприйняття корупції (CPI) Україні посідає 131 місце (29 балів зі 100 можливих) зі 176 країн, в яких проводилася така оцінка. На одному рівні з Україною перебувають такі країни як Росія, Молдова, Парагвай, Непал та Іран.

2 Обговорення проекту Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року / КМ // Урядовий портал (єдиний веб-портал ОВВ). – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249634799&cat_id=244828445.

документами в цій сфері, визначає не всі пріоритети, а в окремих випадках закріплює заходи, які вже реалізовано (наприклад, Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування вже функціонує, а система державного контролю за партійними фінансами удосконалена ще у 2015 році і наразі потребує лише незначного доопрацювання).

Роль Президента П. Порошенка в контексті антикорупційної реформи в 2014–2016 роках можна охарактеризувати як процес безперервних голосливих обіцянок та імітації активності¹. До числа здобутків чинного Президента можна віднести хіба що факт створення 14 жовтня 2014 р. Національної ради з питань антикорупційної політики. Проте, перше засідання цього консультативно-дорадчого органу при Президентові відбулося лише через рік (6 жовтня 2015 р.), а за весь період його функціонування відбулося лише чотири засідання. Вплив же цього органу (як і Президента) на формування та реалізацію антикорупційної політики держави є мізерним².

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ.

1. Політична воля в антикорупційній сфері – це здатність і бажання держави (в особі відповідних інституцій та окремих осіб) ефективно запобігати корупції. Назовні вона проявляється у процесах та явищах, які дозволяють робити висновки про її справжність чи несправжність, наявність чи відсутність, а також силу чи слабкість.

2. У 1997–2013 роках ключовим носієм політичної волі у сфері запобігання та боротьби з корупцією формально був Президент, який брав на себе роль визначення головних пріоритетів в антикорупційній сфері. Уряд же позиціював себе (переважно в особі МЮ) як основного виконавця більшості заходів, спрямованих на втілення в життя цих пріоритетів. Стратегічні документи у сфері антикорупції були низької якості, не відповідали реальним потребам щодо запобігання корупції і практично не виконувалися.

1 Детальніше про це див., наприклад: Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / Р. Г. Рябошапка, О. С. Хмара, А. В. Кухарук, М. І. Хавронюк, О. В. Калітенко; за заг. ред. А. В. Волошиної. – К., 2015. – С. 23–25.

Не менш показовою за формою та пустою за змістом була «епопея», пов'язана із запуском електронного декларування у 2016 році, а також обіцянками повернути все «награбоване режимом Януковича» (див., наприклад: <http://www.president.gov.ua/news/prezident-zaklikav-kerivnika-transparency-international-spri-37315>; http://www.transparency.org/news/pressrelease/transparency_international_calls_on_ukraine_president_to_fulfill_his_anti_co; <http://www.president.gov.ua/news/komentar-prezidenta-povnocinnee-elektronne-deklaruvannya-akti-37847>; http://www.transparency.org/news/pressrelease/ukraine_must_certify_e_declaration_anti_corruption_tool_to_make_it_effectiv; <https://www.facebook.com/petroporoshenko/photos/a.474415552692842.1073741828.474409562693441/838878889579838/?type=3&theater>).

2 Детальніше про це див. підрозділи 1.1.3. та 1.6. цього звіту.

Діяльність Президента та Уряду у 1997–2013 роках варто охарактеризувати як перманентне імітування боротьби з корупцією.

3. У 2014 р. ситуація з політичною волею в антикорупційній сфері почала стрімко покращуватися, адже було прийнято низку надзвичайно важливих і якісних базових і стратегічних документів у цій сфері.

У 2014 р. відбувся і принциповий перерозподіл «ролей» різних суб'єктів державної влади у формуванні та реалізації антикорупційної політики. Ключовим носієм політичної волі у сфері запобігання корупції став Парламент¹, а починаючи з 15 серпня 2016 р. за формування та реалізацію антикорупційної політики відповідає НАЗК.

Реальний вплив Президента П. Порошенка² на антикорупційну політику в 2014–2016 роках виявився мінімальним.

4. Чинна Програма діяльності Уряду від 14 квітня 2016 р. є якісним програмним документом, який у цілому правильно визначає значну частину тих заходів (напрямків), які мали б бути реалізовані у найкоротшій перспективі. Проте, задекларовані в ній пріоритети не повною мірою узгоджуються із тими обов'язками, які покладалися на Уряд Антикорупційною стратегією на 2014–2017 роки та Державною програмою з її реалізації.

5. План пріоритетних дій Уряду на 2016 рік від 27 травня 2016 р. є неякісним стратегічним документом, який не враховує переважної більшості положень Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки та Державної програмою з її реалізації; не узгоджується з антикорупційними положеннями Програми діяльності Уряду; неправильно визначає місце опису антикорупційних заходів в загальній структурі Плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік і не містить жодної власної ініціативи Уряду³.

6. У 2017 р. необхідно забезпечити максимально можливе виконання всіх антикорупційних заходів, які випливають із Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки, та конкретизовані у Державній програмі щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015 – 2017 роки, а також забезпечити перегляд чинної Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки для найкращої реалізації положень останньої (НАЗК та Уряд).

На основі аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки, НАЗК слід розробити нову Антикорупційну стратегію.

1 Парламент не тільки затвердив Антикорупційну стратегію на 2014–2017 роки, а й надалі визначатиме засади антикорупційної політики (Антикорупційну стратегію) (ч. 1 ст. 18 Закону «Про запобігання корупції»).

2 Не беручи його до уваги як суб'єкта, здатного суттєво впливати на рішення Парламенту (у т.ч. через фракцію політичної партії «Блок Петра Порошенка «Солідарність»).

3 На етапі розробки цього Плану представники громадськості (зокрема, і ЦППР) надсилали свої рекомендації щодо його удосконалення, проте представники Уряду їх не сприйняли.

7. При розробці антикорупційних положень Програми діяльності Уряду слід виходити як з положень чинних Антикорупційної стратегії та Державної програми з її реалізації, так і коректно виписаних обов'язків влади, викладених у Коаліційній угоді.

При підготовці Плану дій Уряду слід пам'ятати, що він має бути спрямований на реалізацію пріоритетів (у т.ч. антикорупційних), визначених у Програмі діяльності Уряду.

1.1.2. Місце та значення питання боротьби з корупцією у програмних документах політичних партій та угоді про створення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України

26 жовтня 2014 р. відбулися позачергові вибори народних депутатів України, за результатами яких до Парламенту пройшло шість партій: «Народний фронт», «Блок Петра Порошенка «Солідарність», «Об'єднання «Самопоміч», «Опозиційний блок», «Радикальна Партія Олега Ляшка» та «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина».

Щоб зрозуміти, з якими ж антикорупційними ідеями прийшли в Парламент ці партії, є сенс коротко охарактеризувати їхні **програми**.

Так, у розділі «Політичний розвиток» Програми політичної партії *«Народний фронт»*, фракція якої є найчисленнішою в Парламенті, зазначається, що з метою більш ефективної протидії корупції партія ініціює оновлення антикорупційного законодавства та запровадження нових антикорупційних практик, зокрема: створення незалежного антикорупційного органу з широкими повноваженнями; запровадження декларування чиновниками, політиками, суддями тощо як доходів, так і витрат, із обов'язковою перевіркою цих відомостей; залучення громадськості до процесу антикорупційного моніторингу. Серед заходів антикорупційної політики названо також: розкриття структури власності підприємств до кожного конкретного вигодонабувача, зменшення кількості дозволів, контролюючих органів і перевірок тощо¹.

Програма партії *«Блок Петра Порошенка «Солідарність»* містить спеціальний підрозділ з назвою «Боротьба із корупцією», яка визначена як пріоритетне завдання влади. Основою викорінення корупції має стати загальна нетерпимість суспільства до будь-яких виявів корупції. Подолання корупції можливе за умови публічності діяльності органів влади, спрощення дозвільних процедур, максимального надання послуг електронними засобами зв'язку, гідної оплати праці чиновників та невідворотності покарань за корупційні діяння. Доходи та витрати чиновників мають бути публічними. Майно, походження якого відповідна особа не може пояснити, підлягає конфіскації. Впровадження моніторингу діяльності чиновників є елементом постійного контролю над

1 Програма політичної партії «Народний фронт» // Сайт політичної партії «Народний фронт». – Режим доступу: <http://nfront.org.ua/program>.

ними, і такий моніторинг відбуватиметься шляхом зовнішнього аудиту органів влади та існування процедури перевірки на доброчесність усіх чиновників. Боротися із корупцією мають спеціально уповноважені органи. НАБ має займатися попередженням, виявленням, припиненням та розкриттям корупційних злочинів, а НАЗК – розробкою стратегічних документів та наглядом¹. Про боротьбу з корупцією згадується й у підрозділах 4.2. та 7.1. цієї Програми в контексті необхідності викоринення корупції в економіці та освіті.

В Антикризисній програмі політичної партії *«Опозиційний блок»*, що має назву «11 кроків до миру та розвитку», визначено кілька заходів, вжиття яких, на думку її представників, дозволило б викоринити корупцію в Україні: ліквідувати тендерну мафію; забезпечити доступність адміністративних послуг; захистити бізнес від бюрократичного свавілля; провести реформу судової влади, зробити українські суди незалежними від політиків.

У програмі діяльності політичної партії *«Об'єднання «Самопоміч»*² в контексті антикорупції говориться лише про те, що вона відстоюватиме: дерегулювання, боротьбу з корупцією та монополіями; створення незалежного органу для розслідування високопосадової корупції³.

Про конкретні антикорупційні заходи у Програмі діяльності політичної партії *«Радикальна Партія Олега Ляшка»* взагалі не йдеться. У підрозділі ж з назвою «Корупцію – на вила» лише наведено кілька популістських лозунгів абстрактного характеру, наприклад: «Українцям більше не потрібно буде давати хабарі», «Радикальна партія знищить хабарництво», «Запрацює система контролю видатків – нехай кожен чиновник доведе легальність свого майна», «Усунемо олігархів від керівництва державними підприємствами, а значить – і від розкрадання прибутків цих підприємств», «Олігархи доплатять за копіячану приватизацію підприємств, які приносять їм надприбутки», тощо⁴. Досить умовно до конкретних антикорупційних заходів можна віднести обіцянку запровадити «техніку провокування хабарів із негайним затриманням і покаранням хабарника». Проте, як відомо, така «техніка» суперечить міжнародним стандартам у сфері кримінального судочинства, а в Україні визнається злочином (ст. 370 КК України).

Найбільшу кількість антикорупційних заходів передбачено у Програмі діяльності найменшої парламентської партії – партії *«Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»*. Зокрема, у розділі 2, що має назву «Перемога

1 Програма політичної партії «Блок Петра Порошенка «Солідарність» // Сайт політичної партії «Блок Петра Порошенка «Солідарність». – Режим доступу: http://solydarnist.org/wp-content/uploads/2015/12/programa_solidarnist.pdf.

2 Програма Політичної партії «Об'єднання «Самопоміч» // Сайт політичної партії «Об'єднання «Самопоміч». – Режим доступу: http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/09/program_OS.pdf.

3 Про який саме орган (НАБ чи ДБР) йдеться у цій програмі визначити важко. Можна хіба що припустити, що йдеться про НАБ, адже на момент проведення передвиборчої агітації (а програма готувалася саме під позачергові вибори до Парламенту 2014 р.) ідея про створення ДБР була ще на концептуальному рівні.

4 Програма Політичної партії «Радикальна Партія Олега Ляшка» // Сайт політичної партії «Радикальна Партія Олега Ляшка». – Режим доступу: <http://liashko.ua/program>.

над корупцією та люстрація», йдеться про такі антикорупційні заходи: проведення справжньої та безкомпромісної люстрації; ухвалення закону про проведення виборів до Парламенту за пропорційною системою; забезпечення, щоб чиновники та депутати декларували не лише свої доходи, а й витрати; розробка та ухвалення закону, за яким кожен чиновник та його родина будуть зобов'язані довести легальність походження свого майна (той, хто не пройде перевірку, буде звільнений, а його майно – конфісковане); запровадження максимально суворой кримінальної відповідальності за корупцію; унеможливлення призначення на посади осіб, які не позбулися власного бізнесу; створення незалежного від жодного державного органу НАБ; запровадження механізму приватного обвинувачення; відкриття універсамів «адміністративних послуг»; істотне скорочення чисельності працівників державних органів і прийняття на службу за відкритими конкурсами; забезпечення невідворотності кримінальної відповідальності за незаконне відшкодування ПДВ¹.

27 листопада 2014 р. голови депутатських фракцій політичних партій «Народний фронт», «Блок Петра Порошенка «Солідарність», «Об'єднання «Самопоміч», «Радикальна Партія Олега Ляшка» та «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»² підписали **Угоду про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України восьмого скликання «Європейська Україна»** (далі – Коаліційна угода).

У преамбулі до Коаліційної угоди її учасники пообіцяли провести реформи, націлені на забезпечення європейської якості життя для громадян України, сталого розвитку суспільства, подолання бідності, розбудову конкурентоспроможної економіки, встановлення сприятливих умов для ведення бізнесу, зменшення безробіття, створення нових робочих місць, здобуття енергонезалежності, розвиток громадянського суспільства та гарантування свободи слова, боротьбу з корупцією та відновлення правосуддя, розвиток освіти і науки, культури та духовності.

Ураховуючи, що згідно з ч. 8 ст. 83 Конституції коаліція депутатських фракцій у ВР вносить пропозиції Президенту щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також щодо кандидатур до складу КМ, є підстави стверджувати, що Коаліційна угода є (або, принаймні, має бути) нічим іншим як спільним планом дій Парламенту та Уряду.

У розділі III Коаліційної угоди «Оновлення влади та антикорупційна реформа» визначено антикорупційні пріоритети, які влада (Парламент та Уряд) зобов'язувалася реалізувати в 2015–2016 роках, а саме:

- 1) забезпечення діяльності НАБ;
- 2) утворення НАЗК;

1 Програма Політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» // Сайт політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина». – Режим доступу: file:///C:/Users/office/Desktop/%D0%97%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B0%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F/programa_2014_1-1.pdf.

2 Тобто всі, крім голови депутатської фракції політичної партії «Опозиційний блок».

3) запровадження процедури перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

4) ліквідація корупційних схем у державному секторі;

5) забезпечення прозорості фінансування партій та виборчих кампаній згідно з рекомендаціями GRECO;

6) запровадження стандартів «відкритих даних»: оприлюднення органами влади наборів даних, придатних для подальшої автоматизованої обробки;

7) забезпечення через мережу Інтернет вільного доступу до інформації про земельні ділянки, у т.ч. про володільців прав на них;

8) утворення (визначення) незалежного органу державного нагляду у сфері забезпечення права на доступ до публічної інформації;

9) законодавче встановлення заборони ОДВ та ОМС вимагати від фізичних та юридичних осіб інформацію, якою держава вже володіє або яку ці особи надавали раніше.

До позитивних моментів, пов'язаних із Коаліційною угодою, слід віднести те, що:

- у роботі над її проектом мала можливість взяти участь і громадськість (зокрема у форматі громадської ініціативи «Реанімаційний пакет реформ»), значну частину рекомендацій якої було враховано в остаточній редакції угоди;

- перші п'ять визначених у ній антикорупційних ініціатив станом на кінець 2014 р., дійсно, були найбільш важливими у контексті започаткування повномасштабної реалізації антикорупційної реформи.

Проте, оцінити антикорупційні ініціативи, виписані у Коаліційній угоді, як скоординовану систему дій Парламенту та Уряду, спрямованих на успішну реалізацію *всієї* Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки (Державної програми з її реалізації на той момент ще не було), на жаль, не можна.

З одного боку, до числа надзвичайно важливих завдань у антикорупційній сфері (поряд із зазначеними у пунктах 1–5 розділу III Коаліційної угоди) варто було б віднести низку інших пріоритетів (створення інструментів отримання достовірної інформації щодо кількісних та якісних показників корупції; усунення корупціогенних чинників у діяльності представницьких органів влади; створення прозорих засад лобіювання; посилення громадського контролю за прийняттям рішення виборними посадовими особами; запровадження механізмів дотримання етичних стандартів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; створення механізму захисту викричачів; формування в суспільстві негативного ставлення до корупції та багато інших).

З іншого боку, у пунктах 6–9 розділу III Коаліційної угоди визначено хоч і необхідні заходи, але не першочергові. Ці заходи, як правило, мають вторинне (або побічне) значення для успішності антикорупційної реформи.

Крім того, кінцевий термін антикорупційних заходів, передбачених Коалі-

ційною угодою, вичерпуються 2016 роком, що дещо ускладнює розуміння того, якими пріоритетами влада керуватиметься у 2017–2018 роках.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ.

1. Щодо запланованих антикорупційних заходів програми парламентських партій суттєво відрізняються між собою за формою і змістом.

При цьому жодну з програм парламентських партій (в контексті запланованих антикорупційних заходів) станом на 2014 рік не можна визнати результатом ґрунтовного аналізу міжнародних зобов'язань України в антикорупційній сфері, наданих їй міжнародними інституціями рекомендацій (зокрема рекомендацій ГРЕКО, підготовлених за результатами проведення трьох раундів оцінювання по Україні, і рекомендацій в рамках моніторингу Стамбульського плану дій з питань боротьби з корупцією ОЕСР), та поточної ситуації в країні (аналіз формування та реалізації антикорупційної політики, визначення ключових проблем у цій сфері тощо).

Антикорупційні положення програм переважної більшості парламентських партій є своєрідним балансуванням між власним інтуїтивним баченням проблем корупції (а отже й шляхів їх вирішення) та боротьбою за прихильність громадян на виборах. Тому деякі із заходів, а інколи й усі мають скоріше популістський, ніж змістовний характер.

Під кутом зору запланованих антикорупційних заходів більш-менш змістовними можна визнати лише програми трьох парламентських партій («Народний фронт», «Блок Петра Порошенка «Солідарність» та «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»). Антикорупційні положення програм партій «Опозиційний блок» та «Об'єднання «Самопоміч» є надто лаконічними, а партії «Радикальна Партія Олега Ляшка» – неконкретними.

Попри зазначене вище, серед антикорупційних пріоритетів різних парламентських партій є й деякі спільні ідеї. Зокрема, чотири з шести парламентських партій («Народний фронт», «Блок Петра Порошенка «Солідарність», «Об'єднання «Самопоміч», «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина») у своїх програмах вели мову про потребу створення незалежного антикорупційного органу; у програмах трьох політичних партій («Народний фронт», «Блок Петра Порошенка «Солідарність» та «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина») йдеться про потребу запровадження прозорого та ефективного декларування доходів і витрат чиновників, а ще трьох («Народний фронт», «Опозиційний блок» та «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина») – про дерегуляцію і оптимізацію надання адміністративних послуг.

2. При розробці програми партії та формулюванні антикорупційних пріоритетів партії її представникам слід виходити з поточної ситуації з корупцією в країні, міжнародних зобов'язань України в антикорупційній сфері та наданих

їй рекомендацій міжнародними інституціями, а також змісту чинних Антикорупційної стратегії та Державної програми з її реалізації.

3. Коаліційна угода від 27 листопада 2014 р. під кутом зору антикорупційних ініціатив є якісним стратегічним документом, який станом на кінець 2014 р. передбачав вжиття дійсно найбільш важливих заходів, що відкривало двері для повноцінної реалізації антикорупційної реформи.

Проте, якби її розділ III був результатом якісного опрацювання положень Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки та оцінки існуючої ситуації з корупцією в країні, то вона могла б бути набагато якіснішою.

4. Під час визначення антикорупційних пріоритетів у Коаліційній угоді представникам політичних сил бажано керуватися не інтуїцією, а вимогами чинних Антикорупційної стратегії та Державної програми з її реалізації (виняток – прийняття рішення про концептуальну зміну курсу в антикорупційній політиці держави).

Коаліційна угода, з одного боку, має бути своєрідним узгодженим (спільним) планом дій нової влади (в ній мають знаходити відображення ті ідеї, про які йдеться у Програмах відповідних партій), а, з іншого, – відображати чітко розуміння того, що саме на цьому конкретному етапі слід робити у кожній сфері (у т.ч. в антикорупційній).

1.1.3. Відповідність дій ключових носіїв політичної волі задекларованим у програмних документах пріоритетам

Для формування загальної картини щодо реалізації у 2015–2016 роках програмних документів в антикорупційній сфері перш за все наведемо узагальнюючу інформацію про стан виконання Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки, Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки, Коаліційної угоди, Програми діяльності Уряду та Плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік¹.

Стан реалізації Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки

Положеннями Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки визначено чотири напрями діяльності влади в антикорупційній сфері: 1) формування та реалізація державної антикорупційної політики; 2) запобігання корупції; 3) покарання за корупцію; 4) формування негативного ставлення до корупції².

В межах цих напрямів визначено 10 ключових проблем, які потребують

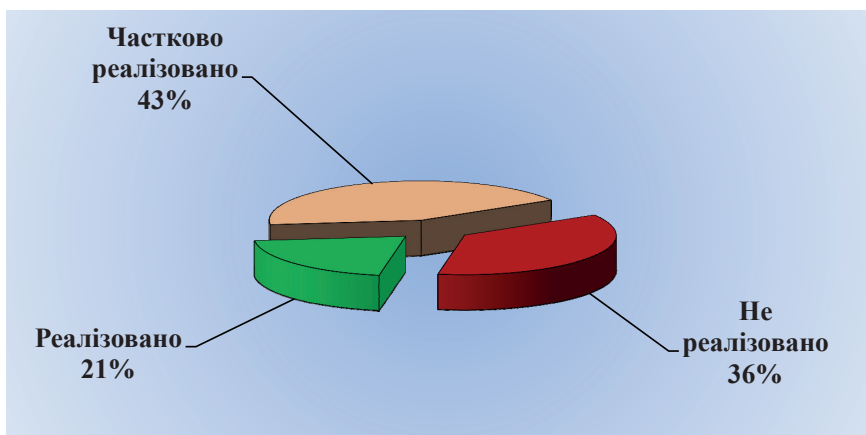
1 Інформація наводиться станом на 1 березня 2017 р.

2 Про конкретні заходи, відповідальних за їх виконання суб'єктів та строки їх виконання можна дізнатися безпосередньо зі змісту Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015 – 2017 роки, а також із Додатку 1 до цього звіту.

вирішення у 2014–2017 роках, та сформульовано 10 цілей, досягнення яких мало би повністю чи частково вирішити описані проблеми. Щодо кожної з цілей сформульовано низку антикорупційних заходів (як правило, комплексного характеру¹). Загалом, Антикорупційна стратегія на 2014–2017 роки налічує 44 комплексних антикорупційних заходів, реалізація яких має забезпечити досягнення усіх згаданих цілей і вирішення згаданих проблем.

За нашими підрахунками, із 44 антикорупційних заходів, визначених Антикорупційною стратегією на 2014–2017 роки, наразі повністю виконано 9, частково – 19, і не виконано – 16 (див. діаграму 1).

Діаграма 1. Стан реалізації антикорупційних заходів, передбачених Антикорупційною стратегією

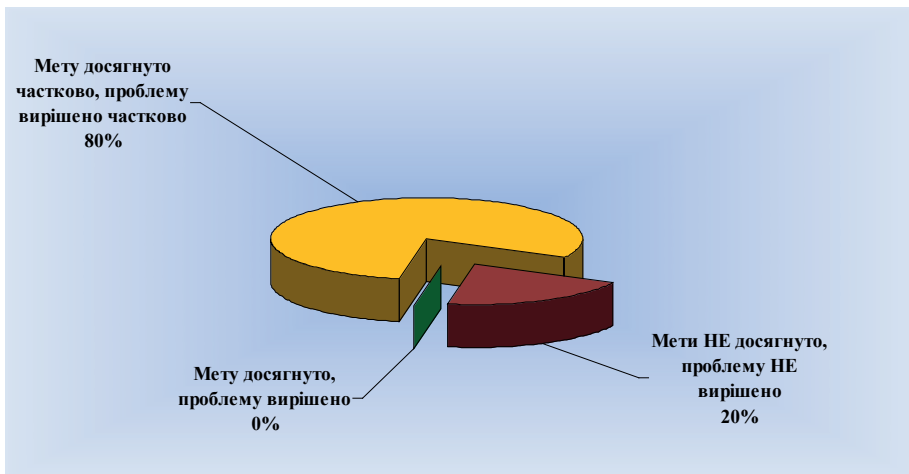


Отже, жодної із поставлених цілей повною мірою не досягнуто (для досягнення жодної з 10 цілей не реалізовано усіх відповідних антикорупційних заходів). Із цього випливає, що станом на 1 березня 2017 р. жодної проблеми, про які йдеться в Антикорупційній стратегії на 2014–2017 роки, не вирішено.

Двох цілей не досягнуто взагалі («Запобігання корупції у діяльності органів виконавчої влади» та «Запобігання корупції у судовій системі та органах кримінальної юстиції»), а інших восьми – частково («Формування та реалізація державної антикорупційної політики», «Запобігання корупції у представницьких органах влади», «Створення доброчесної публічної служби», «Запобігання корупції у сфері державних закупівель», «Запобігання корупції у приватному секторі», «Доступ до інформації», «Покарання за корупцію», «Формування негативного ставлення до корупції»). Аналогічна ситуація – зі станом вирішення відповідних проблем.

¹ Йдеться про те, що кожен такий захід включає в себе реалізацію низки інших заходів, які є складовими цього більш загального заходу.

Діаграма 2. Ступінь вирішення антикорупційних проблем



Стан реалізації Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки

На відміну від Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки, Державна програма щодо її реалізації не тільки формулює сфери, завдання та антикорупційні заходи, а й визначає граничні терміни їх реалізації та суб'єктів, які за це відповідають. Це дозволяє не лише наводити узагальнені показники ступеня реалізації антикорупційної реформи, а й робити висновки щодо вчасності вжиття заходів, суб'єктів, винних в їх невжитті чи невчасному вжитті. Тому Державна програма щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки наразі є найінформативнішим документом у сфері реалізації антикорупційної реформи.

У цьому документі, як і в Антикорупційній стратегії на 2014–2017 роки, йдеться про чотири базових напрями діяльності влади в антикорупційній сфері, в межах яких сформульовано 27 завдань. З метою виконання останніх Державною програмою визначено 85 антикорупційних заходів, переважна більшість з яких складається з низки більш конкретних заходів. У цілому встановлено обов'язок різних суб'єктів виконати 207 конкретних антикорупційних заходів протягом 2015–2017 років¹.

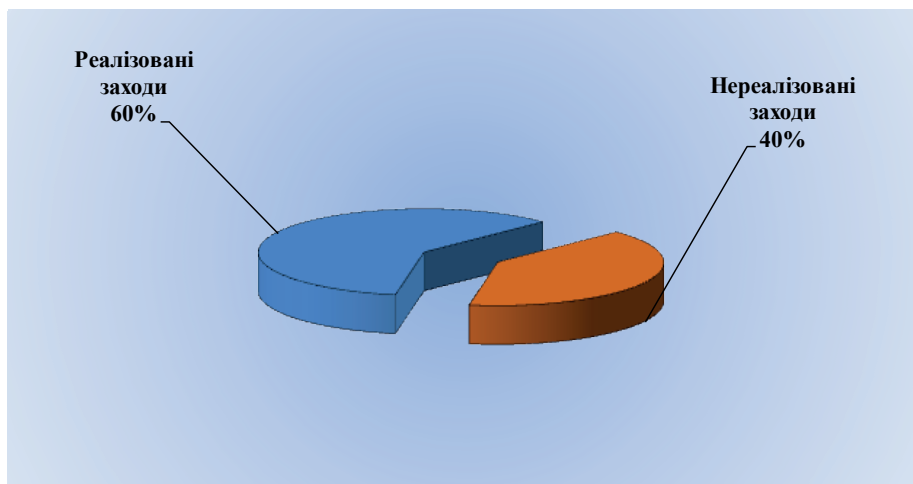
Наведемо узагальнену інформацію про стан справ з реалізацією Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки, що дозволить скласти уявлення про стан антикорупційної реформи в цілому.

На сьогодні реалізовано лише 124 із 207 запланованих антикорупційних заходів, а отже є всі підстави стверджувати, що загальний рівень реалізації Державної програми становить не більше 60% (детальніше про це див.

¹ Детальніше про це див. Додаток 1.

Додаток 1). Між тим, станом на 1 березня 2017 р. мало бути реалізовано 192 із 207 запланованих заходів, тобто 93%.

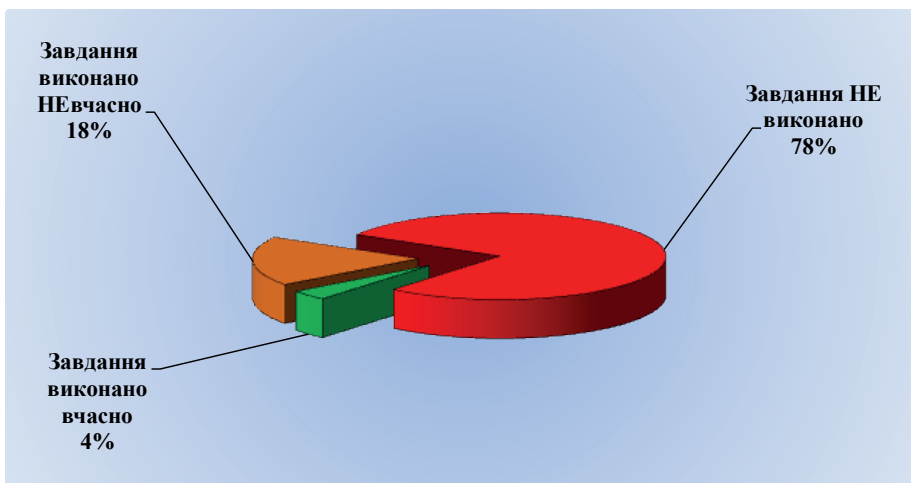
Діаграма 3. Загальний стан реалізації Державної програми



Наразі за жодним із чотирьох напрямків антикорупційної діяльності влади не виконано усі заплановані заходи, хоча станом на 1 березня 2017 р. за двома напрямками («Покарання за корупцію» та «Формування негативного ставлення до корупції») всі заходи вже мали бути вжиті, а поставлені завдання – вирішені.

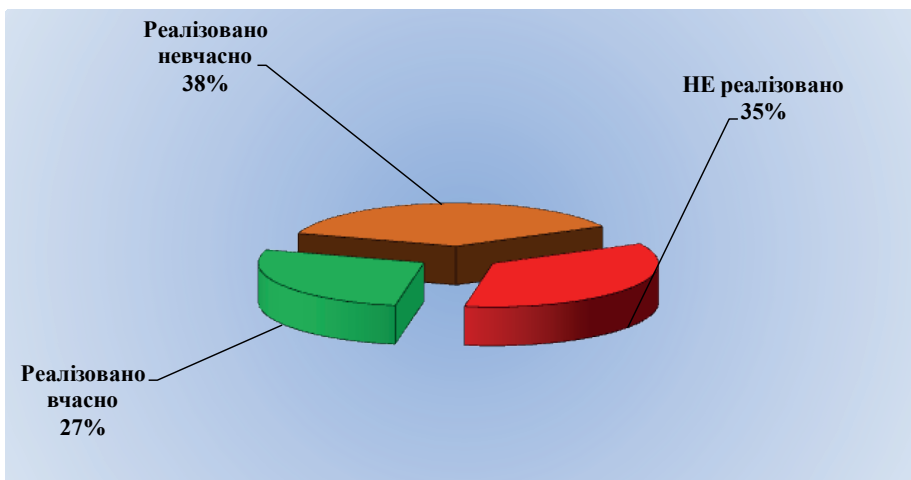
Із 27 завдань, які планувалося вирішити у 2015–2017 роках, в повному обсязі виконано лише 6 (22%) (усі за напрямком «Запобігання корупції»): 1) створення прозорих засад фінансування проведення виборів, діяльності політичних партій; 2) реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; 3) створення ефективної системи виявлення, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; 4) створення ефективної системи фінансового контролю; 5) запровадження механізмів дотримання етичних стандартів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 6) усунення корупційних чинників у процедурах державних закупівель. При цьому вчасно було вирішено лише перше з них (детальніше про це див. Додаток 1 та Діаграму 4). Між тим, станом на 1 березня 2017 р. повною мірою мало бути виконано 19 таких завдань (70%).

Діаграма 4. Стан вирішення завдань, передбачених Державною програмою



Переходячи від інформації про загальний стан реалізації Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки до інформації про ті заходи, які вже мали бути виконані, але через певні причини залишилися невиконаними, зазначимо, що станом на 1 березня 2017 р. мало бути реалізовано 192 із 207 визначених у Програмі заходів. Реально ж виконано 124. При цьому вчасно реалізовано лише 52 заходи (детальніше про це див. Додаток 1 та Діаграму 5).

Діаграма 5. Інформація про стан виконання передбачених Державною програмою антикорупційних заходів, які мали бути реалізовані до 1 березня 2017 р.



Отже, вчасно реалізується лише п'ята частина усіх запланованих заходів. Щоб зрозуміти, хто винен у тому, що більшість виконаних заходів реалізовано невчасно, а майже половина з них не реалізована взагалі, слід ознайомитися з інформацією, наведеною у Додатку 1.

Стан реалізації антикорупційних положень Коаліційної угоди

Під кутом зору антикорупційного потенціалу Коаліційна угода від 27 листопада 2014 р. є якісним документом, який станом на кінець 2014 р. передбачав вжиття дійсно найбільш важливих антикорупційних заходів. При цьому всі ці заходи вже мали бути реалізовані (останній у II кварталі 2016 р.).

П'ять найважливіших антикорупційних заходів визначено пунктами 1–5 розділу III Коаліційної угоди: забезпечення діяльності НАБ; утворення НАЗК; запровадження процедури перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; ліквідація корупційних схем у державному секторі; внесення до законодавства змін з метою забезпечення прозорості фінансування партій та виборчих кампаній згідно з рекомендаціями GRECO (див. Додаток 2).

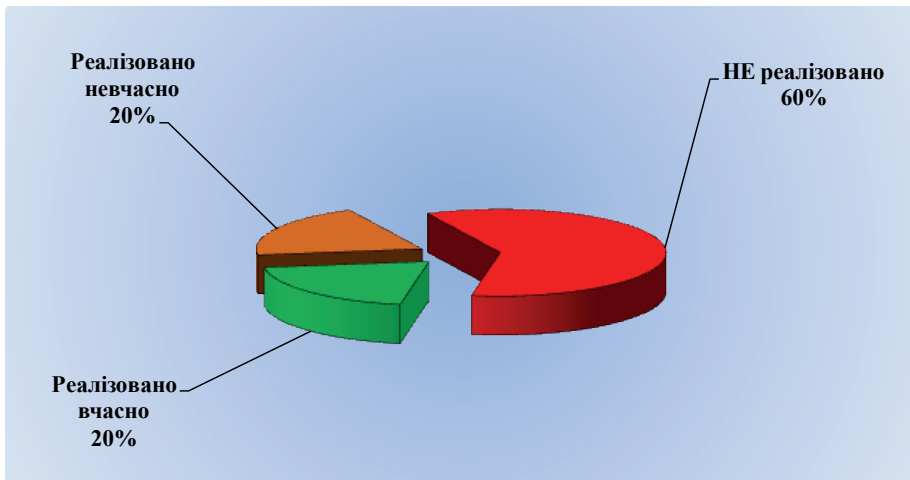
З цих п'яти заходів вчасно і якісно реалізовано лише один – прийнято закон, покликаний забезпечити прозорість фінансування партій та виборчих кампаній згідно з рекомендаціями GRECO¹. «Забезпечення діяльності НАБ з січня 2015 року» відбулося із запізненням (директора НАБ було призначено лише 16 квітня 2015 р.).

Захід, що стосується повноцінного утворення НАЗК, реалізовано частково і невчасно. Так, почало функціонувати НАЗК більше ніж через рік після спливу кінцевого терміну (планувалося, що це відбудеться у II кварталі 2015 р., а реально відбулося у III кварталі 2016 р.). Проведення конкурсного відбору на посади членів НАЗК триває й досі, навіть п'ятого члена НАЗК ще не обрано. Щорічний зовнішній антикорупційний аудит органів державної влади не запроваджено.

До нереалізованих заходів також варто віднести і передбачені у п. 3 розділу III Коаліційної угоди (запровадження процедури перевірки на доброчесність і моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування), – Закон «Про порядок проведення перевірки на доброчесність» та необхідні підзаконні акти не прийнято; не відбулась і «ліквідація корупційних схем у державному секторі».

1 Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 8 жовтня 2015 р.

Діаграма 6. Стан виконання найважливіших антикорупційних заходів, передбачених Коаліційною угодою (пункти 1–5 розділу III Коаліційної угоди)



Антикорупційні заходи, викладені у пунктах 6–9 розділу III Коаліційної угоди, слід охарактеризувати як такі, що мають другорядне значення в контексті антикорупційної реформи (це 4 конкретних заходи, яких, наприклад, у Державній програмі щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015 – 2017 роки визначено понад 200).

Що ж до стану їх реалізації, то вчасно реалізовано 2 із додаткових заходів, ще 2 реалізовано невчасно, а один (щодо утворення/визначення незалежного органу державного нагляду у сфері забезпечення права на доступ до публічної інформації) – не реалізовано взагалі¹.

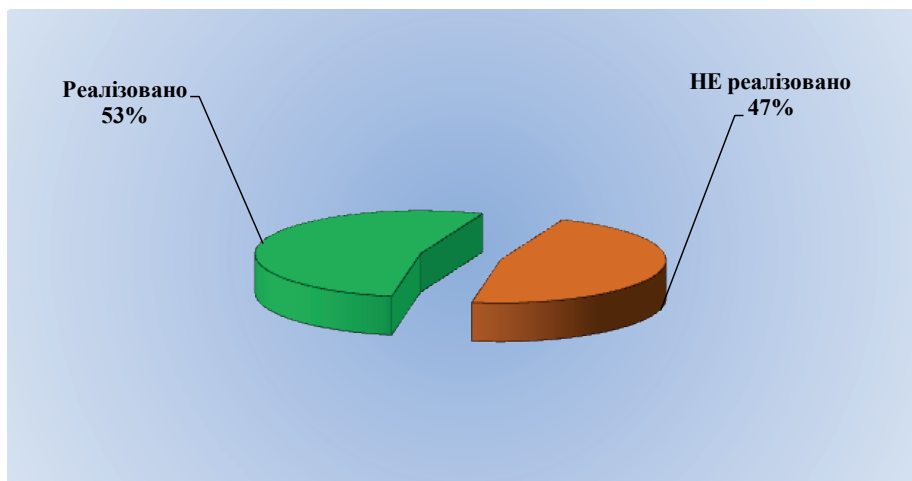
Стан реалізації антикорупційних положень Програми діяльності Уряду від 14 квітня 2016 р.

У цілому чинна Програма діяльності Уряду за нашими підрахунками передбачає необхідність вжиття 15 антикорупційних заходів (див. Додаток 3).

На жаль, у цьому документі не визначено ні суб'єктів, відповідальних за реалізацію антикорупційних заходів, ні кінцевих термінів їх реалізації. Виходить, що поки Уряд В. Гройсмана функціонує, встановити факт порушення ним своїх обіцянок не можна «в принципі», є можливість лише визначити загальний рівень реалізації цих заходів станом на 1 березня 2017 р. (див. Діаграму 7 та Додаток 3).

¹ Детальніше про це див. Додаток 2.

Діаграма 7. Стан виконання антикорупційних заходів, передбачених Програмою діяльності Уряду



Наразі залишилися ще нереалізованими такі антикорупційні заходи: 1) забезпечення ефективного контролю за дотриманням вимог законодавства про доступ до публічної інформації; 2) подальше скорочення кількості адміністративних послуг; 3) удосконалення та регламентація адміністративних процедур з належним захистом прав громадян; 4) підвищення ефективності роботи антикорупційних підрозділів, створених в ОДВ та ОМС; 5) удосконалення механізму антикорупційної експертизи проектів НПА; 6) запровадження на парламентських виборах пропорційної виборчої системи з відкритими списками; 7) забезпечення ефективної діяльності ДБР.

Стан реалізації антикорупційних положень

Плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік від 27 травня 2016 р.

У цьому неякісному документі (в контексті антикорупції)¹ Уряд поставив собі за мету виконати три завдання – створити та забезпечити ефективне: 1) функціонування НАЗК; 2) виявлення, розшук та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів; 3) функціонування ДБР. Для їх виконання заплановано реалізувати у 2016 році 11 антикорупційних заходів.

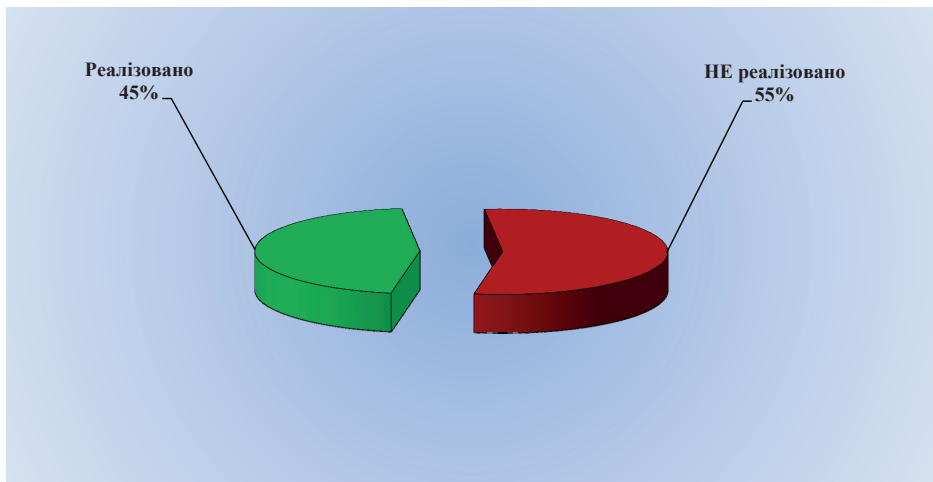
Жодне з цих трьох завдань в повному обсязі не виконано (ні у 2016 р, ні станом на 1 березня 2017 р.). Щоправда, 4 з 5 запланованих заходів в контексті завдання «утворення та забезпечення ефективного функціонування НАЗК» реалізовано (крім забезпечення доступу НАЗК до інформаційних баз даних ОДВ та ОМС)². Завдання щодо створення та забезпечення ефективного механізму

1 Див. про це відповідні положення підрозділу 1.1.1.

2 Див. зокрема: НАЗК надано доступ лише до 9 з 22 необхідних реєстрів / НАЗК // Офіційний веб-сайт НАЗК. – 17 лютого 2017 р. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/nazk-nadano-dostup-lyshe-do-9-z-22-neobhidnyh-reyestriv>.

виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, виконано лише в частині проведення конкурсу з обрання Голови НАВРУА. Що ж стосується ДБР, то жоден із запланованих заходів не вжито (детальніше про це див. Додаток 4).

Діаграма 8. Інформація про стан виконання антикорупційних заходів, передбачених Планом пріоритетних дій Уряду на 2016 рік



Тепер спробуємо коротко охарактеризувати поведінку кожного з ключових носіїв політичної волі у сфері антикорупції у 2014–2016 роках під кутом зору її відповідності пріоритетам, завданням та обов’язкам, визначеним у законодавстві та задекларованим у зазначених вище стратегічних документах.

Парламент. В Україні Парламент (передусім в особі сформованої коаліції) має визначальний вплив на формування державної антикорупційної політики, адже лише він уповноважений приймати базове законодавство в цій сфері та затверджувати поточну Антикорупційну стратегію. Крім того, саме Парламент приймає інші закони, які мають значення для запобігання корупції.

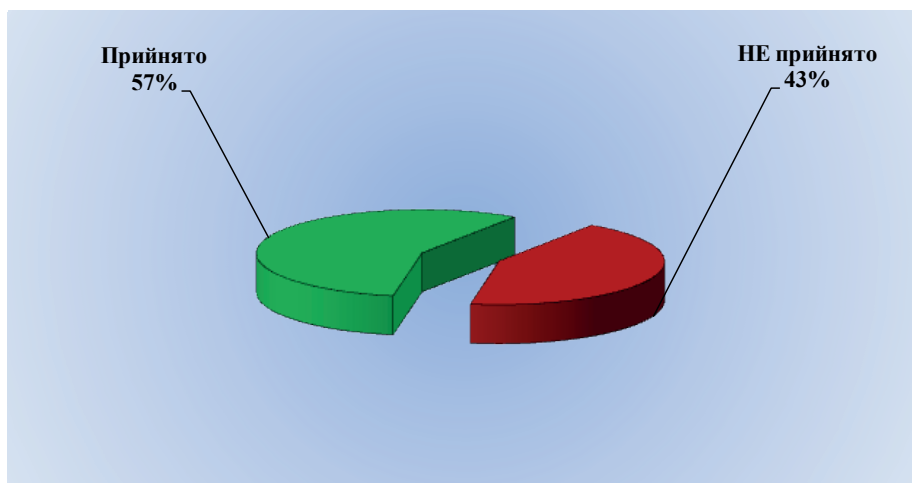
Найбільшим досягненням ВР за останні роки слід визнати прийняття ним 14 жовтня 2014 р. пакету вкрай необхідних законів: «Про запобігання корупції»; «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» та «Про Національне антикорупційне бюро України»¹. До активу Парламенту варто віднести й прийняття законів «Про

1 Разом із тим, як справедливо зазначалося у попередньому Альтернативному звіті, зазначені рішення приймалися не через проактивну позицію ключових носіїв політичної волі, а під тиском міжнародної спільноти, суспільства, а також у контексті позачергових парламентських виборів, що мали відбутися 26 жовтня 2014 р. (див.: Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / Р. Г. Рябошапка, О. С. Хмара, А. В. Кухарук, М. І. Хавронюк, О. В. Калітенко; за заг. ред. А. В. Волошиної. – К., 2015. – С. 26).

Державне бюро розслідувань», «Про публічні закупівлі», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції», «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та деяких інших. При цьому, починаючи з 2014 р. Комітет ВР з питань запобігання та протидії корупції (особливо з моменту, коли його головою став Є. Соболєв) показав неабияку жагу до забезпечення якісної антикорупційної політики держави – як через активну участь у розробці законодавства, так і через інструмент антикорупційної експертизи законопроектів, зареєстрованих у Парламенті¹. Увесь цей час і голова, і більшість інших членів комітету плідно співпрацювали з громадськістю (у контексті розробки та просування законопроектів, проведення антикорупційної експертизи тощо), брали участь у численних публічних заходах, фахових обговореннях тощо.

Утім, оцінити роботу Парламенту у 2014–2016 роках на «відмінно» не можна: із 30 законів, які ВР мала прийняти на виконання базових програмних документів у сфері антикорупції, станом на 1 березня 2017 р. прийнято лише 17 (детальніше про це див. Додаток 5); значна частина прийнятих законів є відносно невисокої якості.

Діаграма 9. Закони, які мали бути прийняті Парламентом на виконання антикорупційних програмних документів



Не завжди у цьому винен саме Парламент (наприклад, низку законопроектів просто не розроблено відповідальними суб'єктами), але у значній частині випадків законодавчий орган також не демонстрував належної політичної волі до ухвалення законів. Наприклад, проект якісного Закону «Про державну службу» прийнято у першому читанні лише з 20-ї спроби², а у другому та в

¹ Детальніше про антикорупційну експертизу див. підрозділ 2.3.1.

² Див. про це картку законопроекту та відповідні стенограми (режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571) та статтю А. Андрушківа (Андрушків А Реформа державної

цілому – більш ніж через півроку після кількох перенесень, низки сигнальних голосувань¹. Нелегким виявився й шлях законопроекту «Про Державне бюро розслідувань» й інших важливих антикорупційних законів.

В окремих випадках Парламент саботував антикорупційну реформу. Наприклад, 25 грудня 2015 р. ВР прийняла Закон «Про Державний бюджет України на 2016 рік», яким передбачалося відтермінування запуску електронного декларування ще на рік (ініціатива належала народному депутату А. Деркачу). А вже 16 лютого 2016 р. Парламент прийняв Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у 2016 році» (ініціатор – В. Денисенко), який руйнував систему електронного декларування та встановлював низку шпарин для ухилення від відповідальності недобросовісних службовців².

Прийняття «антикорупційних» законів, як правило, не є результатом продуманої антикорупційної політики і не ґрунтується на антикорупційних дослідженнях. Переважно вони мають інтуїтивний характер та відображають думки окремих суб'єктів (окремих народних депутатів чи їх груп, членів Уряду, Президента, найбільш впливових громадських організацій, представників ЄС в Україні тощо). Яскравим прикладом таких змін є низка законів, які начебто спрямовані на так звану «візову лібералізацію з ЄС». Деякі з них суперечать базовим положенням конституційного, кримінального, кримінально-процесуального та іншого законодавства, необґрунтовано обмежують права людини і здатні суттєво погіршити ситуацію у сфері боротьби з корупцією.

Уряд. Досягненням Уряду (А. Яценюка) у 2014 році є те, що переважна більшість найважливіших та найбільш якісних антикорупційних законів була ініційована саме ним.

Головною функцією Уряду на початку 2015 р. була розробка та затвердження якісної програми щодо реалізації поточної Антикорупційної стратегії³. Із цим завданням Уряд успішно впорався – чинна Державна програма щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки справді є якісним програмним документом, який у цілому правильно визначає заходи, яких слід було вжити різними державними інституціями протягом 2015–2017 років задля того, щоб Антикорупційна стратегія була реалізована на 100%.

служби – тут і зараз/ А. Анлрушків // Українська правда. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/07/15/7074578/>.

1 Див. зокрема, порядки денні третьої сесії ВР VIII скликання (Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/meeting/awt/63>).

2 Див. про це: РПР вимагає не підписувати закон, який руйнує систему електронного декларування службовців / РПР // Режим доступу: <http://rpr.org.ua/news/rpr-vymahaje-ne-pidpysuvat-zakon-yakij-rujnuje-sistemu-elektronnoho-deklaruvannya-sluzhbovtziv/>; Експертна спільнота вимагає не підписувати закон про електронне декларування // Європейська правда. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/news/2016/02/17/7044997/>.

3 Із початком функціонування НАЗК обов'язок розробки цієї програми покладається на НАЗК, а функція Уряду зводиться до її затвердження.

Державна програма щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки містить низку заходів, яких мав ужити й сам Уряд, з метою її реалізації. Зокрема, станом на 1 березня 2017 р. КМ (одноосібно чи в співпраці з іншими органами) мав взяти участь у реалізації 19 (зі 192) антикорупційних заходів. З них вчасно було реалізовано 4 (21%), невчасно – 12 (63%), не реалізовано – 3 (16%). При цьому, винним у невиконанні останніх трьох антикорупційних заходів є не Уряд, а ті суб'єкти, які мали вжити певних заходів, без яких КМ не міг прийняти свого рішення чи вжити певних дій.

Попри зазначене, Уряд неодноразово створював й суттєві перешкоди для реалізації антикорупційної реформи. Йдеться, передусім, про організацію представниками Уряду непрозорого процесу обрання членів конкурсної комісії з відбору кандидатів на посади членів НАЗК від громадськості¹; про проблеми з прийняттям Порядку організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при НАЗК та його змістом тощо.

Президент. Роль Президента у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики мінімальна. Фактично його участь у цих процесах обмежується кількома основними функціями.

По-перше, він як суб'єкт законодавчої ініціативи має можливість вносити в Парламент законопроекти, спрямовані на реалізацію антикорупційної реформи (у т.ч. ті, про які йдеться у Додатку 5). Цим правом Президент практично не користувався, а тому не можна сказати, що він суттєво вплинув на формування антикорупційної політики за допомогою цього інструменту.

По-друге, Президент має право накласти вето на той чи інший закон, а також здійснює процедуру підписання законів. І ось цими інструментами Президент у 2014–2016 роках користувався. Так, після того як Парламент прийняв Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у 2016 році», яким намагався зруйнувати систему електронного декларування, Президент (під тиском громадськості) наклав на нього вето, і закон у подальшому було прийнято з урахуванням зауважень Президента, які були розроблені у співпраці з громадськістю. А ось із Законом «Про Державне бюро розслідувань» була принципово інша ситуація – після того як Парламент прийняв цей Закон, Президент понад 2 місяці його просто не підписував².

По-третє, Президент наділений правом здійснювати Моніторинг реалізації антикорупційної політики через Національну раду з питань антикорупційної політики. Проте, утворивши цей орган, Президент втратив до нього інтерес (за понад 2 роки діяльності відбулося лише чотири засідання, за результатами

1 У зв'язку з цим в окружному адміністративному суді м. Києва розглядалася справа №826/11201/15 за позовом Transparency International Україна до КМ щодо неправомірних дій і бездіяльності КМ під час організації процесу обрання членів Конкурсної комісії з обрання членів НАЗК від громадськості.

2 Див. картку цього законопроекту (Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54012).

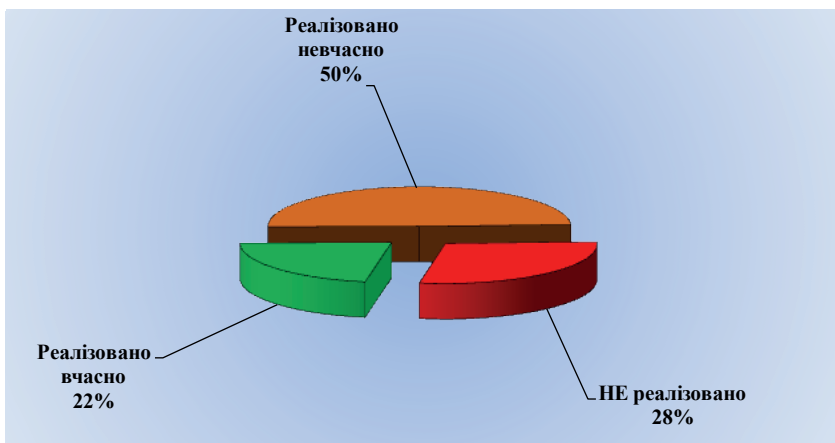
яких не було прийнято жодного значимого рішення). Між тим, результати системного аналізу цією радою стану запобігання і протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються для запобігання і протидії корупції, могли б використовуватися Президентом з метою внесення відповідних законодавчих ініціатив у Парламент.

Нарешті, Президент має можливість впливати на певні складові антикорупційної реформи через діяльність Національної ради реформ. І такою можливістю він також користувався. Зокрема, 18 вересня 2015 р. на засіданні Національної ради реформ Президент зробив заяву про потребу відкликати з Парламенту законопроект №2490 «Про державну службу» – начебто через те, що до нього є претензії з боку ЄС (хоча насправді цей законопроект був розроблений з урахуванням усіх міжнародних стандартів і мав суттєво сприяти зменшенню корупції в державних органах)¹.

НАЗК. Згідно з положеннями Закону «Про запобігання корупції» саме на НАЗК покладено обов’язок забезпечувати формування та реалізацію державної антикорупційної політики України.

Тому переважну більшість заходів, що визначені Державною програмою щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки, мала реалізувати саме ця інституція. Загалом зі 192 заходів, які мали бути реалізовані станом на 1 березня 2017 р., на НАЗК (одноосібно чи в співпраці з іншими органами) покладалося 109 (57%). Як показує аналіз діяльності НАЗК, з числа цих заходів реалізовано вчасно 24, невчасно – 54, не реалізовано – 31.

Діаграма 10. Стан реалізації НАЗК антикорупційних заходів



При аналізі цієї інформації слід мати на увазі, що створення НАЗК планувалося на початку 2015 р., а реально воно почало працювати лише наприкінці травня 2016 р. Керівний склад НАЗК і досі є неповним (п’ятого члена так і не

¹ Детальніше про це див. підрозділ 2.2.1.

обрано), а апарат сформований лише на 68% (станом на початок січня 2017 р. у НАЗК працювало 213 осіб). Інколи вжиття конкретного заходу стало неможливим через нежиття іншого пов'язаного з ним заходу.

Ураховуючи зазначене вище, 10-місячну діяльність НАЗК в контексті реалізації положень Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки слід визнати задовільною. Утім, це не змінює тієї об'єктивної обставини, що певні заходи не вжиті, а цілі не досягнуті.

Якщо ж оцінювати діяльність НАЗК більш загально (без прив'язки до конкретних заходів), то в деяких принципово важливих питаннях цей орган поводить себе неоднозначно. Зокрема, провина НАЗК є у тому, що:

- у 2016 році тривалий час не починався процес електронного декларування (у т.ч. через неналежну співпрацю з Держспецзв'язку)¹;

- хоча протягом так званого «першого етапу» електронного декларування (з 1 вересня до 30 жовтня 2016 р.) подано близько 107 000 декларацій, порядок їх повної перевірки затверджено лише у лютому 2017 р., що унеможливило нормальний повноцінний аналіз декларацій (бо з 1 квітня НАЗК слід буде вже аналізувати декларації, подані за 2016 рік).

Останнім часом громадськість все більше сумнівається у незаангажованості та політичній нейтральності керівництва НАЗК (зокрема, через його сумнівні рішення щодо народного депутата С. Лещенко та колишньої керівниці Одеської митниці Ю. Марушевської). Неабиякий резонанс у суспільстві викликала й інформація про розмір оплати праці членів НАЗК та частку в цій винагороді премії «за інтенсивність праці».

В окремих сегментах своєї відповідальності НАЗК взагалі ще не функціонує. Наприклад, станом на 1 березня 2017 р. не спромоглося започаткувати здійснення антикорупційної експертизи проектів НПА (що не сприяє якості вітчизняного законодавства), не вжило заходів, спрямованих на формування у населення нульової толерантності до корупції; не почало ефективну роботу із розширення практики діяльності викривачів тощо.

По багатьох напрямках НАЗК функціонує «в ручному режимі», оскільки ще немає відповідних процедурних НПА, не вироблено чіткої позиції щодо тих чи інших питань. Наприклад, НАЗК довго не могло визначитися зі своєю позицією з питань прозорості політичних фінансів: давати партії «Самопоміч» кошти за виконання вимог законодавства щодо гендерної квоти чи не давати; складати протоколи про адміністративні правопорушення щодо керівників партій, які не подали щомісячних звітів, чи не складати; роз'яснювати партіям, куди і як їм витрачати державні кошти, виділені на фінансування їх статутної діяльності, чи не робити цього, тощо.

Існують проблеми щодо співпраці НАЗК з іншими органами. Складними та неоднозначними є стосунки НАЗК з МЮ, НАБ, ЦВК, РП та ін. Окремі державні

1 Лише завдяки фінансовій та організаційній допомозі донорів (перш за все ПРООН в Україні) і шаленому тиску громадськості цей процес вдалося запустити у вересні 2016 р.

органи всупереч вимогам законодавства не надали НАЗК доступу до своїх реєстрів і баз даних, іншим чином не сприяють ефективній діяльності НАЗК (наприклад, МЮ довго не реєструвало розроблений НАЗК порядок перевірки декларацій, а потім розробило фактично інший документ, який концептуально не узгоджується з первинним документом).

Мін'юст. На момент затвердження Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки і Державної програми щодо її реалізації НАЗК ще не функціонувало. Тому близько третини заходів, спрямованих на реалізацію антикорупційної реформи, було покладено саме на МЮ. І з цим завданням міністерство не впоралося.

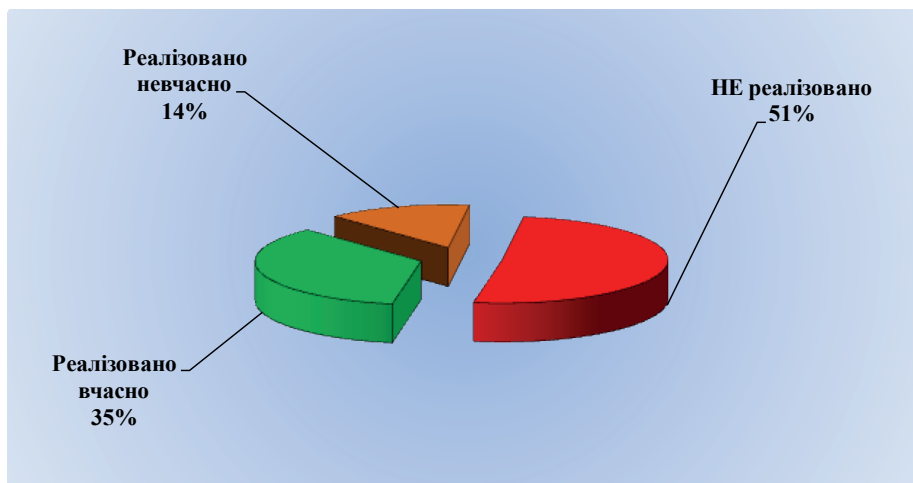
Так, на МЮ покладался тягар розробки переважної більшості законів, які мали бути прийняті у 2014–2016 роках (див. Додатки 1 і 5), а саме законів, спрямованих на: забезпечення прозорості та підзвітності політичних партій; запровадження на парламентських виборах пропорційної виборчої системи з відкритими списками (ініціаторами прийнятого закону були народні депутати); створення правових засад лобіювання; забезпечення реформування державної служби відповідно до рекомендацій SIGMA (закони «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування»), посилення громадського контролю за ухваленням рішень виборними посадовими особами (закони «Про публічні консультації» та «Про адміністративну процедуру»); врегулювання питання оплати адміністративних послуг; визначення підстав та порядку проведення перевірок публічних службовців на доброчесність; захист викривачів та багатьох інших законів.

Проте, МЮ не розробило жодного із зазначених законів: деякі розроблені іншими суб'єктами (НАДС, народними депутатами, громадськістю тощо), а інші – не розроблені й досі.

Із 71 конкретних антикорупційних заходів, які МЮ, відповідно до положень Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки, мало вжити до 1 березня 2017 р.¹, цей орган реалізував вчасно 25, невчасно – 10, не реалізував – 36.

1 МЮ повинно було взяти участь у реалізації 37% усіх запланованих заходів.

Діаграма 10. Стан реалізації антикорупційних заходів, виконання яких Державною програмою покладено на МЮ



При цьому, значну частину (якщо не більшість) заходів, які віднесено до числа виконаних, виконало не МЮ, а інші суб'єкти (див. про це вище). Весь цей час міністерство очолював один і той самий міністр, а міністерство стало функціонує вже десятки років (для порівняння з НАЗК).

І наостанок. До числа виконавців різних заходів, визначених Державною програмою щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки, належить низка інших інституцій чи суб'єктів (Мінекономрозвитку, Мінфін, Мінсоцполітики, Мінрегіон, МВС, Міноборони, НАБ, СБУ, РНБО, ГПУ, НАДС, ЦВК, РП, ФДМУ, Держкомтелерадіо та інші). Утім, оскільки вони не є ключовими носіями політичної волі в антикорупційній сфері, то їх діяльність не розглядатимемо (про заходи, які покладаються на цих суб'єктів, і стан їх реалізації див. Додаток 1).

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ.

1. Станом на 1 березня 2017 р. жодної з проблем, про які йдеться у Антикорупційній стратегії на 2014–2017 роки, остаточно не вирішено, жодної з цілей – не досягнуто. Із 44 антикорупційних заходів, визначених Антикорупційною стратегією на 2014–2017 роки, наразі виконано повністю 9 (21%), частково – 19 (43%), не виконано – 16 (36%).

2. Загальний рівень реалізації Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки становить 60% (124 із 207 запланованих заходів). І це при тому, що станом на 1 березня 2017 р. вона мала бути реалізованою вже на 93% (192 із 207 заходів).

3. Пунктами 1–5 розділу III Коаліційної угоди визначено п'ять найважливіших (станом на кінець 2014 р.) антикорупційних заходів (див. Додаток 2). З них вчасно та якісно реалізовано лише один – прийнято закон, покликаний забезпечити прозорість фінансування політичних партій та виборчих кампаній згідно з рекомендаціями GRECO. Другий захід (забезпечення діяльності НАБ) реалізовано з незначним запізненням, а інші три так і залишилися невиконаними (60%).

4. Програма діяльності Уряду від 14 квітня 2016 р. передбачає необхідність вжиття 15 антикорупційних заходів (див. Додаток 3), з яких станом на 1 березня 2017 р. реалізовано лише 8 (53%).

5. У Плані пріоритетних дій Уряду на 2016 рік від 27 травня 2016 р. визначено три антикорупційних завдання (створення та *забезпечення* повноцінного функціонування НАЗК, НАВРУА та ДБР). Жодне з них в повному обсязі не виконано (див. Додаток 4).

6. У 2014–2016 роках Парламент проявив себе як досить продуктивний орган у сфері формування антикорупційної політики держави, адже прийняв усі базові антикорупційні закони та абсолютну більшість з тих антикорупційних законів, які потрапили до нього на розгляд. Утім, антикорупційна політика Парламенту не ґрунтувалася на оцінці попередньої антикорупційної політики та комплексному аналізі поточної ситуації у відповідній сфері, а тому в окремих випадках її ефективність була невисокою¹.

7. Уряд у цілому непогано впорався зі своєю роллю у процесах формування та реалізації антикорупційної політики, затвердивши якісну Державну програму щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки та виконавши майже всі свої зобов'язання за нею. Водночас, КМ зняв із себе будь-яку відповідальність за виконання передбачених нею заходів, а також не передбачив зі свого боку жодного механізму здійснення контролю за їх реалізацією іншими суб'єктами. Крім того, попри вимоги ч. 5 ст. 18 Закону «Про запобігання корупції» Державну програму щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки жодного разу не переглянуто.

8. Президент у 2014–2016 роках несуттєво впливав на формування та реалізацію антикорупційної політики в Україні. У тих поодиноких випадках, коли він втручався у цей процес через надані йому повноваження, його позиція в контексті антикорупційної реформи була неоднозначною (в одних випадках він сприяв реалізації антикорупційної реформи, а в інших – саботував її).

9. Парламенту, Уряду та Президенту слід забезпечити поступовий перехід від ситуативних рішень Парламенту до рішень Парламенту, які будуть результа-

1 Наразі така «політика» носить хаотичний (особливо коли йдеться про ініціативи народних депутатів), ситуативний (наприклад, як це було з виконанням Плану дій з візової лібералізації з ЄС), а подекуди й інтуїтивний характер.

том реалізації якісної антикорупційної політики. Тобто, основним розробником відповідних законопроектів (і генератором ідей) мають бути не народні депутати, Уряд чи Президент, а НАЗК.

Крім того, Уряду слід забезпечити контроль за виконанням заходів, передбачених наступною програмою з реалізації Антикорупційної стратегії (хоча б щодо тих суб'єктів, діяльність яких спрямовується та координується Урядом безпосередньо чи через відповідних міністрів), а Президенту – більш інтенсивне функціонування Національної ради з питань антикорупційної політики, організувати ефективну співпрацю цієї ради з НАЗК, а результати її діяльності використовувати для внесення законодавчих ініціатив у Парламент з метою удосконалення антикорупційного законодавства.

10. Діяльність НАЗК у 2016 році – на початку 2017 р. варто визнати задовільною, особливо з урахуванням того, що цей орган лише починає функціонувати на повну потужність.

Наразі НАЗК слід здійснити комплексну оцінку стану виконання Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки та Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки. На підставі цього аналізу – виробити як рекомендації відповідальним суб'єктам щодо якнайшвидшої реалізації ще невиконаних антикорупційних заходів, так і дієві механізми спонукання останніх до виконання покладених на них зобов'язань.

У найближчій перспективі необхідно:

1) завершити всі процеси, пов'язані із забезпеченням функціонування НАЗК (обрання п'ятого члена, повноцінне формування апарату, розробка та затвердження всіх необхідних процедурних та інших НПА);

2) забезпечити якісне виконання *всіх* обов'язків, які покладаються на НАЗК відповідно до Закону «Про запобігання корупції»;

3) забезпечити 100% виконання заходів, які покладаються на НАЗК Антикорупційною стратегією на 2014–2017 роки та Державною програмою щодо її реалізації.

11. МЮ у 2015–2016 роках було малоефективним у контексті реалізації антикорупційних заходів. Зазначене міністерство не розробило й половини тих законопроектів, які мало розробити, що призвело до того, що: а) частину із них довелося розробляти іншим інституціям чи індивідуальним суб'єктам та самостійно забезпечувати процес їх адвокації (наприклад, закону, спрямованого на забезпечення прозорості та підзвітності політичних партій); б) частина з них взагалі не розроблена або процес їх розробки чи ініціювання в Парламенті заблокований через бездіяльність МЮ (така ситуація спіткала законопроекти «Про публічні консультації» і «Про адміністративну процедуру»).

Протягом 2017 р. МЮ слід розробити та сприяти прийняттю всіх законів, розробку яких передбачено Антикорупційною стратегією на 2014–2017 роки та Державною програмою щодо її реалізації, але досі не прийняті (див. Додаток 5).

1.2. Антикорупційна стратегія та програма / план дій

1.2.1. Наявність антикорупційної стратегії або інших документів, які визначають засади антикорупційної політики

Цілком очікуваним кроком у просуванні антикорупційної реформи стало прийняття документу з чітким та продуманим комплексом заходів, спрямованих на ефективну реалізацію антикорупційної політики на найближчі роки, та розроблених з урахуванням досвіду міжнародної спільноти.

Передумовами прийняття 14 жовтня 2014 р. Закону «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» №1699-VII (далі – Антикорупційна стратегія на 2014–2017 роки) були:

1) недосконалість структури та змісту попередньої Стратегії. Всупереч міжнародним стандартам, вона не містила чітких індикаторів стану, ефективності та механізму моніторингу її виконання. Це призвело до того, що Стратегія на 2011–2015 роки не виправдала себе та не виконала покладену на неї місію. З комплексу ключових рекомендацій щодо виконання Плану дій з лібералізації візового режиму Європейського Союзу та Групи держав проти корупції (GRECO) було виконано лише декілька;

2) положення міжнародних договорів (ст. 5 та ст. 6 Конвенції ООН проти корупції) та низка рекомендацій міжнародних організацій (Групи держав проти корупції (GRECO), Організації економічної співпраці та розвитку (ОЕСР), ЄС);

3) затверджений КМ 2 липня 2014 р. План першочергових заходів з подолання корупції.

Розробкою Антикорупційної стратегії займались представники Transparency International Україна та громадської ініціативи «Реанімаційний пакет реформ».

24 квітня 2014 р. відбувся круглий стіл на базі Комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією, на якому обговорювався проект антикорупційної стратегії за участі громадськості, представників бізнесу, державних органів, народних депутатів України¹.

Завершальний етап роботи над Антикорупційною стратегією виконувався Міністерством юстиції. Текст документу було доопрацьовано на основі узагальнених рекомендацій експертів.

1.2.2. Відповідність антикорупційної стратегії/іншого документа, що визначає засади антикорупційної політики, усталеним стандартам щодо структури і змісту

Антикорупційна стратегія на 2014–2017 роки містить низку ключових особливостей:

1 Яка антикорупційна стратегія потрібна Україні? Експертне обговорення проекту закону. – Режим доступу: <https://groups.google.com/forum/#!msg/anticor-network/z4S3QF2jgGY/7D-9QHCMRb0J>

1) на відміну від Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 роки, Антикорупційна стратегія на 2014–2017 роки затверджена Законом, а не Указом Президента. Це свідчить про визнання з боку держави регламентації в Стратегії найбільш важливих суспільних питань; дотримання вимоги відповідності їй усіх прийнятих підзаконних нормативно-правових актів та відсутності суперечностей за змістом; жоден з органів, крім Верховної Ради, не може вносити зміни до неї;

2) текст Стратегії розроблявся з урахуванням аналізу офіційних даних, результатів окремих соціологічних досліджень, досліджень міжнародних організацій щодо оцінки рівня корупції в Україні;

3) враховано попередній позитивний і негативний досвід у сфері запобігання корупції, встановлено зв'язок з отриманими раніше результатами та вироблено ключові напрями діяльності держави з метою недопущення прорахунків у майбутньому;

4) в документі відсутні декларативні положення і «мертві» норми;

5) це комплексний документ, який включає низку концептуальних організаційно-правових заходів, спрямованих на вирішення конкретних проблем і на досягнення визначених цілей, містить чіткі індикатори оцінки ефективності та механізм моніторингу.

Наявність аналізу стану справ, рівня та поширеності корупції, основних загроз ризиків, оцінки стану імплементації попередніх антикорупційних стратегій

Антикорупційна стратегія на 2014–2017 роки враховує дані досліджень міжнародних інституцій щодо стану корупції в Україні, її рівня та поширеності. У кожному з розділів сформульовано проблеми, отримані в результаті спостережень за ситуацією в державі, на основі яких виділено зони ризику та запропоновано конкретні заходи, спрямовані на викорінення корупційних складових у процесах державотворення.

Ключовими проблемами, виділеними в Антикорупційній стратегії, є: відсутність чіткої законодавчої та інституційної основи для формування і реалізації антикорупційної політики на основі співпраці державних органів та громадськості, слабкість інститутів демократії в Україні, корупціогенне виборче законодавство, недосконалість законодавства щодо фінансування виборчих кампаній та політичних партій, відсутність належного правового врегулювання щодо запобігання конфлікту інтересів у діяльності виборних посадовців та прозорих засад лобіювання, не реформованість системи державної служби та необхідність формування доброчесної публічної служби, корумпованість органів виконавчої і судової влади, органів кримінальної юстиції, приватного сектору, масштабність корупційних проявів у сфері державних закупівель, неефективність механізмів доступу до інформації, відсутність системи інструментів для виявлення та розслідування корупційних злочинів, необхідність формування негативного ставлення населення до корупції тощо.

Водночас Антикорупційна стратегія на 2014–2017 роки (не применшуючи її позитивних рис) дещо в узагальненому вигляді враховує прорахунки минулих років. Така фрагментарність обумовлена відсутністю всеохоплюючих досліджень результатів впровадження попередніх Антикорупційної стратегії та Державної програми з її виконання.

Сподіваємося, що НАЗК проведе ґрунтовний аналіз стану запобігання корупції в Україні, діяльності ОДВ та ОМС у цій сфері, статистичних даних, результатів досліджень ситуації щодо корупції і врахує всі упущення під час розробки проекту нової Антикорупційної стратегії та Державної програми з її виконання.

Визначення цілей та пріоритетних сфер

Обрані в Антикорупційній стратегії на 2014–2017 роки напрями покликані забезпечити всеохоплюючий вплив на усі сфери суспільного життя з метою запобігання проявам корупції на всіх рівнях державної влади та у сферах, найбільш сприятливих для впровадження корупційних схем і отримання неправомірних вигід.

У Стратегії як пріоритетні визначено такі сфери: формування та реалізація державної антикорупційної політики; запобігання корупції (у представницьких органах влади і створення доброчесної публічної служби; у діяльності органів виконавчої влади; у сфері державних закупівель; у судовій системі та органах кримінальної юстиції; у приватному секторі; доступ до інформації); покарання за корупцію; формування негативного ставлення до корупції.

Кожен з цих десяти напрямів передбачає чітко визначену мету, на досягнення якої спрямовуються конкретні заходи, здатні нівелювати вплив корупції.

Проте, формулювання цілей викликає певні застереження, зокрема, щодо вживання абстрактних категорій «створення прозорих засад», «запровадження ефективних антикорупційних програм», «впровадження прозорої системи» тощо. Завдяки таким оціночним категоріям констатація досягнення поставленої мети залежна від суб'єктивного ставлення до результатів.

Структурні розділи щодо пріоритетів у сферах антикорупційної політики, запобігання корупції, криміналізації та переслідування корупції, залучення громадянського суспільства та бізнесу до боротьби з корупцією, формування світогляду неприйняття корупції

Структурно Антикорупційна стратегія на 2014–2017 роки побудована за пріоритетами у сферах антикорупційної політики, запобігання корупції, криміналізації та переслідування корупції, формування негативного ставлення до корупції. Вона складається з шести розділів, де розділи II–V містять загальне формулювання проблем і конкретні цілі (мета визначена у 10 підрозділах) та заходи (загальна кількість – 44).

Механізм моніторингу, критерії та порядок здійснення оцінки імплементації стратегії

Питанням оцінки результатів та механізму реалізації антикорупційної стратегії присвячено окремий розділ VI, в якому передбачено розробку нормативно-правової бази як необхідної складової її успішної реалізації, оцінку ефективності (зокрема, на основі щорічних досліджень стану корупції) та індикатори виконання.

Детальніше про виконання Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки – див. підрозділ 1.1.3. та додатки.

1.2.3. Наявність та відповідність державної програми/плану заходів із імплементації антикорупційної стратегії ustalеним стандартам

Конкретні заходи щодо досягнення кожної із цілей

На виконання заходів, передбачених Антикорупційною стратегією на 2014–2017 роки, Уряд 29 квітня 2015 р. затвердив Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки.

Її прийняття покликано забезпечити досягнення поставлених цілей. Серед них:

- створення системи запобігання корупційним проявам на основі нових засад формування та реалізації антикорупційної політики, періодичний перегляд та забезпечення відповідності актуальним корупційним викликам і загрозам;
- забезпечення доброчесності законодавчої, виконавчої та судової гілок влади шляхом впровадження ефективних антикорупційних стандартів (етичні стандарти, запобігання конфлікту інтересів, декларування майна, доходів, видатків та зобов'язань фінансового характеру, антикорупційні програми, викриття корупції, доступ до інформації тощо) та створення інституціонального забезпечення їх дотримання;
- ефективне виявлення та розслідування корупційних злочинів, конфіскація майна, яке було предметом злочинної діяльності або набуто внаслідок такої діяльності, забезпечення невідворотності покарання за вчинення корупційних злочинів;
- формування в суспільстві ідеї нетерпимості до корупції, перетворення громадян на ключового носія політичної волі у сфері подолання корупції.

За своєю структурою та змістом Державна програма відповідає міжнародним стандартам та містить всі необхідні складові для досягнення очікуваних результатів, зокрема, чітко сформульовані завдання (їх 27) та заходи, покликані на забезпечення їх виконання. Окрім «класичних» заходів (аналіз достовірних даних про корупцію та корупційні чинники, моніторинг та координація

реалізації антикорупційної політики, посилення ролі та впливу громадськості на діяльність законодавчої влади тощо), значна увага присвячена питанням формування негативного ставлення до корупції шляхом використання так званих пропагандистських методів у вигляді проведення інформаційних кампаній і просвітницьких заходів, спрямованих на формування та підвищення рівня правової свідомості громадян.

Виконавці заходів

Особливістю Антикорупційної програми є залучення широкого кола суб'єктів для її впровадження (у т.ч. громадського сектору, політичних партій тощо), що впливає з повноважень державних інституцій, уповноважених на реалізацію антикорупційної політики. Зокрема, до відповідальних виконавців заходів Програми належать: Мін'юст, НАЗК, МВС, Мінекономрозвитку, Міненерговугілля, МЗС, Мінінфраструктури, МОН, Міноборони, Мінрегіон, Мінсоцполітики, Мінфін, Бізнес-омбудсмен, Адміністрація Держспецзв'язку, Держкомтелерадіо, Держстат, Держфінмоніторинг, Нацдержслужба, Фонд державного майна, Антимонопольний комітет, Рада міністрів АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації за участю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, НАБ, ВС, ГП, Національної школи суддів України, РП, СБ, ЦВК, науково-дослідних установ, громадських (неурядових) організацій).

Строки виконання заходів

Належність виконання заходів залежить від правильності визначення фактору часу.

У Програмі кожному завданню кореспондують конкретні строки виконання, однак відсутність політичної волі до впровадження реальних антикорупційних дій та налагодженої роботи відповідальних виконавців призвело до того, що реалізація більшості завдань відбулась з порушенням строків виконання.

Критерії оцінки виконання заходів

Одним з ключових недоліків попередньої стратегії була відсутність всупереч міжнародним рекомендаціям чітких індикаторів стану та ефективності їх виконання.

В Антикорупційній програмі на 2015–2017 роки враховано зазначене упущення шляхом визначення простих та зрозумілих критеріїв оцінки заходів – якісних та кількісних індикаторів їх виконання. До таких індикаторів віднесено: розробку та прийняття відповідних НПА, прийняття юридично значимих рішень, формування органів, їх складу, виконання процедур, запуск та функціонування системи навчання (тренінгів, інших заходів), підготовка аналітичних матеріалів, методичних рекомендацій, створення реєстрів тощо.

Фінансування імплементації програми/плану заходів

Фінансування згаданих заходів здійснюється за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів у межах передбачених видатків і за рахунок інших джерел, не заборонених законом.

Орган, відповідальний за координацію та звітування щодо виконання програми/плану заходів

НАЗК є відповідальним за здійснення моніторингу стану виконання Програми та координацію органів виконавчої влади, а також зобов'язано щоквартально звітувати перед Урядом щодо стану її реалізації (до створення Агентства ці обов'язки покладались на МЮ).

Міністерства, інші ЦОВВ, Рада міністрів АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації зобов'язані подавати до НАЗК щороку до 15 лютого, 15 квітня, 15 липня і 15 жовтня інформацію про стан виконання Програми.

НАЗК має здійснювати підготовку щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики та подавати її не пізніше 1 квітня до КМ (ч. 1 ст. 20 Закону «Про запобігання корупції»).

У доповіді відображаються відомості щодо: статистичних даних про результати діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, узагальнених результатів антикорупційної експертизи НПА та проєктів НПА; результатів виконання органами державної влади заходів щодо запобігання та протидії корупції, у т.ч. в рамках міжнародного співробітництва; узагальненого аналізу ситуації щодо корупції, а також звіт про стан виконання Антикорупційної стратегії, висновки та рекомендації (ч. 2 ст. 20 Закону «Про запобігання корупції»).

Оцінка ефективності Державної програми здійснюється під час парламентських слухань з питань щодо ситуації з корупцією, які проводить ВР не пізніше 1 червня, та під час затвердження національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики (ч. 2 ст. 18 Закону «Про запобігання корупції»).

Антикорупційною стратегією передбачено обов'язок щорічного перегляду Державної програми з урахуванням результатів реалізації визначених заходів, висновків та рекомендацій парламентських слухань щодо національного звіту про стан справ з корупцією.

Однак зміни до Державної програми вносились лише один раз – у частині забезпечення МЮ окремих повноважень до моменту утворення і початку діяльності НАЗК (Постанова КМ «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року №265» від 28 серпня 2015 р. №625).

Не може залишитись поза увагою і стан реалізації заходів програми. Станом на 1 березня 2017 р. значна частина заходів виконавцями не виконана (виконана лише частково, з порушенням строків виконання). Детальніше про це – див. підрозділ 1.1.3. та додатки.

1.2.4. Оприлюднення антикорупційної стратегії та програми/плану заходів

Оприлюднення проектів для обговорення

Процес розробки Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки відзначився широким висвітленням у засобах масової інформації, численними публічними обговореннями та активною участю громадськості. Проект Антикорупційної стратегії:

- 3 березня 2014 р. оприлюднений на веб-сайті Transparency International Україна з метою залучення громадськості до обговорення;
- 24 квітня 2014 р. доопрацьований за результатами громадського обговорення представлено у Комітеті Верховної Ради з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією;
- доопрацьовувався з урахуванням позицій учасників круглого столу, обговорювався Міністерством юстиції з громадською ініціативою «Реанімаційний пакет реформ»;
- оприлюднено на веб-сайті Верховної Ради України з моменту його реєстрації.

Проект Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки:

- 24 грудня 2014 р. обговорено на засіданні за участю експертів громадської платформи «Реанімаційний пакет реформ», представників офісу Програми розвитку ООН в Україні та фахівців Міністерства юстиції;
- 31 січня 2015 р. обговорено під час публічної дискусії в Національній академії наук, організованій представниками громадської ініціативи «Реанімаційний пакет реформ» та Transparency International Україна;
- 9 лютого 2015 р. оприлюднено на веб-сайті Міністерства юстиції¹.

Оприлюднення ухвалених документів

Закон «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» оприлюднено на веб-сайтах Верховної Ради, НАЗК, а також в офіційних виданнях: «Голос України» №206 від 25 жовтня 2014 р., «Урядовий кур'єр» №200 від 29 жовтня 2014 р., «Офіційний вісник України» №87 від 7 листопада 2014 р., «Відомості Верховної Ради України» №46 від 14 листопада 2014 р.

Після прийняття Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки її оприлюднено на веб-сайті Верховної Ради, Кабінету Міністрів, НАЗК,

1 Мін'юст оприлюднює для обговорення проект «Завдань і заходів з виконання засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки». – Режим доступу: <https://minjust.gov.ua/ua/news/46726>

а також опубліковано в офіційних виданнях: «Урядовий кур'єр» №83 від 13 травня 2015 р. та «Офіційний вісник України» №38 від 22 травня 2015 р.

Оприлюднення звітів щодо виконання документів

Незважаючи на те, що НАЗК функціонує вже майже рік, звітів про стан виконання Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 на веб-сайті органу досі не оприлюднено.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ.

1. Антикорупційна стратегія на 2014–2017 роки та Державна програма щодо її реалізації вперше за історію незалежності України відзначились якістю текстів та здатністю до створення умов для впровадження реальної антикорупційної політики.

Ці документи характеризуються відповідністю міжнародним стандартам та водночас врахуванням конкретних умов розвитку держави, рівня та масштабу корупції, містять чіткі орієнтири для досягнення поставлених цілей, передбачають процедури та відповідальних суб'єктів, щорічні парламентські слухання з приводу стану виконання антикорупційної стратегії та можливість щорічного коригування антикорупційної політики.

Однак відсутність попередніх якісних досліджень антикорупційної політики не дозволила максимально врахувати потреби держави. Результатом цього стало невиконання (або часткове чи з порушенням строків виконання) значної частини заходів, передбачених вказаними документами.

Прорахунки, допущені у попередні роки, мають бути враховані при підготовці НАЗК нової Антикорупційної стратегії та програми щодо її виконання.

2. Необхідно забезпечити виконання у 2017 році всіх досі не виконаних заходів, передбачених Державною програмою щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки.

Для цього насамперед слід провести дослідження кількісних та якісних показників корупції в Україні, стану виконання Закону «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2014–2017 роки» та Державної програми з її реалізації. На основі результатів аналізу корупційних ризиків, стану виконання чинної стратегії, проведення широкого громадського обговорення, міжнародної експертизи – розробити проект нової антикорупційної стратегії та забезпечити прийняття ВР нової антикорупційної стратегії на 2018 та наступні роки; розробити (НАЗК) та затвердити (Кабінет Міністрів) державну програму заходів щодо імплементації антикорупційної стратегії.

1.3. Дослідження щодо стану справ з корупцією

1.3.1. Наявність загальнодержавних, регіональних, місцевих досліджень щодо проблеми корупції, звітів за результатами аналізу корупційних ризиків; у т.ч. здійснених державними органами/органами місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства, бізнес-асоціаціями, міжнародними організаціями

1.3.2. Наявність секторальних/відомчих досліджень щодо проблеми корупції, зокрема досліджень щодо довіри до органів, відповідальних за запобігання і протидію корупцію

1.3.3. Дослідження щодо стану справ з корупцією, що здійснюються на періодичній основі з метою оцінки якісних характеристики корупції у динаміці

1.3.4. Дослідження, які використовувались для розробки та оцінки стану імплементації заходів антикорупційної політики

Дослідження стану корупції є одним із наріжних каменів антикорупційної політики країни. До нещодавніх позитивних зрушень держава не використовувала потенціал цього інструменту ефективно, хоча ще в Конвенції ООН проти корупції закріплена обов'язковість наявності механізмів моніторингу ситуації з корупцією та ефективності протидії їй. Рекомендація 1.3 Третього раунду Стамбульського плану дій з протидії корупції ОЕСР також наголошує на проведенні «регулярних досліджень корупції з метою забезпечення аналітичної бази для моніторингу реалізації Антикорупційної стратегії та розробки її подальших поновлень». Ця Рекомендація залишалась єдиною повністю невиконаною, бо в Україні був відсутній уніфікований інструментарій дослідження проблеми корупції, а також єдина точка збирання, аналізу відповідної інформації та напрацювання пропозицій задля покращення якості рішень у сфері антикорупційної політики.

Тож необхідність системного та цілеспрямованого моніторингу ситуації щодо корупції закріплена в українському антикорупційному законодавстві: Закон «Про засади державної антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія)» покладає на НАЗК, як на єдиний такий центр, уповноважений щодо організації та проведення досліджень стану корупції, підготовку проекту щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, яку має затвердити ВР. В доповіді¹ міститиметься узагальнений аналіз

1 Перший проект якої був надісланий НАЗК до КМ 31 березня 2017 р. Станом на 5 квітня 2017 р. проект не оприлюднений. Детальніше: Корчак: До Кабінету Міністрів України направлено проект Національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2016 році // Офіційний сайт НАЗК. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/korchak-do-kabinetu-ministriv-ukrayiny-napravleno-proekt-nacionalnoyi-dopovidi-shchodo>

ситуації щодо корупції.¹ Він передбачає використання результатів опитувань населення чи окремих соціальних груп щодо корупції та протидії їй, а також впливу здійснюваних заходів на рівень корупції.

Так само одним з очікуваних результатів Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки є «формування та реалізація державної антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які її обумовлюють, впровадження ефективного моніторингу та координації реалізації антикорупційної політики незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства». Для цього передбачено створення інструментів отримання достовірної інформації щодо кількісних та якісних показників корупції, зокрема «затвердження та апробація загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції».

Затвердження методології оцінки рівня корупції, проведення на регулярній основі досліджень щодо якісних та кількісних показників корупції відповідно до вищезгаданих нормативно-правових актів та передбачення відповідного фінансування на це, залучення до них інститутів громадянського суспільства були і минулою рекомендацією Альтернативного звіту з оцінки ефективності державної антикорупційної політики.²

Перші кроки в напрямку її виконання вже зроблені. В рамках проекту міжнародної технічної допомоги «Підтримка діагностики, моніторингу та переслідуванню корупції в Україні», спільно з Координатором проектів ОБСЄ в Україні, НАЗК було напрацьовано і в січні 2017 р. схвалено Методику стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні³. Можна привітати те, що в презентації її проекту, що відбулась 29 листопада 2016 р.⁴, брали участь представники Інституту прикладних гуманітарних досліджень, влади (Адміністрації Президента, Уряду, МЮ, Національної поліції, НАБ, ГП, САП), міжнародних організацій (ЕУАМ, ПРООН, ЄС), експертної спільноти (РПР та ін.) та медіа.

22 грудня 2016 р. у НАЗК, за участі представників державних органів, міжнародних організацій, громадськості, член Національної ради з питань антикорупційної політики М. Буроменський презентував результати пілотного

1 В подальших доповідях з'явиться можливість оцінити характеристики корупції у динаміці. Ця можливість наразі відсутня.

2 Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / Р.Г. Рябошапка, О.С. Хмара, А.В. Кухарук, М.І. Хавронюк, О.В. Калітенко; за заг. ред. А.В. Волошиної. – К., 2015. – С. 40.

3 Методика стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні // Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. – Режим доступу: ftp://91.142.175.4/nazk_files/МЕТОДИКА_НАЗК_21.12.2016.pdf; В НАЗК схвалили Методику стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні // Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/v-nazk-shvalyly-metodyku-standartnogo-opytuvannya-shchodo-rivnya-korupciyi-v-ukrayini>

4 В НАЗК презентували проект Методики стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні // Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/v-nazk-prezentuvaly-proekt-metodyky-standartnogo-opytuvannya-shchodo-rivnya-korupciyi-v>

дослідження рівня корупції в Україні¹, проведеного за підтримки Програми розвитку ООН в рамках міжнародної технічної допомоги ОБСЄ на основі Методики стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні².

Позитивною рисою Методики є те, що вона є сталою, відкритою і прозорою, що надасть можливість громадськості готувати на її основі альтернативний звіт, на кшталт цього дослідження або дослідження, проведеного ГО «Антикорупційний штаб» і Міждисциплінарним науково-освітнім центром протидії корупції НаУКМА «Оцінка виконання антикорупційної стратегії: досягнення та проблеми», присвяченого аналізу виконання Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки і Державної програми з її реалізації протягом 2015–2016 років³.

Запропонована Методика є якісною і зможе забезпечити коректне поєднання об'єктивних та суб'єктивних даних, тобто оцінки сприйняття стану та поширеності корупції з урахуванням даних про реальні корупційні практики. Її було підготовлено за результатами дослідження застосування в Україні міжнародного Індексу сприйняття корупції (ICK) Transparency International, який визнано надзвичайно корисним з точки зору загальної інформованості щодо питань корупції⁴. ICK базується на різній кількості незалежних опитувань й оцінок рівня адміністративної та політичної корупції в державному секторі, в яких беруть участь міжнародні фінансові і правозахисні експерти (у т.ч. Світового банку, організацій Freedom House⁵, World Economic Forum тощо). Такий спосіб побудови ICK обрано через надмірну важкість надання точної оцінки рівня корупції, спираючись лише на фактичні дані шляхом порівняння відомостей про кількість хабарів, звинувачень чи судових справ тощо⁶. Індекс є оцінкою від 0 (дуже високий рівень корупції) до 100 (український низький рівень корупції). В ICK–2016 Україна отримала 29 балів, що на 2 бали краще минулорічного показника, однак недостатньо добре для країни, влада якої ще три роки тому назвала боротьбу з корупцією своїм основним пріоритетом⁷.

З метою доповнення ICK та відображення різних аспектів корупції

-
- 1 В НАЗК презентували результати пілотного дослідження рівня корупції в Україні // Офіційний веб-сайт НАЗК. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/v-nazk-prezentuvaly-rezultaty-pilotnogo-doslidzhennya-rivnya-korupciyi-v-ukrayini>
 - 2 В ньому вимірюється сприйняття корупції та корупційний досвід респондентів у сферах освіти, медицини, судової влади, надання адміністративних послуг, ведення бізнесу за останні 12 місяців. Оцінка охоплює ставлення респондентів як до корупції, так і до окремих її проявів.
 - 3 Оцінка виконання антикорупційної стратегії: досягнення та проблеми // Офіційний веб-сайт Міждисциплінарного науково-освітнього центру протидії корупції НаУКМА. – Режим доступу: <https://acrec.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/nalitychne-doslidzhennya.pdf>.
 - 4 Рябошапка Р. Щодо оприлюднення Corruption Perception Index // Facebook. – Режим доступу: <https://www.facebook.com/rouslan.riaboshapka/posts/1341235602604719>. – Назва з екрана.
 - 5 Організація Freedom House випускає щорічний звіт Nations in Transit, де оцінює, у т.ч. рівень корупції. Детальніше див.: Nations in Transit 2017 – Ukraine // Офіційний веб-сайт Freedom House. – Режим доступу: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/ukraine>
 - 6 Ці показники характеризуватимуть скоріше якість роботи правоохоронців, судів або медіа.
 - 7 Безкарність та недієве правосуддя тримають Україну на корупційному дні // Офіційний веб-сайт громадської організації «Трансперенсі Інтернешнл Україна». – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/research/index-korupsiyi-cpi-2016/>

Transparency International робить низку досліджень на міжнародному і національному рівнях. Всесвітньо відоме міжнародне дослідження Барометр світової корупції (БСК) традиційно присвячується вимірюванню впливу корупції на життя громадян у різних країнах світу. Барометр дозволяє визначати суспільну думку щодо участі громадян у корупційних діях та їхню оцінку діяльності органів влади в подоланні корупційних зловживань. Результати БСК-2016 свідчать про більш проактивний підхід до змін – 29% наших співгромадян готові відмовитись платити хабар.

Проте, проблема корупції досі лишається у трійці найактуальніших для нашої держави – це засвідчили 56% респондентів. На питання, чи знизився рівень корупції за останні чотири роки, 72% українців відповіли заперечно. Спроби уряду змінити цю ситуацію 86% опитаних оцінюють негативно. Найкорумпованішими українці назвали: державних службовців (65%), парламент (64%), працівників податкової сфери (62%), суддів (61%), президента та прем'єр-міністра (60%), представників місцевих органів влади (55%), поліцію (54%), керівників бізнесу (46%), релігійних лідерів (32%). І це не дивно, адже 38% наших співгромадян протягом останнього року давали хабар при взаємодії з органами влади¹. При цьому вважають за непотрібне повідомляти про корупцію 42% опитаних, адже 16% – переконані, що це нічого не змінить, а 14% бояться наслідків такого викриття. Можна назвати українців досить сміливими викривачами, адже майже кожен третій житель Європи та країн Центральної Азії не повідомляє про корупцію через страх помсти.²

Такі результати у цілому подібні до результатів низки проведених в Україні соціологічних досліджень щодо ставлення населення до проблеми корупції, зокрема, дослідження «Стан корупції в Україні – 2015», проведеного Київським міжнародним інститутом соціології³, або «Сприйняття реформ: підсумки першого року моніторингу»⁴, проведеного Kantar TNS Ukraine на замовлення офісу підтримки Національної ради реформ наприкінці 2016 р. За ним 45% опитаних готові особисто повідомляти, якщо стануть свідками корупційного правопорушення. Більшість респондентів вважає, що в першу чергу боротьбу з корупцією потрібно розпочати в судах і правоохоронних органах (61% та 51% відповідно), а домінуюча більшість, – що в Україні активної боротьби з корупцією не ведеться (85%).

Вимірюванням рівня довіри до органів, відповідальних за запобігання і

1 Найчастіше: у початкових і середніх навчальних закладах (38%), медичних установах (33%), при взаємодії з дорожньою поліцією (33%), у системі професійної освіти (31%), при оформленні виплат по безробіттю (9%) або соціальних пільг (6%).

2 Кожен третій українець готовий відмовитися платити хабар // Офіційний веб-сайт громадської організації «Трансперенсі Інтернешнл Україна». – Режим доступу: http://ti-ukraine.org/_publications/kozhen-tretij-ukrajinet-hotovyj-vidmovytysya-platyty-habar/

3 Стан корупції в Україні – 2015 // Офіційний веб-сайт Київського міжнародного інституту соціології. – Режим доступу: http://kiis.com.ua/materials/pr/20161602_corruption/Corruption%20in%20Ukraine%202015%20UKR.pdf

4 Сприйняття реформ: підсумки першого року моніторингу // Офіційний веб-сайт Національної ради реформ. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/ua/page/sprynyattya-reform>

протидію корупції, займається Центр Разумкова. В його соціологічних дослідженнях «Оцінка громадянами ситуації в країні, ставлення до суспільних інститутів, електоральні орієнтації»¹ видно, що загалом рівень довіри до владних інститутів є досить низьким порівняно з довірою до суспільних інститутів (де лідерами є волонтерські та громадські організації), а частка тих, хто довіряє владним інститутам, істотно нижча за частку тих, хто їм не довіряє. Найкращі показники довіри серед досліджуваних органів, відповідальних за запобігання і протидію корупції, має СБ – 29,4% (недовіри – 53,4%). На другому місці НАБ – йому повністю і скоріше довіряють 28,1% опитаних (зовсім і скоріше не довіряють – 52,3%). Гірші показники довіри у прокуратури – тільки 10,3% (недовіри – 80%) та поліції – 23,7% (недовіри – 63,9%). Рівень довіри до НАЗК не вимірювався.²

Прикладом національного дослідження Transparency International є Національна система доброчесності (НСД). Вона охоплює державні органи (Парламент, Уряд, органи судової влади тощо), політичні партії, громадянське суспільство, ЗМІ та бізнес як основних гравців, діяльність яких дотична до боротьби з корупцією. При належному функціонуванні вони утворюють здорову та стійку національну систему доброчесності, що ефективно долатиме корупцію в рамках більш широкої боротьби проти зловживання владою, інших службових злочинів і незаконного привласнення в усіх його формах. Однак, якщо вони будуть характеризуватись відсутністю відповідних правил і підзвітності – корупція справлятиме негативний вплив на суспільну мету справедливого зростання, сталого розвитку і соціальної згуртованості. Недостатній рівень доброчесності в межах однієї інституції може породжувати проблеми у всій системі загалом.

Концепція НСД була напрацьована та впроваджувалась як елемент загального підходу Transparency International до протидії корупції. Загалом дослідження охоплює 13 сфер³, які оцінюються у системному зв'язку із соціальними, економічними, політичними та культурними основами системи доброчесності. Головним завданням дослідження НСД є оцінка функціонування відповідних інституцій та секторів у їх сукупності, виявлення особливостей їх взаємодії, що є необхідною передумовою виявлення корупційних ризиків та напрацювання ефективної стратегії протидії цим ризикам. Останнє дослідження 2015 року засвідчило загальну слабкість Національної системи доброчесності України. Найсильнішою сферою НСД стало громадянське суспільство, а найслабшими сферами – політичні партії та бізнес⁴.

1 Оцінка громадянами ситуації в країні, ставлення до суспільних інститутів, електоральні орієнтації // Офіційний веб-сайт Центру Разумкова. – Режим доступу: http://old.razumkov.org.ua/upload/1463122497_file.pdf

2 Зараз я називатиму окремі соціальні інституції. Якою мірою Ви їм довіряєте? // Офіційний веб-сайт Центру Разумкова. – Режим доступу: http://old.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=1143

3 Їх кількість може варіюватись залежно від країни.

4 Національна система доброчесності – 2015. // Офіційний веб-сайт громадської організації «Трансперенсі Інтернешнл Україна». – Режим доступу: http://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/11/nis_assessment_ukr_0.pdf

Зважаючи на те, що корпоративний сектор в Україні потребує більшої прозорості та підзвітності перед суспільством, протягом 2016 року на всеукраїнському рівні оцінено рівень прозорості звітності 50 приватних компаній і 50 державних підприємств у рамках дослідження Transparency International Україна «Прозорість корпоративної звітності»¹. Цей рейтинг розроблено за міжнародною методологією, в ньому оцінювались наявні антикорупційні програми приватних компаній та державних підприємств, їх організаційна прозорість. Для бізнесу наводились загальні рекомендації з покращення доступності інформації і звітування, оскільки лише 38% приватних та державних українських компаній працювали на засадах прозорості та підзвітності.

З цим рейтингом корелює серія опитувань думки підприємців про ситуацію з корупцією в державних органах України «Рівень сприйняття корупції бізнесом», зроблена Transparency International Україна, аудиторською фірмою «PwC Україна», GfK Україна та ПриватБанком. Це дослідження посилювало міжсекторальну взаємодію бізнесу із владою та громадськістю задля допомоги державі у просуванні ключових реформ у сфері доброчесності влади та протидії корупції.² Всі дані систематизовано та передано керівництву держави та інституцій, безпосередньо відповідальних за впровадження реформ та боротьбу з корупцією в Україні³.

Громадянське суспільство підтверджує актуальність обраних ним тем секторальних досліджень. Так, у світлі децентралізації, Transparency International Україна та Інститут політичної освіти в рамках проекту «Розбудова прозорості в містах України» до середини 2017 року виміряють прозорість ста найбільших міст через такі показники як: а) доступ до інформації; б) публічні закупівлі; в) конфлікт інтересів; г) бюджетування та контракти тощо, та розроблять рейтинг прозорості місцевого самоврядування. Після рейтингування в 15 містах України будуть проведені тренінги для громадських активістів, журналістів і представників влади. Учасники заходів дізнаються про найкращі практики боротьби з корупцією та підвищення прозорості на місцевому рівні. На завершальному етапі, після надання місцевим ініціативам міні-грантів на проекти щодо підвищення прозорості, аналітики повторно виміряють прозорість міст для оцінки ефективності дворічного проекту. Базовою для дослідження є методологія Transparency International Словаччина, до якої включені релевантні й актуальні індикатори для аналізу муніципалітетів України⁴.

1 Прозорість корпоративної звітності // Офіційний веб-сайт громадської організації «Трансперенсі Інтернешнл Україна». – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/research/prozorist-korporativnoi-zvitnosti/>

2 19,5% бізнесменів поставили антикорупційним заходам державних органів найнижчий бал. 52% вважають, що ситуація з корупцією залишається сталою, і лише 3,4% задоволені змінами і поставили найвищий бал. Серед органів центральної влади у лідерах корупційного антирейтингу опинилася податкова служба: 26,7% підприємців, які за останні півроку стикались з випадками примусу до хабара, назвали саме цей державний орган. Друге місце посіла митниця – 6,3%, третє – Агентство земельних ресурсів (6,0%), далі – пожежна служба (5,2%).

3 Корупція очима бізнесу: антирейтинг очолили податкова, митниця та земельники // Стара версія веб-сайту громадської організації «Трансперенсі Інтернешнл Україна». – Режим доступу: <http://old.ti-ukraine.org/news/oficial/5535.html>

4 TI Україна починає роботу над прозорістю місцевих муніципалітетів // Офіційний веб-сайт

Через запровадження державного фінансування політичних партій, в рамках проекту «Посилення механізмів впровадження антикорупційної політики в Україні – на основі досвіду Латвії у сфері моніторингу фінансування політичних партій», експертами відділень Transparency International в Україні та Латвії підготовлено дослідження «Контроль фінансів політичних партій від А до Я. Досвід Латвії», презентований у Києві в грудні 2016 р.¹ Мета видання – надати уряду і громадським активістам інструменти для побудови системи контролю за фінансуванням українських політичних партій, яка значною мірою залежить від ефективності роботи НАЗК. Посібник-довідник з латвійського досвіду надіслано до НАЗК, ЦВК, Рахункової палати і до шести парламентських партій².

Експерти Центру протидії корупції проаналізували практику правоохоронних органів щодо накладання арешту на майно в резонансних кримінальних провадженнях у корупційних злочинах представників режиму Януковича у 2014–2016 роках. Результати моніторингу викладено в аналітичній записці³. На основі доступної у публічних джерелах інформації Центр протидії корупції виділив та описав кілька схем, що найчастіше використовувалися для виведення коштів з українських банків⁴. Обидва дослідження презентовані на III Щорічній конференції з повернення активів «Повернення украдених активів корумпованої політичної еліти: арешт; конфіскація; управління», яку Центр протидії корупції та Transparency International Україна організували в грудні 2016 року для українських правоохоронних органів, антикорупційних інституцій й урядовців, відповідальних за розслідування корупційних злочинів та повернення украдених активів у власність держави або постраждалим особам⁵. Рекомендації Конференції направлено у відкритому листі Головою Правління Transparency International Хосе Угасом до Президента України⁶.

У 2016 році Центр протидії корупції випустив розширений аналітичний

громадської організації «Трансперенсі Інтернешнл Україна». – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/news/ti-ukraina-pochynaie-robotu-nad-prozoristiu-mistsevykh-munitsypalitetiv/>

- 1 Згідно з інформацією Групи держав проти корупції (GRECO), Латвія «має добре розвинену юридичну та інституційну базу для регулювання фінансування політичних партій і виборчих кампаній, а також спостереження за цими процесами».
- 2 ТІ Україна презентує посібник про латвійський досвід у контролі партійних фінансів // Офіційний веб-сайт громадської організації «Трансперенсі Інтернешнл Україна». – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/news/ti-ukraina-prezentuie-posibnyk-pro-latviyskyi-dosvid-u-kontroli-partiinykh-finsiv/>
- 3 Повернення украдених активів корумпованої політичної еліти України: що зроблено за 2014–2016 роки? // Офіційний веб-сайт громадської організації «Центр протидії корупції». – Режим доступу: <https://antac.org.ua/analytics/povernennya-aktyviv-korupsioneriv-dva-z-polovynoyu-roky-bez-rezultatu/>
- 4 Розслідування схем банкрутства банків – не пріоритет для влади // Офіційний веб-сайт громадської організації «Центр протидії корупції». – Режим доступу: <https://antac.org.ua/analytics/rozsliduvannya-shem-bankrutstva-bankiv-ne-priorytet-dlya-vlady/>
- 5 Детальніше про це див. офіційний веб-сайт конференції з повернення активів // Офіційний веб-сайт III Щорічної конференції з повернення активів «Повернення украдених активів корумпованої політичної еліти: арешт; конфіскація; управління». – Режим доступу: <http://assetconf.antac.org.ua>
- 6 П'ять кроків, аби наступна річниця втечі Януковича принесла результати – Відкритий лист голови Правління Transparency International Хосе Угаса до Президента України Петра Порошенка // Офіційний веб-сайт громадської організації «Трансперенсі Інтернешнл Україна». – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/news/p-iat-krokv-aby-nastupna-richnytsia-vtechi-yanukovycha-prynesa-rezultaty-vidkrytyi-lyst-holovy-pravlinnia-transparency-international-khose-ugasa-do-prezydenta-ukrainy-petra-poroshenka/>

звіт, в якому проаналізував досягнення в реформі публічних закупівель, роботу системи контролюючих і правоохоронних органів й описав подальші кроки для зменшення корупції в державних закупівлях.¹ Детальний аналіз закупівель ліків через міжнародні організації та рекомендації для поліпшення закупівельного процесу на наступні роки можна знайти в іншому аналітичному звіті Центру протидії корупції: «Державні закупівлі ліків 2015 – вихід з корупційної коми»².

Експерти Центру політичних студій та аналітики «Ейдос» Р. Скларов та Г. Канєвський презентували полісу папер «Як подолати зволікання з державними закупівлями у сфері охорони здоров'я у 2015 році»³ та «Як запобігти зриву та затягуванню державних закупівель у сфері оборони»⁴. Додатково центр «Ейдос» спільно з «Міжнародним інститутом демократій», «Центром Локального Самоврядування», «Інститутом «Республіка» розробили методичний матеріал «Політична корупція: як розпізнати та подолати», який розкриває суть явища політичної корупції, описує міжнародний досвід у боротьбі з його причинами, деталізує механізм державного фінансування партій та процес звітування політичними партіями про фінансову діяльність, а також функції контролюючих органів та інструменти для активних громадян щодо контролю за партійними касами⁵.

1 Публічні закупівлі 2015–2016: час трансформацій – звіт // Офіційний веб-сайт громадської організації «Центр протидії корупції». – Режим доступу: <https://antac.org.ua/analytics/publicni-zakupivli-2015-2016-chas-transformatsij-zvit/>

2 620 млн. грн. зекономили міжнародні організації України на закупівлі ліків в 2015 році – аналітичний звіт // Офіційний веб-сайт громадської організації «Центр протидії корупції». – Режим доступу: <https://antac.org.ua/analytics/620-mln-hrn-zekonomyly-mizhnarodni-orhanizatsiji-ukrajini-na-zakupivli-likiv-v-2015-rotsi-analitychnyj-zvit/>

3 Як подолати зволікання з державними закупівлями у сфері охорони здоров'я у 2015 році // Офіційний веб-сайт громадської організації «Центр політичних студій та аналітики «Ейдос». – Режим доступу: <http://eidos.org.ua/vydannya/policy-paper-yak-podolaty-zvolikannya-z-derzhavnymy-zakupivlyamy-u-sferi-ohorony-zdorovya-u-2015-rotsi/>

4 Як запобігти зриву та затягуванню державних закупівель у сфері оборони // Офіційний веб-сайт громадської організації «Центр політичних студій та аналітики «Ейдос». – Режим доступу: <http://eidos.org.ua/vydannya/policy-paper-yak-zapobihty-zryvu-ta-zatyahuvannnyu-derzhavnyh-zakupivel-u-sferi-oborony/>

5 Політична корупція: як розпізнати та подолати // Офіційний веб-сайт громадської організації «Центр політичних студій та аналітики «Ейдос». – Режим доступу: <http://eidos.org.ua/vydannya/politkorupciya/>

**1.3.5. Фінансування досліджень на антикорупційну тематику,
у т.ч. з державного, місцевих бюджетів чи за рахунок технічної допомоги**

**1.3.6. Визначення уповноваженої інституції щодо організації
та проведення досліджень стану корупції**

**1.3.7. Публічний доступ до досліджень щодо проблеми корупції,
їх оприлюднення на офіційних сайтах інституцій
та в засобах масової інформації**

На офіційному веб-сайті НАЗК публікуються дослідження щодо корупції в Україні¹, чого не можна сказати про публікацію в ЗМІ². Більшість з них фінансувалась за рахунок міжнародної технічної допомоги, проте державних коштів для громадськості на проведення антикорупційних досліджень, особливо у видатках НАЗК, відповідно до законів про Державний бюджет на 2016 та 2017 роки, не передбачено, що свідчить про невиконання минулої рекомендації Альтернативного звіту³. Одним з винятків є Тернопільська облдержадміністрація, яка виділила 30 тис. грн. з обласного бюджету на проведення соціологічних досліджень стану корупції у Тернопільській області з наступним обговоренням й оприлюдненням у ЗМІ⁴.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ.

1. В Україні почала запроваджуватись національна система оцінювання рівня корупції і спеціальний соціологічний інструментарій як її базовий елемент, що дозволить фіксувати динаміку показників поширеності корупції та сприйняття населенням ефективності антикорупційної діяльності. Варто передбачити можливість перевірки первинних даних, їх тлумачення, результатів державного вимірювання рівня корупції задля підвищення довіри до них. Слід не допускати політичних та ідеологічних спекуляцій під час проведення досліджень щодо стану справ з корупцією та прийняття ОДВ та ОМС рішень на їх основі.

1 Дослідження щодо корупції в Україні // Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. – Режим доступу <https://nazk.gov.ua/doslidzhennya-shchodo-korupcii-v-ukrayini>

2 Переважна більшість антикорупційних досліджень не висвітлюється та не обговорюється належним чином у медіа, винятком є деякі міжнародні дослідження, які стосуються України, наприклад, Індекс сприйняття корупції Transparency International.

3 Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / Р. Г. Рябошапка, О. С. Хмара, А. В. Кухарук, М. І. Хавронюк, О. В. Калітенко; за заг. ред. А. В. Волошиної. – К., 2015. – С. 40.

4 Розпорядження Голови Тернопільської обласної державної адміністрації від 03 червня 2015 року №322—од // Офіційний веб-сайт Тернопільської обласної державної адміністрації. – Режим доступу <http://www.oda.te.gov.ua/data/upload/catalog/main/ua/40343/322.doc>

2. Схвалена методика стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні, яка пропонується як стандартизований інструмент систематичного моніторингу й оцінки рівня корупції та результативності антикорупційної діяльності в Україні, є позитивним першим кроком на шляху до усунення неспроможності держави проводити антикорупційні дослідження і до запровадження нової моделі державної політики щодо запобігання корупції.

Рекомендується розробити Антикорупційну стратегію на 2018 і наступні роки та Державну програму з її реалізації на підставі якісного міждисциплінарного (соціологічного, юридичного тощо) аналізу антикорупційної політики і дослідження рівня корупції в Україні, а також результатів виконання попередньої Стратегії. Необхідно систематично контролювати впровадження заходів Антикорупційної стратегії та Державної програми, а також передбачити інструменти реагування на їх невиконання або неналежне виконання.

3. Організації громадянського суспільства залишаються чи не найактивнішими дослідниками стану справ з корупцією, але переважно не мають можливості отримання на це державного фінансування. Для виправлення цього треба передбачити у державному бюджеті, у т.ч. у видатках на діяльність НАЗК, кошти на замовлення і проведення антикорупційних досліджень недержавними аналітичними центрами.

1.4. Участь громадянського суспільства та бізнесу у виробленні та моніторингу реалізації антикорупційної політики

1.4.1. Залучення інститутів громадянського суспільства та бізнесу до:

- розробки антикорупційної стратегії та державної програми/плану заходів, зокрема, через:
 - оприлюднення проектів актів для обговорення;
 - проведення консультацій з громадянським суспільством та бізнесом;
 - створення робочих груп за участі експертів від громадянського суспільства та бізнесу;
 - аналіз результатів звернень громадян та повідомлень, що надходять до державних органів / органів місцевого самоврядування, зокрема через «гарячі лінії», електронну пошту;
 - врахування досліджень, звітів, рекомендацій інститутів громадянського суспільства та бізнесу;
- моніторингу імплементації антикорупційної стратегії та державної програми/плану заходів;
- розробки, участі в реалізації та моніторингу виконання секторальних/відомчих антикорупційних програм.

Залучення громадськості і бізнесу до розробки та моніторингу реалізації антикорупційної політики владою є вкрай важливим для збереження сталості і незворотності антикорупційної реформи. Такий «золотий трикутник партнерства» може забезпечити необхідний темп позитивних перетворень¹, їх ефективність та неможливість «відкату» назад. Особливо актуальною така співпраця стає в умовах відсутності у влади власних аналітичних установ, які б оперативно виробляли незалежні та зважені аналітичні продукти, ідеї, концепції для належної імплементації реформ і вирішення повсякденних завдань.² Проте на практиці проблеми щодо консолідації зусиль сторін залишаються.

Саме на це вказує дослідження «Незалежні аналітичні центри і органи влади: чи є просування у двосторонній співпраці?» Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва.³

Майже всі опитані представники влади декларують готовність до співпраці з недержавними аналітичними центрами, причому більшість вважають її необхідною на регулярній основі, а третина – ситуативною, за потребою. Незважаючи на загальне зростання рівня співпраці, лише кожен десятий постійно співпрацює з неурядовими аналітичними центрами як представниками громадськості, а кожен другий – іноді⁴, хоча майже половина респондентів від влади вважає, що діяльність таких центрів впливає або скоріше впливає на вироблення стратегій і конкретних владних рішень.⁵ Майже 1/4 опитаних чиновників готові «обходитись власними силами» замість звернення по екс-

1 Про швидкість та глибину процесу перетворень в країні можна дізнатись з щодвотижневого індексу реформ iMoRe від VoxUkraine, призначеного надавати комплексну оцінку зусиллям влади щодо впровадження реформ. Індекс відслідковує зміни в регуляторному середовищі, які, в разі їх імплементації, просунуть Україну вперед (або назад) на шляху до ліберальної, більш ефективної та менш корумпованої держави. Для цілей розрахунку Індексу реформами вважаються регуляторні акти, що змінюють засади функціонування інституцій або суттєво впливають на поведінку економічних агентів. Індекс відображає прогрес за п'ятьма напрямками реформ, серед яких і «державне управління та боротьба з корупцією». Якість імплементації регуляторних актів не оцінюється. Загалом у 2016 р. Індекс дорівнював 0,9. За перші тижні 2017 р. він був нульовим, станом на 19 березня 2017 р. зріс до показника 1,2, але 7 квітня 2017 р. знову обвалився до 0,1 через найнижчі з моменту його заснування на початку 2015 р. оцінки щодо запровадження е-декларування для антикорупційних активістів.

Детальніше див. офіційний веб-сайт Індексу Реформ iMore. – Режим доступу: <http://imorevox.org/про-індекс/>

2 Державні дослідницькі організації більш орієнтовані на наукові дослідження.

3 Проводилось з 20 вересня по 28 жовтня 2016 р., в опитуванні взяло участь 198 експертів, з них 68 представників ЦОВВ та законодавчої влади, 22 – місцевого самоврядування, 39 – київських або загальнонаціональних НУО, 17 – регіональних НУО та 37 – медіа. Детальніше див.: «Незалежні аналітичні центри і органи влади: чи є просування у двосторонній співпраці?» // Офіційний веб-сайт Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/uploads/pdf/1056136929584418cd0476f3.50228590.pdf>

4 Серед тих посадовців, які займаються реалізацією антикорупційної політики, як найбільш корисні та затребувані центри згадувались Центр політико-правових реформ, Transparency International Україна та Центр протидії корупції.

5 Спроможність аналітичних центрів проводити успішну адвокацію свого продукту і впливати на формування антикорупційної політики значною мірою залежить від здатності об'єднуватись в партнерські коаліції (на кшталт «Реанімаційного пакету реформ»), що цілеспрямовано просувають свої напрацювання на державний рівень.

пертну допомогу до громадськості. Такий підхід, зокрема, може свідчити про проблему нехтування у сегменті органів влади важливістю фактору фаховості та професійної експертизи в контексті вироблення тих чи інших рішень чи публічних політик.

Дослідження підтвердило наявність таких системних перешкод до розвитку співпраці:

- брак державного фінансування;
- відсутність належної політичної культури;
- політична (або комерційна) ангажованість органів влади та їх невміння працювати з громадськістю.

Представники владних структур відзначають в числі основних претензій до неурядових організацій можливу нереалістичність аналізу¹ та відірваність від українських реалій та ресурсів, що може залучити держава, а також орієнтацію на міжнародних донорів². Центрам заважає ухвалення не кращих, а політично або комерційно вигідних рішень, невміння влади працювати з громадськістю, відсутність коштів та брак часу в держструктурах.

З тим, що найкращі результати в антикорупційній діяльності здобуваються у випадку об'єднання громадянського суспільства та влади, погоджуються і автори Прикладного Політекономічного аналізу антикорупційної діяльності громадянського суспільства в Україні.³ Згідно з ним, високопоставлені посадовці не демонструють особливу старанність у боротьбі з корупцією, а отже, громадянське суспільство має взяти на себе одну з ключових ролей у зменшенні масштабу і можливостей для виникнення корупції. Більшість НУО визнавали обмежуючим фактором їхньої діяльності нестачу співпраці зі сторони влади, у т.ч. в антикорупційній політиці.⁴

1 Абсолютна більшість респондентів від влади на противагу абстрактним текстам із викладом загальновідомих фактів зацікавлені передовсім в аналітичних розробках з пропозиціями принципово інноваційних ідей та рішень. При цьому так само більшість опитаних представників влади хочуть працювати із короткими за форматом аналітичними записками, що включають конкретні рекомендації, та з даними соціологічних досліджень.

2 Хоча позитивним сигналом виступає загальне зростання за останній рік сегменту задоволених аналітичною роботою НУО серед представників влади. Розбудовою потенціалу співпраці займаються різні громадські організації, зокрема, ЦППР у відповідному проекті «Правові аналітичні центри та уряд – розбудова потенціалу». Докладніше див. офіційний веб-сайт Центру політико-правових реформ. – Режим доступу: http://pravo.org.ua/ua/about/projects/#V4_tt_gov

3 Метою дослідження було знайти стимулюючі та обмежуючі фактори, що впливають на антикорупційні НУО, та з'ясувати, як вони відрізняються на національному та регіональному рівнях. Детальніше див.: «Прикладний Політекономічний аналіз антикорупційної діяльності громадянського суспільства в Україні» // Офіційний веб-сайт VoxUkraine. – Режим доступу: <https://voxukraine.org/2016/09/15/anti-corruption-reforms-ua/>

4 Іншим обмежуючим фактором (частіше – на місцевому рівні) є непропорційно малий результат антикорупційних зусиль. Старі корупційні практики зберігаються у більшості сфер, а широкий загал, як здається, влаштовує і дрібна, і велика корупція. Ця ситуація є вкрай демотивуючою для суб'єктів антикорупційної діяльності. Обмеженням є і те, що тісне співробітництво між місцевими НУО, розташованими у одному регіоні, існує, але майже відсутнє між НУО, що знаходяться у різних регіонах. Так само організації національного рівня, розташовані у Києві, тісно співпрацюють одна з одною, але рідко – з регіональними організаціями.

Одним з найпомітніших прикладів співпраці влади, громадськості та бізнесу є ініціатива **«Разом проти корупції»**, яка стала однією з головних тем форуму «Міжнародний день боротьби з корупцією в Україні-2016». До ініціативи залучені Реанімаційний Пакет Реформ (РПР), ГО «Разом проти корупції», Transparency International Україна, Проектний офіс Національної ради реформ, такі організації як International Development Law Organization, Deloitte, ЕВА, АСС, громадські ради при міністерствах та понад 30 громадських об'єднань.¹

Понад 120 громадських експертів з різних організацій в активній співпраці з представниками Секретаріату КМ, міністерств і держустанов розробили 83 антикорупційні заходи, які були затверджені на засіданні КМ. Ініціатива має за мету виконання трьох головних завдань: 1) об'єднання зусиль КМ та громадянського суспільства задля подолання корупції; 2) запровадження комплексного та системного підходу до імплементації антикорупційної реформи; 3) забезпечення ефективної комунікації з суспільством та відновлення довіри до влади. Серед втілюваних кроків є аналіз корупційних ризиків, експертні обговорення і адвокація пропонованих змін для мінімізації корупції, моніторинг і комунікаційна підтримка їх впровадження. У березні 2017 р. відбулось підбиття проміжних підсумків з реалізації консолідованого Плану антикорупційних заходів міністерств. Відповідно до Звіту, найбільшого прогресу у їх виконанні досягли Державна аудиторська служба України, МЮ, ММС.²

На жаль, НАЗК як орган, якому би пасувало демонструвати таку першість, – не серед лідерів ініціативи.³ Так, команда проекту в січні 2017 р. на спільній нараді з НАЗК обговорювала питання дієвості антикорупційних програм та посилення якості роботи комісій, що займаються аналізом корупційних ризиків у міністерствах і ЦОВВ, та уповноважених із запобігання корупції осіб.⁴ Станом на березень 2017 р. НАЗК затвердило програму навчального курсу для працівників державних органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо правових засад та практичних аспектів запобігання корупції, проект якого було презентовано на початку грудня 2016 р.⁵ 11 і 13 березня 2017 р. НАЗК спільно

1 Ініціатива також є відкритим майданчиком для будь-яких учасників, які готові працювати над впровадженням заходів та мають відповідну кваліфікацію. Вона спрямовує їх роботу з фахівцями міністерств та ЦОВВ для запобігання корупції у конкретних напрямках.

2 Найбільш відкритими міністерствами виявились МЕВП, МК, Державне агентство з питань електронного урядування України (найменш відкриті – МСП та ФДМ). Найбільш амбітні антикорупційні заходи мають МФ, МІ, МСП, МРР (найменш амбітні – МЮ та МВС). Детальніше див.: Звіт про результати діяльності урядово-громадської ініціативи «Разом проти корупції» // Офіційний веб-сайт Кабінету Міністрів. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/document/249837627/Antikor_report_march_2017.pdf

3 Відповідно до Закону «Про запобігання корупції», НАЗК належить важлива роль у здійсненні координації, методичного забезпечення й аналізу ефективності діяльності уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання корупції міністерств, інших ЦОВВ, обласних та Київської міської державних адміністрацій.

4 Ініціатива «Разом проти корупції». Щодо результатів спільної наради з НАЗК 23 січня 2017 року // Facebook. – Режим доступу: <https://www.facebook.com/RazomProtyKorupcii/posts/1659776680982228>. – Назва з екрана.

5 Існує певна затримка, оскільки перші подібні тренінги для самого НАЗК були проведені ще в середині 2016 року, наприклад: «Організація роботи уповноважених підрозділів (осіб) з питань

з Програмою розвитку ООН в Україні провели серію тренінгів з питань електронного декларування для уповноважених осіб із запобігання та виявлення корупції державних органів. Понад 160 тренерів – представників центральних та місцевих органів виконавчої влади отримали знання та навички щодо заповнення декларації в ЄДРД.¹ Після завершення другого етапу декларування НАЗК планує переходити до інших тем, актуальних для мережі уповноважених підрозділів та осіб із виявлення та запобігання корупції (взаємодія підрозділів з НАЗК та КМ, етичні стандарти та конфлікт інтересів, аналіз корупційних ризиків та їх нейтралізація, робота з викривачами тощо).² На думку НАЗК, реальне посилення інституту уповноважених з питань антикорупції є неможливим без внесення змін до документу, що регламентує їх діяльність – застарілої постанови КМ «Про деякі питання запобігання корупції», для чого НАЗК ініційовано внесення змін до неї. НАЗК також завершило низку напрацювань, що прямо або опосередковано посилюють інститут уповноважених із питань антикорупції.³ Працівниками НАЗК у 2016 році надано 96 консультацій, роз'яснень уповноваженим підрозділам (особам) органів влади із запобігання та виявлення корупції з питань застосування антикорупційного законодавства, у т.ч. щодо розробки антикорупційних програм, на підтримку висловленої готовності щодо надання методичної допомоги органам влади під час підготовки ними антикорупційних програм задля їх якісної підготовки та виконання, та в підсумку задля збільшення рівня довіри населення до органів влади.⁴

запобігання та виявлення корупції, а також налагодження ефективної взаємодії між ними та Національним агентством, вивчення міжнародного досвіду з цих питань» (25 липня). Проте позитивним кроком є схвалення орієнтовного Плану-графіка проведення тренінгів для працівників апарату НАЗК на I півріччя 2017 року.

- 1 В НАЗК провели низку тренінгів для уповноважених осіб із запобігання та виявлення корупції // Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/v-nazk-provely-nyzku-treningiv-dlya-upovnovazhenih-osib-iz-zapobigannya-ta-vyyavlennya>
- 2 Раніше для працівників державних органів та посадових осіб місцевого самоврядування були проведені тренінги: «Роль і місце НАЗК у сфері протидії корупції в Україні» (17 листопада 2016 р.), «Превентивні антикорупційні механізми та їх реалізація уповноваженими підрозділами (особами) з питань запобігання та виявлення корупції» (6 грудня 2016 р.) тощо.
- 3 НАЗК зібрано інформацію щодо діяльності таких підрозділів (осіб) на основі розробленого опитувальника, у якому містились питання про фактичну та штатну чисельність, структуру, організаційну і функціональну незалежність та підпорядкування, організацію роботи із запобігання та виявлення корупції та проблемні питання, що виникають при виконанні уповноваженими підрозділами (особами) своїх повноважень. За результатами збору інформації НАЗК підготовлено аналіз діяльності цих підрозділів (осіб). Прийнято Порядок надання згоди НАЗК на звільнення особи, відповідальної за реалізацію антикорупційної програми, який погоджено з Радою Бізнес-омбудсмена та соціальними партнерами НАЗК (роботодавцями та профспілками).
З метою визначення стану організації роботи з запобігання та виявлення корупції в державних органах, органах влади АРК, ОМС, зокрема щодо підготовки та виконання антикорупційних програм, НАЗК підготовлено та затверджено План проведення перевірок НАЗК на 2016 рік. 6 планових перевірок щодо дотримання вимог Закону «Про запобігання корупції» проведено у МОЗ, МВБП, МОН, МЕР, МАПП, МО. За результатами проведених перевірок складено акти з пропозиціями керівникам державних органів щодо посилення організації роботи із запобігання корупції. У грудні 2016 р. затверджено План проведення перевірок НАЗК на 2017 рік.
- 4 Затверджено Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів

На жаль, сьогодні **антикорупційні програми** є досить формалізованими документами, які часто існують «для галочки» і не містять потужних антикорупційних заходів. Можна привітати рішення НАЗК «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки антикорупційних програм» №31 від 19.01.2017 р. Однак антикорупційним уповноваженим міністерств та ЦОВВ не вистачило часу та компетенції, щоб якісно проаналізувати корупційні ризики та розробити антикорупційні програми. 1 березня 2017 р. завершився термін затвердження антикорупційних програм у міністерствах, інших ЦОВВ, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях. За інформацією Голови Громадської ради при НАЗК В. Тарана, станом на 15 березня 2017 р. із 85 ЦОВВ менше третини погодили свої антикорупційні програми з НАЗК.¹ До 1 червня 2017 р. передбачається удосконалення поданих до НАЗК антикорупційних програм. На веб-сайті НАЗК в розділі «Антикорупційні програми, які надійшли на погодження, та результати їх розгляду», міститимуться відповідні програми органів влади, до яких громадянам можна надсилати у НАЗК зауваження та пропозиції, зокрема щодо виявлених корупційних ризиків і заходів щодо їх усунення.²

В рамках реалізації міжнародної ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» (OGR) у національному плані дій на 2014–2015 роки закладено необхідність розробки регіональних програм боротьби із корупцією. Оскільки Україна приєдналась до «Паризької декларації» колективних дій ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд», одним із зобов'язань яких є «створення механізмів постійного діалогу з громадянським суспільством для подальших дій», то разом із громадянським суспільством³ планується створення механізмів, які сприятимуть постійному діалогу та будуть спрямовані на посилення прозорості у виконанні зобов'язань Національного плану дій, а також розширення можливостей моніторингу для громадянського суспільства та громадян.

Реалізація ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» передбачає звіт Уряду України, погоджений із громадянським суспільством, який надсилається Керівному комітету ініціативи. При розробці Плану дій на 2016–2018 роки, подальшої політики впровадження ініціативи врахо-

влади // Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/zatverdzheno-metodychni-rekomendaciyi-shchodo-pidgotovky-antykorporciynih-program-organiv-vlady>

1 Таран В. Щодо погодження антикорупційних програм з НАЗК // Facebook. – Режим доступу: <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=10154586255666859&set=a.10151226722446859.453751.605521858&type=3> – Назва з екрана.

2 До уваги громадськості та експертів // Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/do-uvagy-gromadskosti-ta-ekspertiv>

3 Наприклад, 30 березня 2017 р. оголошений конкурс з обрання членів Координаційної ради з питань реалізації в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» від громадськості. Детальніше див.: Оголошується конкурс з обрання членів Координаційної ради з питань реалізації в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» від громадськості // Урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада». – Режим доступу: http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/3402

вано головні рекомендації Механізму незалежного звітування за 2015 рік, зокрема:

- забезпечити ефективну співпрацю з громадянським суспільством та залучити представників приватного сектора;
- реформувати координаційний механізм шляхом кращого оперативного управління та розділенням відповідальності;
- зосередити увагу на амбітних та реалістичних пріоритетах тощо.

Transparency International Україна під час Першої міжнародної регіональної зустрічі «Відкритий Уряд: Євразійський вимір» запропонувала створення інтерактивного, постійно діючого механізму моніторингу та оцінки впровадження ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд», у т.ч. із врахуванням реалізації антикорупційних стратегій, програм, планів дій.

Прийнятий у жовтні 2014 р. Закон «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» запровадив новий погляд на антикорупційні програми. Замість територіального відтепер пропонується застосовувати організаційний підхід. Згідно із Законом, на регіональному рівні антикорупційні програми мають приймати обласні адміністрації та обласні ради. Ці програми мають фокусуватися на запобіганні корупції в органах, якими вони приймаються, а не на окремих територіях.

Методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затверджена НАЗК, якраз і визначає комплекс правил і процедур щодо оцінки корупційних ризиків у діяльності органів влади, у яких згідно із Законом «Про запобігання корупції» приймаються антикорупційні програми. Одним з перших прикладів на виконання цього стало рішення Київської міської ради щодо затвердження «Рамкової програми управлінських реформ та впровадження заходів із запобігання корупції для міста Києва», яка розроблялась спільно із Антикорупційною радою при Київському міському голові, Реанімаційним пакетом реформ за підтримки проекту «Консультаційний фонд впровадження реформ», що реалізується федеральною компанією GIZ. Наразі напрацьовується методологія оцінки її реалізації. Департаментом внутрішнього фінансового контролю та аудиту за підтримки експертів GIZ розроблено модель оцінки процесів структурних підрозділів КМДА на наявність корупційних ризиків, яку надіслано на опрацювання Антикорупційній раді при Київському міському голові. З метою подолання проблеми високого рівня корупції, низького рівня впровадження належних стандартів відповідального управління, непрозорої інвестиційної політики в органах місцевої влади, при Київському міському голові додатково створено Робочу групу з підготовки проектів нормативно-правових актів та інших документів з питань вдосконалення механізму залучення інвестицій із залученням представників Антикорупційної ради при Київському міському голові, Transparency International Україна, Європейської бізнес-асоціації (ЕБА), Американської торгівельної палати (АСС). Антикорупційною радою розроблено та погоджено проект Рішення Київської ради «Про затвердження порядку проведення інвестиційних конкурсів у м. Києві». Transparency International

Україна також ініціювала процес створення механізму громадського незалежного контролю роботи Київського інвестиційного агентства.

Відповідно до дослідження «Прозорість корпоративної звітності», проведеного Transparency International Україна, 57 з досліджених 100 **приватних та державних українських компаній** не публікують текст антикорупційної програми на своїх сайтах або не мають їх взагалі. Лише 21 компанія намагається запроваджувати хоча би половину положень програми. Посада Уповноваженого з питань реалізації антикорупційної програми, або так званий «комплаєнс-офіцер», мала би бути на рівні директорів, проте в жодній з компаній цього не виявлено.¹ Затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи², яку вже зареєструвало МЮ і яку підготувало НАЗК спільно з фахівцями проекту Програми розвитку ООН в Україні, Американської торгівельної палати в Україні, Європейської Бізнес Асоціації та Ради бізнес-омбудсмена, з урахуванням міжнародного стандарту ISO 37001 «Anti-bribery management systems», інших міжнародних стандартів, має підштовхнути процес запровадження антикорупційних програм та антикорупційної політики в українському бізнесі і не допустити, щоб антикорупційні програми юридичних осіб стали лише додатковим папером для участі в тендерах (що не виключає плюсів встановлення вимог до бізнесу мати ефективні антикорупційні механізми заради можливості участі в державних закупівлях).

Імплементация Типової антикорупційної програми має удосконалити комплаєнс-політику юридичних осіб, спрямовану на запобігання вчиненню їх працівниками корупційних і пов'язаних з ними правопорушень, на забезпечення відповідності діяльності юридичної особи вимогам антикорупційного законодавства. Ефективне впровадження антикорупційних програм юридичних осіб дозволить забезпечити прозорість їхньої діяльності, справедливе і неупереджене виконання працівниками і керівництвом юридичних осіб своїх функціональних обов'язків, що, в свою чергу, дозволить зекономити державні кошти та моніторити їх використання юридичною особою, і стане поштовхом до розвитку економіки держави.³

1 Прозорість корпоративної звітності // Офіційний веб-сайт громадської організації «Трансперенсі Інтернешнл Україна». – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/research/prozorist-korporativnoi-zvitnosti/>

2 Типова програма є сукупністю мінімальних антикорупційних стандартів, що повинні бути впроваджені в: 1) державних, комунальних підприємствах, господарських товариствах (у яких державна або комунальна частка перевищує 50 відсотків), де середньооблікова чисельність працюючих за звітний (фінансовий) рік перевищує 50 осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) за цей період перевищує 70 млн. грн.; 2) юридичних особах, які є учасниками попередньої кваліфікації, учасниками процедури закупівлі відповідно до Закону «Про здійснення державних закупівель», якщо вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг), робіт дорівнює або перевищує 20 млн. грн. (до речі, цей Закон втратив чинність на підставі Закону «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р., що не враховано у ст. 62 Закону «Про запобігання корупції»).

3 Національне агентство затвердило типову антикорупційну програму юридичної особи // Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/nacionalne-agentstvo-zatverdilo-tipovu-antikorupciynnu-programu-yurydychnoyi-osoby>

1.4.2. Наявність в органах підрозділів, службових / посадових осіб, до повноважень яких належать координація заходів із залучення громадськості до заходів із запобігання та протидії корупції

Іншим позитивним фактором впливу на зменшення корупції, покращення конкурентоспроможності й інвестиційної привабливості України є належна співпраця з **викривачами**.

Для реалізації положень ст. 53 Закону «Про запобігання корупції» НАЗК забезпечує функціонування системи каналів зв'язку для отримання інформації від викривачів («гаряча» телефонна лінія, електронна форма повідомлення про корупційні правопорушення на офіційному веб-сайті). У 2016 році цими каналами отримано й опрацьовано 398 повідомлень про корупцію, з яких 184 анонімних.¹ 10 березня 2017 р. НАЗК розпочало повну перевірку 11 декларацій за зверненнями викривачів та правоохоронних органів,² а 23 березня, під час обговорення з представниками громадянського суспільства реалізації НАЗК повноважень щодо проведення повної перевірки декларацій на підставі фактичних даних або тверджень, що містяться у запитах громадських організацій, заступник голови НАЗК Р. Радецький повідомив про вже 21 перевірку, наголосивши на надзвичайній важливості інформування громадськістю НАЗК про виявлені факти вчинення корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень.³ Натомість методичні рекомендації НАЗК щодо організації роботи із повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами, так і не підготовлені.⁴

Краща ситуація щодо співпраці з викривачами в іншого антикорупційного органу – НАБ. Бюро вважає звернення фізичних та юридичних осіб одним з основних джерел інформації для відкриття кримінальних проваджень. У грудні 2015 р. у НАБ запрацювала громадська приймальня, 1 лютого 2016 р. – безкоштовна «гаряча» телефонна лінія для звернень громадян та повідомлень про

1 Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2016 рік // Офіційний веб-сайт НАЗК. – Режим доступу: ftp://91.142.175.4/nazk_files/zvity/NAPK_annual-report_2016.pdf

2 НАЗК також повідомило про 31 відмову у проведенні повної перевірки декларацій за зверненнями фізичних, юридичних осіб, засобів масової інформації та інших джерел про можливе відображення у деклараціях недостовірних відомостей. Докладніше див. новину «НАЗК розпочинає повну перевірку 11 декларацій за зверненнями викривачів та правоохоронних органів» // Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/nazk-rozpochynaye-povnu-perevirku-11-deklaracij-za-zvernennamy-vykryvachiv-ta-pravoohoronnyh-0>

3 У заході взяли участь представники таких громадських об'єднань як Реанімаційний Пакет Реформ, Центр протидії корупції, Центр демократії та верховенства права, Центр політичних студій та аналітики «Ейдос», Центр політико-правових реформ, Центр локального самоврядування, Transparency International Україна, Громадський люстраційний комітет. Докладніше див. У Національному агентстві з питань запобігання корупції обговорили питання реалізації НАЗК повноважень щодо проведення повної перевірки декларацій на підставі фактичних даних або тверджень, що містяться у запитах громадських організацій // Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/ruslan-radeckyy-nazk-zaklykaye-gromadskist-do-spiivpraci>

4 Працівники апарату НАЗК перебували на відповідному тренінгу від експертів Програми розвитку ООН в Україні та Transparency International Україна ще в липні 2016 року.

корупцію, а в березні 2016 р. – електронна форма звернень на веб-сайті Бюро. У новостворених територіальних управліннях НАБ також передбачена можливість прийому звернень від громадян, в т.ч. повідомлень щодо декларування завідомо недостовірних відомостей та незаконного збагачення декларантів. Загалом, станом на кінець лютого 2017 р., до НАБ надійшло понад 35 тис. звернень від громадян, близько 75% з яких задоволені. Це позначилось на результатах соціологічних опитувань, проведених Центром Разумкова у травні та вересні 2016 року, відповідно до яких впродовж 5 місяців зросла кількість осіб, які довіряють НАБ (з 14,5% до 28,1% відповідно). Інше дослідження, яке у жовтні 2016 року провела Американська торгова палата, говорить про довіру до НАБ представників бізнес-середовища: 46% опитаних назвали Бюро найефективнішим антикорупційним органом, а його директора А. Ситника – лідером у боротьбі з корупцією (25%).¹

НАЗК не може похвалитися подібним лідерством у боротьбі з корупцією. Ситуацію може виправити те, що наразі завершується робота над проектом Стратегії розвитку Національного агентства на 2017–2020 роки, яка має прийти на зміну дорожній карті із запуску НАЗК. Стратегія відображатиме бачення НАЗК щодо мети, яку планується досягти, цінностей, на яких базується діяльність Агентства, довго- та короткотермінових цілей, а також заходів із досягнення цих цілей на строк до 2020 року. Стратегічний документ готувався на основі SWOT-аналізу з урахуванням думки громадянського суспільства та інших стейкхолдерів.²

6 березня 2017 р. у НАЗК спільно з експертами Данської агенції з міжнародного розвитку (DANIDA) і МЗС Данії обговорено проект Стратегічного плану для НАЗК на 2017–2020 роки. В обговоренні взяли участь запрошені представники ПРООН, ЄС, КМЕС, РЄ, НАТО, ОБСЄ, ОЕСР, IFES в Україні, проекту USAID «Справедливе правосуддя», проекту EDGE «Експертна підтримка врядування та економічного розвитку», громадськості, зокрема РПР, Transparency International Україна, ЦППР, Центру політичних студій та аналітики «Ейдос», Громадського люстраційного комітету, які висловили пропозиції і зауваження до проекту Стратегічного плану НАЗК. Керівник групи експертів Біргіт Ліндснес зауважила, що європейська сторона буде пильно стежити за виконанням усіх пунктів цього документа та сприяти на усіх етапах його виконання. В той же день НАЗК звернулось до представників інститутів та організацій громадянського суспільства, експертів у сфері антикорупційної політики з проханням надати пропозиції до проекту Стратегії розвитку НАЗК.³ Можна

1 Звіт про діяльність Національного антикорупційного бюро // Офіційний веб-сайт Національного антикорупційного бюро. – Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab_report_02_2017.pdf

2 НАЗК спільно з іноземними колегами формує стратегічний план розвитку // Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/nazk-spilno-z-inozemnyimi-kolegamy-formuye-strategichnyy-plan-rozvytku>

3 В НАЗК обговорили проект Стратегічного плану на 2017–2020 роки // Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/v-nazk-obgovoryly-proekt-strategichnogo-planu-na-2017-2020-roky>

вітати те, що для НАЗК є важливим узгодження цього документу з очікуваннями громадськості і майбутній ретельний контроль суспільства за виконанням критеріїв оцінки діяльності НАЗК. Такий підхід заслуговує на підтримку усіма державними органами.

1.4.3. Механізми залучення/відбору інститутів громадянського суспільства до заходів із запобігання та протидії корупції, їх ротації

Що стосується інших механізмів залучення/відбору інститутів громадянського суспільства до антикорупційних заходів, їх ротації, а саме громадських рад, то можна сказати, що відповідна **Рада громадського контролю (РГК) при НАБ** є одним з небагатьох гарних прикладів партнерства та ефективного контролю за діями державної інституції.

РГК при НАБ відповідно до Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» забезпечує прозорість та суспільний контроль за діяльністю Бюро. Члени РГК обираються раз на рік і входять до складу конкурсних та дисциплінарної комісій НАБУ. Відповідно до звіту першої РГК при НАБ, журналісти та антикорупційні активісти, як члени конкурсних комісій, здійснили перевірку на доброчесність понад 300 кандидатів на різні посади в Бюро, у т.ч. ретельно перевіряли зв'язки і майнові декларації всіх кандидатів на посади детективів НАБ. Вони ж допомогли детективам Бюро у затриманні прокурора-хабарника, який намагався підкупити членів РГК за їх позитивне рішення про працевлаштування на посаду детектива.¹ Вибори нового складу ОГК при НАБ відбулись шляхом рейтингового голосування 2 червня 2016 р.² Пізніше до НАБ надійшов ряд звернень про можливий факт «накруток голосів» на користь окремих кандидатів. 14 червня 2016 р. РГК при НАБ опублікувала відкрите звернення до Директора НАБУ А. Ситника та громадськості з проханням розслідувати інтернет-голосування на предмет штучного завищення результатів голосування. НАБ, у відповідь на звернення, надало³ звіти щодо перевірок

1 Звіт про діяльність Першої Ради громадського контролю при НАБ // Офіційний веб-сайт ГО «Центр протидії корупції». – Режим доступу: <https://antac.org.ua/analytics/rada-hromadskoho-kontrolyu-nabu-vidzvituvala-pro-rik-roboty/>

2 Кандидатури для участі в конкурсі з формування складу РГК подають громадські об'єднання (не більше трьох від об'єднання), статутна діяльність яких пов'язана із запобіганням та протидією корупції, і повинні відповідати вимогам Положення про порядок формування Ради громадського контролю НАБ. Будь-який громадянин, який проживає на території України, має право взяти участь у рейтинговому Інтернет-голосуванні, але лише один раз і проголосувати не більше ніж за 15 кандидатів. З метою запобігання повторного голосування, бажаним прийняти участь в рейтинговому Інтернет-голосуванні було запропоновано підтвердити адресу своєї електронної пошти та номер мобільного телефону. Докладніше див.: Результати виборів до Ради громадського контролю // Офіційний веб-сайт НАБ. – Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/results-rgk>

3 Рада громадського контролю НАБ. Відповідь НАБ щодо результатів перевірки можливого штучного завищення голосів у рейтинговому Інтернет-голосуванні // Facebook. – Режим доступу: <https://www.facebook.com/kontrolNABU/photos/a.465639793611568.1073741828.465123543663193/616909681817911/?type=3&theater>. – Назва з екрана.

декларацій членів РГК при НАБ та розслідування можливих фактів завищення результатів інтернет-голосування за кандидатів до складу РГК при НАБ, після якого 5 членів РГК при НАБ достроково припинили свої повноваження.¹

4 серпня 2016 р. відбулося відкрите рейтингове Інтернет-голосування за 5 членів РГК при НАБ на строк, що залишається до закінчення річного строку повноважень діючого складу РГК замість тих, чий повноваження достроково припинено.² Неупереджений моніторинг процесу забезпечувала громадська організація «Електронна демократія». В процесі голосування суттєвих порушень не виявлено. Оголошення про результати виборів опубліковане на офіційному сайті НАБ. Нова РГК при НАБ обрала керівний склад та делегувала представників до дисциплінарної комісії та комісій, що обиратимуть детективів НАБ.³ На відміну від більшості органів, де громадські ради, за великим рахунком, є фікцією⁴, РГК при НАБ є впливовим органом, без думки якого не може бути ухвалено жодного кадрового рішення. Так, 17 січня 2017 р. ОГК рекомендувала не призначати Д. Руденка на посаду очільника Одеського територіального управління НАБ,⁵ і 9 лютого 2017 р. директор НАБ ухвалив рішення відхилити пропозицію конкурсної комісії щодо призначення його на посаду директора Одеського територіального управління НАБ, враховуючи висновки Управління внутрішнього контролю Бюро та рекомендації РГК при НАБ.⁶ Керівництво САП, НАБ та члени РГК при НАБ домовились про проведення у подальшому координаційних спільних зустрічей.⁷

Подібна активність Громадської ради (ГР) при НАЗК може бути тільки

- 1 Рада громадського контролю НАБ. Заява Ради громадського контролю при НАБ за результатами позачергового засідання 23 червня 2016 р. // Facebook. – Режим доступу: <https://www.facebook.com/kontrolNABU/posts/616158818559664:0>
- 2 Громадянин, що проживає на території України, міг віддати свій голос лише один раз і не більше, ніж за 5 кандидатів. Для безпеки голосування його учасникам необхідно було пройти триступеневу верифікацію (код перевірки, підтвердження за електронною поштою та номером мобільного телефону). Щоб унеможливити «накрутку» голосів, користувачі могли дізнатись результат кожного з кандидатів лише після завершення голосування. Водночас, кожен громадянин міг перевірити, чи зберігся його голос.
- 3 Нова Рада громадського контролю при НАБУ обрала керівний склад та делегувала представників до відповідних комісій // Офіційний веб-сайт Національного антикорупційного бюро. – Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/novyny/nova-rada-gromkontrolyu-pri-nabu-obrala-kerivnyy-sklad-ta-deleguvala-predstavnykiv-do>
- 4 Це стосується і створеної 2,5 роки тому Національної ради з питань антикорупційної політики, яка не виправдала покладених на неї сподівань щодо належного моніторингу реалізації антикорупційної політики через слабку політичну волю Президента та імітацію владою боротьби з корупцією.
- 5 Рада громадського контролю НАБ. Заява Ради громадського контролю при НАБ за результатами засідання 17 січня 2017 року // Facebook. – Режим доступу: <https://www.facebook.com/kontrolNABU/posts/724736951035183>
- 6 Оголошення про проведення повторного відкритого конкурсу для призначення на посаду в Національному антикорупційному бюро України // Офіційний веб-сайт НАБ. – Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/novyny/rozporiadzhennya-n156-r-vid-9-lyutogo-2017-roku>
- 7 Рада громадського контролю НАБ. Заява Ради громадського контролю при НАБ за результатами зустрічі 7 грудня 2016 року, ініційованої РГК при НАБ // Facebook. – Режим доступу: <https://www.facebook.com/kontrolNABU/photos/a.465639793611568.1073741828.465123543663193/701329686709243/?type=3>

в перспективі¹, оскільки її формування відбулось з величезною затримкою. Тільки 16 лютого 2017 р. завершився розгляд документів кандидатів для участі у конкурсі з формування ГР, робочою групою, до якої увійшли представники НАЗК та РПР. За результатами розгляду документів робоча група визначила організації, які відповідають визначеним законодавством критеріям і будуть допущені до участі в установчих зборах.² 24 лютого 2017 р. без суттєвих порушень, за допомогою РПР, рушійною силою якого стала ГО «Антикорупційний штаб», а також Програми розвитку ООН в Україні, відбулись Установчі збори з формування складу ГР при НАЗК, на яких шляхом рейтингового голосування обрано 15 зі 44 кандидатів, запропонованих громадськими об'єднаннями.³ На установчому засіданні обраних до складу ГР при НАЗК представників обрано Голову Громадської ради – представника ГО «Центр політичних студій та аналітики «Ейдос» В. Тарана і розглянуто низку організаційних заходів в частині започаткування роботи Громадської ради.⁴ 5 квітня 2017 р. КМ затвердив склад Громадської ради при НАЗК.⁵

Натомість, питання обрання п'ятого члена НАЗК так і не зрушило з місця, незважаючи на виконання попередньої рекомендації Альтернативного звіту⁶ щодо призначення повторного конкурсу з обрання представників громадськості до складу конкурсної комісії з відбору членів НАЗК.⁷ Тільки 9 лютого 2017 р.

1 До її повноважень входять заслуховування інформації про діяльність, виконання планів і завдань НАЗК, затвердження щорічних звітів про діяльність НАЗК, надання висновків за результатами експертизи проєктів актів НАЗК, делегування для участі в засіданнях НАЗК свого представника з правом дорадчого голосу.

2 Порядок організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при НАЗК затв. постановою КМ від 25 березня 2015 р. №140. Календарний план з підготовки та проведення установчих зборів з формування складу Громадської ради при НАЗК опубліковано 31 січня 2016 р. Відповідно до нього, заяви та додані до них документи від громадських об'єднань щодо участі їх представників у зазначених зборах надходили до НАЗК у період з 26 січня до 14 лютого 2017 р. 113 громадських об'єднань делегували 173 представників, з яких було підтримано 56 делегатів та 44 кандидати. На сайті НАЗК також було оприлюднено список представників громадських об'єднань, яким було відмовлено в участі в установчих зборах із зазначенням підстави для відмови, що містив 38 делегатів та 35 кандидатів від 53 громадських організацій. Докладніше див.: Повідомлення про Установчі збори з формування складу Громадської ради при НАЗК 24 лютого 2017 року // Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/shanovni-predstavnyky-gromadskyh-obyednan>

3 Сформовано склад Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції // Офіційний веб-сайт НАЗК. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/sformovano-sklad-gromadskoyi-rady-pri-nacionalnomu-agentstvi-z-pytan-zapobigannya-korupciyi>

4 В НАЗК схвалено проєкт розпорядження Уряду про утворення Громадської ради // Офіційний веб-сайт НАЗК. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/v-nazk-shvaleno-proekt-rozporyadzhennya-uryadu-pro-utvorennya-gromadskoyi-rady>

5 Схвалено склад громадської ради при НАЗК // Офіційний веб-сайт НАЗК. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/shvaleno-sklad-gromadskoyi-rady-pri-nazk>

6 Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / Р.Г. Рябошапка, О.С. Хмара, А.В. Кухарук, М.І. Хавронюк, О.В. Калітенко; за заг. ред. А.В. Волошиної. – К., 2015. – С. 44.

7 12 серпня 2015 р. Уряд запропонував провести повторний конкурс на обрання членів конкурсної комісії НАЗК і привітав рішення обраних членів комісії щодо складання повноважень. 28 серпня 2015 р. він був проведений. Документи, подані громадськими об'єднаннями, оприлюднювались на сайті Національної ради реформ. Біографії кандидатів, зокрема їх здобутки в антикорупційній

замість В. Суценка, який вийшов з комісії, Постановою ВР був визначений новий представник від ВР О. Марцеляк. Конкурсна комісія, відповідно до Закону «Про запобігання корупції», не має визначеного терміну закінчення повноважень.

Але найбільш яскравим прикладом того, що влада, в т.ч. провладні політичні партії, мають виражену політичну волю на блокування реальної антикорупційної реформи, а також на унеможливлення діяльності антикорупційного громадського середовища, стало кулуарне, поспішне, не обговорене з громадськістю прийняття 23 березня 2017 р. змін до Закону «Про запобігання корупції», якими «фізичних осіб, які отримують кошти, майно в рамках реалізації в Україні програм (проектів) технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги у сфері запобігання, протидії корупції (як безпосередньо, так і через третіх осіб або будь-яким іншим способом, передбаченим відповідною програмою (проектом)...», керівників громадських організацій, які здійснюють діяльність, пов'язану із запобіганням, протидією корупції, імплементацією стандартів у сфері антикорупційної політики, моніторингом антикорупційної політики в Україні, підготовкою пропозицій з питань формування, реалізації такої політики, та/або беруть участь, залучаються до здійснення заходів, пов'язаних із запобіганням, протидією корупції, зобов'язано подавати електронні декларації і нести відповідальність за їх недостовірність та неподання (в тому числі неподання повідомлень про суттєві зміни у майновому стані та відкриття валютного рахунку в банку-нерезиденті).

Це відверто хибний підхід до розбудови антикорупційного законодавства, що містить явні ознаки дискримінації за ознакою роду діяльності та відкриває широкі можливості для тиску на антикорупційних активістів, про що вказується у заяві РПР від 25 березня 2017 р.¹, у зверненні Transparency International EU², а також у спільній заяві Transparency International та Transparency International Україна від 28 березня 2017 р.³

З приводу змін до антикорупційного законодавства України виступив і

діяльності, були розміщені на стендах безпосередньо під час зборів. На зборах кожен кандидат мав можливість представити себе, висловити власну позицію та відповісти на запитання учасників зборів. Голосування транслювалось в онлайн-режимі. На зборах були присутні представники Програми розвитку ООН в Україні, Представництва Ради Європи, Представництва ЄС, які «позитивно оцінили прозорість процесу створення незалежного антикорупційного органу». Докладніше див.: Визначено чотирьох представників громадськості, які обиратимуть членів Нацагентства з питань запобігання корупції // Офіційний веб-сайт КМ. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248440434&cat_id=248817842

- 1 Влада запроваджує кримінальну відповідальність для учасників мітингів проти корупції. Закликаємо Президента не допустити авторитаризму! // Офіційний сайт РПР. – Режим доступу: <http://rpr.org.ua/news/vlada-zaprovadzuje-kryminalnu-vidpovidalnist-dlya-uchasnykiv-mitynhiv-proti-koruptsiji-zaklykajemo-prezydenta-ne-dopustyty-avtorytaryzmu/>
- 2 Call for MEPs to fight repressive Ukrainian law targeting civil society // Офіційний сайт Transparency International European Union. – Режим доступу: <https://transparency.eu/call-for-meps-to-fight-repressive-ukrainian-law-targeting-civil-society/>
- 3 Proposed amendments to a law that targets Ukrainian anti-corruption groups must be abolished // Офіційний сайт Transparency International. – Режим доступу: http://www.transparency.org/news/pressrelease/proposed_amendments_to_a_law_that_targets_ukrainian_anti_corruption_groups

Міжнародний фонд «Відродження», який вказує на те, що неоднозначність у трактуванні норм законопроекту суперечить принципу правової визначеності та може бути використана з недобросовісною метою контролюючими органами. Фонд звернув увагу на те, що закон очікувано спричинив подальшу ерозію атмосфери співпраці між владою і громадськістю, посилив лінії розламу всередині політичного класу та суспільства. Окремо Фонд наголошує на тому, що вперше з часів Майдану постала реальна небезпека деградації демократичного образу України у світі, і перегляд планів допомоги Україні з боку міжнародних донорських структур, які підтримують антикорупційні зусилля в Україні, є неминучим і уже розпочався.¹ Наразі важливо терміново скасувати ці дискримінаційні норми, які порушують права громадян і загрожують розвитку демократії в Україні, і тільки потім вирішувати питання підвищення прозорості третього сектору і присутності у запропонованій Президентом на зустрічі з представниками громадськості² робочій групі щодо опрацювання змін до закону, про що заявляють Transparency International Україна³ та Реанімаційний пакет реформ.⁴

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ.

1. Активна співпраця держави і громадянського суспільства лишається крихкою.

Незважаючи на досягнення у здійсненні громадського контролю та допомогу громадськості у моніторингу реалізації антикорупційної політики, запобіганні корупції, виявилось, що влада здебільшого вважає представників громадянського суспільства небезпечними опонентами, а не партнерами. Саме антикорупційний сектор, який має найбільший ризик конфлікту з державою, ставлять «у стійло» та створюють для його активістів можливості опинитись притягнутими до вибіркової відповідальності у разі потенційної незгоди з владою чи викриття її корумпованості, що повертає в Україну загрозу авторитаризму.

Необхідно не лише скасувати нещодавні негативні правки до антикоруп-

1 Заява Міжнародного фонду «Відродження» з приводу змін до антикорупційного законодавства України // Офіційний сайт Міжнародного фонду «Відродження». – Режим доступу: http://www.irf.ua/allevnts/news/statement_by_the_international_renaissance_foundation_on_the_amendments_to_the_anticorruption_legislation_of_ukraine/

2 Президент провів зустріч з громадськими активістами щодо змін до закону про е-декларування // Офіційний сайт Президента України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/prezident-proviv-zustrich-z-gromadskimi-aktivistami-shodo-zm-zakonu-40578>

3 Ті Україна співпрацюватиме з владою щодо е-декларування тільки після скасування дискримінаційних правок // Офіційний сайт Transparency International Україна. – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/news/ti-ukraina-spivpratsiuvatyme-z-vladoiu-shchodo-e-deklaruvannia-tilky-pisliaskasuvannia-dyskryminatsiinykh-pravok/>

4 Експерти РПР вимагають скасувати дискримінаційні правки щодо е-декларування та припинити наступ на громадський сектор // Офіційний сайт РПР. – Режим доступу: <http://rpr.org.ua/news/eksperty-rpr-vymahayut-skasuvaty-dyskryminatsijni-pravky-schodo-e-deklaruvannya-ta-prypynyty-nastup-na-hromadskiy-sektor/>

ційного законодавства, а й запровадити повний законодавчий захист викривачів – від етапу обрання захищеного каналу для повідомлення про корупцію до отримання ними гарантій конфіденційності, фінансового і трудового захисту. Відповідний законопроект №4038-а «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам» ще з липня 2016 року знаходиться у ВР.

2. Ініціатива «Разом проти корупції» є унікальним прикладом позитивної співпраці громадськості з Урядом, але певні міністерства, зокрема МОЗ, МЕПР та Державне агентство з електронного врядування, ще мусять продемонструвати кращий прогрес в імплементації визначених антикорупційних заходів. На жаль, в інших випадках все ще зберігається розрив між пропозиціями громадськості та прийнятими владою управлінськими рішеннями, оскільки державі досить складно сприймати щось ззовні.

Співпраця з громадськістю має вийти на новий рівень, із створенням механізмів відповідальності за відмову держави від такої співпраці або неналежного виконання затверджених рішень. Владі також варто створити можливості для потужнішого залучення приватного сектору в антикорупційну діяльність. Посилення адвокації кінцевого продукту задля його правильного сприйняття, недопущення практики «вміти готувати, але не вміти подавати» так само стане у нагоді.

3. Від затвердження Типових антикорупційних програм для органів влади та юридичних осіб наступним кроком НАЗК має бути моніторинг якості створених антикорупційних програм та їх виконання. Для зменшення кількості випадків неналежної їх якості слід розробити загальний електронний навчальний курс для працівників державних органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо правових засад та практичних аспектів запобігання корупції.

Необхідно обрати п'ятого члена НАЗК для рівного розподілу функцій між усіма його членами, побудувати ефективну співпрацю з новосформованою Громадською радою при НАЗК.

1.5. Формування атмосфери неприйняття корупції.

1.5.1. Наявність регулярних / періодичних інформаційних кампаній для:

- широкого загалу;
- публічних службовців;
- учнів шкіл та вищих навчальних закладів;
- інститутів громадянського суспільства та медіа;
- приватного сектору, у т.ч. бізнес-асоціацій;
- інших соціальних чи професійних груп.

В умовах зростання глобальних популістичних тенденцій і сталого популізму та патерналізму в Україні, а також виправдування майже половиною населення корупційних практик, коли вони є вигідними¹, критичним є питання комунікації з населенням щодо проведення антикорупційної реформи і формування «нульової толерантності» до корупції. На жаль, суспільству бракує інформації про перебіг всіх реформ,² не тільки антикорупційної, і часто це питання є не дуже цікавим для громадян. Зробити прорив у цих сферах дозволять загальнонаціональні інформаційно-мобілізаційні кампанії, виконані спільними зусиллями влади і громадськості. Поки що треба констатувати, що свою частину роботи інститути держави, відповідальні за формування антикорупційного світогляду населення, загалом майже провалили. Серед десяти заходів завдання «Зміна суспільних уявлень про корупцію» Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки, які поклалися насамперед на НАЗК, не можна назвати жодного повністю виконаного, так само як і серед минулих рекомендацій Альтернативного звіту.³

Проте, певні «острівці» формування негативного ставлення до корупції та підвищення правової свідомості населення все ж були. Так, НАБ за підтримки

1 49,8% дорослого населення допускає власне залучення до корупційних дій у разі, коли це може допомогти розв'язати проблему. Корупцію частіше виправдовують ті, хто найчастіше з нею стикається: 55,8% з-поміж тих, хто давав хабарі впродовж останнього року, допускають використання корупції, тоді як серед тих, хто не мав такого досвіду за останній рік, таких 45,3%. Більше толерують корупційні відносини міські жителі (51,3% проти 46,9% в селі), можливо через більше можливостей для їх застосування. Серед громадян, схильних виправдовувати корупцію, більше переконаних у тому, що більшість населення в Україні скористається корупційними зв'язками, якщо матиме таку можливість. Вони частіше вірять у те, що належних послуг в Україні не можна отримати без неформальних доплат, а свою терпимість до корупції схильні пояснювати прагненням до «рівноправності» чиновників і пересічних громадян: якщо першим можна порушувати закон, то й від інших не варто вимагати його дотримання. Детальніше див.: «Стан корупції в Україні – 2015» // Офіційний веб-сайт Київського міжнародного інституту соціології. – Режим доступу: http://kiis.com.ua/materials/pr/20161602_corruption/Corruption%20in%20Ukraine%202015%20UKR.pdf

2 Детальніше див.: «Реформи в Україні: громадська думка населення» Фонду «Демократичні ініціативи» імені І. Кучеріва // Офіційний веб-сайт РПР. – Режим доступу: http://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/zahalnonats_reformy-v-Ukraini.red_.pdf

3 Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / Р.Г. Рябошапка, О.С. Хмара, А.В. Кухарук, М.І. Хавронюк, О.В. Калітенко; за заг. ред. А.В. Волошиної. – К., 2015. – С. 46.

КМЕС в ефірі всеукраїнських телеканалів і в соціальних мережах транслював соціальний ролик «Корупція стосується кожного», в якому додатково містилась інформація про те, як кожен може допомогти НАБ у боротьбі з корупцією. Протягом листопада 2016 року – лютого 2017 року на Youtube-каналі Бюро його переглянуло більше ніж 600 тис. людей. Ролик широко поширювався у соціальних мережах та отримував схвальні відгуки користувачів.

У Міжнародний день боротьби з корупцією НАБ відкрив свої двері для студентів українських ВНЗ. Було проведено екскурсії для трьох груп студентів, включно з демонструванням роботи детективів, аналітиків та спецпризначенців Бюро, нагороджено переможців конкурсу відеороликів «Студенти проти корупції», участь в якому взяли 7 команд студентів ВНЗ. Робота зі студентами продовжилась в рамках однойменної інформаційно-просвітницької кампанії «Студенти проти корупції», яку для підвищення рівня обізнаності студентів про хід антикорупційної реформи в країні почало реалізовувати НАБ спільно з Програмою розвитку ООН в Україні.¹ Кампанія стартувала в Рівному, Вінниці та Львові і буде розгортатися у вигляді серії семінарів для 13 українських ВНЗ, під час яких детективи НАБ розкажуть про розслідування складних корупційних схем і про особливості роботи НАБ, а експерти ПРООН – про перебіг і досягнення антикорупційної реформи.²

З метою впровадження стандартів доброчесності в рамках реалізації спільного проекту ПРООН в Україні та НАЗК для службовців ОДВ та ОМС проведено Всеукраїнську інформаційно-просвітницьку кампанію «Конфлікт інтересів: треба знати!», що проходила з 15 листопада до 23 грудня 2016 р. у вигляді 13 тренінгів й охопила понад 1200 осіб.³ Слухачі тренінгів навчались аналізувати конкретні ситуації на предмет наявності чи відсутності конфлікту інтересів, обговорювали можливі шляхи його врегулювання та запобігання у майбутньому, у т.ч. використовуючи розроблені НАЗК Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та порівняння до них осіб. Очікує свого виконання проведення НАЗК та

1 Студенти проти корупції: ПРООН і НАБУ почали спільну Всеукраїнську антикорупційну кампанію // Офіційний веб-сайт Програми розвитку ООН в Україні. – Режим доступу: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/articles/2017/03/06/students-against-corruption2.html>

2 Це не єдина спроба інформування про антикорупційну реформу. Додатково див.: Антикорупційна реформа: складові, перші кроки, відповідальні. Зрозумілою мовою про складне // Офіційний канал Програми розвитку ООН в Україні в Youtube. – Режим доступу: https://www.youtube.com/watch?v=Fhf_aOqz4M

Подібний проект «Підвищення обізнаності громадськості про функції антикорупційних установ» восени 2016 року реалізовувала і Transparency International Україна спільно з НАБ. В його рамках випущено і розповсюджено 800 брошур, які пояснюють функції антикорупційних установ та містять покрокову інструкцію взаємодії з ними, а також 500 плакатів, що стосуються підслідності антикорупційних органів. Детальніше див.: Річний звіт TI Україна за 2016 рік // Офіційний веб-сайт Transparency International Україна. – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2017/03/Richnyi-zvit-TI-2016.pdf>

3 НАЗК: інформаційна кампанія щодо конфлікту інтересів охопила понад 1200 осіб // Офіційний веб-сайт НАЗК. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/nazk-informaciyna-kampaniya-shchodo-konfliktu-interesiv-ohopyla-ponad-1200-osib>

профільними комітетами ВР інформаційної кампанії з метою ознайомлення народних депутатів з новим законодавством про конфлікт інтересів (термін реалізації: березень – червень 2017 р.).¹ Її варто включити у Комунікаційну стратегію НАЗК, підготовка якої після презентації її проекту в серпні 2016 року наразі завершується².

Це був не єдиний спільний проект НАЗК та ПРООН в Україні. У продовження кампанії «Онлайн проти корупції»³, в рамках якої заходи щодо нової системи фінансового контролю, роз'яснення законодавства з цих питань, практичної демонстрації заповнення декларацій відбулись в 10 обласних центрах України, а також у більше ніж 40 державних органах,⁴ та у розвиток Загальних рекомендацій при роботі з ЄДРД,⁵ 13 березня 2017 р. презентовано розроблений навчальний безкоштовний онлайн-курс для суб'єктів декларування на платформі Prometheus⁶, що стане в нагоді суб'єктам декларування, які вперше мають подати декларацію шляхом її заповнення на офіційному веб-сайті НАЗК за відповідною формою.⁷ Мета цього курсу – надати практичну допомогу із заповнення декларації державним службовцям, посадовим особам, депутатам місцевого самоврядування та всім, на кого поширюється дія Закону «Про запобігання корупції». Також курс зацікавить юристів, які будуть допомагати подавати декларацію іншим, адже у ньому надано детальну інформацію про кожен з розділів е-декларації, а також про суб'єктів декларування (на жаль, велика частина чиновників досі не знають про свій обов'язок заповнити декларацію).⁸

- 1 У межах реалізації проекту міжнародної технічної допомоги «Програма ефективної та відповідальної політики», НАЗК розробило курс і навчальні матеріали для представників політичних партій з питань заповнення звіту про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (пізніше разом з Міжнародною фундацією виборчих систем провело семінари для журналістів та 97 представників політичних партій); інформаційний плакат щодо розподілу державного фінансування та інформаційний буклет «Реформа політичних фінансів – чому це важливо» для всеукраїнської просвітницької кампанії з виборчих питань і питань політичного фінансування.
- 2 У НАЗК презентували проект комунікаційної стратегії // Офіційний веб-сайт НАЗК. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/u-nazk-prezentuvaly-proekt-komunikatsiynoyi-strategiyi>
- 3 Брошура «Про е-декларації просто» // Офіційне представництво Програми розвитку ООН в Україні в ISSUU. – Режим доступу: https://issuu.com/undpukraine/docs/basic_facts_on_e-declarations
- 4 Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2016 рік. // Офіційний веб-сайт НАЗК. – Режим доступу: ftp://91.142.175.4/nazk_files/zvity/NAPK_annual-report_2016.pdf
- 5 Загальні рекомендації при роботі з Єдиним державним реєстром декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування // Офіційний веб-сайт НАЗК. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/zagalni-rekomendaciyi-pri-roboti-z-yedynym-derzhavnym-reyestrom-deklaraciy-osib-upovnovazheniyh>
- 6 Як подати е-декларацію? Навчальний курс // Офіційний веб-сайт платформи Prometheus. – Режим доступу: https://courses.prometheus.org.ua/courses/course-v1:NAZK+ED101+2017_T1/about?origin=nazk.gov.ua
- 7 Враховуючи, що станом на 13 березня 2017 р. до системи подано 300 тис. декларацій з очікуваного 1 млн.
- 8 Чому не сприяє поширення роз'яснень НАЗК, які подекуди вступають в протиріччя одне з одним. Так, з останнього роз'яснення від 20 березня 2017 р. можна зробити висновок, що суб'єктами декларування є тільки посадові особи, згадані у ст. 65 Господарського кодексу, тобто керівник підприємства, головний бухгалтер, члени наглядової ради та інші посадові особи, визначені Статутом. Однак НАЗК швидко виправило своє недоопрацювання 24 березня 2017 р., додавши до цього попереднє визначення посадових осіб юридичних осіб публічного права, як тих, що мають на

Курс є актуальним, враховуючи те, що до цього щотижня за підтримкою до НАЗК звертались більше 60 тис. декларантів (з них 33 тис. – телефоном, а 29 тис. – засобами електронного зв'язку), а 80% запитань декларантів виникало внаслідок неуважності при реєстрації в системі Реєстру е-деклараций, зокрема невірною зазначення адреси електронної пошти, низького рівня навичок користувача комп'ютерної техніки та інтернет-технологій, невміння використовувати електронний цифровий підпис.¹

Онлайн-курс з протидії корупції також презентував у березні 2015 року на платформі Prometheus Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції НаУКМА,² а восени 2015 року в НаУКМА за допомогою Центру протидії корупції відбувся перший в Україні міждисциплінарний академічний курс для студентів-магістрів «Корупція, суспільство та державна політика». У 2017–2018 роках Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції НаУКМА планує дві освітні програми: 1) курс «Взаємодія держави та суспільства в сфері протидії корупції» для студентів-бакалаврів третього року навчання і вільних слухачів та 2) сертифікатну програму з підготовки фахівців у сфері протидії корупції «Антикорупційні міждисциплінарні студії» для студентів-магістрів та вільних слухачів.³

Для учнів шкіл ПРООН в Україні та проект EdEra підготували антикорупційний урок до Міжнародного дня боротьби з корупцією,⁴ оскільки, на жаль, в освітніх закладах вивчення корупції знаходиться на низькому рівні.

Платформу Prometheus для загальної онлайн-освіти використовує і МЕРТ, за участі команди Проекту ЄС «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС»⁵, додатково до проведених разом з Transparency International Україна 10 регіональних тренінгів та 165 навчань щодо державних закупівель для 9 500 представників бізнесу.⁶

постійній основі організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські функції. Докладніше див.: Роз'яснення НАЗК щодо визначення суб'єктів декларування – посадових осіб юридичних осіб публічного права // Офіційний веб-сайт НАЗК. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/rozyasnennya-nazk-shchodo-vyznachennya-subyektiv-deklaruvannya-posadovyh-osib-yurydychnyh-osib>

- 1 За тиждень за підтримкою до НАЗК звертаються більше 60 тисяч декларантів // Офіційний веб-сайт НАЗК. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/za-tyzhden-za-pidtrymkoyu-do-nazk-zvertayutsya-bilshe-60-tysyach-deklarantiv>
- 2 Боротьба з корупцією. Навчальний курс // Офіційний веб-сайт платформи Prometheus. – Режим доступу: https://edx.prometheus.org.ua/courses/NAUKMA/ANTICOR101/2015_T2/info
- 3 Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції НаУКМА. Щодо презентації освітніх програм для студентів НаУКМА // Facebook. – Режим доступу: <https://www.facebook.com/acrec.ua/photos/a.1465636926803571.1073741828.1464750420225555/1527631127270817/?type=3>. – Назва з екрана.
- 4 Антикорупційний урок // Офіційний веб-сайт платформи EdEra. – Режим доступу: <https://www.ed-era.com/anticorr/>
- 5 Публічні закупівлі. Навчальний курс // Офіційний веб-сайт платформи Prometheus. – Режим доступу: https://edx.prometheus.org.ua/courses/Prometheus/PP101/2016_T1/info
- 6 Transparency International Україна та «Мережа-ЛЖВ» презентували анімаційний ролик «DOZORRO та BI.PROZORRO – зброя активістів» з вигаданою історією про дівчину, якій у державній лікарні відмовили у безкоштовному тесті на ВІЛ, де показали алгоритм розслідування зловживань закупівельників. Докладніше див.: Громадські організації показали у двохвилинному мультфільмі,

Для учнів шкіл ПРООН в Україні та проект EdEra підготували антикорупційний урок до Міжнародного дня боротьби з корупцією,¹ оскільки, на жаль, в освітніх закладах вивчення корупції знаходиться на низькому рівні.

Певних успіхів досягла і Рада бізнес-омбудсмена як новий антикорупційний орган у країні.²

1.5.2. Види інформаційних кампаній:

- розповсюдження друкованих матеріалів (які органи, як багато, як часто, яка цільова аудиторія, яким чином використані);
- поширення інформації через засоби масової інформації (інтерв'ю, статті в ЗМІ, рекламні кампанії – регулярність та цільова аудиторія);
- семінари, круглі столи (цільова аудиторія, регулярність);
- навчальні програми для різних цільових аудиторій, їх регулярність;
- розмір видатків на проведення заходів із проведення антикорупційних кампаній;
- ефективність інформаційних кампаній, наявність досліджень ефективності кампаній.

Платформу Prometheus для загальної онлайн-освіти використовує і МЕРТ, за участі команди Проекту ЄС «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС»³, додатково до проведених разом з Transparency International Україна 10 регіональних тренінгів та 165 навчань щодо державних закупівель для 9 500 представників бізнесу.⁴

Розповсюдити відповідну соціальну рекламу МЕРТ та Transparency International Україна допомагало МІП. Так, рекламу електронної системи державних закупівель Prozorro «Онлайн-система зупиняє хабармена!» було розміщено на бордах, в аеропортах і на зупинках громадського транспорту

як викривати корупцію в закупівлях // Офіційний веб-сайт Transparency International Україна. – Режим доступу: <https://ti-ukraine.org/news/hromadski-orhanizatsii-pokazaly-u-dvokhvylynnomu-multifilmi-ia-vykryvaty-koruptsiu-v-zakupivliakh/>

1 Антикорупційний урок // Офіційний веб-сайт платформи EdEra. – Режим доступу: <https://www.ed-era.com/anticorr/>

2 10 уроков продвижения антикоррупционного органа // Marketing Media Review. – Режим доступу: http://mmr.ua/show/10_urokov_prodvizheniya_antikorrupcionnogo_organu

3 Публічні закупівлі. Навчальний курс // Офіційний веб-сайт платформи Prometheus. – Режим доступу: https://edx.prometheus.org.ua/courses/Prometheus/PP101/2016_T1/info

4 Transparency International Україна та «Мережа-ЛЖВ» презентували анімаційний ролик «DOZORRO та BI.PROZORRO – зброя активістів» з вигаданою історією про дівчину, якій у державній лікарні відмовили у безкоштовному тесті на ВІЛ, де показали алгоритм розслідування зловживань закупівельників. Докладніше див.: Громадські організації показали у двохвилинному мультфільмі, як викривати корупцію в закупівлях // Офіційний веб-сайт Transparency International Україна. – Режим доступу: <https://ti-ukraine.org/news/hromadski-orhanizatsii-pokazaly-u-dvokhvylynnomu-multifilmi-ia-vykryvaty-koruptsiu-v-zakupivliakh/>

міст-мільйонників¹. МІП підтримав і гендерно чутливу соціальну рекламу Transparency International Україна «Вони би не мовчали»² щодо зміни негативного ставлення до викривачів корупції³, розроблену Navas Worldwide Ukraine, в рамках якої за допомоги Асоціації операторів зовнішньої реклами в 19 найбільших містах України розміщено 652 антикорупційні борди, а в мережі кіно-театрів «Мультиплекс» показано відеоролик «Не залишайся глядачем, коли бачиш корупцію», розроблений Cheil Ukraine.⁴

МІП стало ключовим партнером і в іншій пілотній кампанії «Корупція має бути помічена» платформи «Декорупція», яка реалізована за координації Transparency International Україна і для якої розроблено гендерно чутливу зовнішню рекламу для 800 бордів по всій країні, антикорупційні радіоролики, а також перформанс та квест для молоді на Гогольфесті, друковані комікси та комікс на 360 градусів у Фейсбуці.⁵ Комунікаційна платформа «Декорупція» створена силами Transparency International Україна та Національної ради реформ як єдиний консолідований майданчик для розробки антикорупційних комунікаційних продуктів і забезпечення системних комунікацій широкого кола залучених до антикорупційної реформи сторін. Завданням антикорупційної платформи є: підтримка реалізації антикорупційної реформи; забезпечення збалансованості антикорупційних комунікацій; розробка та реалізація окремих комунікаційних кампаній переважно соціального характеру, спрямованих на підвищення обізнаності громадян та бізнесу щодо явища корупції, її шкоди та відповідальності за вчинення корупційних дій, зміни поведінкових моделей, мотивації проактивного залучення до запобігання та протидії корупції.⁶

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ.

1. Поставлена мета держави сформувати в суспільстві негативне ставлення до корупції не досягнута – багато громадян не розуміють сенсу антикорупційних реформ, того, що таке корупція, а головне – своїх прав та їх порушення внаслідок корупції.

Слід виробити комунікаційну стратегію НАЗК як основного органу, на який

-
- 1 МІП розповсюдило соцрекламу PROZORRO «Онлайн-система зупиняє хабармена!» // Офіційний веб-сайт Міністерства інформаційної політики. – Режим доступу: <http://mip.gov.ua/news/1539.html>
 - 2 МІП надало інформаційну підтримку викривачам корупції // Офіційний веб-сайт Міністерства інформаційної політики. – Режим доступу: <http://mip.gov.ua/news/880.html>
 - 3 Інформаційне агентство Укрінформ також долучилось до цієї кампанії, провівши опитування щодо позитивного досвіду боротьби з хабарниками «...і я не мовчатиму!», основним завданням якого було показати реальне ставлення українців до корупції. Докладніше див.: Розімки коло! // Офіційний веб-сайт інформаційного агентства «Укрінформ». – Режим доступу: <http://anticorruption.ukrinform.ua>
 - 4 Don't Stay a Spectator // Офіційне представництво Cheil Ukraine у Behance. – Режим доступу: <https://www.behance.net/gallery/33083731/Social-ad-campaign-Dont-Stay-a-Spectator>
 - 5 Річний звіт ТІ Україна за 2016 рік // Офіційний веб-сайт Transparency International Україна. – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2017/03/Richnyi-zvit-TI-2016.pdf>
 - 6 Моніторинг процесу реформ – 2016 // Офіційний веб-сайт Національної ради реформ. – Режим доступу: http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/full_web_02_2017.pdf

покладається таке формування, та виконати заходи Державної антикорупційної програми щодо зміни суспільних уявлень про корупцію з метою реалізації пріоритетів, визначених в Антикорупційній стратегії, передбачити на це відповідні кошти в державному бюджеті. Інформаційно-просвітницькі заходи мають здійснювати за координації і методичного забезпечення НАЗК і керівники або уповноважені особи ОДВ та ОМС й юридичних осіб.

2. Враховуючи успішні антикорупційні кампанії неурядових організацій, вбачається доцільним використовувати у державній антикорупційній політиці досвід громадянського суспільства щодо їх проведення, особливо щодо використання сучасних технологій, поширивши сферу їх застосування на місця уповноваження громадянами тих чи інших публічних послуг.

В антикорупційних кампаніях треба фокусуватися не на можливому покаранні, а на порушенні загальнолюдських моральних цінностей для запровадження культури повідомлення про корупцію і несприйняття її як інструменту залагодження проблем.

1.6. Спеціально уповноважені інституції з питань антикорупційної політики

1.6.1. Наявність органів, відповідальних за:

- розробку політики, координацію її впровадження іншими органами влади;
- координацію відносин у сфері антикорупційної політики з громадянським суспільством та іноземним партнерами;
- оцінку ефективності впровадження заходів антикорупційної політики;
- експертне та аналітичне забезпечення антикорупційної політики, у т.ч. аналіз статистичних даних, проведення досліджень та аналіз стану справ із корупцією;
- розробку пропозицій щодо змін до законодавства у частині удосконалення антикорупційної політики;
- проведення інформаційних кампаній, поширення антикорупційних знань.

Міжнародна спільнота показала, що для ефективної боротьби з корупцією, першочергово, мають бути напрацьовані єдині підходи та забезпечена чітка координація між органами, відповідальними за впровадження антикорупційної політики, забезпечена співпраця з громадськістю, міжнародними організаціями, створені умови для експертних та аналітичних досліджень статистичних даних та аналізу стану справ з корупцією, розробки змін до законодавства з метою удосконалення антикорупційної політики, проведення успішних інфор-

маційних кампаній та поширення знань антикорупційного законодавства серед населення.

У 2016 році система відповідальних за антикорупційну політику органів отримала новий контекст. За останній рік у сфері протидії корупції нарешті вдалося створити нову спеціально уповноважену інституцію з питань антикорупційної політики – Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК). Це – ключовий суб'єкт, відповідальний за формування та реалізацію антикорупційної політики в Україні. Також розроблено відповідну, хоча все ще не повну, законодавчу базу.

Система спеціально уповноважених інституцій з питань антикорупційної політики у 2016 році була представлена такими органами, як:

- 1) НАЗК;
- 2) ВР і зокрема Комітет ВР з питань запобігання та боротьби з корупцією;
- 3) КМ та МІО, а також Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики;
- 4) Національна рада з питань антикорупційної політики при Президенті України.

Система спеціально уповноважених органів з питань антикорупційної політики, яка існувала до початку діяльності НАЗК (15 серпня 2016 р.), характеризувалась певною невідповідністю міжнародним стандартам, зокрема: нечіткістю у розмежуванні спеціалізації, функціональних обов'язків та відсутністю гарантій незалежності таких органів. У компетенції жодного з цих органів не передбачалось системного здійснення оцінки стану корупції, залучення громадськості до процесів формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики, формування у громадян негативного ставлення до корупції.

У 2016 році відбулась своєрідна трансформація: якщо раніше окремі повноваження щодо формування та реалізації антикорупційної політики виконувались (не у повному обсязі та не завжди належно) Верховною Радою, Кабінетом Міністрів, Міністерством юстиції, то наразі здійснення цих функцій чітко закріплено Законом «Про запобігання корупції» за спеціально уповноваженим органом з питань запобігання корупції – НАЗК.

Нині ситуація виглядає так. Відповідальними органами за:

- розробку антикорупційної політики, координацію її впровадження іншими органами є НАЗК (ч. 1 ст. 4 Закону «Про запобігання корупції»). Частково повноваженнями щодо розробки антикорупційної політики наділені: ВР (щодо визначення засад антикорупційної політики (Антикорупційної стратегії) – ч. 1 ст. 18 Закону «Про запобігання корупції», прийняття законів (у т.ч. антикорупційного характеру) – п. 3 ст. 85 Конституції України); КМ (затвердження державної програми з виконання Антикорупційної стратегії – ч. 4 ст. 18 Закону «Про запобігання корупції»); Національна рада з питань антикорупційної політики (НРПАП) (підготовка і подання Президентові України пропозицій щодо визначення, актуалізації та вдосконалення антикорупційної

стратегії – п. 3 Указу «Про затвердження Положення про Національну раду з питань антикорупційної політики»); Комітет ВР з питань запобігання і протидії корупції (п. 9 Додатку до Постанови ВР «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання» від 04.12.2014 р. №22-VIII);

- **координацію відносин у сфері антикорупційної політики** з громадянським суспільством та іноземним партнерами: НАЗК (пункти 17–19 ч. 1 ст. 11 Закону «Про запобігання корупції»); НРПАП (пп. 2 п. 5 Указу «Про затвердження Положення про Національну раду з питань антикорупційної політики»);

- **оцінку ефективності впровадження заходів антикорупційної політики**: НАЗК (п. 2 ч. 1 ст. 11 Закону «Про запобігання корупції»); ВР (проведення парламентських слухань, затвердження та оприлюднення щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики – ч. 2 ст. 18 Закону «Про запобігання корупції»); КМ (схвалення проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики – ч. 4 ст. 20 Закону «Про запобігання корупції»), НРПАП (пп. 2 п. 4 Указу «Про затвердження Положення про Національну раду з питань антикорупційної політики»);

- **експертне та аналітичне забезпечення антикорупційної політики**, у т.ч. аналіз статистичних даних, проведення досліджень та аналіз стану справ із корупцією: НАЗК (пункти 1, 5 ч. 1 ст. 11 Закону «Про запобігання корупції»); НРПАП (пп. 1 п. 4 Указу «Про затвердження Положення про Національну раду з питань антикорупційної політики»), МЮ (пп. 3 п. 4 Постанови КМ «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України»);

- **розробку пропозицій щодо змін до законодавства** у частині удосконалення антикорупційної політики – НАЗК (п. 4 ч. 1 ст. 11 Закону «Про запобігання корупції»); НРПАП (пп. 4 п. 4 Указу «Про затвердження Положення про Національну раду з питань антикорупційної політики»); МЮ (пп. 1 п. 4 Постанови КМ «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України»);

- **проведення інформаційних кампаній**, поширення антикорупційних знань: НАЗК (п. 16 ч. 1 ст. 11 Закону «Про запобігання корупції»); НРПАП (пп. 6–7 п. 4 Указу «Про затвердження Положення про Національну раду з питань антикорупційної політики»), МЮ (пп. 25–26 п. 4 Постанови КМ «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України»).

1.6.2. Відповідність міжнародним стандартам у частині спеціалізації та незалежності

Відповідність стандартам законодавства, яке регулює статус та засади діяльності органу, повноваження органу, гарантії незалежності його діяльності

НАЗК – превентивний орган зі спеціальним статусом, відповідальний за формування та реалізацію державної антикорупційної політики, створення якого передбачено Законом «Про запобігання корупції».

18 березня 2015 р. постановою №118 КМ прийняв рішення про утворення НАЗК як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується і координується Урядом. Таке формулювання не позбавлено вад та вступає в колізію з положенням ч. 2 ст. 4 Закону «Про запобігання корупції», де зазначено, що НАЗК «у межах, визначених цим та іншими законами, є відповідальним перед Верховною Радою України і підконтрольним їй та підзвітним Кабінету Міністрів України». Отже, у частині закріплення у постанові №118 за КМ повноважень «спрямування і координації НАЗК» можна говорити про порушення дотримання гарантій незалежності і самостійності НАЗК.

25 березня 2015 р. Урядом затверджено нормативно-правові акти, необхідні для проведення конкурсу з відбору членів НАЗК¹.

Однак офіційно свою роботу Агентство розпочало лише 15 серпня 2016 р. (відповідно до рішення НАЗК «Про початок діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції» №1 від 14 серпня 2016 р.).

Згідно зі ст. 11 Закону «Про запобігання корупції» НАЗК наділене комплексом повноважень, що дозволяє ефективно досягати покладеної на цей орган місії – формування та моніторингу реалізації антикорупційної політики. Зокрема, до його компетенції віднесено:

1) проведення аналізу стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади АРК та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції; статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції²;

2) розроблення проектів Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, здійснення моніторингу, координації та оцінки ефективності виконання Антикорупційної стратегії;

3) підготовка та подання в установленому законом порядку до КМ проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики;

4) формування та реалізація антикорупційної політики, розроблення проектів нормативно-правових актів з цих питань;

5) організація проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції;

6) здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб;

7) координація та надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами, органами влади АРК, органами місцевого самоврядування

1 Йдеться про Положення про проведення конкурсу з відбору кандидатів на посади членів НАЗК та Регламент роботи конкурсної комісії з відбору кандидатів на посади членів НАЗК.

2 Нумерація пунктів здійснюється відповідно до ч. 1 ст. 11 Закону.

корупціогенних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, у т.ч. підготовки та виконання антикорупційних програм;

8) здійснення контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя зазначених осіб;

8-1) здійснення державного контролю за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах, повнотою таких звітів, звіту зовнішнього незалежного фінансового аудиту діяльності партій, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей;

8-2) затвердження розподілу коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій, відповідно до закону;

9) забезпечення ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення;

11) координація в межах компетенції, методичне забезпечення та здійснення аналізу ефективності діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції;

12) погодження антикорупційних програм державних органів, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування, розробка типової антикорупційної програми юридичної особи;

13) здійснення співпраці із особами, які добросовісно повідомляють про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону (викривачі), вжиття заходів щодо їх правового та іншого захисту, притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їх прав, у зв'язку з таким інформуванням;

14) організація підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації з питань, пов'язаних із запобіганням корупції, працівників державних органів, органів влади АРК, посадових осіб місцевого самоврядування (крім підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування);

15) надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб;

16) інформування громадськості про здійснювані НАЗК заходи щодо запобігання корупції, реалізація заходів, спрямованих на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції;

17) залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики;

18) координація виконання міжнародних зобов'язань у сфері формування та реалізації антикорупційної політики, співпраця з державними органами, неурядовими організаціями іноземних держав та міжнародними організаціями в межах своєї компетенції;

19) обмін інформацією з компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями;

20) інші повноваження, визначені законом.

Окрім цього, для забезпечення незалежності діяльності НАЗК Законом «Про запобігання корупції» передбачено належний набір гарантій:

- потреба в існуванні такої інституції, як НАЗК, підкріплена положеннями ратифікованої Україною Конвенції ООН проти корупції (статті 5 та 6) і відповідних рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO), ОЕСР, експертів ЄС;

- статус Агентства визначено Законом «Про запобігання корупції»;

- прозора процедура обрання членів НАЗК: особливий порядок відбору, призначення та припинення повноважень;

- широке коло дискреційних повноважень, що дозволяє: отримувати необхідну інформацію шляхом подання письмових запитів та прямого доступу до інформаційних баз даних, здійснювати перевірки із запобігання корупції, вносити приписи, що мають обов'язковий характер, звертатись до суду, складати протоколи про адміністративні правопорушення тощо (ст. 12 Закону);

- особливий порядок фінансування та матеріально-технічного забезпечення;

- належні умови оплати праці членів та службовців апарату;

- наявність особливої процедури кримінального переслідування: повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення члену НАЗК може бути здійснено лише Генеральним прокурором (виконувачем його обов'язків) (ч. 5 ст. 9 Закону); з клопотанням про відсторонення від посади члена НАЗК, який підозрюється або обвинувачується у вчиненні злочину, має право звернутися у встановленому законом порядку Генеральний прокурор або його заступник (ч. 5 ст. 9 Закону).

- належний рівень оплати праці членів та службовців НАЗК;

- гарантії забезпечення безпеки члена НАЗК, його близьких осіб, збереження їхнього майна;

- здійснення громадського контролю за діяльністю НАЗК через Громад-

ську раду, яку утворює та формує КМ з 15 осіб за результатами конкурсу (ч. 2 ст. 14 Закону).

Законодавство, яке регламентує статус та засади діяльності НАЗК, його повноваження та гарантії незалежності (чи не вперше в Україні у контексті діяльності такого органу), відповідає міжнародним стандартам. Однак процес реалізації його положень іноді ускладнюється численними перепонами у вигляді «затягування» процесу запуску органу (з жовтня 2015 р. до серпня 2016 р.), процесу обрання членів НАЗК, запуску системи електронного декларування, матеріально-технічного забезпечення та інших питань.

Зокрема, катастрофічною є ситуація довкола процесу здійснення перевірок декларацій, який розпочався 22 лютого 2017 року. Станом на 22 березня 2017 року було розпочато 21 перевірку декларацій за зверненнями громадськості, юридичних осіб, а також 24 перевірки проводяться на виконання вимог ст. 50 Закону «Про запобігання корупції».

Водночас за місяць НАЗК не вдалося завершити жодну з таких перевірок. Причини цього:

а) перевірка декларацій здійснюється вручну, що робить процес тривалим і складним;

б) НАЗК не забезпечене доступом до усіх необхідних інформаційних баз даних (п. 2 ч. 1 ст. 12 Закону «Про запобігання корупції»). Часто доводиться звертатися до відповідних органів із запитом про надання тієї чи іншої інформації;

3) не прийнято порядку здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування. Тому у НАЗК немає можливості здійснювати його. У проекті зазначеного порядку інструмент перевірки прописано неналежно, тому навіть якщо цей документ буде прийнято – механізми будуть недієвими;

4) окремі положення Порядку проведення контролю та повної перевірки декларацій особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (затв. рішенням НАЗК від 10 лютого 2017 р. №56) є недосконалими та викликають зауваження.

Станом на 16 лютого 2017 р. в Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, знаходиться 203 875 електронних документів (з них 108 775 – електронні декларації).

Щотижня до НАЗК від громадськості, юридичних осіб надходить 20–40 листів щодо недостовірності даних, зазначених в деклараціях.

Така надмірна завантаженість і брак людських ресурсів призведе до того, що НАЗК стане заручником ситуації та фізично не зможе здійснити належну перевірку всіх декларацій. А це, у свою чергу, поставить під загрозу зриву всю кампанію електронного декларування.

Відповідність стандартам процедур добору та звільнення керівника органу

Абсолютним позитивом процедури добору голови та членів НАЗК є їх обрання та призначення на конкурсних засадах. Проте на цьому позитивні моменти закінчуються. Як виявилось, процес конкурсного відбору членів НАЗК складний та довготривалий (зокрема, одного члена НАЗК досі не обрано).

Неодноразово у суспільстві звучали звинувачення в бік Президента та КМ у затягуванні процесу відбору кандидатів в члени НАЗК. Основні доводи зводились до небажання запуску роботи агентства у зв'язку з виконанням ним однієї з основних функцій – перевірки декларацій чиновників.

Хронологія процесу обрання членів НАЗК і здійснюваних порушень виглядала так:

1) при обранні членів до конкурсної комісії з обрання членів НАЗК від громадськості КМ допускав численні порушення. Такі дії Уряду стали підставою для подання Transparency International Ukraine позову до секретаріату Кабміну та до уповноваженого секретаріату¹;

2) протягом весни-літа 2016 року ні КМ, ні Президент не делегували своїх представників до конкурсної комісії з відбору кандидатів на посади членів НАЗК;

3) лише у грудні 2015 року конкурсна комісія змогла запрацювати. Результатом її діяльності стало обрання трьох членів НАЗК (Н. Корчак, О. Скопича, В. Чумака). Однак В. Чумак відмовився від роботи в НАЗК, у зв'язку з чим постала загроза запуску його роботи;

4) 16 березня 2016 р. комісія обрала ще двох членів НАЗК – Р. Рябошапку та Р. Радецького². Цей процес відбору увійшов в історію як один з цинічних прикладів дій влади. Всупереч положенням Закону «Про запобігання корупції» (п. 3 ч. 6 ст. 5) претендента на посаду члена НАЗК, якого вже було відібрано шляхом відкритого голосування з числа кандидатів, які пройшли співбесіду, як такого, що згідно з обґрунтованим рішенням конкурсної комісії, має найкращі професійний досвід, знання і якості для виконання службових обов'язків члена НАЗК, в останній момент обрано не було³;

5) у березні 2016 р. було оголошено конкурс про обрання п'ятого члена НАЗК, але спочатку не змогли знайти заміну представника від Президента до конкурсної комісії; МІО не поспішало призначати засідання конкурсної комісії; зі складу комісії вийшов представник від ВР. Лише 9 лютого 2017 р. ВР

1 Новина: «Transparency International Ukraine подала до суду на секретаріат Кабміну через організацію конкурсу з відбору членів Нацагентства з протидії корупції» від 5 червня 2015 р. // Інформаційне агентство «Interfax-Україна». – Режим доступу: <http://ua.interfax.com.ua/news/general/269957.html>

2 В НАЗК дообрали двох членів. Агенція може розпочати роботу // Українська правда. – Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/news/2016/03/16/7102298/>

3 Детальніше тут: «То чому ж президент і прем'єр-міністр б'ються за посади в НАЗК, або мої висновки з участі у конкурсі» від 19 березня 2016 р.. – Режим доступу: <http://pravo.org.ua/ua/news/20871405-to-chomu-ge-prezident-i-premer-ministr-byutsya-za-posadi-v-nazk,-abo-moyi-visnovki-z-uchasti-u-konkursi>

визначилась зі своїм представником до конкурсної комісії (Постанова ВР «Про визначення представника Верховної Ради України до складу конкурсної комісії з відбору кандидатів на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції» від 9 лютого 2017 р. №1844-VIII).

З часу обрання перших двох членів НАЗК минуло півтора роки, а цей орган досі повністю не сформовано.

Структура органу, кількість персоналу, його освіта та досвід

НАЗК працює за 5-ма напрямками (без регіональних відділень). За даними НАЗК, профільні департаменти є неповними за чисельністю працівників¹. Детальніше див. в підрозділі 2.1.1. цього Звіту.

Кабінет Міністрів затвердив склад апарату НАЗК у кількості 311 осіб (Постанова КМ «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 р. №703 та від 5 квітня 2014 р. №85» від 30 березня 2016 року №244).

Наразі у складі НАЗК працює 213 осіб, що становить 68% від загальної кількості затвердженого апарату. Водночас у Державній програмі щодо реалізації засад антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки одним із заходів визначено забезпечення високого кадрового потенціалу апарату НАЗК, здатного виконувати на належному рівні свої завдання, зокрема: формування складу апарату НАЗК не менш, ніж на 90% до 1 січня 2016 року.

Отже, наразі ця вимога залишається невиконаною, а штат НАЗК неуккомплектований, що у свою чергу ускладнює виконання агентством своїх повноважень в повному обсязі.

Рівень підготовки та досвіду працівників НАЗК відповідає загальним та спеціальним вимогам Закону «Про державну службу» щодо професійної компетентності посад державної служби. Детальніше див. в підрозділі 2.1.1. цього Звіту.

Тренінги для персоналу, регулярність та кількість персоналу, який пройшов підвищення кваліфікації

Законом «Про запобігання корупції» передбачено обов'язковість регулярного (не рідше одного разу на два роки) підвищення кваліфікації працівників апарату НАЗК та його територіальних органів (у разі їх створення) (ч. 4 ст. 8).

У 2016 р. завдяки міжнародній підтримці донорів НАЗК було проведено

1 Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2016 рік. – Режим доступу: ftp://91.142.175.4/nazk_files/zvity/NAPK_annual-report_2016.pdf

низку заходів з підвищення кваліфікації працівників¹. Детальніше див. в підрозділі 2.1.1. цього Звіту.

Окрім того, своїм рішенням від 15 грудня 2016 р. №159 НАЗК ухвалило орієнтовний План-графік проведення тренінгів для працівників НАЗК на I півріччя 2017 р.

Загальний бюджет органу, процедура його формування, динаміка фінансування у порівнянні з аналогічним періодом за минулі два роки

Бюджет НАЗК у 2016 р. склав 486 млн. грн. Для забезпечення повноцінної роботи НАЗК існувала потреба у видатках розвитку. Це питання було частково врегульовано шляхом зменшення видатків споживання та установлення видатків розвитку в сумі 8 млн. 300 тис. грн. Загалом протягом 2016 р. істотною перепорою для повноцінної роботи НАЗК була проблема з матеріально-технічним забезпеченням: непридатне для нормальної роботи приміщення, катастрофічно не вистачало комп'ютерної та офісної техніки, доступу до мережі Інтернет тощо. Протягом року агентству суттєво допомагали донори.

У 2017 р. бюджет НАЗК становить 162 млн. 888,3 тис. грн.

Детальніше див. в підрозділі 2.1.1. цього Звіту.

Підзвітність і прозорість, в т.ч. обов'язкове періодичне звітування перед суспільством

Діяльність НАЗК постійно висвітлюється на офіційному веб-сайті Агентства.

Законом «Про запобігання корупції» (ч. 2 ст. 14) передбачено здійснення громадського контролю за діяльністю НАЗК. Такий контроль має забезпечити Громадська рада у складі 15 осіб, обраних за результатами конкурсу. Порядок організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради затверджено постановою КМ «Про затвердження Порядку організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції» від 25 березня 2015 року №140.

22 липня 2016 р. розпорядженням КМ «Деякі питання проведення конкурсу з формування Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції» від 22 липня 2016 р. №555-р визначено уповноважену посадову особу, відповідальну за проведення конкурсу з формування Громадської ради при НАЗК. 8 вересня 2016 р. підготовлено та подано на розгляд членам НАЗК проект акта про затвердження плану заходів з проведення конкурсу до Громадської ради. Нарешті, 18 січня 2017 р. КМ затвердив цей план. Таким

1 Звіт Національного агентства з питань запобігання корупції за 2016 рік. — Режим доступу: ftp://91.142.175.4/nazk_files/zvity/NAPK_annual-report_2016.pdf

чином, підготовка до обрання складу Громадської ради при НАЗК відзначилась помітним зволіканням з боку Уряду.

24 лютого 2017 р. конкурс відбувся та було сформовано склад Громадської ради.

Див. також підрозділ 2.1.1. цього Звіту.

Верховна Рада України

Законом «Про запобігання корупції» Верховній Раді відведена окрема роль у формуванні та реалізації антикорупційної політики, яка зводиться до:

1) визначення засад антикорупційної політики (Антикорупційної стратегії) (ч. 1 ст. 18 Закону «Про запобігання корупції»);

2) проведення щорічних парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції;

3) затвердження та оприлюднення щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики (ч. 2 ст. 18 Закону «Про запобігання корупції»).

Однак головна зброя в руках Парламенту – це повноваження з прийняття антикорупційних законів, і ВР іноді досить заповзято проявляє «ініціативу». Новою віхою законодавця при обґрунтуванні необхідності прийняття того чи іншого закону є посилання на рекомендації ЄС з виконання «Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України». За такими гучними фразами доволі часто авторами законопроектів маскується переслідування власних інтересів.

Відсутність системного підходу у процесах підготовки законопроектів (зокрема, аналізу поточної ситуації зі станом корупції, врахування результатів досліджень у цій сфері тощо) призводить до того, що якість прийнятих законів доволі часто є незадовільною або ж їх положення містять корупціогенні фактори. Точкове (косметичне) коригування антикорупційного законодавства призводить до негативного впливу на антикорупційну політику в державі і накладає свій відбиток на процеси державотворення.

Яскравим прикладом є ситуація, що склалась довкола законопроекту №3755 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у 2016 році». 16 лютого 2016 р. Парламент проголосував за прийняття закону, а 12 березня 2016 р. під тиском громадськості Президентом було застосовано право вето та надано пропозиції щодо доопрацювання його тексту.

Початкова редакція цього закону, подана під соусом «лібералізації ЄС візового режиму», не лише не відповідала вимогам ЄС, а й ставила під загрозу безвізову перспективу для України взагалі.

Щодо позитивної ролі Парламенту в антикорупційній сфері див. підрозділ 1.1.3. цього Звіту.

Функціонування НАЗК не «заважає» окремим зацікавленим особам у лобіюванні власних інтересів. Ймовірно, така ситуація триватиме до того часу, поки НАЗК не займе активну позицію та не почне «втручатись» у процеси розробки проектів нормативно-правових актів з питань, віднесених до його компетенції.

Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції

Постановою ВР «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання» від 4 грудня 2014 р. №22-VIII до предмету відання Комітету ВР з питань запобігання і протидії корупції віднесено питання формування та реалізації антикорупційної політики, проведення антикорупційної експертизи законопроектів, поданих суб'єктами права законодавчої ініціативи, тощо.

Своє бажання до формування та впровадження реальної антикорупційної політики Комітет продемонстрував на прикладі здійснення аналізу на наявність корупційних складових всіх зареєстрованих у парламенті законопроектів та конструктивної співпраці з громадським сектором.

Як і в попередні роки, у 2016 р. Комітетом підготовлено близько тисячі висновків антикорупційної експертизи на законопроекти, з яких 9% визнані такими, що містять корупціогенні фактори та не відповідають вимогам антикорупційного законодавства.

Основна проблема роботи Комітету – це неспроможність у певних ситуаціях протистояти механізму спротиву, що формувався у ВР роками, та впливати на її діяльність. У багатьох випадках ВР, керуючись, очевидно, політичними, а не правовими ідеями, продовжує ухвалювати законопроекти, які містять суттєві корупційні ризики.

Не завжди легко довести до відома народних депутатів не-юристів критичність наслідків прийняття того чи іншого корупціогенного законопроекту.

Існують проблеми і з технічним забезпеченням розміщення висновків Комітету. Значна їх кількість відсутня на сторінці законопроектів або висновки можуть бути розміщені на сторінці одного законопроекту, а стосуватись іншого (див. законопроект №4115 від 19 лютого 2016 р., де розміщено висновок Комітету на законопроект №4120).

Важливу роль у роботі Комітету відіграють експерти, які готують висновки на законопроекти з врахуванням (повним чи частковим) висновків громадської антикорупційної експертизи та доводять їх до відома членів Комітету.

Саме по собі проведення антикорупційної експертизи Комітетом не здатне змінити ситуацію з лобіюванням корупційних законопроектів до того часу, поки не буде змінено менталітет самих суб'єктів права законодавчої ініціативи. Проте, цю роботу однак треба наполегливо продовжувати.

Кабінет Міністрів України та Міністерство юстиції України

Законом «Про запобігання корупції» серед органів, уповноважених на формування та реалізацію антикорупційної політики, окреме місце відведено Кабінету Міністрів. Зокрема, згідно з ч. 4 ст. 18 Закону Уряд наділений повноваженнями затверджувати державну програму, яку розробляє НАЗК для забезпечення реалізації Антикорупційної стратегії.

У 2016 р. дещо зменшився вплив КМ на антикорупційну політику в державі, яка всі ці роки активно впроваджувалась, зокрема, через МЮ.

МЮ, хоча і не є спеціалізованим органом у сфері антикорупційної політики, однак його діяльність до створення НАЗК (15 серпня 2016 р.) відіграла ключову роль у процесах просування антикорупційної реформи. Така діяльність здійснювалась в межах одного з основних завдань – забезпечення формування та реалізації державної правової політики.

Незважаючи на те, що НАЗК запустило свою роботу, МЮ (відповідно до Постанови КМ «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» від 2 липня 2014 р. №228) залишає за собою окремі важелі впливу на антикорупційну політику шляхом:

- 1) розробки законопроектів та інших нормативно-правових актів, подання пропозицій щодо вдосконалення законодавства (у т.ч. антикорупційного характеру);
- 2) здійснення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, а також розробки за її результатами рекомендацій щодо усунення виявлених факторів, що спричиняють або можуть спричинити вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень;
- 3) інформування громадян про їх права і свободи, правову політику держави, реалізацію проектів, пов'язаних із правовою освітою населення;
- 4) міжнародно-правового співробітництва, забезпечення дотримання і виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами України з правових питань.

Однак на сайті МЮ (як на «старій» його версії – див. тут: http://old.minjust.gov.ua/uncorrupt_exp, так і на «новій» – див. тут: <https://minjust.gov.ua/ua>) відсутня будь-яка інформація щодо результатів проведеної антикорупційної експертизи. У відповіді на запит МЮ надав документи, що підтверджують наявність у них планів з проведення антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів. За три роки (2015–2017 роки) заплановано провести лише 17 таких експертиз. Але МЮ не зміг надати інформацію щодо кількості НПА, які були об'єктами антикорупційної експертизи, оскільки «створення такої інформації можливе шляхом узагальнення, аналітичної обробки даних або потребує створення в інший спосіб» (цит. з відповіді МЮ на запит).

Водночас розроблені Урядом у 2016 р. законопроекти містять значну кількість корупціогенних факторів. Усе це свідчить лише про одне – останні роки МЮ не в повному обсязі використовує свої можливості і ресурси для виконання цього завдання. Але його реалізація значно покращила б якість законодавства в цілому і позитивно відобразилась на впровадженні антикорупційної політики.

Однією з проблем, яка виникла у 2016 році, є належна взаємодія МЮ з НАЗК.

Неодноразовими були випадки затягування процесу реєстрації нормативно-правових актів, прийнятих НАЗК, що значно ускладнювало роботу агентства. Так, тривалим і складним був процес погодження тексту документа, яким регламентується порядок проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (13 лютого 2017 р. МЮ нарешті зареєструвало відповідне рішення НАЗК «Про затвердження Порядку проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» від 10 лютого 2017 р. №56).

МЮ відмовило НАЗК у наданні доступу до трьох реєстрів для забезпечення роботи системи Реєстру електронних декларацій та проведення перевірок.

А в лютому 2017 р. міністр юстиції П. Петренко публічно заявив про необхідність ліквідації НАЗК¹.

Відсутність конструктивної співпраці з ключовою інституцією у питаннях антикорупційної політики (НАЗК) негативно впливає на процес антикорупційної реформи.

Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики

До створення НАЗК діяльність Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики (далі – УАП), з огляду на суттєвий набір повноважень, могла б стати дієвим інструментом у процесі формування та реалізації антикорупційної політики в державі, однак цього чомусь не сталося.

Призначення на цю посаду та звільнення з неї здійснював КМ за поданням Прем'єр-міністра України. Тому вся відповідальність за відсутність результатів роботи УАП, у першу чергу, покладається на Уряд.

Неоднозначною є ситуація зі збереженням окремих повноважень УАП у 2016 році.

Цілком правильним і логічним рішенням Уряду була б ліквідація цієї посади у зв'язку зі створенням НАЗК. Однак КМ вчинив на власний розсуд.

З 18 березня 2015 р. тимчасово виконання обов'язків УАП було покладено на В. Сігірянську.

23 серпня 2016 р. постановою «Про затвердження структури Секретаріату

1 «Петренко відверто заговорив про ліквідацію НАЗК». – Режим доступу: <http://znaj.ua/news/politics/92725/petrenko-zagovoriv-pro-likvidaciyu-nazk.html>

Кабінету Міністрів України» від 23 серпня 2016 р. №564 КМ визнав такими, що втратили чинність, постанови, які регламентували діяльність УАП (зокрема: «Питання Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики» від 11 липня 2013 р. №484, «Про затвердження Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики» від 4 грудня 2013 р. №949 та ін.).

Про таке рішення Уряду, очевидно, було невідомо у ВР. Адже в ухвалених 5 жовтня 2016 р. Рекомендаціях парламентських слухань постало питання доцільності існування зазначеної посади: «З метою усунення дублювання функцій та повноважень між Національним агентством з питань запобігання корупції та Урядовим уповноваженим з питань антикорупційної політики протягом 2016 року вивчити питання щодо доцільності посади Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики» (Постанова ВР «Про схвалення Рекомендацій парламентських слухань на тему «Стан реалізації засад антикорупційної політики в Україні» від 5 жовтня 2016 р. №1654-VIII).

У контексті зазначеного цілком логічним було б розпорядження КМ про скасування посади УАП. Але, незважаючи на скасування згадуваних постанов, які регламентували діяльність УАП, та на відсутність у складі Секретаріату КМ структурної одиниці, яка забезпечувала б його діяльність, повноваження В. Сігірянської не було скасовано.

УАП ще півроку продовжував реалізовувати компетенцію щодо: погодження призначення на посаду та звільнення з посади керівників підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції апарату міністерств, інших ЦОВВ, апарату Ради міністрів АРК, апарату обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, їх заохочення та притягнення до відповідальності, погодження структури, штатної чисельності та затвердження планів роботи апарату УАП, а також підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції Секретаріату КМ, апарату міністерств, інших ЦОВВ, апарату Ради міністрів АРК, апарату обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій (відповідно до Розпорядження КМ «Про тимчасове покладення виконання обов'язків Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики на В.О. Сігірянську» від 18 березня 2015 р. №252-р).

І лише 18 січня 2017 р. (розпорядження №31-р) Уряд визнав таким, що втратило чинність, розпорядження КМ від 18 березня 2015 р. №252 «Про тимчасове покладення обов'язків Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики на Сігірянську В.О.».

Окрім плутанини в регламентації діяльності УАП, питання є і до результатів його діяльності, про які веб-сайт Уряду «замовчує»¹.

З іншого боку, у 2016 році тимчасово виконуючій обов'язки УАП вдалося «засвітитися» у «гуманітарному» конфлікті з громадськими організаціями. З оприлюдненої у мережі Інтернет інформації, на робочій групі з питань гуманітарної допомоги Мінсоцполітики від імені УАП діяв представник, який впливав

1 Єдиний веб-портал органів виконавчої влади. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247108928&cat_id=244828231

на результати прийняття рішення робочої групи, вимагав подання не передбачених законодавством звітів про цільове використання гуманітарної допомоги. Не вдаючись у суть конфлікту, очевидними є порушення з боку УАП, оскільки вирішення таких питань не належало до його компетенції¹.

Невиконання вимог підзвітності та прозорості діяльності, обов'язкового періодичного звітування перед громадськістю є підставою для констатації невідповідності посади УАП міжнародним стандартам у частині спеціалізації та незалежності.

Національна рада з питань антикорупційної політики

Національну раду з питань антикорупційної політики (НРПАП) було створено Указом Президента «Про Національну раду з питань антикорупційної політики» №808/2014 від 14 жовтня 2014 року. Цим же Указом затверджено Положення, відповідно до якого рада є консультативно-дорадчим органом при Президентові України.

Президентом призначається Голова НРПАП та затверджується її персональний склад. Наразі до складу ради входять 20 осіб, і вона має потужний науковий та інтелектуальний потенціал. Всі члени НРПАП беруть участь в ній на громадських засадах.

Згідно з Положенням основними завданнями НРПАП є: 1) підготовка та подання Президентові України пропозицій щодо визначення, актуалізації та вдосконалення антикорупційної стратегії; 2) здійснення системного аналізу стану запобігання і протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються для запобігання і протидії корупції; 3) підготовка та надання Президентові України узгоджених пропозицій щодо поліпшення координації та взаємодії між суб'єктами, які здійснюють заходи у сфері запобігання і протидії корупції; 4) оцінка стану та сприяння реалізації рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO), ОЕСР, інших провідних міжнародних організацій щодо запобігання і протидії корупції, підвищення ефективності міжнародного співробітництва України у цій сфері; 5) сприяння науково-методичному забезпеченню з питань запобігання і протидії корупції.

У Державній програмі щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки НРПАП відведена скромна роль – моніторинг реалізації антикорупційної політики (поряд з НАЗК та ВР).

Положенням передбачено, що НРПАП проводитиме свої засідання один раз у два місяці. Однак за два роки свого існування вона збиралась лише 4 рази: 6 жовтня 2015 р., 10 грудня 2015 р., 3 лютого 2016 р., 9 червня 2016 р. Заплановане на 8 грудня 2016 р. засідання було скасовано у зв'язку з відсутністю голови ради, і з того часу до березня 2017 р. не проведене.

1 Аналітична довідка щодо діяльності Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики в робочій групі з питань гуманітарної допомоги. – Режим доступу: http://3222.ua/ru/article/dyalnst_uryadovogo_upovnovajenogo_z_pitan_antikoruptsno_poltiki.htm

На жаль, 2016 рік не ознаменувався значними досягненнями НРПАП щодо впливу на антикорупційну політику. Причини цього: відсутність політичної волі Президента і Голови ради робити реальні антикорупційні кроки; мінімальний набір повноважень, якими наділена НРПАП.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ.

1. 2016 рік став роком перехідного періоду. Найбільшим його досягненням був довгоочікуваний запуск роботи НАЗК і електронної системи декларування.

На початкових етапах своєї роботи НАЗК відчув серйозні перепони: неналежна матеріально-технічна база, неуккомплектованість штату, відсутність підтримки з боку КМ, конфлікти з МЮ, затягування процесу обрання п'ятого члена НАЗК тощо.

У 2016 році антикорупційна політика носила певного роду хаотичний характер, що обумовлено відсутністю повноцінної роботи НАЗК та бажанням провладних зацікавлених осіб перетворити його у цілком «підконтрольну» інституцію.

Значний вплив на антикорупційну політику в Україні залишився в руках ВР, КМ, МЮ. На жаль, не вдалося використати у повному обсязі потенціал Національної ради з питань антикорупційної політики при Президентіві України.

2. У 2017–2018 роках необхідно насамперед:

щодо **Національного агентства з питань запобігання корупції**:

- вжити всіх необхідних заходів для проведення якнайшвидше прозорого конкурсного відбору 5-го члена НАЗК;
- забезпечити НАЗК належним матеріально-технічним забезпеченням, доукомплектувати склад апарату;
- забезпечити доступ НАЗК до інформаційних баз даних державних органів та органів місцевого самоврядування;
- забезпечити організацію щорічних досліджень стану корупції відповідно до затвердженої КМ загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції відповідно до стандартів ООН;
- здійснювати оперативне інформування суспільства про стан реалізації антикорупційних програмних документів;
- підготувати та оприлюднити проміжні звіти про виконання Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки;
- сформувати стратегічне бачення державного фінансування політичних партій;
- забезпечити повноцінний процес перевірки декларацій;
- розробити Антикорупційну стратегію на 2018 і наступні роки на основі

аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії;

- створити належні умови для повноцінної роботи новообраної Громадської ради при НАЗК;

- налагодити механізм захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривачів);

- здійснити інформаційні заходи, спрямовані на формування в суспільстві ідеї нетерпимості до корупції, – із залученням МОН, засобів масової інформації тощо;

- забезпечити проведення антикорупційної експертизи законопроектів та проектів підзаконних нормативно-правових актів;

щодо **Верховної Ради України:**

- забезпечити конструктивну співпрацю між ВР (її профільними комітетами) та НАЗК стосовно перегляду антикорупційного законодавства та розробки законопроектів з питань, які потребують врегулювання;

щодо **Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції:**

- створити умови для належного експертного забезпечення секретаріату Комітету з огляду на його непомірне завантаження законопроектами, які підлягають антикорупційній експертизі;

щодо **Міністерства юстиції України:**

- МЮ зосередити свої зусилля на: а) виконанні повноважень зі здійснення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, напрацюванні рекомендацій для удосконалення законодавства; б) розробці нормативно-правових актів, що впливають з положень Закону «Про запобігання корупції»;

- забезпечити конструктивну співпрацю з ключовою інституцією у питаннях антикорупційної політики – НАЗК;

- надати НАЗК доступ до необхідних баз даних для забезпечення його повноцінної роботи;

щодо **Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики:**

- Кабінету Міністрів видати розпорядження про ліквідацію цієї посади;

щодо **Національної ради з питань антикорупційної політики:**

- для ефективного використання її потенціалу забезпечити умови для налагодженої її роботи та продукування нею результатів у вигляді підготовлених законопроектів, налагодити кращу взаємодію НРПАП з ВР та НАЗК.

РОЗДІЛ 2.

ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

2.1. Спеціалізований орган із запобігання корупції

2.1.1. Наявність окремого спеціалізованого органу із запобігання корупції та відповідність міжнародним стандартам в частині спеціалізації та незалежності

Наявність законодавства, яке регулює статус та засади діяльності органу, повноваження органу, гарантії незалежності його діяльності

Правова основа для утворення та початку функціонування спеціалізованого органу з питань запобігання корупції була закладена у Законі «Про запобігання корупції» (далі – Закон)¹, прийнятого ВР 14 жовтня 2014 р. Закон, який введено в дію 26 квітня 2015 р., чітко визначив статус органу, повноваження та гарантії незалежності його діяльності.

Детальний аналіз питань відповідності статусу та засад діяльності органу міжнародним антикорупційним стандартам було здійснено у попередньому Альтернативному звіті², і відтоді законодавчі норми не зазнали змін. Тому нагадаємо лише ключові положення Закону і висновки, сформульовані експертами за результатами їх оцінки.

В цьому контексті до уваги взято наявність в Законі особливого статусу та гарантій незалежності НАЗК (статті 4, 5, 9 Закону), функцій та повноважень НАЗК (статті 11, 12 Закону). Детальніше про це – в підрозділі 1.6.2.

Це дозволило експертам дійти висновку, що передбачений Законом механізм створення та діяльності НАЗК в цілому відповідає міжнародним стандартам щодо гарантування незалежності органу, закріплених, зокрема, в ст. 6 Конвенції ООН проти корупції, 20 керівних принципах боротьби з корупцією, закріплених в Резолюції (97) 24 Комітету Міністрів Ради Європи.

Водночас, оскільки важливим є не лише закріплення та подальше збереження законодавчих гарантій незалежності НАЗК, а й реалізація норм Закону, експертами було наголошено на необхідності вжиття практичних заходів для того, аби діяльність цього антикорупційного органу стала реальним фактором зниження рівня корупції в державі – саме такий підхід закладено в основу

1 Закон «Про запобігання корупції»; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/1700-18>

2 Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики; http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/docs/shadow_report_anticorruption_policy_ti_ukraine.pdf

діяльності моніторингових механізмів виконання Конвенцій, в рамках участі в яких Україні надавалися рекомендації про утворення незалежного антикорупційного органу.

Так, GRECO ще у 2006 році затвердило Оціночний звіт за результатами Спільних 1-го і 2-го раундів оцінювання України (32-ге пленарне засідання 19–23 березня 2007 р.), в якому одна із ключових порад Україні стосувалась створення органу, що не матиме правоохоронних функцій і здійснюватиме нагляд за реалізацією національної антикорупційної стратегії і відповідних планів дій, а також пропонуватиме нові стратегії та заходи щодо боротьби з корупцією. У такому органі мають бути представлені як органи державної влади, так і громадянське суспільство. Зазначеному органу має бути наданий необхідний рівень незалежності для здійснення ефективної моніторингової функції.

Оскільки на момент закриття моніторингової процедури за результатами Спільних 1-го і 2-го раундів оцінювання (19 липня 2015 р.), Україна так і не запустила роботу превентивного антикорупційного органу, рекомендація GRECO була залишена в статусі «частково виконана» із застереженням продовжити інформування про подальші кроки.

У свою чергу експерти ОЕСР, в рамках Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією¹ (2-й раунд моніторингу), надали Україні рекомендацію «розглянути можливість перетворення посади Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики в окремий орган, незалежний від секретаріату Уряду, який би володів необхідним ступенем самостійності та достатніми ресурсами (фінансовими, кадровими тощо) для ефективного виконання своїх функцій згідно з положеннями статті 6 Конвенції ООН проти корупції».

При цьому, моніторинг стану практичної реалізації цієї Рекомендації, з урахуванням обрання Україною варіанту утворення окремого превентивного органу, продовжився і в рамках 3-го раунду, який триває до цього часу².

Все наведене очевидно вимагало від Уряду проактивної позиції та політичної волі щодо повноцінного запуску у 2016 році роботи НАЗК.

* * *

Одним із важливих індикаторів практичної реалізації гарантій незалежності при утворенні НАЗК мала стати прозора процедура добору членів НАЗК і обрання його Голови.

Перші нормотворчі кроки Уряду в цьому напрямку, здійснені на початку 2015 р., були справедливо оцінені експертами як позитивні³. Зокрема, наголошено, що хоч і із запізненням, але Урядом сформована підзаконна норма-

1 Інформація про Стамбульський план дій по боротьбі з корупцією; www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan

2 3-й раунд моніторингу в рамках Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією; <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Ukraine-Round-3-Monitoring-Report-RUS.pdf>

3 Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики; http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/docs/shadow_report_anticorruption_policy_ti_ukraine.pdf

тивно-правова база для проведення за участі громадськості відкритої для ЗМІ та журналістів конкурсної дворівневої процедури з відбору членів НАЗК.

Проте, вже на етапі практичної реалізації ці досягнення були знівельовані маніпуляціями, до яких вдався Уряд, фактично зірвавши проведення чесних виборів членів конкурсної комісії з обрання членів НАЗК від громадських організацій¹. Ця ситуація викликала занепокоєння не лише громадських організацій та представництва ЄС в Україні, а й двічі ставала предметом окремого розгляду в GRECO на його 68-му і 69-му Пленарних засіданнях².

Саме завдяки тиску громадських та міжнародних інституцій Уряд України був змушений перепризначити 12 серпня 2015 р.³ свого представника, делегувавши до складу комісії першого заступника міністра юстиції Н. Севостьянову, та організувати новий відбір членів комісії від громадськості, вдруге запустивши конкурсну процедуру.

Однак, очікування громадськості та міжнародних партнерів України на швидку та професійну діяльність нового складу комісії і цього разу не були виправдані.

Так, протягом другої половини 2015 р. Конкурсна комісія, працюючи більше трьох місяців, спромоглася відібрати лише 3-х із 5-ти кандидатів у члени НАЗК: Н. Корчак, О. Скопича та В. Чумака, які були призначені розпорядженнями Уряду на відповідні посади.

При цьому саму роботу комісії супроводжувала низка публічних конфліктів між її членами від Уряду та від громадських організацій. Йдеться про звинувачення частини членів Конкурсної комісії від громадськості та Парламенту на адресу голови Нацдержслужби К. Ващенка – члена комісії за посадою – у голосуванні в умовах конфлікту інтересів за свого безпосереднього на той час підлеглого О. Скопича і про маніпуляції частини конкурсної комісії при голосуванні за Н. Корчак.

Результатом цих звинувачень стало подання трьома членами комісії (А. Марусовим, В. Тараном та В. Сущенком) позову про визнання протиправним та скасування розпорядження КМ від 11 грудня 2015 р. №1283-р та рішень Конкурсної комісії з відбору кандидатів на посади членів НАЗК від 28 листопада та 11 грудня 2015 р. в Окружний адміністративний суд міста Києва⁴.

Після означених подій усі спроби повторного та додаткового відбору решти (двох) кандидатів у члени НАЗК не знайшли підтримки серед членів комісії.

Жодної політичної реакції Уряду на цей конфлікт не відбулося і, у зв'язку

1 Там само.

2 68th GRECO Plenary Meeting SUMMARY REPORT; <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cb605>

69th GRECO Plenary Meeting SUMMARY REPORT; <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cb60a>

3 Розпорядження КМ від 12 серпня 2015 р. №813-р; http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR150813.html

4 «Члени комісії з відбору НАЗК подали в суд на КабМін»; <http://rpr.org.ua/news/chleny-komisiji-z-vidboru-nazk-podaly-v-sud-na-kabmin/>

з вичерпанням всіх передбачених законодавством механізмів відбору кандидатів на решту вакантних посад членів НАЗК, за дорученням Прем'єр-міністра Мін'юстом було внесено на розгляд Уряду проект постанови, який дозволив оголосити проведення повторного конкурсу.

Постановою передбачалося, що у разі, коли з числа кандидатів-фіналістів, які пройшли співбесіду, конкурсною комісією не буде відібрано кандидатів на всі вакантні посади членів НАЗК, КМ приймає рішення про проведення повторного конкурсу на решту вакантних посад протягом 30-ти днів з дня завершення голосування щодо всіх кандидатів, які пройшли співбесіду з конкурсною комісією¹.

Повторний конкурс на заповнення вакантних посад проводився у тому ж порядку та складі комісії, що й попередній.

Згідно з повідомленнями на сайті Уряду прийом документів тривав з 4 по 18 січня 2016 р.

Водночас, 28 грудня 2015 р. до описаних вище проблем із формуванням керівного складу НАЗК додалася ще одна: обраний й уже призначений член НАЗК В. Чумак відмовився від своєї посади. Заява про відмову від посади супроводжувалася направленням відкритого листа на ім'я Прем'єр-міністра із прямими звинуваченнями Уряду у небажанні утворення НАЗК та його прозорості діяльності².

Враховуючи те, що на момент внесення заяви В. Чуаком Уряд уже оголосив про проведення повторного конкурсу на зайняття 2 вакантних посад членів НАЗК, громадськість закликала Уряд якнайшвидше розширити проведення повторного конкурсу і на нову додаткову, третю, вакансію. Не призначення всіх членів НАЗК створювало ризик для ефективного запуску нового антикорупційного органу, для прийняття рішень якого потрібно мінімум три голоси³.

Проте Уряд проігнорував думку громадськості і не вжив заходів щодо заповнення вивільненої В. Чуаком посади, лише задовольнивши 25 лютого 2016 р. подану ним заяву.

Подальша робота комісії при проведенні повторного конкурсу у 2016 р. також не вирізнялася конструктивізмом, а на завершальному етапі відбору взагалі була заблокована.

Так, провівши засідання 5 лютого 2016 р. та відібравши із 40 кандидатів на I етапі (документальної перевірки) 12 претендентів, комісія за результатами засідання, яке відбулося в ніч з 14 на 15 березня 2016 р., не спромоглася визначитись із переможцями.

При цьому члени конкурсної комісії знову розділилися на два табори, звинувачуючи один одного у зриві процесу призначення членів НАЗК.

1 Постанова КМ від 23 грудня 2015 р. №1072; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1072-2015-%D0%BF/paran2#n2>

2 «Чумак іде з БПП і не працюватиме в НАЗК»; <http://www.pravda.com.ua/news/2016/01/28/7097089/>

3 «РПР закликає Уряд забезпечити якнайшвидше формування повного складу НАЗК»; <http://rpr.org.ua/news/rpr-zaklykaje-uryad-zabezpechty-yaknajshvydshe-formuvannya-povnoho-skladu-nazk/>

Зокрема, член конкурсної комісії від громадськості, голова правління Transparency International Україна А. Марусов стверджував, що створення дієздатного НАЗК знаходиться під загрозою зриву з вини представників урядових структур.

«Три члена з восьми (Віктор Таран і я – від громадськості, Володимир Сущенко – від парламенту) принципово наполягають на кандидатурі Руслана Рябошапки (колишнього заступника міністра юстиції, члена антикорупційної групи «Реанімаційного пакету реформ»)), – зазначав він у себе на сторінці у Facebook.

За його словами, інші члени комісії – уповноважений Кабміну з відбору членів НАЗК Н. Севостьянова, глава Нацдержслужби К. Ващенко, президент Фондації «Відкрите суспільство» Л. Шевченко і глава Наглядової ради Інституту світової політики В. Шлінчак – відмовилися підтримати кандидатуру Р. Рябошапки. На думку А. Марусова, одна з причин такої відмови полягала в особистій неприязні з боку ряду членів комісії, оскільки Р. Рябошапка звільнився з Мін'юсту саме через конфлікт з Міністром П. Петренком.

Враховуючи відсутність прогресу в діяльності комісії, 16 березня 2016 р. Президент України був змушений провести узгоджувальну зустріч із її членами, що дозволило розблокувати процес відбору та обрати ще двох членів НАЗК: Р. Радецького і Р. Рябошапку.

Присутній на цій зустрічі Голова представництва Європейського Союзу в Україні Ян Томбінський відзначив зусилля Президента П. Порошенка в процесі запровадження ЄС безвізового режиму і наголосив, що законодавчі зміни і запровадження нових інституцій важливі для відновлення довіри громадян України до державних службовців та влади в цілому¹.

Водночас, попри позитивні заяви Голови Представництва ЄС, очевидною є відсутність реакції з боку Уряду (МЮ) на дії делегованого ним представника – голови Комісії Н. Севостьянової, яка вдруге продемонструвала неспроможність до пошуку конструктивного діалогу і ухвалення комісією професійного й об'єктивного рішення.

Повертаючись до питання обрання п'ятого члена НАЗК, слід відмітити, що 2 березня 2016 р. КМ видав розпорядження №146-р «Про проведення повторного конкурсу з відбору кандидатів на посаду члена Національного агентства з питань запобігання корупції»² у зв'язку з відмовою члена НАЗК від посади.

Однак повторний конкурс був «законсервований» після проведення 4 квітня 2016 р. одного засідання, за результатами якого було відібрано 19 претендентів.

Спочатку, у зв'язку із призначенням О. Данилюка, який представляв Президента України, на посаду Міністра фінансів України, його виведено зі складу

1 «Президент зустрівся з представниками комісії з обрання членів Національної агенції з питань протидії корупції»; <http://www.president.gov.ua/news/prezident-zustrivnya-z-predstavnikami-komisiyi-z-obrannya-ch-36855>

2 Розпорядження КМ від 2 березня 2016 р. №146-р; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/146-2016-%D1%80>

комісії розпорядженням Уряду від 18 травня 2016 р. №382-р, із заміною на О. Горащенкова.

Згодом про свою відставку заявив член комісії, делегований Парламентом України, В. Сущенко. Мотивом до такої заяви стала принципова незгода із рішеннями Парламенту про ухвалення змін до Конституції України та Закону «Про судоустрій та статус суддів».

При цьому Комітет ВР з питань запобігання і протидії корупції, який є відповідальним за внесення на розгляд ВР кандидатури до складу комісії, визначився зі своєю пропозицією лише у вересні 2016 р., а проект відповідної постанови було зареєстровано ще пізніше – 10 листопада 2016 р. Сама ж постанова Парламентом до кінця 2016 р. так і не була ухвалена.

Протягом усього означеного періоду жодних політичних заяв із закликами до Парламенту щодо пришвидшення вирішення питання про делегування свого представника до складу комісії ні від Уряду, ні від Президента України не було. Діяльність комісії була відновлена лише на початку 2017 р. і на момент написання Звіту триває.

Водночас на фоні такої неефективності Уряду у питанні формування повноцінного складу керівництва НАЗК, міністром юстиції П. Петренком почали висловлюватися думки щодо неефективності самого НАЗК, причини якої, на його думку, криються у колегіальності НАЗК, що зумовлює необхідність перегляду принципу управління органом¹.

Проте, ця позиція виглядає не переконливою, адже, за відсутності чітких аргументів, проста відмова від формату колегіальності керівництва НАЗК може призвести до втрати прозорості у його діяльності та негативно вплинути на процес становлення його роботи.

Структура органу, кількість персоналу, його освіта та досвід

Іншим важливим аспектом для початку ефективної роботи НАЗК мало стати затвердження структури його апарату та набір відповідного штату, який згідно з ч. 2 ст. 8 Закону здійснює організаційне, інформаційно-довідкове й інше забезпечення діяльності агентства.

Очевидно, що для початку процесу набору персоналу необхідна була наявність щонайменше двох компонентів:

перше – затверджені нормативні та розпорядчі акти, які встановлюють граничну чисельність апарату, визначають його структуру, регламентують кваліфікаційні вимоги до працівників тощо;

друге – наявність приміщення із облаштованими робочими місцями.

Оцінюючи проведену в цьому напрямку роботу, слід відзначити чергову загальну повільність в діях Уряду.

1 В Минюсте считают нужным структурно реформировать НАПК http://news.liga.net/news/politics/14693328_v_minyste_schitayut_nuzhnyy_strukturno_pereformirovat_napk.htm

Так, якщо граничну чисельність працівників апарату НАЗК у кількості 311 штатних одиниць КМ затвердив 30 березня 2016 р. (постанова №244)¹, то для виділення НАЗК приміщення Уряду знадобилось ще більше місяця. Попри те, що процес формування НАЗК почався ще у 2015 р., приміщення НАЗК отримало лише 29 квітня 2016 р.², протягом п'яти місяців двоє вже призначених членів НАЗК не мали робочих місць.

Наслідком такого зволікання стало і відтермінування наповнення штату НАЗК, що стартувало 28 квітня 2016 р. з прийняттям рішень Національного агентства №№1 і 2 про призначення керівника апарату НАЗК та одного з двох його заступників.

* * *

Протягом 2016 р. було проведено лише один конкурс на заміщення вакантних посад в апараті НАЗК.

На момент написання цього звіту чи не єдиними відкритими джерелами офіційної інформації про перебіг конкурсних процедур є сторінка НАЗК у соціальній мережі Facebook³ та офіційний щорічний Звіт про діяльність НАЗК за 2016 рік⁴. Втім, вони містять обмежений обсяг інформації. Відкритий же доступ до документів, які регламентували б порядок проведення тестування, діяльність конкурсної комісії НАЗК, до протоколів її засідань, рішень комісії, змісту тестів тощо, відсутній.

Так, зокрема, зі Звіту НАЗК відомо, що 29 квітня 2016 р. було оголошено конкурс на заміщення вакантних посад державної служби НАЗК. Конкурс тривав протягом червня – липня 2016 р. Враховуючи, що конкурс було оголошено до 1 травня, тобто до введення в дію Закону «Про державну службу», який передбачав новий порядок проведення конкурсу, останній відбувався в НАЗК за старим порядком у два етапи: тестування та співбесіда.

Загалом до тестування було допущено 521 кандидата. Однак значного «відсіювання» за результатами тестування не відбулось і до співбесіди допустили 358 кандидатів – 69%. Співбесіди тривали з 30 червня по 11 липня 2016 р. При цьому для їх проведення знадобилось аж 13 засідань конкурсної комісії, за результатами яких для призначення рекомендовано лише 96 осіб, із яких призначено 92 особи. У свою чергу за процедурою переведення протягом 2016 р. згідно з п. 2 ч. 1 ст. 41 Закону «Про державну службу» до апарату НАЗК призначено 120 державних службовців – 57% із загальної кількості призначених на той час осіб.

Згідно з офіційними даними НАЗК, профільні департаменти на кінець 2016 р. були укомплектовані працівниками наступним чином: Департамент антикорупційної політики – 78%; Департамент організації роботи із запобігання та виявлення корупції – 62%; Департамент моніторингу дотримання

1 Постанова КМ від 30 березня 2016 р. №244; <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248939464>

2 «НАЗК: трагедія в багатьох діях»; <https://komiretz.com/nazk-tragediya-v-bagatokh-diyakh/>

3 Сторінка НАЗК у Facebook; <https://www.facebook.com/NAZKgov>

4 Рубрика «Звіти» вебсайту НАЗК; <https://nazk.gov.ua/zvity>

законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції – 59%; Департамент фінансового контролю та моніторингу способу життя – 67%; Департамент з питань запобігання політичній корупції – 57%; решта департаментів та самостійних підрозділів – 71%¹.

Аналізуючи наведені данні, занепокоєння викликають одразу кілька аспектів:

1) велика різниця між кількістю осіб, допущених до співбесіди після тестування (358) та кількістю осіб, які згодом були призначені на посади (92, або 26%).

За відсутності документів, які визначали б якість тестів та процедур, використаних конкурсною комісією при оцінці результатів тестування, не можна зробити однозначних висновків щодо причин виникнення такої ситуації. Проте, зрозуміло, що тестування не виконало своєї основної функції – «відсіву» більш слабких за рівнем знань конкурсантів. Це, своєю чергою, поставило під сумнів компетентність та/або добросовісність конкурсної комісії, затягнуло процес співбесід і, відповідно, строк укомплектування апарату НАЗК;

2) надання переваги керівництвом НАЗК процедурі переведення працівників, а не конкурсного відбору, в основі якої лежить конкуренція та відкритість, вочевидь не сприяла утвердженню принципу прозорості в діяльності НАЗК;

3) попри неповне укомплектування штату (станом на 31 грудня 2016 р. в НАЗК працює 213 осіб (68,4% від загальної кількості працівників), протягом усього 2016 р. конкурси НАЗК більше не оголошувались. Це свідчить про відсутність чіткої кадрової політики, яка зумовила нерівномірне заповнення вакантних посад.

У Звіті НАЗК також немає інформації щодо проведення конкурсною комісією оцінки досвіду претендентів саме в антикорупційній сфері: ця ознака відсутня серед якісних і кількісних характеристик персоналу, працюючого станом на 31 грудня 2016 р.

Позитивним же є той факт, що ступінь вищої освіти та стаж роботи працівників НАЗК відповідає визначенням Законом «Про державну службу» загальним і спеціальним вимогам до професійної компетентності посад державної служби.

Так, згідно з даними Звіту НАЗК, серед працівників апарату мають базову вищу освіту 4 особи, а вищу освіту за ступенем спеціаліст (магістр) – 209 осіб, з яких 7 мають дві вищих освіти. Науковий ступінь мають 10 працівників, серед них 2 доктори наук, а 3 особи мають вчені звання. За напрямками освіти працівники апарату НАЗК поділяються на тих, які мають: економічну освіту – 62 особи, юридичну – 115, технічну – 20, з державного управління – 23, гуманітарну – 30 та іншу – 12.

Серед досягнень кадрової політики НАЗК слід також відмітити забезпечення сталості кадрового складу. Так, протягом 2016 р. з НАЗК звільнилося

1 Рубрика «Звіти» вебсайту НАЗК; <https://nazk.gov.ua/zvity>

лише 5 працівників (2%), з них за переведенням – 1 працівник; за власним бажанням – 2; за угодою сторін – 2.

* * *

Одночасно з процесом набору персоналу керівництво НАЗК достатньо швидко ухвалило пакет першочергових рішень. Цьому сприяла допомога, надана групою експертів Програми розвитку ООН в Україні, якими ще наприкінці 2015 р. було розроблено пакет відповідних проектів, який передано обраним на той час членам НАЗК.

Одним із таких рішень НАЗК (від 5 квітня 2016 р. №1) було визначено структуру апарату Національного агентства, яка передбачає функціонування 13 структурних підрозділів, з яких 3 підрозділи сформовано за функціональним принципом, 2 за функціонально-територіальним, а 8 – виконують допоміжні функції (див. Табл. 1).

Таблиця 1. Структура апарату НАЗК

Функціональні підрозділи	• Департамент антикорупційної політики; • Департамент організації роботи із запобігання та виявлення корупції; • Департамент моніторингу дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції; • Департамент фінансового контролю та моніторингу способу життя; • Департамент з питань запобігання політичній корупції.
Допоміжні підрозділи	• Департамент організаційного та кадрового забезпечення (забезпечення роботи членів Національного агентства, організація його засідань, ведення кадрової роботи, здійснення заходів міжнародного протоколу, забезпечення доступу до публічної інформації); • Управління бухгалтерського обліку та звітності (планування фінансово-господарської діяльності, ведення бухгалтерського обліку та складення звітності); • Адміністративний департамент (первинна обробка, облік кореспонденції, ведення електронного діловодства, захист інформаційно-телекомунікаційних мереж Національного агентства, забезпечення роботи державних реєстрів та веб-ресурсів Національного агентства, забезпечення належних умов роботи Національного агентства); • Відділ правового забезпечення (підготовка внутрішніх документів Національного агентства, юридичне супроводження процесів діяльності Національного агентства); • Сектор запобігання та виявлення корупції в Національному агентстві з питань запобігання корупції (запобігання корупційним проявам серед працівників апарату Національного агентства); • Сектор внутрішнього аудиту (аналіз ефективності діяльності апарату Національного агентства, використання ресурсів, що є у його розпорядженні); • Сектор режимно-секретної роботи (забезпечення роботи з документами з обмеженим доступом в частині, що стосується державної таємниці).
Інші	• радники, які підтримують роботу членів Національного агентства та входять до групи радників на правах самостійного відділу.

Порівняльний аналіз структури апарату дає підстави стверджувати про її загальну відповідність функціям та повноваженням, які покладаються на НАЗК законами «Про запобігання корупції» та «Про політичні партії в Україні».

Крім того, за відсутності територіальних підрозділів Національного агентства, правильним на початковому етапі видається підхід керівництва НАЗК щодо застосованого у двох департаментах внутрішнього поділу за функціонально-територіальною ознакою. Йдеться про Департамент моніторингу дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції, а також Департамент фінансового контролю та моніторингу способу життя, відділи яких опікуються конкретними регіонами.

Рішенням від 2 грудня 2016 р. щодо збільшення граничної чисельності працівників апарату НАЗК пропонує ввести 200 додаткових штатних одиниць для створення територіальних підрозділів (4 підрозділи по 50 працівників, без надання статусу юридичної особи)¹.

Тренінги для персоналу, регулярність та кількість персоналу, який пройшов підвищення кваліфікації

Важливою складовою побудови професійного апарату будь-якого державного органу, особливо на початковому етапі його діяльності, є забезпечення проведення регулярних ознайомчих навчань для новопризначених працівників і підвищення кваліфікації для вже працюючих.

Звичайно, що ефект від навчальних заходів можна спостерігати лише в певній перспективі та за умови відсутності плинності кадрів, однак правильно побудована політика і наявність стратегічного планування відповідних заходів з чіткою етапністю та спеціалізацією здатні суттєво вплинути на якість підготовки працівників у короткі строки.

Треба також нагадати, що статтею 8 Закону прямо передбачено регулярне, але не рідше одного разу на два роки обов'язкове проходження підвищення кваліфікації працівниками апарату НАЗК та його територіальних органів (у разі їх створення).

Таким чином, можна сформулювати щонайменше 3 критерії, за якими в короткостроковій перспективі слід оцінювати діяльність НАЗК:

- актуальність тематики та професійність лекторів;
- регулярність проведення навчальних заходів;
- спеціалізація навчань та кількість працівників, які його пройшли.

Результати аналізу діяльності НАЗК за цим напрямком у 2016 р. за більшістю із наведених критеріїв вказують на безумовний прогрес Агентства.

Ця робота почалась з прийняття рішення НАЗК від 10 червня 2016 р. №1,

1 Рубрика «Звіти» вебсайту НАЗК; <https://nazk.gov.ua/zvity>

яким затверджено орієнтовний план-графік проведення тренінгів для працівників НАЗК¹.

Вже 2 липня 2016 р. керівництвом НАЗК був організований та проведений перший вступний тренінг для всіх новопризначених працівників апарату Національного агентства. Загалом же протягом 2016 р. для них було організовано і проведено 22 тренінги та один круглий стіл. В середньому кожен із тренінгів відвідували від 15 до 30 працівників.

Навчання проводились із залученням провідних міжнародних експертів Програми розвитку ООН в Україні, Світового банку, Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Ради Європи в Україні, Transparency International Україна, Міжнародної фундації виборчих систем в Україні (IFES Україна).

Запрошеними тренерами також були фахівці державних органів, зокрема Національного антикорупційного бюро України, Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України, Національного агентства України з питань державної служби, Генеральної прокуратури України, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Національної поліції України тощо.

За тематикою проведених у 2016 р. тренінгів їх можна розділити на дві категорії:

- загальні (для працівників всіх підрозділів НАЗК);
- спеціальні (за окремими напрямками діяльності підрозділів НАЗК).

До загальних можна віднести наступні:

- питання застосування оновленого законодавства про державну службу (14 липня 2016 р.);
- забезпечення доступу до публічної інформації в центральних органах виконавчої влади (3 серпня 2016 р.);
- проблемні питання захисту персональних даних (26 серпня 2016 р.).

Спеціальними були тренінги:

- з питань прозорості фінансування політичних партій;
- питання запобігання та протидії політичній корупції (27 липня 2016 р.);
- з питань врегулювання конфлікту інтересів;
- практичні аспекти притягнення до відповідальності за порушення вимог Закону щодо запобігання і врегулювання конфлікту інтересів та інших обмежень (28 липня 2016 р.);
- опрацювання типових кейсів стосовно конфлікту інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції: працівники Департаменту моніторингу дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції набули практичних навичок під час розгляду типових кей-

1 Рубрика «Навчання працівників апарату Національного агентства» веб-сайту НАЗК; <https://nazk.gov.ua/navchannya-pracivnykiv-aparatu-nacionalnogo-agentstva>

сів стосовно конфлікту інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції (12 серпня 2016 р.);

- звернення до суду з позовами про визнання незаконними дій та рішень, прийнятих в умовах конфлікту інтересів (16 вересня 2016 р.);

- порядок складання протоколів про порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (13 жовтня 2016 р.);

- практичне застосування статті 172⁹ «Невжиття заходів щодо протидії корупції», перспективи адміністративної практики за статтею 188⁴⁶ «Невиконання законних вимог (приписів) Національного агентства з питань запобігання корупції» Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також окремі аспекти складання приписів Національним агентством в контексті практики складання актів прокурорського реагування (у 2014–2015 роках) (24 листопада 2016 р.);

- круглий стіл «Як забезпечити впровадження стандартів доброчесної поведінки?» (21 липня 2016 р.);

- з питань фінансового контролю:

- перевірка майнових декларацій та ефективна комунікація з декларантами (16-17 серпня 2016 р.);

- питання особливостей користування електронними базами даних (29 липня 2016 р.);

- заповнення електронних декларацій для працівників Національного агентства, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище (5 жовтня 2016 р.);

- з питань організації роботи із запобігання і виявлення корупції:

- організація роботи з повідомленнями викривачів корупції, створення автоматизованої електронної системи прийняття, обліку та організації перевірки таких повідомлень, а також впровадження ефективних механізмів захисту викривачів (15 липня 2016 р.);

- організація роботи уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, а також налагодження ефективної взаємодії між ними та Національним агентством, вивчення міжнародного досвіду з цих питань (25 липня 2016 р.);

- спеціальні з інших питань:

- розробка Комунікаційної стратегії для НАЗК (9 серпня 2016 р.);

- антикорупційна експертиза як складова моніторингу нормативно-правових актів (30 серпня 2016 р.);

- практичні аспекти проведення антикорупційної експертизи (26 жовтня 2016 р.);

- особливості проведення публічних закупівель (28 жовтня 2016 р.).

Заплановано регулярне проведення навчальних заходів і на перше півріччя

2017 р. Так, 15 грудня 2016 р. рішенням №159 НАЗК схвалено орієнтовний План-графік проведення тренінгів для працівників апарату на I півріччя 2017 р.

Окрім внутрішніх тренінгів протягом 2016 р. за підтримки міжнародних організацій-донорів 21 працівник НАЗК був направлений у закордонне відрядження з метою вивчення практичного досвіду у сфері запобігання корупції на державній службі, фінансового контролю і контролю за фінансуванням політичних партій.

Проведено тренінг на тему «Проведення оцінки корупційних ризиків та підготовка антикорупційних програм в органах влади, суб'єктах господарювання державної форми власності» (30 листопада 2016 р.), участь у якому взяли близько 140 осіб.

Також НАЗК спільно з ПРООН було проведено дві широкі інформаційно-просвітницькі кампанії:

- «Онлайн проти корупції», в рамках якої проводилось представлення проєкту електронної системи декларування для державних службовців;

- «Конфлікт інтересів: треба знати», яка була розгорнута як серія лекцій-тренінгів, орієнтованих на підвищення рівня знань щодо запобігання конфлікту інтересів державними службовцями територіальних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Протягом вересня-листопада 2016 р. НАЗК було розроблено базовий тренінговий навчальний курс «Правові засади та практичні аспекти запобігання корупції» та додаткові матеріали до нього. Це дозволило НАЗК спільно із Секретаріатом КМ 9 грудня 2016 р. представити їх уповноваженим підрозділам (особам) з питань запобігання та виявлення корупції центральних органів виконавчої влади і провести за експертної підтримки ПРООН перше навчання службовців.

Крім того, в рамках цього заходу була представлена Концепція організації і проведення НАЗК антикорупційних навчань (тренінгів) для уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції.

Загальний бюджет органу, процедура його формування, динаміка фінансування у порівнянні з аналогічним періодом за минулі два роки

Серед гарантій незалежності НАЗК важливе місце посідає гарантія особливого, встановленого законом, порядку фінансування та матеріально-технічного забезпечення (п. 3 ч. 1 ст. 9 Закону).

Вперше НАЗК було профінансовано завдяки активній позиції окремих народних депутатів та громадських організацій згідно із Законом «Про Державний бюджет України на 2015 рік», про що згадувалось у попередньому Альтернативному звіті. Тоді було передбачено видатки на функціонування НАЗК на загальну суму 109 313,6 тис. грн., у т.ч. на оплату праці 60 043,7 тис. грн. та

видатки розвитку 9 812,1 тис. грн¹. Однак, враховуючи, що НАЗК так і не було утворено, бюджетні гроші не були витрачені.

Водночас з огляду на те, що наприкінці 2015 р. комісія спромоглась визначитись із трьома членами НАЗК, Уряд заклав відповідні видатки у Законі «Про Державний бюджет України на 2016 рік». Сума була значно більшою порівняно із попереднім роком, адже на НАЗК законом була покладена додаткова функція – фінансування політичних партій.

Таким чином, з урахуванням вимог ч. 3 ст. 17 Закону, НАЗК як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом було визначено головним розпорядником бюджетних коштів з виконання у 2016 р. бюджетних програм за:

- КПКВК 6331010 «Керівництво та управління у сфері запобігання корупції» загальним обсягом 95 185,9 тис. грн., в тому числі на оплату праці 77 758,4 тис. грн.

- КПКВК 6331020 «Фінансування статутної діяльності політичних партій» загальним обсягом 391 032,3 тис. грн.².

За відсутності повноважного складу НАЗК, який сформовано лише у березні 2016 р., керівництво НАЗК фактично було позбавлене можливості доводити свою позицію щодо корегування Держбюджету на засіданнях КМ, комітетах або на пленарних засіданнях ВР, як це передбачено ч. 2 ст. 17 Закону.

Це знімає відповідальність з керівництва НАЗК за обсяги та напрямки, на які було визначено видатки. Але не знімає відповідальності з Уряду, адже після початку діяльності НАЗК з'ясувалось, що з незрозумілих причин у Держбюджеті на 2016 рік Урядом не було закладено коштів на видатки розвитку, хоча в попередньому році вони передбачались.

Прогалина у видатках на діяльність НАЗК з початком формування його апарату була усунута Урядом 6 липня 2016 р. шляхом перерозподілу видатків загального фонду державного бюджету в межах наявних коштів (розпорядження №466-р)³. В результаті такого рішення було зменшено видатки на оплату праці в сумі 4 900,0 тис. грн. та інших поточних видатків на суму 3 400,0 тис. грн., із одночасним встановленням видатків розвитку в сумі 8 300,0 тис. грн. для закупівлі обладнання і устаткування.

Тим не менше, ці дії не змогли відвернути негативні наслідки, змусивши працівників апарату НАЗК тривалий час працювати в необлаштованих приміщеннях та за умов відсутності матеріально-технічної бази (оргтехніки, засобів зв'язку тощо).

Крім того, з огляду на значне запізнення початку своєї роботи, НАЗК змушене було повернути до бюджету невикористані у 2016 р. кошти в загальному

1 Закон України «Про Державний бюджет України на 2015 рік»; <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80-19/print1476619812098342>

2 Закон України «Про Державний бюджет України на 2016 рік»; <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/928-19>

3 <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/466-2016-%D1%80>

розмірі 224 575,1 тис. грн., в тому числі 195 516,2 тис. грн., призначених на фінансування політичних партій¹.

В перспективі на 2017 рік такі проблеми не повинні виникнути, адже НАЗК працює з початку року, а практично всі статті видатків на його діяльність збільшено порівняно із 2016 роком (див. Табл. 2).

Занепокоєння викликає зменшення на 14 022,0 тис. грн. видатків на оплату праці: саме у 2017 р. очікується заповнення майже 100 вакантних посад в апараті і призначення п'ятого члена НАЗК, що створить додаткове навантаження на фонд заробітної плати. Крім того, незрозумілим залишається питання, чи враховано у положеннях Держбюджету на 2017 рік рішення НАЗК, ухвалене наприкінці 2016 р., про збільшення його штату на 200 осіб – працівників територіальних органів.

Таблиця 2. Порівняння видатків на НАЗК у 2016–2017 роках

Найменування видатку	Згідно із Законом «Про Державний бюджет України на 2016 рік»*	Згідно із Законом «Про Державний бюджет України на 2017 рік»	Різниця у видатках у порівнянні з попереднім роком
Видатки розвитку	–	66 200,0	+ 66 200,0
Комунальні послуги та енергоносії	–	2 112,6	+ 2 112,0
Оплата праці	77 758,4	63 736,4	- 14 022,0
Видатки споживання	95 185,9	96 688,3	+ 1 502,4
Разом:	95 185,9	162 888,3	+ 67 702,4
Фінансування статутної діяльності політичних партій	391 032,3	442 399,4	+5 1367,1
Всього:	486 452,6	605 287,7	+118 835,1

*Примітка: дані наведено без урахування перерозподілу видатків, здійсненого протягом 2016 р.

Підзвітність і прозорість, в т.ч. обов'язкове періодичне звітування перед суспільством

Однією із причин створення у 2014 р. системи нових антикорупційних органів була значна втрата довіри до діяльності правоохоронних та інших пов'язаних із антикорупційною сферою державних органів, які діяли на той час у системі органів державної влади.

Очевидно, що практична реалізація принципів прозорості та відкритості у діяльності органів в антикорупційній сфері є вкрай важливою, адже без довіри з боку громадян, а відтак – їх підтримки, досягти відчутних результатів у запобіганні та протидії корупції неможливо.

1 Рубрика «Звіти» веб-сайту НАЗК; <https://nazk.gov.ua/zvity>

Саме тому при розробці й ухваленні пакету «антикорупційних законів» законодавцем окремо закладались норми, які у сукупності із вимогами Закону «Про доступ до публічної інформації» повинні були створити надійну основу для забезпечення прозорості у діяльності таких органів та підзвітності перед суспільством.

У випадку із НАЗК насамперед йдеться про положення п. 5 ч. 1 ст. 9 Закону, який визначає прозорість діяльності агентства як одну із основних гарантій його незалежності від впливу чи втручання у діяльність і реалізується через щорічне звітування про результати своєї роботи; відкритість засідань та рішень агентства, доступність інформації, яка збирається, обробляється та зберігається ним тощо.

У свою чергу, оперативний контроль з боку громадськості повинна забезпечувати Громадська рада, яку згідно з вимогами ст. 14 Закону утворює та формує КМ з 15 осіб на підставі результатів конкурсу.

Саме цей інститут уповноважений заслуховувати інформацію про діяльність, виконання планів і завдань НАЗК, затверджувати щорічні звіти агентства, надавати висновки за результатами експертизи проектів його актів, делегувати для участі в засіданнях НАЗК свого представника з правом дорадчого голосу.

Аналізуючи результати роботи НАЗК через призму наведених норм доводиться констатувати, що у 2016 р. в цілому вона не може бути визнана достатньою, насамперед у зв'язку із відсутністю Громадської ради.

Так, незважаючи на той факт, що ще 25 березня 2015 р. Уряд затвердив Порядок організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при НАЗК¹, а 22 липня 2016 р. визначив керівника апарату НАЗК відповідальним за проведення конкурсу², жодних заходів самим агентством вжито не було.

Станом на момент написання цього Звіту Громадська рада сформована і її діяльність розпочалася³. Проте, протягом усього 2016 року функції громадського контролю не були забезпечені через цей інструмент.

Серед позитивів у забезпеченні прозорості в діяльності НАЗК слід відмітити відкриття на самому початку його роботи сторінки у соціальній мережі Facebook, через яку забезпечувалось активне інформування громадськості про всі важливі події і рішення НАЗК, та в подальшому створення за підтримки проекту Програми розвитку ООН в Україні офіційного веб-сайту НАЗК, який пристосований в тому числі для людей із вадами зору (розпочав роботу з 10 серпня 2016 р.).

1 постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. №140; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/140-2015-%D0%BF>

2 Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 р. №555-п; <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/555-2016-%D1%80>

3 18.01.2017 Уряд затвердив розроблений НАЗК План заходів щодо проведення конкурсу з формування Громадської ради, який включає графік: оприлюднення оголошення про проведення конкурсу; подання документів; формування списків делегатів та кандидатів; проведення установчих зборів; затвердження складу Громадської ради при НАЗК.

Загальна структура офіційного сайту НАЗК (кількість та зміст рубрик та підрубрик) повністю відповідає напрямкам діяльності агентства та виконуваним ним функціям, що вочевидь сприяє реалізації принципу прозорості.

Загальний рівень наповненості сайту видається досить високим. Проте, більш детальний аналіз вказує на те, що контроль за станом актуальності наведеної у підрубриках інформації забезпечується не завжди.

Зокрема, це стосується розміщення рішень НАЗК, яке здійснюється формально, адже окрім першої сторінки документу його зміст недоступний. В багатьох випадках зміст рішень розкрито у підрубриках за напрямками, однак така розпорошеність очевидно не полегшує пошук інформації.

Дані про результати проведених навчальних заходів та матеріали навчально-методичного характеру за їх результатами протягом 2016 року не розміщувались.

Інформація про статистичні дані подекуди оновлюється повільно або взагалі відсутня. Для прикладу дані у підрубриках:

- за напрямком антикорупційних експертиз проектів нормативно-правових актів – відсутні;
- за напрямком фінансового контролю (декларування) – відсутні;
- за напрямком запобігання та врегулювання конфлікту інтересів – датовані 15 вересня 2016 року;
- за напрямком контроль за фінансуванням політичних партій аналіз звітів партій (скоріш за все з технічних причин) – не завжди доступні для відкриття.

Спостерігається також хаотичність у розміщенні інформації. Йдеться про випадки, коли важлива інформація про заходи чи правову позицію органу або його членів розміщується лише на Facebook сторінці НАЗК чи власних сторінках членів НАЗК і не дублюється на офіційному сайті агентства.

Відомо також про практику надання відмов у доступі до публічної інформації за формальними ознаками з посиланням на наказ НАЗК¹ «Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Національному агентстві з питань запобігання корупції» та без проведення в кожному окремому випадку «трирівневого тесту», передбаченого ч. 2 ст. 6 Закону «Про доступ до публічної інформації»².

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ.

1. Вищеописана історія діяльності (бездіяльності) конкурсної комісії з обрання членів НАЗК протягом 2015–2017 років дає підстави стверджувати, що основні проблеми її роботи знаходяться не у законодавчій площині, а в

1 Наказ Голови НАЗК від 22.08.2016 р. №44. https://nazk.gov.ua/sites/default/files/nakaz_44_0.pdf

2 Закон «Про доступ до публічної інформації». <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

неспроможності професійного та об'єктивного прийняття рішень її членами і відсутності політичної волі всіх суб'єктів, відповідальних за формування складу комісії та результати її діяльності.

У свою чергу маніпуляції, допущені з боку голови та окремих членів комісії, при відсутності спільної принципової позиції інших, підірвали довіру не лише до ухвалених комісією рішень, а й до конкурсної процедури як інструменту об'єктивного відбору членів НАЗК.

Першочерговим завданням для Уряду залишається завершення формування складу членів НАЗК. При цьому, враховуючи, що заміна складу комісії навряд чи призведе до серйозних змін у підходах до роботи самої комісії, основним інструментом забезпечення прозорості її діяльності залишається контроль з боку представників громадських та міжнародних організацій і країн-донорів.

2. Незважаючи на низку описаних вище негативних аспектів, в цілому Уряду та керівництву НАЗК вдалося протягом 2016 р. забезпечити наповнення апарату агентства. Головними ж позитивними результатами слід визнати:

- виділення приміщення;
- повноцінне нормативно-правове забезпечення діяльності апарату НАЗК;
- затвердження структури апарату НАЗК на основі функцій та повноважень органу, визначених законами;
- наповнення більш ніж наполовину штату працівників НАЗК;
- запуск процесу створення мережі територіальних органів.

3. Для удосконалення діяльності НАЗК найближчим часом необхідно:

- забезпечити розміщення на офіційному веб-сайті НАЗК усіх документів та інформації, які стосуються конкурсу на посади в апараті НАЗК, проведеного у 2016 р. та в подальшому організовувати відкритий доступ до відповідної інформації;
- провести аналіз причин, які зумовили неефективність тестування при проведенні конкурсних процедур на вакантні посади до апарату НАЗК у 2016 р.;
- розробити середньострокову стратегію кадрової політики на основі результатів діяльності апарату НАЗК, включивши до її складу питання: критеріїв (умов) для ухвалення керівництвом НАЗК рішень щодо оголошення конкурсів на вакантні посади; критеріїв відбору конкурсантів, насамперед на основі оцінки попереднього досвіду в антикорупційній сфері;
- продовжити політику збереження кадрового потенціалу НАЗК, підвищуючи фаховий рівень спеціалістів та їх практичні навички;
- інтенсифікувати процес створення територіальних підрозділів НАЗК, забезпечивши в подальшому їх кадрове, методичне та матеріально-технічне забезпечення.

4. Протягом 2016 р. керівництво НАЗК в цілому забезпечило повноцінне і на належному рівні виконання вимог Закону щодо забезпечення регулярного

навчання та підвищення кваліфікації працівників апарату Агентства та вжило заходів до продовження цієї роботи у найближчій перспективі.

В подальшому необхідно:

- забезпечити виконання Плану-графіку проведення тренінгів для працівників апарату агентства на I півріччя 2017 р. та реалізації Концепції організації і проведення НАЗК антикорупційних навчань (тренінгів) для уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції;
- запровадити детальний облік працівників, які відвідали тренінги та щорічні персональні графіки їх участі у відповідних заходах;
- забезпечити вчасне та повне інформування про навчальні заходи та розміщення навчальних, методичних та інших допоміжних матеріалів у відповідній рубриці на офіційному веб-сайті НАЗК.

5. Уряд загалом виконав положення Державного бюджету на 2016 рік, профінансувавши діяльність НАЗК за основними напрямками його роботи. Крім того, хоча і з деяким запізненням, вирішені проблеми перерозподілу видатків на розвиток НАЗК. Слід також відмітити високий рівень матеріального забезпечення працівників апарату, що в цілому сприяло реалізації гарантії фінансової незалежності НАЗК, закріплених у Законі «Про запобігання корупції».

В подальшому Уряду, а також Парламенту необхідно:

- забезпечувати повне та вчасне фінансування діяльності НАЗК;
- сприяти розвитку територіальних органів НАЗК, надавши відповідне фінансове та матеріально-технічне забезпечення;
- оперативно реагувати в разі необхідності на пропозиції НАЗК щодо перерозподілу фінансових ресурсів за різними напрямками видатків;
- забезпечити всебічний та повний розгляд пропозицій НАЗК при підготовці проекту Державного бюджету на 2018 рік.

6. Доводиться констатувати в цілому незадовільну роботу НАЗК у 2016 році в частині формування Громадської ради, яка є основним інструментом контролю за діяльністю агентства з боку громадськості. Стосовно ж питання забезпечення прозорості через інформування громадськості, то ця робота хоча і ведеться, проте, за відсутності чіткої інформаційної стратегії (політики), не носить системного характеру.

В подальшому необхідно:

- прийняти комунікаційну стратегію НАЗК;
- сформулювати принципи і єдині правила розміщення інформації на ресурсах НАЗК;
- актуалізувати розміщену інформацію, заповнивши існуючі прогалини у відповідних рубриках сайту НАЗК;
- забезпечувати постійний контроль наповненості сайту НАЗК, а також змісту та актуальності розміщеної на ньому інформації;

- усунути технічні недоліки у роботі сайту НАЗК та удосконалити пошукові можливості при роботі з розміщеною на ньому інформацією;
- забезпечити безумовне дотримання працівниками НАЗК вимог Закону «Про доступ до публічної інформації».

2.2. Добросесність публічної служби

2.2.1. Відповідність міжнародним стандартам законодавства про державну службу

Якісне законодавство про державну службу, яке ефективно реалізується на практиці, є одним із найбільш дієвих антикорупційних механізмів у будь-якій державі світу. Це пов'язано із тим, що забезпечення професійної, ефективної та добросесної державної служби дозволяє усунути «в зародку» більшість тих причин, які обумовлюють корупцію.

Європейські стандарти належного адміністрування взагалі та державної служби зокрема наразі сформульовані експертами Програми SIGMA¹ та викладені у «Принципах державного управління»², «Європейських принципах для публічної адміністрації»³ та ін.⁴ У цих документах міжнародними експертами з державної служби неодноразово зверталася увага на те, що існування сучасної професійної державної служби в демократичних країнах можливе лише за сукупності таких умов (стандартів):

1) *відокремлення публічної сфери від приватної*. Державна служба має бути такою сферою суспільних відносин, де суспільний інтерес переважатиме та буде звільнений від будь-якого втручання приватних інтересів. Регулювання цих відносин має здійснюватися за специфічними правовими принципами;

2) *відокремлення політики від управління (адміністрування)*. Воно базується на припущенні, що державне управління складається з двох взаємозалежних, але відмінних за змістом, джерелами законності та логікою існування частин.

1 SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) – програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту у країнах Центральної та Східної Європи – це спільна ініціатива Центру по співпраці з країнами з перехідною економікою ОЕСР та програми Європейського Союзу ФАРЕ. Ця ініціатива спрямована на реформування державного та адміністративного управління у тринадцяти країнах із перехідною економікою та здебільшого фінансується програмою ФАРЕ.

2 The Principles of Public Administration for European Neighbourhood Policy countries / Support for Improvement in Governance and Management. – SIGMA. – Publications. – <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles%20ENP-Eng.pdf>.

3 European Principles for Public Administration, SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing, Paris. / Support for Improvement in Governance and Management. – 1999. – <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf>.

4 Див., наприклад: The Principles of Public Administration / Support for Improvement in Governance and Management. – SIGMA. – Publications. – <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Nov2014.pdf>.

Політика базується на публічній довірі, що виражається через проведення вільних політичних виборів, та підтверджується після спливу кожного політичного строку, а *управління* – на кваліфікації і професіоналізмі державних службовців, які підтверджуються у відкритому конкурсному відборі на державну службу відповідно до умов, встановлених законом;

3) *індивідуальна відповідальність* за прийняті рішення та вжиті заходи. Для виконання цієї вимоги необхідні високоосвічені державні службовці, які мають здібності до управління. При цьому права, обов'язки та відповідальність кожного з них мають бути чітко визначені відповідними актами. Аналогічно має бути визначена і компетенція органу, в якому ці особи працюють. Крім того, законодавством має бути визначено орган, якому необхідно звітувати за кожне адміністративне рішення;

4) *достатній захист* на робочому місці, стабільність та рівень оплати праці, чітко визначені права та обов'язки державних службовців. Кожен службовець має бути впевнений у стабільності кар'єри й у тому, що він захищений від політичного втручання. Рівень заробітної плати службовця, з одного боку, повинен суттєво зменшувати вірогідність корупції, з іншого, – витримувати конкуренцію на ранку праці в боротьбі за професійних і добросовісних професіоналів;

5) *добір на державну службу*, просування по ній і застосування заходів заохочення відбуваються залежно від професійних якостей і заслуг, а не суб'єктивної думки керівника. Забезпечується відбір найкращих кандидатів, виключаються протекціонізм і непотизм¹.

Експерти Програми SIGMA наголошують, що в кожній державі посади державних службовців мають бути відокремлені від посад інших категорій працівників державного сектору. У «Європейських принципах для публічної адміністрації» визначено п'ять основних ознак, за якими державні службовці відрізняються від інших категорій працівників державного сектору².

У цих документах звертається увага на те, що кожна держава має забезпечити прийняття спеціального закону про державну службу, яким здійснити первинну правову регламентацію цього інституту з урахуванням зазначених вище стандартів (вимог).

Міжнародні експерти наголошують, що держава відповідає за створення професійної, неупередженої та ефективної державної служби, яка діє відповідно до закону і не тільки відіграє регулятивну роль, а й здійснює керівництво та управління. Держава повинна гарантувати високий рівень своїх працівників й однакові стандарти у всіх структурах публічної адміністрації. Лише за цих

1 Детальніше про це див.: European Principles for Public Administration, SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing, Paris. / SIGMA. – 1999. – Режим доступу: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf>; The Principles of Public Administration for European Neighbourhood Policy countries / SIGMA. – Режим доступу: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles%20-ENP-Eng.pdf>.

2 Там само.

умов можливе досягнення прийнятих стандартів професіоналізму, стабільності, якості та збереження традицій у всіх сферах діяльності державної служби.

У Розділі 3 «Принципів державного управління»¹, що має назву «Державна служба та управління людськими ресурсами», фахівцями Програми SIGMA визначено шість базових **принципів функціонування державної служби**:

Принцип 1. Політика і правова база для професійної та чітко впорядкованої державної служби визначені та застосовуються на практиці; інституційна структура дає змогу здійснювати ефективне управління людськими ресурсами в системі державної служби.

У кожній державі існує певна політика щодо розвитку державної служби, виписана в межах відповідних стратегічних і програмних документах, а останні – передбачати конкретні заходи для реалізації цієї політики. Правову основу державної служби визначає спеціальний закон (первинне правове регулювання), а більш конкретні питання державної служби – підзаконні акти (у межах «вторинного» регулювання) для забезпечення гнучкості системи та можливості адаптації до конкретних потреб. Законодавство про державну службу відповідає принципам законності, надійності і передбачуваності, відсутності дискримінації, відкритості, прозорості, підзвітності, ефективності, дієвості тощо.

Принцип 2. Сфера охоплення державної служби є належною, чітко визначеною і застосовується на практиці.

У державі визначено горизонтальну та вертикальну сфери існування публічної адміністрації. На вертикальному рівні це політичні посади, посади державних службовців та обслуговуючого персоналу. «Лінія розмежування» політичних посад та посад державних службовців, за загальним правилом, проходить між посадами міністра і державного секретаря відповідного міністерства.

Принцип 3. Відбір і призначення на посади державної служби ґрунтуються на досягненнях і здобутках та однаковому ставленні до кандидатів на всіх етапах процесу; критерії для переведення на нижчу посаду та припинення державної служби є чіткими і зрозумілими.

Добір державних службовців здійснюється на основі заслуг, рівних можливостей і конкуренції. Законодавство визначає: а) порядок (процедуру) добору державних службовців; до складу конкурсних комісій входять політично незаангажовані люди з необхідним досвідом і знаннями з оцінки відповідних навичок і компетенції кандидатів на посади; б) запобіжники від дискримінації осіб, які претендують на заняття посад державної служби, всіма можливими правовими заходами (у т.ч. через суд); в) вичерпний перелік підстав для переведення особи на нижчу посаду або звільнення з посади державної служби. Всі зазначені положення повинні застосовуватися на практиці.

1 The Principles of Public Administration for European Neighbourhood Policy countries / SIGMA. – Режим доступу: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles%20-ENP-Eng.pdf>.

Принцип 4. Система оплати праці державних службовців ґрунтується на класифікації посад, є справедливою і прозорою.

У законодавстві визначено систему окладів на основі класифікації посад, вичерпний перелік змінних елементів заробітної плати, нормальне співвідношення між фіксованою та змінною частинами заробітної плати, інші положення, спрямовані на забезпечення справедливості та прозорості винагороди державних службовців. Всі види додаткових виплат визначені в базовому законі. За роботу однакової цінності передбачено рівну винагороду. Розсуд керівного складу при визначенні розміру змінної частини заробітної плати чи призначенні додаткових виплат обмежено так, щоб це забезпечувало справедливість, прозорість і узгодженість із середніми показниками по оплаті праці державних службовців по країні. Загалом же система оплати праці забезпечує належні умови для рекрутингу, мотивації та утримання державних службовців з необхідною компетенцією.

Принцип 5. Забезпечується професійний розвиток державних службовців, що включає регулярне навчання, справедливе оцінювання результатів діяльності, мобільність і просування по службі на основі об'єктивних, прозорих критеріїв і здобутків.

Регулярне професійне навчання – це не тільки право, а й обов'язок кожного державного службовця. Держава здійснює матеріальне й організаційне забезпечення професійного навчання. Атестація державних службовців відбувається на регулярній основі, а її принципи та порядок проведення – вписані в законодавстві. Мобільність (відрадження, переведення тощо) та функціональне просування здійснюються в порядку, визначеному законодавством, на основі об'єктивних і прозорих критеріїв, просування по службі – на основі заслуг кожного конкретного державного службовця.

Принцип 6. Здійснюються заходи для сприяння доброчесності, запобігання корупції та забезпечення дисципліни на державній службі.

У законодавстві визначено ефективні механізми та інструменти забезпечення службової дисципліни та запобігання корупції. За корупційні правопорушення державних службовців встановлена кримінальна відповідальність. Загальні положення дисциплінарної відповідальності (у т.ч. презумпція невинуватості, пропорційність між дисциплінарним стягненням і тяжкістю порушення, право на отримання правової допомоги, на оскарження, бути заслуханим під час розгляду скарги), основні етапи процедури (ініціювання процедури, об'єктивне розслідування фактів, розгляд справи, органи, що беруть участь в ініціації процедури тощо) визначені в законодавстві, що має забезпечити узгодженість цих процедур по всій державній службі країни¹.

* * *

1 The Principles of Public Administration for European Neighbourhood Policy countries / Support for Improvement in Governance and Management. – SIGMA. – Publications. – <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles%20-ENP-Eng.pdf>.

В Україні понад 22 роки¹ діяв Закон «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р., який не відповідав більшості згаданих вище стандартів державної служби. На концептуальних недоліках цього Закону зверталася увага у численних документах (оціночних звітах, рекомендаціях, висновках тощо) представників Програми SIGMA, GRECO, інших міжнародних організацій і програм, зарубіжних та національних експертів².

Основні нарікання на положення цього закону пов'язані із тим, що він: не забезпечує ефективне розмежування політичних посад та посад державної служби; не містить прозорих та об'єктивних процедур доступу до державної служби; закріплює неефективну систему оплати праці (вона є непрозорою, а винагорода – неконкурентоспроможною та нерівною); не сприяє професійній підготовці кадрів на основі чітких ролей, реальних потреб і вагомих пріоритетів; передбачає неефективну систему дисциплінарної відповідальності, яка повністю залежить від «волі» конкретного керівника; закріплює необґрунтовані преференції для колишніх державних службовців щодо пенсійного забезпечення тощо.

Із прийняттям 22 липня 1998 р. Указу Президента «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» в Україні офіційно започатковано реформу державної служби (як складової частини адміністративної реформи). 11 лютого 2000 р. видано Указ Президента «Про підвищення ефективності державної служби», на виконання якого Урядом розроблено першу Стратегію реформування системи державної служби в Україні (затверджена 14 квітня 2000 р.). Після цього в Україні приймалося ще багато стратегічних документів (концепцій, стратегій, планів тощо), які мали б забезпечити приведення законодавства про державну службу до європейських стандартів.

Проте, перші 15 років реформування державної служби відбувалося повільно, а інколи формально. Зміни ж, які періодично вносилися до Закону «Про державну службу» 1993 р., хоч і мали деколи позитивне «зерно», проте не вирішували базових (системних) проблем державної служби. Більше того, часто такі зміни вносилися безсистемно, що призводило до виникнення численних колізій як між положеннями цього Закону та нормами інших законодавчих

1 3 28 грудня 1993 р. по 30 квітня 2016 р.

2 Див., наприклад: Оцінювання системи врядування (березень 2006 р.) // SIGMA. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2007. – 352 с; Ukraine Governance Assessment (Update – February 2007) // SIGMA; Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/pro-tsentr/proekti/sigma?layout=edit>; Оціночний звіт GRECO за результатами Спільних 1-го і 2-го раундів оцінювання України (GRECO Eval I/II Rep (2006) 2E): затверджено 19–23 березня 2007 р. / GRECO // Сайт Міністерства юстиції України. – Режим доступу: http://old.minjust.gov.ua/anti_corruption_grecorep; Оціночний звіт GRECO по Україні «Прозорість фінансування партій» (3-й раунд оцінювання України) (Greco Eval III Rep (2011) 1E (P2)): затверджено 17–21 жовтня 2011 р. / GRECO // Сайт Міністерства юстиції України. – Режим доступу: http://old.minjust.gov.ua/anti_corruption_grecorep; Оціночний звіт GRECO по Україні «Інкримінація» (3-й раунд оцінювання України) (ETS 173 і 191, GPC 2): затверджено 17–21 жовтня 2011 р. / GRECO // Сайт Міністерства юстиції України. – Режим доступу: http://old.minjust.gov.ua/anti_corruption_grecorep та низку.

актів (зокрема, КЗпП України), так і між різними положеннями самого Закону¹. Саме тому як міжнародні, так і національні експерти наполегливо рекомендували українській владі прийняти принципово новий Закон «Про державну службу»².

17 листопада 2011 р. Парламентом прийнято новий Закон «Про державну службу» (мав набрати чинності 1 січня 2013 р.). Він передбачав певні позитивні зрушення в контексті реформування державної служби (нове визначення державної служби, відмежування більшості політичних посад від посад державної служби, запровадження окремої посади керівника державної служби в органі або його апараті як вищого державного службовця, виключення з інституту державної служби посад допоміжного персоналу державних органів, деталізація низки аспектів попереднього Закону «Про державну службу»)³. Утім, міжнародні та національні експерти відзначали і низку вад цього закону. Зокрема, експерти Програми SIGMA звертали увагу на необхідність більш чіткого розмежування політичних посад та посад державної служби, перегляду положень щодо оплати праці, дисциплінарної відповідальності, пенсійного забезпечення, удосконалення правил щодо захисту від незаконного звільнення тощо⁴.

Цей Закон так і не набрав чинності, оскільки ВР (шляхом внесення змін до п. 1 Прикінцевих та перехідних положень) тричі «переносила» термін набрання ним чинності (1 січня 2013 р. → 1 січня 2014 р. → 1 січня 2015 р. → 1 січня 2016 р.), а у грудні 2016 р. узагалі визнала його таким, що втратив чинність⁵.

У 2014 році ситуація з реформою державної служби стала суттєво покращуватися, адже влада не тільки деклараціями, а й реальними діями демонструвала волю до впровадження змін у цій сфері. Цьому сприяло й обрання Україною євроінтеграційного вектору розвитку. Зокрема, Угода про асоціацію з Європейським Союзом, укладена 27 червня та ратифікована 16 вересня 2014 р., передбачає проведення масштабних інституціональних і структурних реформ, до числа яких належить й реформа державної служби. Саме тому законодавче закріплення нових принципів і засад державної служби, гармонізованих з європейськими, визначено одним із завдань Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами,

- 1 Наприклад, експерти Програми SIGMA у 2006 році за результатами оцінювання системи врядування Закон України «Про державну службу» 1993 р. назвали «сукупністю неузгоджених та розрізнених фрагментів» (Оцінювання системи врядування (березень 2006 р.) // SIGMA. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2007. – С. 17).
- 2 Див., наприклад: Оцінювання системи врядування (березень 2006 р.) // SIGMA. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2007. – 352 с; Оціночний звіт GRECO за результатами Спільних 1-го і 2-го раундів оцінювання України (GRECO Eval I/II Rep (2006) 2E): затверджено 19–23 березня 2007 р. / GRECO // Сайт Міністерства юстиції України. – Режим доступу: http://old.minjust.gov.ua/anti_corruption_grecorep; а також низку додаткових звітів про виконання цих рекомендацій.
- 3 Тимошук В., Курінний О. Новий закон про державну службу: новели та проблеми / В. Тимошук, О. Курінний // Юридичний вісник України. – 4 –10 лютого 2012 р. – №5 (866). – С. 4–5.
- 4 Коментарі Програми SIGMA до проекту Закону України про державну службу (2011) // SIGMA. – Режим доступу: http://issuu.com/developing-leaders/docs/sigma_comments_law_on_civil_service.
- 5 Щоправда, цей закон не міг втратити чинність, оскільки її не набрав.

з іншої сторони, на 2014–2017 роки (затв. розпорядженням КМ від 17 вересня 2014 р. №847-р.).

Обов'язок якнайшвидше провести реформу державної служби визначено у Контракті для України з розбудови держави, укладеному між Урядом та Європейською Комісією; Коаліційній Угоді від 27 листопада 2014 р.; Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженій Указом Президента від 12 січня 2015 р. №5/2015; Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, схваленій розпорядженням КМ від 18 березня 2015 р., у низці інших програмних документів коаліції та Уряду (наприклад, Програмі діяльності КМ від 11 грудня 2014 р.).

Саме тому протягом 2014 року фахівцями НАДС у співпраці з громадськістю (експертами Центру політико-правових реформ, Громадської платформи «Нова країна», Громадської ініціативи «Реанімаційний пакет реформ», Благодійного фонду «Творчий центр ТЦК» та Східноукраїнського центру громадських ініціатив «Тотальна акція на підтримку людини та демократії») розроблено проект нового Закону «Про державну службу».

При підготовці цього проекту враховано як рекомендації та концептуальні засади професійної державної служби, визначені експертами програми SIGMA/ОЕСР за підсумками проведених експертних місій в Україні, так і прогресивні вітчизняні напрацювання, а також успішний досвід цієї реформи в європейських країнах (насамперед, у Республіці Польща).

У другій половині 2014 р. – на початку 2015 р. відбулася низка узгоджувальних процедур з представниками ключових міністерств¹ й експертами Програми SIGMA, Представництва ЄС в Україні та членами Експертно-консультативної ради з питань реформування державної служби. 24 грудня 2014 р. від експертів Програми SIGMA надійшов лист №Ares (2014) 4356107, в якому відзначено, що цей законопроект узгоджується з Європейськими принципами державного управління.

У Парламент законопроект було внесено 30 березня 2015 р. (реєстр. №2490; ініціатор – КМ) після чого ще тривали 8 місяців боротьби за його прийняття. Зокрема, у першому читанні (23 квітня 2015 р.) законопроект прийнято лише з 20-ї спроби («за» проголосувало лише 226 народних депутатів)².

Після цього тривала напружена робота над доопрацюванням цього законопроекту в Комітеті з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування (до комітету надійшло 1214 пропозицій щодо удо-

1 Міністерством юстиції України, Міністерством фінансів України, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Міністерством соціальної політики України.

2 Див про це картку законопроекту, відповідні стенограми (режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571) та статтю А. Андрушківа (Андрушків А Реформа державної служби – тут і зараз / А. Андрушків // Українська правда. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/07/15/7074578/>).

скасування тексту) і спеціально створеній робочій групі для доопрацювання законопроекту (понад 50 осіб)¹.

А 18 вересня 2015 р. на засіданні Національної ради реформ Президент зробив заяву про потребу відкликати з Парламенту законопроект №2490 «Про державну службу» – начебто через претензії до нього з боку ЄС (насправді таких претензій не було)².

На цьому спроби зірвати реформу державної служби не припинялися ні з боку представників Президента та Уряду, ні з боку Парламенту. І лише після кількох перенесень розгляду законопроекту в Парламенті (листопад – грудень 2015 р.), низки сигнальних голосувань³ 10 грудня 2015 р., а також проведення численних круглих столів, конференцій, зустрічей, переговорів, публічних звернень і закликів громадськості тощо, ВР все ж таки прийняла Закон «Про державну службу».

Новаціями **Закону «Про державну службу» 2015 р.**, які дозволяють стверджувати про його відповідність європейським стандартам державної служби, є те, що ним:

1) забезпечено *деполітизацію державної служби*. Відповідно до ч. 3 ст. 10 Закону державний службовець не має права: а) бути членом політичної партії, якщо він займає посаду державної служби категорії «А» (на час державної служби на посаді категорії «А» особа зупиняє своє членство в політичній партії); б) обіймати посади в керівних органах політичної партії; в) суміщати державну службу зі статусом депутата місцевої ради, якщо він займає посаду державної служби категорії «А»; г) залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями; д) у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях;

2) закріплено *чітке розмежування посад державної служби та інших посад* в органах державної влади, зокрема політичних, а також посад патронатної служби. Згідно із положеннями ч. 3 ст. 3 Закону, зокрема, визначено коло політичних посад, на які не поширюється дія цього Закону (Президент, члени КМ,

1 Див. про це: Історія підготовки проекту Закону «Про державну службу» // Сайт Національної ради реформ. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/ua/news/istoriya-pidgotovky-proektu-zakonu-pro-derzhavnu-sluzhbu>.

2 Ця ситуація вимагала швидкої і рішучої реакції з боку громадськості. Завдяки зусиллям експертів Центру політико-правових реформ та інших громадських організацій та ініціатив («Реанімаційний пакет реформ», «Нова країна», «Професійний уряд», «Творчий центр «ТЦК» тощо), вчасній заяві Представництва ЄС в Україні (про те, що законопроект №2490 «Про державну службу» насправді є ефективним та враховує міжнародний досвід) вдалося стабілізувати ситуацію в цій сфері – Петро Порошенко повідомив представників ЄС, що підтримуватиме ухвалення законопроекту №2490 «Про державну службу» (http://pda.pravda.com.ua/articles/id_7082153/; <http://znaj.ua/news/reforms/19896/proval-reformi-derzhsluzhbi-ce-kurs-na-centralizaciyu-vladi-prezidentom.html>; <http://uacrisis.org/ua/34103-reforma-derzhavnoyi-sluzhbi>).

3 Див. зокрема, порядки денні третьої сесії ВР VIII скликання (Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/meeting/awt/63>).

перші заступники та заступники міністрів, Голова Адміністрації Президента та його заступники, Постійний Представник Президента в АРК та його заступники та ін.).

Здійснене розмежування посад державної служби з посадами патронатної служби (насамперед помічників-консультантів народних депутатів України) (п. 18 ч. 3 ст. 3). Раніше відсутність такого розмежування сприяла зловживанням: осіб спочатку призначали на посади таких помічників-консультантів (які належали до посад державної служби), а потім переводили на посади керівників структурних підрозділів у міністерствах та інших ЦОВВ¹.

6 квітня 2016 р. Уряд постановою №271 затвердив Критерії визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, що дозволяє вивести таких осіб з-під дії законодавства про державну службу;

3) запроваджено *посади державних секретарів міністерств та Державного секретаря КМ* – шляхом внесення змін до Закону «Про центральні органи виконавчої влади» (нові редакції статей 10 та 11), та урахування цих новел у основному «тілі» Закону «Про державну службу» 2015 р. (зокрема, п. 1 ч. 2 ст. 6, пункти 1, 2 ч. 1 ст. 17);

4) врегульовано *статус державного службовця*. Зокрема, у Законі «Про державну службу» 2015 р. чітко визначено основні права та обов'язки державного службовця; закріплено підстави та порядок підпорядкування державного службовця, виконання ним наказів (розпоряджень) та доручень; встановлено вимоги щодо політичної неупередженості державного службовця; а також виписано механізми захисту права на державну службу;

5) визначено *загальні умови вступу на державну службу*. Так, право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче: а) магістра – для посад категорій «А» і «Б»; б) бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії «В»². У ст. 20 Закону визначено вимоги щодо професійної компетентності претендентів на державну службу;

6) запроваджено *конкурсну процедуру добору* (у т.ч. на посади вищого корпусу державної служби), яка покликана гарантувати рівний доступ до державної служби.

1 Саме неготовність влади до виведення за межі державної служби посад помічників-консультантів народних депутатів України та працівників патронатних служб членів КМ було одним з недоліків Закону «Про державну службу» 2011 р.

2 На державну службу не може вступити особа, яка: 1) досягла 65-річного віку; 2) визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена; 3) має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята; 4) відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; 5) піддавалася адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення (протягом 3 років з дня набрання рішенням суду законної сили); 6) має громадянство іншої держави; 7) не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення; 8) підпадає під заборону, встановлену Законом «Про очищення влади».

Це принципова відмінність від попереднього законодавчого регулювання, яке робило можливим доступ до низки посад державної служби без будь-яких конкурсних процедур, а також містило численні «лазівки». Наприклад, Закон «Про державну службу» 1993 р. взагалі не вимагав проведення конкурсу при прийнятті на посади державної служби 1–2 категорій. Тобто, на вищі посади державної служби могли призначатися – і часто призначалися – особи без належних знань, досвіду, нерідко за суб’єктивними, у т.ч. політико-бізнесовими інтересами. Мала місце низка винятків і при призначенні на посади державної служби 3–7 категорій (які передбачали проведення конкурсу для призначення на посаду), пов’язані з можливістю обходу конкурсних процедур через використання інструментів стажування, спеціалізованого навчання, зарахування до кадрового резерву тощо.

У новому Законі «Про державну службу» передбачене обов’язкове проведення конкурсу перед призначенням на будь-яку посаду державної служби, зокрема, якщо йдеться про призначення на посаду вперше або на вищу посаду, що повинно мати наслідком унеможливлення випадків потрапляння на державну службу без належного відбору та належної кваліфікації і підготовки. Детально врегульовані: конкурсна процедура (ст. 22), оприлюднення інформації про вакантну посаду та строки проведення конкурсу (ст. 23), вимоги до переліку документів для участі у конкурсі (ст. 24), порядок визначення відповідності кандидатів умовам конкурсу (ст. 26), формування конкурсних комісій та організація їх діяльності (ст. 27), оформлення та оприлюднення результатів конкурсів (ст. 28), підстави для проведення повторного конкурсу (ст. 30), порядок призначення на посади державної служби (статті 31–37). Таку детальну увагу процедурам на законодавчому рівні можна вважати однією з його позитивних ознак.

Серед інноваційних підходів до конкурсу можна виділити те, що:

- метою конкурсу є добір осіб, здатних професійно виконувати посадові обов’язки;
- проведення конкурсу здійснюється з урахуванням рівня професійної компетентності, особистих якостей і досягнень кандидатів на зайняття вакантної посади;
- інформація про вакантну посаду оприлюднюється на офіційних веб-сайтах державного органу, в якому проводиться конкурс, та ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (наразі – НАДС);
- в оголошенні про проведення конкурсу зазначається необхідна інформація¹;

1 Найменування і місцезнаходження державного органу; назва посади; посадові обов’язки; умови оплати праці; вимоги до професійної компетентності кандидата на посаду; інформація щодо строковості чи безстроковості призначення на посаду; вичерпний перелік документів, необхідних для участі в конкурсі, та строк їх подання; дата і місце проведення конкурсу; прізвище, номер телефону та адреса електронної пошти особи, яка надає додаткову інформацію з питань проведення конкурсу.

- строк подання документів для участі в конкурсі не може становити менше 15 та більше 30 календарних днів з дня оприлюднення інформації про проведення конкурсу;

- у Законі визначено вичерпний перелік документів для участі у конкурсі (ст. 24), а державні службовці державного органу, в якому проводиться конкурс, та які бажають взяти у ньому участь, подають лише заяву про участь у конкурсі;

- наявність у конкурсній процедурі трьох послідовних етапів: а) проведення службою управління персоналом перевірки документів, поданих кандидатами, на відповідність встановленим законом вимогам; б) проходження тестування кандидатами, документи яких пройшли перевірку; в) проходження співбесіди та/або інших видів оцінювання кандидатами, які пройшли тестування;

- у разі подання заяви про участь у конкурсі лише однією особою конкурс проводиться у встановленому цим Законом порядку, за результатами якого приймається рішення про призначення особи на посаду державної служби або про відмову в такому призначенні (це, до речі, позитивна норма, яка застерігатиме від проведення «формально» конкурсів / подання додаткових комплектів документів від фіктивних кандидатів на посаду, якщо насправді на посаду кандидує лише одна особа);

- за загальним правилом, конкурсна комісія у складі не менше п'яти осіб утворюється керівником державної служби в державному органі;

- до складу конкурсної комісії можуть залучатися на конкурсній основі представники громадських об'єднань, а до роботи конкурсної комісії можуть залучатися державні службовці, у т.ч. з інших державних органів, науковці та експерти у відповідній сфері, а також представник виборного органу первинної профспілкової організації (за наявності).

За загальним правилом, призначення на посаду державної служби має безстроковий характер. Тобто, якщо державний службовець належно справляється зі своїми обов'язками, то держава гарантує йому стабільні умови зайнятості аж до досягнення 65 років. Стабільність – одна з умов професіоналізації державної служби. Водночас у новому Законі визначені випадки і строкового призначення на посади державної служби (ст. 34).

Попри загальне правило про виключно конкурсне зайняття посад державної служби (ст. 21), в Законі є чотири обґрунтованих винятки з цього правила (статті 41, 32, 22 та 87).

Конкурсна процедура доступу до державної служби передбачає механізми адміністративного і судового захисту. Є можливості оскарження результатів конкурсу та інших дій суб'єктів призначення щодо конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби: категорії «А» – до суду; категорій «Б» і «В» – до ЦОВВ, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері державної служби, або до суду;

7) встановлено *додаткові гарантії* формування професійного та політично нейтрального вищого корпусу державної служби. Це пов'язано з новим під-

ходом до поділу посад державної служби на категорії. Замість попередніх семи категорій Закон впроваджує три категорії посад державної служби «А», «Б» і «В»¹. Ця класифікація запроваджена для цілей правового регулювання, тобто однопорядкового урегулювання відносин, пов'язаних зі вступом на державну службу, її проходженням (включаючи оцінювання результатів діяльності державного службовця, дисциплінарну відповідальність), припинення тощо.

Одна з цінностей Закону полягає саме у тому, що навіть для посад категорії «А» впроваджено виключно конкурсний добір для призначення на посади. Для більшої довіри до такого конкурсного добору і для загального захисту вищого корпусу державної служби від політичних та інших впливів передбачено створення нової інституції – Комісії з питань вищого корпусу державної служби². 13 липня 2016 р. розпорядженням КМ №490-р сформовано перший склад цієї Комісії, яка протягом другого півріччя 2016 р. напружено та досить плідно працювала.

До основних повноважень Комісії належить:

- погодження типових вимог до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»;

- проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А» і внесення суб'єкту призначення пропозиції щодо переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата на вакантну посаду;

- надання згоди на дострокове звільнення з посади за ініціативою суб'єкта призначення державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»;

- внесення пропозицій суб'єкту призначення щодо переведення державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», на рівнозначну або нижчу посаду до іншого державного органу;

- здійснення дисциплінарного провадження щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», та внесення суб'єкту призначення пропозицій за наслідками дисциплінарного провадження.

Ефективне функціонування Комісії повинно сприяти формуванню профе-

1 Спрощено цей поділ посад виглядає так: 1) категорія «А» – керівники державних органів (або керівники апаратів державних органів у разі винесення посад керівників цих органів чи їх колегіального складу за межі державної служби); 2) категорія «Б» – керівники структурних підрозділів; 3) категорія «В» – виконавці (тобто, всі інші посади, крім тих, що віднесені до категорій «А» та «Б»).

2 До складу Комісії входять: 1) представник, визначений ВР з числа осіб, які займають посади вищого корпусу державної служби; 2) представник, визначений Президентом; 3) представник, визначений КМ з числа осіб, які займають посади вищого корпусу державної служби; 4) керівник ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (за посадою); 5) керівник НАЗК (за посадою); 6) представник ДСА; 7) по одному представнику від спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні та спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців на національному рівні; 8) чотири представники – громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, обрані відповідно до порядку, що затверджується КМ.

сійного та політично нейтрального вищого корпусу державної служби. Наслідком цього має бути загальне підвищення професійності у системі державної служби, зменшення плинності кадрів, покращення інституційної пам'яті та наступництва в роботі органів державної влади;

8) реформовано *систему оплати праці*. Практика застосування попереднього законодавства про державну службу засвідчила існування двох проблем у цій сфері.

Перша була пов'язана із вкрай низьким рівнем оплати праці державних службовців, що погано відзначалося на якості кадрів, їх зацікавленості у роботі, а отже й на результатах роботи всього державного апарату. Так, на початку 2015 р. середній рівень заробітної плати державних службовців по Україні становив ~3,5 тис. грн. (загалом по країні середній розмір заробітної плати – понад 3,7 тис. грн.). При цьому 40 тис. державних службовців (~13%) отримували мінімальну заробітну плату (на той момент – 1218 грн.). За таких обставин держава не могла конкурувати з іншими роботодавцями у боротьбі за якісні кадри.

Згідно ж з положеннями нового Закону «Про державну службу» Схема посадових окладів на посадах державної служби визначається щороку КМ під час підготовки проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік з урахуванням юрисдикції державних органів. У ч. 3 ст. 51 Закону визначено, що мінімальний розмір посадового окладу групи 9 (посади спеціалістів державних органів і прирівняні до них посади) у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення, не може бути менше 2 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня календарного року¹. Отже, фактично посадові оклади цих службовців збільшилися вдвічі.

Друга проблема була пов'язана з тим, що в загальній структурі заробітної плати державного службовця лише 30% складав посадовий оклад, а інші 70% – різноманітні премії, надбавки й інші виплати. Це призводило до того, що державні службовці залежали від лояльності до свого начальника і готовності виконувати позаслужбові доручення.

Відтепер же безпосередньо в Законі (ч. 3 ст. 50) визначено, що загальний розмір місячної чи квартальної премії, яку може отримати державний службовець, не перевищує 30% фонду його посадового окладу за рік (ця норма набере чинності 1 січня 2019 р.);

9) модернізовано *інститут дисциплінарної відповідальності* державних службовців. До прийняття нового Закону не було належним чином регламентовано ні підстав цієї відповідальності, ні порядку її реалізації (наприклад, одну з таких підстав було визначено як «вчинок, який порочить його як державного

1 Це важливо не тільки для працівників, що обіймають посади групи 9, а й для інших категорій і груп службовців, на розміри окладів яких впливає цей «базовий» показник (мінімальний розмір посадового окладу державних службовців групи 1 «прив'язано» до мінімального розміру посадового окладу державних службовців групи 9).

службовця»), а рішення про застосування дисциплінарної відповідальності приймав безпосередній керівник особисто. Все це призводило до того, що питання про притягнення / непритягнення службової особи до відповідальності, про вид застосовуваного стягнення залежали від волі керівника.

У новому Законі «Про державну службу» 2015 р.:

- чітко визначено підстави притягнення службовців до дисциплінарної відповідальності (ст. 65), види дисциплінарних стягнень та підстави для застосування кожного з них (ст. 66);

- передбачено, що дисциплінарне стягнення має відповідати характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку та ступеню вини державного службовця¹; визначено обставини, що пом'якшують та обтяжують дисциплінарну відповідальність (ст. 67);

- встановлено, що одноосібно суб'єктом призначення може застосовуватися лише один вид стягнення – зауваження. Всі ж інші види стягнень (більш суворі) можуть накладатися лише за поданням відповідної дисциплінарної комісії (ст. 68);

- визначено порядок створення і діяльності дисциплінарних комісій (діють у складі не менше 6 членів), правила формування дисциплінарних справ (статті 69, 73);

- регламентовано процедуру службового розслідування, яке може проводитися з метою визначення наявності вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку (ст. 71), встановлено можливість відсторонення державних службовців від виконання посадових обов'язків (на час здійснення дисциплінарного провадження) (ст. 72);

- встановлено гарантії дотримання прав державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення² (статті 73–76);

- встановлено правила щодо прийняття рішення про накладення дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження (ст. 77);

- передбачено строки і порядок оскарження рішень про накладення дисциплінарного стягнення (ст. 78), визначено підстави зняття дисциплінарного стягнення (ст. 79);

10) *ліквідовано преференції* для колишніх державних службовців щодо

1 Під час визначення виду дисциплінарного стягнення необхідно враховувати характер дисциплінарного проступку, обставини, за яких він був вчинений, настання тяжких наслідків, добровільне відшкодування заподіяної шкоди, попередню поведінку державного службовця та його ставлення до виконання посадових обов'язків (статті 67, 74 Закону).

2 Так: перед накладенням дисциплінарного стягнення суб'єкт призначення має отримати від державного службовця письмове пояснення; державний службовець має право на ознайомлення з усіма матеріалами дисциплінарної справи; дисциплінарне стягнення може бути накладено тільки у разі встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку та вини державного службовця, а застосоване – не пізніше 6 місяців з дня його виявлення, і не може бути застосовано під час відсутності державного службовця на службі у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, перебування його у відпустці чи відрядженні.

пенсійного забезпечення. Положеннями статей 37, 37-1 попереднього Закону «Про державну службу» 1993 р. встановлювався особливий «привілейований» режим пенсійного забезпечення колишніх державних службовців: розмір пенсії встановлювався на значно вищому рівні порівняно з пенсіями «звичайних» громадян, іноді навіть у розмірі 90% від суми їх заробітної плати. З набранням чинності новим Законом «Про державну службу» 2015 р. пенсійне забезпечення державних службовців стало здійснюватися на загальних підставах (відповідно до Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»);

11) посилено роль НАДС з метою реалізації єдиної державної політики та контролю за дотриманням нового законодавства у сфері державної служби на усій території України (див., зокрема, положення ст. 13 Закону «Про державну службу»).

24 червня 2016 р. розпорядженням КМ №474-р схвалено *Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 роки*, яка стала результатом спільної ефективної співпраці представників Уряду та громадськості. На її виконання розроблено та розпорядженням КМ від 24 червня 2016 р. №474-р затверджено відповідний План заходів. Ці програмні документи передбачають необхідність вжиття низки правильних заходів у сфері реформування державної служби.

Зокрема, на виконання зазначеної Стратегії розпорядженням КМ від 11 листопада 2016 р. №905-р схвалено *Концепцію запровадження посад фахівців з питань реформ*, яка має бути реалізована у 2016–2017 роках.

Значним досягненням у досліджуваній сфері є прийняття 9 лютого 2017 р. Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування». Він враховує міжнародні стандарти в цій сфері і гармонійно узгоджується з положеннями Закону «Про державну службу».

Станом на 1 березня 2017 р. Урядом та НАДС прийнято (затверджено, схвалено, погоджено тощо) практично всі підзаконні НПА, необхідні для успішної реалізації положень нового Закону «Про державну службу» 2015 р. Зокрема, Урядом забезпечено прийняття 22 постанов та одне розпорядження, а НАДС – 16 наказів. Наразі Уряду залишилося затвердити лише 4 таких НПА (про них йтиметься нижче, у рекомендаціях до підрозділу).

Водночас, попри величезний прогрес у сфері реформування державної служби у 2015–2016 роках (передусім завдяки прийняттю якісного законодавства про державну службу), перед реформою державної служби стоїть низка нових викликів. Вони пов'язані, передусім, з необхідністю ефективної реалізації вже прийнятих законодавства і програмних документів, а також необхідністю в подальшому вносити до них певні «точкові» зміни (обумовлені практикою застосування тих чи інших положень законодавства про державну службу).

На жаль, з боку влади (зокрема, пропрезидентських сил) продовжуються атаки на Закон «Про державну службу». Так, 15 квітня 2016 р. у Парламенті зареєстровано законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про дер-

жавну службу» щодо врегулювання окремих питань проходження державної служби» (реєстр. №4370-1), яким фактично пропонується надати Президенту неконституційні повноваження (через зміну порядку призначення голів місцевих державних адміністрацій), а також поставити під сумнів реформу державної служби. 7 липня 2016 р. законопроект прийнято в першому читанні та лише завдяки зусиллям громадськості його остаточне прийняття вдалося «заблокувати»¹.

Належним чином не виконується і прийнята Урядом ще в червні 2016 р. Стратегія реформування системи державного управління на 2016–2020 роки: не розпочата реформа міністерств та інших ЦОВВ, не працюють робочі групи за напрямками реалізації Стратегії, не функціонує Координаційна Рада, яка мала стати «штабом» реформи державного управління.

У липні 2016 р. створено *Комісію з питань вищого корпусу державної служби*, члени якої працюють на громадських засадах. Протягом другої половини 2016 р. Комісія була зосереджена на проведенні конкурсів на зайняття посад державної служби категорії «А», що дозволило ще до кінця 2016 р. завершити процес добору кандидатів на посади державних секретарів міністерств, а також 83 конкурси на посади керівників інших ЦОВВ та голів місцевих державних адміністрацій.

Піврічна практика діяльності Комісії оголила «пласт» проблем у цій сфері:

- конкурсна процедура не забезпечує належної прозорості, адже немає достатньої кількості відкритої інформації про кандидатів та про оцінки, які виставляються кандидатам;

- бракує об'єктивності конкурсному відбору, оскільки у сукупності оцінок переважають суб'єктивні складові та відсутні чіткі критерії оцінки кандидатів;

- процедура не передбачає оцінки політичної неупередженості і патріотизму кандидатів, їх доброчесності та репутації, наявності потенційного конфлікту інтересів;

- недостатнім є набір компетенцій кандидата, що оцінюються під час конкурсу;

1 Див. про це: Сорока С. Боротьба за адміністративні ресурси або шокінізація Ковальчука / С. Сорока // Українська правда. – Режим доступу: www.pravda.com.ua/columns/2016/06/15/7111859/; РПР попереджає: внесення змін до Закону «Про державну службу» (через прийняття законопроекту №4370-1) – загроза узурпації влади Президентом // Сайт РПР. – Режим доступу: <http://rpr.org.ua/news/rpr-poperedzhaje-vnesennya-zmin-do-zakonu-pro-derzhavnu-službu-zahroza-uzurpatsiji-vlady-prezydentom/>; РПР: Рада може дозволити Порошенкові узурпувати місцеву владу // Українська правда. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2016/07/7/7114004/>; Президент хоче узурпувати владу, попри те, що він не є головою виконавчої влади, – експерт РПР Микола Виговський // Цензор-NET. – Режим доступу: http://reforms.censor.net.ua/events/7462/prezydent_hoche_uzurpuvaty_vladu_popry_te_scho_vin_ne_je_golovoyu_vykonavchoyi_vlady_ekspert_rpr_mykola; Нардепи хочуть дозволити Порошенкові узурпувати місцеву владу, – РПР // 24 канал. – Режим доступу: http://24tv.ua/nardepi_hochut_dozvoliti_poroshenkovi_uzurpuvaty_mistsevu_vladu_rpr_n702975.

- окремі члени Комісії, включені до її складу за посадою, не мають можливості та/або бажання належно брати участь в її роботі;
- існують сумніви в неухильному дотриманні вимог анонімності при тестуванні та оцінюванні ситуаційних завдань;
- до процесу оцінки кандидатів категорії «А» не залучено експертів з рекрутингу.

Під час проведення конкурсів рівень конкуренції серед кандидатів на вищі посади державної служби був вкрай низьким. Причинами цього, перш за все, є: а) загальна нереформованість урядової системи, що служить демотиватором для кандидатів, які шукають цікаву роботу зі зрозумілими правилами та можливістю досягнення результатів (досі належно не конкретизовано в законодавстві повноваження та порядок взаємодії міністрів та державного секретаря); б) брак урядової комунікації реформи, популяризації в ЗМІ конкурсів, принаймні на найважливіші посади; в) недостатність кроків щодо визначення належних та прозорих умов оплати праці державних службовців, підходів до планування та оцінки якості їх роботи.

Бракувало прозорості і конкурсам в міністерствах та інших органах виконавчої влади.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ.

1. Законодавство про державну службу, що діяло до 31 квітня 2016 р., не відповідає міжнародним стандартам державної служби.

Закон «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. є таким, що базується на європейських стандартах державної служби та враховує кращий зарубіжний досвід у цій сфері. Принциповими новаціями цього Закону є те, що ним: забезпечено деполітизацію державної служби; закріплено чітке розмежування посад державної служби та інших посад в органах державної влади; врегульовано статус державного службовця; визначено загальні умови вступу на державну службу; запроваджено виключно конкурсну процедуру добору на державну службу; встановлено додаткові гарантії формування професійного та політично нейтрального вищого корпусу державної служби; реформовано систему оплати праці державних службовців; модернізовано інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців; ліквідовано преференції для колишніх державних службовців щодо пенсійного забезпечення; посилено роль НАДС тощо.

2. Іншими здобутками реформи державної служби є прийняття Парламентом нового Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»; схвалення Урядом Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки та Плану її реалізації, а також Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ.

Позитивним є й те, що станом на 1 березня 2017 р. Урядом та НАДС прийнято (затверджено, схвалено, погоджено тощо) практично всі підзаконні НПА,

необхідні для успішної реалізації положень нового Закону «Про державну службу» 2015 р.

3. Попри значний «прорив» у сфері реформування державної служби, у 2017–2020 роках перед реформою державної служби стоїть низка нових викликів. Вони пов'язані, передусім, з необхідністю ефективної реалізації вже прийнятих законодавчих та програмних документів, необхідністю в подальшому вносити до них певні «точкові» зміни.

4. Наразі необхідно:

1) забезпечити ефективне впровадження змін у діяльності міністерств, обумовлених призначенням державних секретарів: забезпечити підвищення рівня знань новопризначених державних секретарів та інших представників вищого корпусу державної служби, набуття ними необхідних навичок, формування «доброї практики» державних секретарів, експертне та консультативне супроводження їхньої діяльності (всесбічна допомога);

2) здійснити реорганізацію апаратів міністерств: забезпечити укрупнення департаментів, прозорі процедури підготовки та прийняття урядових рішень на основі «аналізу політики» з належними публічними консультаціями, децентрацію та раціоналізацію повноважень службовців у межах міністерства; розмежувати департаменти, які формують і реалізують державну політику, і департаменти, які виконують інші визначені законами функції (адміністративні послуги, інспекційні повноваження тощо);

3) запровадити в міністерствах практику аналізу політики та стратегічного планування;

4) забезпечити роботу Координаційної ради та робочих груп за напрямками реалізації Стратегії реформування системи державного управління на 2016–2020 роки, міністерств та інших суб'єктів, відповідальних за її реалізацію;

5) визначити політичне лідерство та відповідальність за реформу державної служби одного з членів Уряду;

6) якнайшвидше реалізувати заходи з реформи державної служби, визначені Стратегією реформування системи державного управління на 2016–2020 роки, передусім:

- завершити розробку та затвердити такі підзаконні акти: «Деякі питання виконання положень міжнародних договорів України у частині використання коштів, що надійшли до державного бюджету в рамках програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ»; «Порядок відшкодування витрат державного службовця та надання інших компенсацій у зв'язку з направленням у відрядження» (розробник – Мінфін); «Порядок атестації осіб, які претендують на вступ до державної служби, щодо вільного володіння державною мовою»; «Типовий порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» (розробник – НАДС);

- сформувати висококваліфіковану та компетентну групу фахівців з питань реформи державної служби;

- визначити оптимальну кількість державних службовців з урахуванням функцій та організаційної структури державних органів, здійснити оптимізацію чисельності працівників ОДВ та ОМС;

- реформувати систему оплати праці державних службовців, маючи на меті підвищення рівня заробітної плати за умови забезпечення стабільності державних фінансів;

- утворити служби управління персоналом у міністерствах та інших ЦОВВ;

- утворити інтегровану інформаційну систему управління людськими ресурсами на державній службі;

- реформувати систему професійного навчання державних службовців;

- підвищити рівень інституційної спроможності НАДС для забезпечення ефективної реалізації Закону «Про державну службу» та повноцінного реформування державної служби;

7) підготувати новий Порядок проведення конкурсів на посади державної служби, що враховуватиме попередній досвід проведення конкурсів у 2016–2017 роках;

8) прийняти Закон «Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про державну службу» (законопроект №4526-д від 14 липня 2016 р.), що передбачає умови подальшого реформування організації і діяльності КМ та інших ЦОВВ;

9) не допустити прийняття проекту Закону «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо врегулювання окремих питань проходження державної служби» від 15 квітня 2016 р. (реєстр. №4370-1), який пропонує надати Президенту неконституційні повноваження і ставить під сумнів значну частину реформи державної служби.

2.2.2. Конфлікт інтересів, етичні стандарти, декларування доходів та видатків публічних службовців, зокрема:

- наявність та ефективність положень щодо конфлікту інтересів, правил щодо несумісності посади з іншою діяльністю, кодексів поведінки публічних службовців, правил щодо отримання подарунків, обмежень щодо працевлаштування після завершення служби;

- тренінги з питань кодексів поведінки, цільова аудиторія, тематика, кількість службовців, які взяли участь в тренінгах;

- наявність та ефективність діяльності органу, відповідального за дотримання законодавства щодо конфлікту інтересів та кодексів поведінки.

Як вже відзначалось у попередньому Альтернативному звіті, сучасні правила запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на основі міжнародних

стандартів стали частиною нового Закону «Про запобігання корупції». Протягом 2016 р. Закон не зазнавав змін. Тому лише нагадаємо про основні новели, які були ним запроваджені:

- більш чітке визначення конфлікту інтересів з виокремленням потенційного та реального конфлікту інтересів;
- чітке встановлення правил про те, хто, як, коли і кого повинен інформувати про конфлікт інтересів;
- заборона вчиняти дії чи приймати рішення в умовах конфлікту інтересів;
- визначення механізмів самостійного чи зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів;
- визначення особливостей врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зокрема тих, які здійснюють відповідні повноваження у складі колегіальних органів, народних депутатів України та депутатів місцевих рад тощо;
- визначення способів передачі в управління корпоративних прав¹.

Виходячи із повноважень НАЗК, закріплених в Законі, одним із важливих напрямків його роботи у 2016 р. мало стати забезпечення методичної роботи щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. В цьому сенсі слід позитивно відзначити динаміку та інтенсивність роботи НАЗК, яке ще до початку офіційного старту діяльності за підтримки експертів ПРООН розробило та затвердило Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб².

Ці Рекомендації стали фактично першим окремим документом методичного характеру з питань конфлікту інтересів. Структурно він побудований за аналогією із Законом, тобто у тій же послідовності розкриває зміст дефініцій, переходячи до алгоритмів дій керівника та працівника у випадках виявлення ознак потенційного чи реального конфліктів інтересів. Рекомендації також містять окремі розділи практичного характеру:

- самотести для ідентифікації наявності (відсутності) конфлікту інтересів;
- типові приклади ситуацій конфлікту інтересів;
- судову практику останніх років по цій категорії справ.

Крім того, в перші ж місяці після початку офіційної роботи НАЗК ухвалив Методичні рекомендації щодо передачі в управління підприємств та/або корпо-

1 Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики; http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/docs/shadow_report_anticorruption_policy_ti_ukraine.pdf

2 Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб; https://nazk.gov.ua/sites/default/files/metodychni_rekomendaciyi.pdf

ративних прав з метою запобігання конфлікту інтересів, які містять рекомендовану форму відповідного повідомлення¹.

Логічним продовженням діяльності у цьому напрямку стала широка інформаційно-просвітницька кампанія «Конфлікт інтересів: треба знати», яка була розгорнута як серія лекцій-тренінгів, орієнтованих на підвищення рівня знань державних службовців територіальних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Цей спільний з ПРООН проект тривав з 15 листопада по 23 грудня 2016 р. і пройшов у 13 містах України, охопивши всі області та залучивши до участі в ньому 1 613 осіб.

Важливою особливістю цієї кампанії стало проведення окремих сесій для громадських активістів, яких вчили виявляти конфлікт інтересів у діяльності службовців.

Відзначаючи беззаперечні успіхи у напрямку методичної та роз'яснювальної роботи, проведеної НАЗК за півроку своєї діяльності, слід приділити увагу висвітленню практичного аспекту роботи агентства, яке у серпні 2016 р. розпочало здійснювати контрольні заходи за напрямком запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Правовими основами для такої діяльності на сьогодні є насамперед положення статей 12, 13, 28, 65 Закону, статей 251, 252 Кодексу України про адміністративні правопорушення та Порядок оформлення протоколів про адміністративні правопорушення та внесення приписів Національним агентством з питань запобігання корупції².

Практичним результатом застосування вказаних норм законодавства, протягом 2016 р. стали такі показники роботи НАЗК³:

- отримано 456 повідомлень про правопорушення, пов'язані з корупцією;
- розпочато 234 перевірки;
- завершено 55 перевірок у зв'язку з самостійним врегулюванням конфлікту інтересів або відсутністю складу адміністративного правопорушення;
- направлено 23 вимоги про усунення порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, 12 з яких врегульовано;
- складено 2 приписи про порушення вимог законодавства, які вже виконані;
- направлено 5 протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. За результатами розгляду 2 протоколів судом прийнято рішення про притягнення однієї особи до відповідальності.

1 Методичні рекомендації щодо передачі в управління підприємств та/або корпоративних прав з метою запобігання конфлікту інтересів; https://nazk.gov.ua/sites/default/files/metodychni_rekomendaciyi_korporatyvni_prava_0.pdf

2 Рішення НАЗК №5 від 9 червня 2016 р. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1019-16>

3 Рубрика «Звіти» веб-сайту НАЗК; <https://nazk.gov.ua/zvity>

Аналізуючи ці більш ніж скромні досягнення НАЗК, важливо відмітити таке:

1) Закон не передбачає такого виду акту реагування НАЗК у випадку виявлення ознак порушення, як вимога про усунення порушення законодавства;

2) за відсутності чітко регламентованих строків проведення перевірки, спостерігається тенденція до неконтрольованого приросту кількості розпочатих перевірок (в середньому 30 щомісяця), що може призвести до порушення прав і законних інтересів громадян.

Очевидно, що кожна з цих проблем має свої причини, які в рамках оцінки лише статистичних показників встановити неможливо, проте це чіткий сигнал для керівництва НАЗК про необхідність їх вивчення та вжиття відповідних заходів.

Окрему стурбованість викликають випадки звинувачень посадових осіб НАЗК в упередженості та переслідуваннях за політичними ознаками при проведенні перевірок, які неодноразово лунали, зокрема, від народного депутата України С. Лещенко¹ та представниці громадської організації «Центр протидії корупції» Д. Каленюк².

Ефективність системи декларування майна, доходів, витрат та зобов'язань фінансового характеру публічних службовців (які категорії подають декларації; в яких випадках; обов'язок щодо оприлюднення декларацій, ефективний механізм перевірки декларацій)

З прийняттям Закону законодавцем запропоновано принципово оновити низку «антикорупційних інститутів», у т.ч. інститут фінансового контролю за доходами та видатками.

В результаті цього рішення до кола суб'єктів включено практично всіх осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування (п. 1, пп. «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону). В рамках цього списку виділено категорії осіб, які займають відповідальне або особливо відповідальне становище (примітка до ст. 50 Закону) та надано повноваження НАЗК затверджувати перелік посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків³.

1 Печерський районний суд Києва 8 грудня 2016 р. отримав протокол, складений підлеглими О. Писаренка – керівника Департаменту моніторингу дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції НАЗК, про адміністративне правопорушення народного депутата України С. Лещенка за нібито отримання подарунку (ч. 1 ст. 172 КУпАП) в якості знижки при купівлі квартири в Києві. Розглянувши справу, суд виніс рішення на користь депутата і закрив справу за відсутністю складу правопорушення.

2 «Писаренко из НАЗК: маленький “посіпака” или большой “мінйон”?»; http://kompromat1.info/articles/54266-pisarenko_iz_nazk_malenjkij_posipaka_ili_bolshoj_minjon

3 Рішення НАЗК від 17 червня 2016 р. №2 «Про затвердження Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків»; <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0987-16>

Паралельно Законом розширено обсяг активів, які підлягають декларуванню:

- рухоме (цінні речі) та нерухоме майно;
- об'єкти незавершеного будівництва;
- бенефіціарна власність;
- усі види доходів та подарунки;
- цінні папери та інші корпоративні права;
- активи нематеріального характеру;
- власність на усі види транспортних засобів;
- видатки та правочини;
- готівкові кошти та гроші і цінності, розміщені у фінансових установах;
- суміщення та робота за сумісництвом;
- участь у громадських організаціях та їх керівних органах.

Встановлено також обов'язок подавати повідомлення про суттєві зміни в майновому стані протягом 10 днів, якщо декларант отримав дохід або придбав майно на суму більше 50 прожиткових мінімумів, які встановлені на 1 січня відповідного року (ч. 2 ст. 52 Закону).

Протягом першої половини 2016 р. до ст. 46 Закону внесено низку змін,¹ насамперед в частині порогів декларування. Таким чином було дещо обмежено обсяги розкриття інформації щодо цінних рухомих речей (100 прожиткових мінімумів), подарунків (5 прожиткових мінімумів), грошових активів та видатків (50 прожиткових мінімумів).

Проте, це не змінило основних вимог Закону:

- обов'язку подання декларації до НАЗК;
- оприлюднення декларацій у відкритому реєстрі, який веде НАЗК;
- багаторівневу перевірку, яка включає контроль своєчасності подання декларації, логічний та арифметичний контроль та повну перевірку у встановлених Законом випадках.

Загалом же запуск нової системи декларування був передбачений як один з ключових елементів в рамках Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки² та відповідної Державної програми³. При цьому необхідність розробки саме електронної системи неодноразово презентувалася як зобов'язання України перед низкою міжнародних партнерів та розглядалася як наріжний камінь процесу антикорупційної реформи.

1 Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у 2016 році»; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1022-19/paran19#n19>

2 Закон «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки»; <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>

3 Постанова КМ від 29 квітня 2015 р. №265; <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF>

У вересні 2015 р. на запит Уряду в особі МЮ до розробки програмного забезпечення для Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (на основі Технічного завдання, підготовленого експертами Світового банку), долучилася Програма розвитку ООН в Україні (ПРООН).

Вказана робота проводилася паралельно із процесом підготовки до запуску НАЗК. Відтак, строки старту системи узгоджувалися із агентством, фахівцями якого за підтримки експертів ПРООН було підготовлено весь пакет проектів документів, що стосувалися забезпечення початку роботи системи електронного декларування та виконання НАЗК роз'яснювальної функції в цій сфері. Йдеться про наступні рішення:

1) Про початок роботи системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування від 10 червня 2016 р. №2, зареєстровано в МЮ 15 липня 2016 р. за №958/29088;

2) Про функціонування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування від 10 червня 2016 р. №3, зареєстровано в МЮ 15 липня 2016 р. за №959/29089;

3) Прядок формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування від 10 червня 2016 р. №3, 10.06.2016 р. №3, зареєстровано в МЮ 15 липня 2016 р. за №959/29089;

4) Про затвердження форми декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 10 червня 2016 р. №3, зареєстровано в МЮ 15 липня 2016 р. за №960/29090;

5) Про затвердження форми повідомлення про суттєві зміни в майновому стані суб'єкта декларування від 10 червня 2016 р. №3, зареєстровано в МЮ 15 липня 2016 р. за №961/29091;

6) Про надання роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю від 11 серпня 2016 р. №3;

7) Щодо порядку інформування НАЗК про відкриття декларантом або членом його сім'ї валютного рахунка в установі банку-нерезидента від 6 вересня 2016 р. №20, зареєстровано в МЮ 18 жовтня 2016 р. за №1366/29496;

8) Щодо порядку перевірки факту подання суб'єктами декларування декларацій відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» та повідомлення Національного агентства з питань запобігання корупції про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій від 6 вересня 2016 р. №19, зареєстровано в МЮ 15 листопада 2016 р. за №1479/29609.

Крім того, протягом серпня спільно із НАЗК ПРООН було організовано та проведено представлення проекту електронної системи декларування в рамках

широкої інформаційно-просвітницької кампанії під назвою «Онлайн проти корупції», яка охопила більше 10 обласних центрів України.

У світлі цієї співпраці ПРООН забезпечило фінансову підтримку розробки програмного забезпечення для подання електронних декларацій, їх зберігання для подальшого аналізу працівниками НАЗК, а також їх пошуку та перегляду на відповідному публічному веб-порталі. Функціональність цього програмного забезпечення була підтверджена низкою тестів та випробувань, у т.ч. за участі посадових осіб НАЗК та Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації (Держспецзв'язку).

На підставі позитивних результатів випробувань і після завершення необхідних юридичних кроків, 27 липня 2016 р. програмне забезпечення було передане у власність НАЗК. ПРООН також провела презентацію системи для Прем'єр-міністра та членів КМ¹, а НАЗК підтвердила готовність запустити систему в експлуатацію 15 серпня 2016 р. Останнім процедурним питанням для запуску системи у промислову експлуатацію залишалося отримання сертифікату комплексної системи захисту інформації (КСЗІ) від Держспецзв'язку.

5 липня 2016 р. НАЗК та Держспецзв'язком був узгоджений графік побудови КСЗІ, який дозволяв завершити всі роботи з сертифікації до 15 серпня 2016 р., тобто дати початку роботи системи декларування згідно з відповідним рішенням НАЗК.

Однак, цей графік не було дотримано² і електронна система декларацій не отримала сертифікату Держспецзв'язку та не була введена в правове поле, працюючи з 15 серпня в режимі дослідної експлуатації. В подальшому, 23 серпня 2016 р., НАЗК взагалі закрило доступ до системи.

Результати аналізу матеріалів того періоду³ дають підстави сумніватися в обґрунтованості позиції посадових осіб Держспецзв'язку, які, надавши висновок із зауваженнями до роботи системи, одночасно обмежили доступ до нього не лише громадськості, а й розробникам програмного забезпечення та посадовим особам НАЗК⁴.

Така ситуація викликала жорстку реакцію з боку громадськості⁵ та пред-

1 «Уряд запускає електронну систему декларування 15 серпня: зворотній відлік починається сьогодні»; <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/articles/2016/07/16/-15-0.html>

2 «Держспецзв'язок: Безпеки е-декларування не буде, потрібно більше часу»; <http://www.pravda.com.ua/news/2016/08/13/7117646/>

3 «У висновку Держспецзв'язку немає зауважень до програмного забезпечення – розробник»; <http://www.eurointegration.com.ua/news/2016/08/14/7053364/>;

4 «Хто зірвав електронне декларування статків: хронологія та документи» <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2016/08/14/7053339/>

5 «Заява: Антикорупційна група РПР застерігає Уряд та Президента щодо невиконання зобов'язань України із запуску системи електронного декларування»; <http://rpr.org.ua/news/zayava-antikoruptsiyna-hrupa-rpr-zasterihaje-uryad-ta-prezydenta-schodo-nevykonannya-zobov-yazan-ukrajiny-iz-zapusku-sistemy-elektronnoho-deklaruvannya/>

ставництва ЄС і посольств країн-членів ЄС у Києві, які закликали Уряд до активних дій щодо розв'язання питання запуску системи декларування¹.

Лише 31 серпня 2016 р. НАЗК отримало сертифікат і, внівши зміни до власного Рішення про дату запуску системи, змогла почати збір декларацій з 1 вересня 2016 р.

Надавши сертифікат, Держспецзв'язку продовжило доопрацювання системи, а фактично втручання в її роботу, чим були викликані масові збої у роботі системи, некоректне відображення даних тощо, які фіксувались насамперед самими декларантами. Така ситуація тривала протягом усього строку першої хвили подачі декларацій.

Тим не менше, перший етап декларування, який тривав 60 календарних днів, відбувся, а загальна кількість декларантів становила 105 833 осіб².

Головним же негативним наслідком втручання посадових осіб Держспецзв'язку стало те, що фактична форма електронної декларації перестала формально відповідати законодавчо визначеній формі та тим технічним вимогам до неї, які були затверджені вищезгаданими Рішеннями НАЗК.

Представництво ЄС³ закликала до усунення цих недоліків. Але ані НАЗК, ані Держспецзв'язку протягом 2016 року не вжило заходів щодо вирішення проблеми.

Паралельно із цим окремі народні депутати України почали вносити на розгляд ВР законопроекти, які могли суттєво змінити обсяг та форму електронної декларації⁴. Очевидно, що такі дії поставили б під сумнів перспективу їх перевірки. Втім, розгляд цих проектів вдалося зупинити зусиллями парламентського Комітету з запобігання і протидії корупції тиску громадськості та заявам Представництва ЄС і послів країн «Великої сімки»⁵.

Сама ж перевірка залежала від прийняття відповідних рішень НАЗК. Йдеться про Порядок проведення контролю та повної перевірки декларації

- 1 «Заява Представництва Євросоюзу та посольств країн-членів ЄС у Києві щодо запуску в Україні електронної системи декларування без сертифікації (17/08/2016)»; http://eeas.europa.eu/archives/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2016/2016_08_17_uk.htm
 - 2 За офіційною інформацією НАЗК, найбільше – 64 826 декларацій – подали службовці категорії «А» та «Б». Слідчі подали 10 947, працівники прокуратури – 10159 та судді – 6 996 декларацій. Від представників місцевого самоврядування надійшло 893 документи, народних депутатів – 415 та Уряду – 78.
 - 3 «ЄС закликає Київ подолати техпроблеми з е-декларуванням»; <http://www.pravda.com.ua/news/2016/09/1/7119297/>
 - 4 Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» (щодо декларацій), р.н. 5079 від 06.09.2016 р.; http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59938
Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо вдосконалення вимог фінансового контролю р.н. 5150 від 20.09.2016; http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=60058
- Проект Закону про запобігання корупції та загальні засади його декларування, р.н. 5248 від 07.10.2016; http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60223
- 5 «Посли G7 написали гнівного листа Порошенку»; <http://www.pravda.com.ua/news/2016/10/27/7125037/>

особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Саме цей нормативно-правовий акт повинен був визначити єдині підходи уповноважених осіб НАЗК до проведення трьох видів контролю декларацій, як це передбачено ч. 1 ст. 48 Закону: щодо своєчасності подання; щодо правильності та повноти заповнення; логічний та арифметичний контроль.

Крім того, згідно з ч. 3 ст. 51 Закону мав бути ухвалений Порядок здійснення моніторингу способу життя особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Завдяки активній позиції громадськості та допомозі експертного середовища при підготовці проектів відповідних актів, НАЗК вже 11 листопада 2016 р. зміг ухвалити відповідні рішення та направити їх до МЮ для реєстрації. Після цього розпочалось протистояння між НАЗК та МЮ: останній двічі відмовляв в їх реєстрації. Сам же процес узгодження позицій супроводжувався обопільними публічними звинуваченнями у некомпетентності та так і не завершився аж до кінця першої хвилі подання декларацій.¹

Станом на час написання Звіту відповідний порядок перевірки все ж таки був зареєстрований у МЮ², а саме агентство ухвалило рішення про початок перевірки декларацій поданих протягом першої хвилі декларування. Проте, існують серйозні побоювання щодо ефективності та часу проведення такої перевірки, адже:

- за офіційною заявою НАЗК³, на сьогодні воно має доступ лише до 9 з 22 реєстрів, які необхідні для перевірки інформації, що міститься у декларації;

- після відмови НАЗК від прийняття двох модулів програмного забезпечення (які ПРООН було готове передати агентству ще восени 2016 р.), необхідних для проведення автоматичного контролю, їх розробка власними силами та ресурсами НАЗК не здійснена.

Крім того, залишається одразу два серйозних ризики щодо функціонування реєстру:

- недофінансування оренди серверів, необхідних для забезпечення роботи системи декларування, яка протягом другої половини 2016 р. здійснювалась за рахунок коштів міжнародної донорської допомоги;

- відмови від адміністрування реєстру з боку державного підприємства ДП «УСС», яке на сьогодні відповідальне за цей процес⁴.

1 «Чому не перевіряються декларації чиновників? Версія НАЗК»; <http://www.pravda.com.ua/rus/columns/2017/01/16/7132585/>

2 https://nazk.gov.ua/sites/default/files/poryadok_provedennya_kontrolyu_i_povnoi_perevirky_proekt_12.10.2016.pdf

3 Заява НАЗК щодо підключення до реєстрів; <https://nazk.gov.ua/news/nazk-nadano-dostup-lyshe-do-9-z-22-neobhidnyh-reyestriv>

4 «Е-декларування хочуть знищити під приводом створення нової системи». <https://blogs.pravda.com.ua/authors/drik/58b94faecfa64/>

**Законодавство щодо захисту осіб, які повідомляють
про корупційні правопорушення, ефективність його застосування,
статистичні дані щодо повідомлень, вжитих заходів**

Встановлення законодавчих гарантій захисту осіб, які повідомляють про корупційні правопорушення у тому вигляді, як це на сьогодні передбачено Законом, стало результатом тривалого процесу удосконалення законодавства в рамках виконання рекомендацій GRECO та Європейської комісії у зв'язку із процесом реалізації Плану лібералізації візового режиму між Україною та Європейським союзом.

Внаслідок спільної роботи фахівців Мін'юсту та експертів від громадського сектору, у 2014 році сформульовано основні правові норми цього антикорупційного інституту. Таким чином закріплено ключові гарантії для осіб, які є важливою складовою системи запобігання та боротьби із корупцією.

Як відзначалось у попередньому Альтернативному звіті¹, у законодавстві з'явився термін «викривач корупції», тобто особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог Закону іншою особою.

При цьому викривачам корупції держава гарантувала захист, який полягає у:

- можливості застосування правоохоронними органами правових, організаційно-технічних та інших спрямованих на захист від протиправних посягань заходів, передбачених Законом «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»² – у разі наявності загрози життю, здоров'ю, житлу та майну осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, або їх близьких осіб, у зв'язку із здійсненням повідомленням про порушення вимог антикорупційного закону;

- забороні звільнення чи примушення до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності чи застосування з боку керівника або роботодавця іншим негативним заходам впливу (переведення, атестація, зміна умов праці тощо) особи, яка повідомила про корупційну поведінку чи її близької особи у зв'язку із здійсненням повідомленням;

- можливості розголошення інформації про викривача лише у встановлених законом випадках або за його згодою.

Законом також передбачено обов'язок органів влади забезпечити умови для повідомлень їх працівниками про порушення вимог антикорупційного закону іншою особою, зокрема через спеціальні телефонні лінії, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку. Також надається можливість поінформувати про відповідне порушення анонімно – у цьому випадку має бути надана інформація в такому обсязі, аби її можливо було перевірити.

1 Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики; http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/docs/shadow_report_anticorruption_policy_ti_ukraine.pdf

2 ЗУ «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3782-12>

У разі розгляду в суді спору про порушення трудових прав працівника у зв'язку із здійсненням ним повідомленням про корупційну поведінку іншої особи, саме роботодавець або керівник зобов'язаний довести правомірність застосованих до інформатора заходів. При цьому НАЗК може залучатися до розгляду зазначеної категорії справ як третя особа.

Взагалі ж НАЗК був наділений повноваженнями здійснення співпраці з викривачами, вжиття заходів щодо їх правового та іншого захисту, притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їхніх прав, у зв'язку з таким інформуванням.

Враховуючи саме таку особливу роль НАЗК у системі захисту викривачів, Державною програмою щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2014–2017 роки визначено після його створення низку завдань, які підлягали виконанню у перший рік роботи НАЗК та не рідше ніж один раз на рік.

Йдеться про:

- створення на офіційному веб-сайті агентства розділу для повідомлень про корупцію з інформацією щодо гарантій державного захисту викривачів;
- підготовку методичних рекомендацій щодо організації роботи із повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами.

Крім того, не рідше одного разу на рік необхідно:

- організовувати проведення тренінгів для уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції щодо організації роботи з повідомленнями викривачів про корупцію;
- проводити інформаційні кампанії з метою розширення практики внесення викривачами повідомлень про корупцію.

Проте, у 2016 році НАЗК фактично не здійснив суттєвих кроків щодо реалізації наведених завдань, обмежившись фактично виконанням пасивних функцій із надання загальних роз'яснень, встановленням спеціальної телефонної лінії та визначенням електронної форми повідомлення про корупційні правопорушення, яка була підготовлена в рамках виконання робіт із запуску офіційного веб-сайту НАЗК.

У щорічному Звіті НАЗК¹ зазначається, що протягом 2016 року ним отримано та опрацьовано 398 повідомлень про корупцію, з яких 184 повідомлення були анонімними. При цьому у Звіті наведено інформацію про проведення НАЗК лише 5 перевірок. Крім того, немає даних щодо участі представників НАЗК у судових засіданнях у зв'язку із позовами осіб, які були звільнені внаслідок їх дій в якості викривачів.

Окремо у Звіті НАЗК згадується про проект Методичних рекомендацій щодо організації роботи із повідомленнями про корупцію, проте жодних сер-

1 Рубрика «Звіти» веб-сайту НАЗК; <https://nazk.gov.ua/zvity>

йозних обговорень цього документу НАЗК протягом року не організовував і про результати його опрацювання, а тим більше прийняття, не повідомляв.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Забезпечивши у 2014 році повноцінне нормативне регулювання інституту запобігання та протидії конфлікту інтересів, Україна не лише забезпечила сталість законодавства, але й просунулась у питанні практичного застосування цих стандартів. Затвердження відповідних Методичних рекомендацій стало важливим кроком на шляху формування чіткої правової позиції та відповідної практики застосування закону службовцями, правоохоронними органами та судами.

Наразі активна просвітницька діяльність НАЗК сприяє зміні поведінки державних службовців, які починають все більше уваги приділяти оцінці своїх приватних інтересів через призму конфлікту із службовими обов'язками.

Водночас спостерігаються серйозні проблеми у правозастосовній діяльності НАЗК, які повинні бути негайно вирішені.

В подальшому необхідно:

- проаналізувати причини незадовільної роботи та ступінь впливу кожної із них на ефективність виконання НАЗК функції контролю за напрямком запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;
- розробити та затвердити порядок проведення перевірок із чітким визначенням прав і обов'язків посадових осіб НАЗК при проведенні перевірки, граничних строків її проведення, підстав та міри відповідальності в разі неналежного виконання обов'язків тощо;
- за допомогою Громадської ради розглянути питання результатів роботи НАЗК за 2016 рік за напрямком «Конфлікт інтересів, етичні стандарти, декларування доходів та видатків публічних службовців»;
- визначити корупційні ризики, які можуть зумовлювати низьку ефективність діяльності НАЗК за вказаним напрямком, та включити їх, а також заходи з їх усунення до антикорупційної програми НАЗК;
- продовжити внутрішню та зовнішню навчально-методичну роботу;
- забезпечити розробку галузевих кодексів етичної поведінки.

2. Попри низку невирішених проблем та очевидний опір певних суб'єктів, громадянському суспільству за підтримки міжнародних організацій вдалося відстояти запуск НАЗК системи електронного декларування.

Введення цієї системи не лише змусило службовців найвищого рангу продемонструвати перед суспільством свої статки, а і розпочати в довгостроковій перспективі процеси виведення корупційних капіталів із «тіні». Оприлюднена інформація поставила багато запитань для правоохоронних органів щодо закон-

ності походження рухомого і нерухомого майна багатьох високопосадовців, що вимагатиме проведення відповідних розслідувань.

У свою чергу, для міжнародних організацій запуск нової системи фінансового декларування став важливим індикатором реальності антикорупційної реформи та чітким сигналом до необхідності продовження політичної і фінансової підтримки України.

В подальшому необхідно:

- невідкладно усунути технічні невідповідності між фактичною електронною формою декларації та нормативно-правовими й іншими актами НАЗК, якими затверджено форму та технічні вимоги до неї;
- вжити заходів щодо надання доступу НАЗК до всіх реєстрів, необхідних для здійснення ефективної перевірки електронних декларацій;
- забезпечити безперебійну роботу Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та належне фінансування оренди необхідного для цього обладнання;
- здійснити ефективну перевірку насамперед щорічних декларацій, поданих у 2016 р., та тих, які будуть подані у 2017 р.;
- продовжити надання суб'єктам декларування методичних роз'яснень та допомоги з технічних питань роботи Реєстру;
- забезпечити адміністрування реєстру та фінансування розробки модулів, необхідних для забезпечення здійснення автоматичної перевірки декларацій.

3. За наявності прогресивного законодавства у сфері захисту осіб, які повідомляють про корупційні правопорушення, НАЗК не вдалося протягом 2016 року продемонструвати будь-які досягнення. НАЗК не розпочало формувати практику застосування заходів захисту викривачів та не затвердило методичні рекомендації щодо організації роботи із повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами корупції.

Тож необхідно:

- затвердити методичні рекомендації щодо організації роботи з повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами корупції;
- організувати проведення тренінгів для уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання корупції щодо організації роботи з повідомленнями викривачів;
- вивчити міжнародний досвід щодо системи заохочень викривачів корупції та внести пропозиції на основі отриманих результатів.

2.3. Впровадження стандартів належного врядування

2.3.1. Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів та їх проектів

На сьогодні міжнародних стандартів, що стосуються антикорупційної експертизи, не існує. Більше того, жоден з чинних міжнародних договорів не встановлює для України такого чи подібного зобов'язання (не враховуючи, звичайно, загальних вимог щодо забезпечення кожною державою належної якості прийнятих НПА, що, в свою чергу, повинно мінімізувати можливість існування в них корупційних ризиків).

Не можна говорити і про існування традицій чи тенденцій у цій сфері серед інших країн, адже більшість із них не встановлює правових підстав для здійснення антикорупційної експертизи. Поряд з цим, є низка країн (наприклад, Південна Корея, Чехія, Молдова, Вірменія), де антикорупційна експертиза використовується як один із ефективних інструментів запобігання корупції.

В Україні цей інструмент запобігання корупції вперше було запроваджено Урядом у 2008 р. із введенням посади Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики. Зокрема, в п. 2 Постанови КМ «Деякі питання реалізації державної антикорупційної політики» від 4 червня 2008 р. №532 було встановлено, що проекти НПА, які подаються на розгляд Уряду, підлягають обов'язковій антикорупційній експертизі, що проводиться *міжвідомчою експертною групою* (склад цієї групи затверджується КМ за пропозицією Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики).

Згодом, у п. 4 Рішення РНБО України «Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції» від 11 вересня 2009 р. йшлося про необхідність «реального» впровадження антикорупційної експертизи проектів НПА.

16 вересня 2009 р. Урядом було прийнято постанову «Питання реалізації державної антикорупційної політики» №1057, якою затверджено Порядок проведення антикорупційної експертизи проектів НПА. Відповідно до нього антикорупційну експертизу мав робити *Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики* самостійно. При цьому, за наявності відповідного рішення, об'єктом експертизи могли бути і проекти НПА, розроблені Президентом чи народними депутатами України, а також проекти НПА ЦОВВ.

20 травня 2010 р. МЮ видало наказ «Питання проведення експертизи на наявність корупціогенних норм» №1085/5, згідно з яким антикорупційна експертиза проектів НПА стала невід'ємною частиною правової експертизи і відображається окремим пунктом у висновку МЮ за результатами опрацювання відповідного проекту акта. Через місяць МЮ затвердило Методичні рекомендації щодо проведення експертизи проектів НПА на наявність корупціогенних норм, згідно з якою антикорупційній експертизі підлягали проекти НПА у

певних сферах. Цим документом (з деякими змінами) фахівці МЮ користуються й досі (наразі він називається Методологія проведення антикорупційної експертизи).

У 2011 р. цей правовий механізм запобігання корупції було закріплено на рівні закону, а саме у ст. 15 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 р. У 2013 р. до числа суб'єктів, зобов'язаних здійснювати експертизу, було віднесено Комітет ВР, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією, а до числа його об'єктів – чинні НПА Парламенту, Президента та Уряду, а також всі (а не лише у певних сферах) НПА, які підлягають державній реєстрації МЮ¹.

Із набранням чинності нині чинним Законом «Про запобігання корупції» (введено в дію 26 квітня 2015 р.) інститут антикорупційної експертизи зазнав подальшого розвитку (статті 1 і 55 Закону). До суб'єктів, уповноважених здійснювати експертизу, віднесено і НАЗК.

На сьогодні **антикорупційна експертиза в Україні** – це діяльність певних суб'єктів із виявлення в НПА чи проектах НПА норм (положень), які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами (положеннями) можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією (корупціогенних факторів).

Згідно із ст. 55 Закону «Про запобігання корупції» антикорупційна експертиза буває:

1) обов'язковою (її зобов'язані здійснювати на постійній основі МЮ та Комітет ВР, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією);

2) необов'язковою (її можуть здійснювати НАЗК та громадськість).

Антикорупційна експертиза, здійснювана кожним із зазначених суб'єктів, має низку своїх особливостей як щодо законодавчого регулювання, так і щодо практики застосування.

Антикорупційна експертиза, що здійснюється МЮ

Зі змісту ст. 55 Закону «Про запобігання корупції» випливає, що МЮ однозначно зобов'язане здійснювати антикорупційну експертизу:

1) всіх проектів НПА, що вносяться на розгляд КМ. Виходячи з положень Регламенту КМ, такими актами є лише проекти постанов і розпоряджень Уряду. Як випливає з положень розділу IV Порядку проведення антикорупційної експертизи, така експертиза є складовою частиною їх правової експертизи;

2) всіх НПА державних органів, НПА яких підлягають державній реєстрації. Перелік таких органів і актів наразі визначено в Указі Президента «Про

1 Див. Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики» від 14 травня 2013 р. у первинній редакції (набрав чинності 9 червня 2013 р.) в частині внесення змін до: 1) ст. 15 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції»; 2) ст. 93 Регламенту ВР.

державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 3 жовтня 1992 р. №493/92. Їх антикорупційна експертиза здійснюється безпосередньо під час державної реєстрації (розділ III Порядку проведення антикорупційної експертизи);

3) *чинних законів, актів Президента та Уряду у певних сферах*¹: така експертиза має здійснюватися згідно зі щорічним планом, що затверджується МЮ до 31 грудня року, що передує року реалізації такого плану. У разі виявлення корупціогенних факторів результати антикорупційної експертизи чинних НПА підлягають обов'язковому оприлюдненню на офіційному веб-сайті МЮ (розділ II Порядку проведення антикорупційної експертизи).

Питання про те, чи повинне МЮ здійснювати антикорупційну експертизу законопроектів, внесених на розгляд Парламенту Урядом, Президентом чи Національним банком, є спірним. З одного боку, повинне, адже це опосередковано впливає зі змісту ч. 2 ст. 55 Закону «Про запобігання корупції». З іншого ж боку, положення ч. 3 ст. 55 Закону «Про запобігання корупції» сформульовано так, ніби антикорупційній експертизі, яка проводиться МЮ, підлягають проекти тільки тих НПА, що вносяться «на розгляд КМ» (за такого підходу виходить, що МЮ не має права здійснювати антикорупційну експертизу законопроектів)². У будь-якому разі станом на 1 березня 2017 р. МЮ не здійснює антикорупційної експертизи законопроектів, що були ініційовані Президентом і Національним банком. Проте, таку експертизу наразі здійснює Комітет ВР з питань запобігання і протидії корупції, що в буквальному розумінні суперечить приписам ст. 55 Закону «Про запобігання корупції»³.

Процедурні аспекти виписані у Порядку проведення антикорупційної експертизи (затв. наказом МЮ від 18 березня 2015 р. №383/5), та у Методології проведення антикорупційної експертизи (затв. наказом МЮ від 23 червня 2010 р. №1380/5).

Як впливає зі змісту викладених документів, вже у **II півріччі 2010 р.** МЮ під час проведення правової експертизи повинне було здійснювати антикорупційну експертизу та відображати її результати окремим пунктом у відповідному висновку. Утім, жодної інформації про результати здійснення такої експертизи МЮ не опубліковано⁴.

У Звіті МЮ про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у **2011 р.** зазначено, що в цьому році МЮ виявляло корупціо-

1 Йдеться про НПА, що стосуються: 1) прав та свобод людини і громадянина; 2) повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 3) надання адміністративних послуг; 4) розподілу та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів; 5) конкурсних (тендерних) процедур.

2 Навіть тих, що вносяться на розгляд Парламенту самим Урядом.

3 Про це йтиметься нижче.

4 Як не опубліковано і щорічного Звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2010 році.

генні фактори у кожному сьомому проекті НПА (**14%**)¹. Більшість таких норм були виявлені у проектах актів у сфері земельного, цивільного та фінансового законодавства. Найчастіше фахівці МЮ виявляли вади техніко-юридичного характеру, які могли сприяти вчиненню корупційних правопорушень². На другому місці за кількістю виявлених корупціогенних факторів була відсутність у проектах НПА, якими регулюється реалізація суб'єктивних прав та виконання юридичних обов'язків фізичними та юридичними особами, адміністративних процедур або наявність у проекті НПА нечіткостей встановленої адміністративної процедури, що здатні створити умови для здійснення корупційних дій або виникнення корупційних відносин³.

Як впливає зі звітності МЮ, у **2012 р.** на правову експертизу до міністерства надійшло 5 153 проектів НПА. Під час проведення антикорупційної експертизи цих актів найчастіше виявлялися корупціогенні фактори, обумовлені вадами техніко-юридичного характеру. Крім того, в проектах НПА МЮ виявлявся такий корупціогенний фактор, як «неналежне визначення функцій, прав, обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування (дискреція)», наслідком чого могло бути невиправдане встановлення чи надмірне розширення дискреційних повноважень, створення умов для виникнення конфлікту інтересів і можливостей для зловживання повноваженнями. Утім, за твердженням представників МЮ, у переважній більшості випадків усунення зазначених недоліків здійснювалося у ході доопрацювання проектів НПА у межах застосування узгоджувальної процедури, що передбачено Регламентом КМ⁴. У цілому ж за весь 2012 рік про наявність корупціогенних ризиків було зазначено лише у 22 висновках МЮ, тобто у **0,4%** від загальної кількості проектів НПА, що були об'єктом антикорупційної експертизи.

Особливістю **2013 року** стало те, що вже у II півріччі МЮ повинно було здійснювати антикорупційну експертизу не тільки проектів НПА, а й чинних законів, актів Президента та КМ (згідно зі щорічним планом). Утім, Плану проведення експертизи чинних НПА на 2013 рік затверджено не було і жоден НПА не став об'єктом антикорупційної експертизи МЮ.

Що ж стосується проектів НПА, то згідно зі звітною документацією МЮ у 2013 р. на правову експертизу їх надійшло 4 604. Під час проведення антикорупційної експертизи цих проектів фахівцями МЮ найчастіше виявлялися вади техніко-юридичного характеру, які могли сприяти вчиненню корупційних

1 У 216 з 1 575 проектів НПА, які надійшли на правову експертизу в МЮ у 2011 році, було виявлено корупційні фактори.

2 За словами представників МЮ, часто проекти містили такий корупціогенний фактор як неналежне визначення функцій, прав, обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування (дискреція), наслідком чого могло бути невиправдане встановлення чи надмірне розширення дискреційних повноважень, створення умов для виникнення конфлікту інтересів та можливостей для зловживання повноваженнями.

3 Звіт МЮ про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2011 році / МЮ // Офіційний сайт МЮ. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/47777>.

4 Звіт МЮ про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році / МЮ // Офіційний сайт МЮ. – Режим доступу: <https://minjust.gov.ua/ua/news/43274>.

правопорушень (корупційгенні фактори). За словами представників МЮ, у більшості випадків усунення цих вад (як і у 2012 р.) здійснювалося під час доопрацювання проектів НПА після узгоджувальних процедур. Загалом же в 2013 р. у висновках МЮ корупційні ризики були виявлені лише у 19 проектах НПА (тобто, знову ж **0,4%** від загальної кількості проектів НПА, що були об'єктом антикорупційної експертизи)¹.

Починаючи з **2014 р.** МЮ здійснювало антикорупційну експертизу як проектів, так і чинних НПА. З метою забезпечення проведення такої експертизи МЮ попередньо було затверджено План проведення антикорупційної експертизи чинних НПА на 2014 рік². Згідно з ним фахівці МЮ у 2014 р. мали здійснити антикорупційну експертизу 9 чинних НПА: 6 законів³ та 3 постанов Уряду⁴. На сторінці «Антикорупційна експертиза» сайту МЮ у 2014 р. опубліковано лише три висновки на чинні НПА⁵: один позитивний (щодо Закону «Про соціальний захист дітей війни»)⁶ і два негативних (щодо законів «Про охорону дитинства» та «Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати»)⁷. При цьому, виявивши корупційні фактори у двох останніх законах та висловивши рекомендації щодо їх усунення, МЮ не розробив законопроектів, спрямованих на усунення цих корупційних ризиків, та не ініціював відповідного питання перед Урядом.

Інформацію про антикорупційну експертизу проектів НПА, здійснювану МЮ у 2014 р., не оприлюднено.

- 1 Звіт МЮ про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2013 році / МЮ // Офіційний сайт МЮ. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/section/421>.
- 2 План проведення антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів на 2014 рік: затверджено наказом МЮ від 27 грудня 2013 р. №1295/7 / МЮ // Сайт document.ua. – Професійна нормативно-правова бібліотека. – Режим доступу: <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-planu-provedennja-antikorupciinoj-eksper-doc188534.html>.
- 3 Закони: «Про центральні органи виконавчої влади», «Про охорону дитинства», «Про страховий фонд документації України», «Про третейські суди», «Про міжнародний комерційний арбітраж» та «Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати».
- 4 Постанови КМ «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» від 15 лютого 2002 р. №153; «Про внесення змін до Порядку виконання на території України Конвенції про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей» від 2 вересня 2010 р. №795; «Про порядок ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями» від 26 листопада 2008 р. №1027.
- 5 Чи здійснювалася МЮ антикорупційна експертиза інших НПА, визначених цим Планом, невідомо. Той факт, що на сторінці «Антикорупційна експертиза» сайту МЮ в 2014 році публікувалися як позитивні, так і негативні висновки антикорупційної експертизи, обумовлює припущення про те, що антикорупційна експертиза інших 6 чинних НПА не проводилася взагалі.
- 6 Висновок антикорупційної експертизи Закону «Про соціальний захист дітей війни» від 18 листопада 2004 р. №2195-IV / МЮ // Сайт МЮ. – Антикорупційна експертиза. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/51008>.
- 7 Див.: Висновок антикорупційної експертизи Закону «Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати» від 19 жовтня 2000 р. №2050-III / МЮ // Сайт МЮ. – Антикорупційна експертиза. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/50330>; Висновок антикорупційної експертизи Закону «Про охорону дитинства» від 26 квітня 2001 р. №2402-III / МЮ // Сайт МЮ. – Антикорупційна експертиза. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/50223>.

Щодо антикорупційної експертизи МЮ у **2015–2016 роках** варто відзначити таке:

- жодної інформації про стан і результати антикорупційної експертизи проектів НПА, що вносяться на розгляд КМ, а також НПА, які підлягають державній реєстрації МЮ, наразі не оприлюднено. Не надають представники МЮ таку інформацію і на запити щодо отримання публічної інформації¹. Крім того, починаючи з 2014 р., не опубліковано й жодного загального звіту МЮ про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції;

- плани проведення антикорупційної експертизи чинних НПА на 2015–2016 роки хоч і затверджувалися, але не оприлюднювалися, а експертиза – практично ніколи не проводилася.

Зокрема, факт існування таких планів «в принципі» вдалося встановити лише після отримання офіційної відповіді МЮ на запит ЦППР щодо надання копій відповідних документів (лист МЮ від 20 березня 2017 р. №2582/11/29-17)².

Так, згідно з *Планом проведення антикорупційної експертизи чинних НПА на 2015 рік*, затв. наказом МЮ від 31 грудня 2014 р. №286/7, протягом 2015 року МЮ повинно було здійснити антикорупційну експертизу семи законів³. Але на жоден з них висновку антикорупційної експертизи не опубліковано. На офіційні запити такі висновки також не надаються.

Відповідно до вимог *Плану проведення антикорупційної експертизи чинних НПА на 2016 рік*, затв. наказом МЮ від 31 грудня 2015 р. №398/7, у 2016 році фахівці міністерства мали здійснити антикорупційну експертизу п'яти законів⁴. Як випливає з додатків до листа МЮ від 20 березня 2017 р. №2582/11/29-17, антикорупційну експертизу Закону «Про застосування амністії в Україні» і справді було здійснено (попри те, що на сайті МЮ його не оприлюднено). За результатами експертизи фахівцями міністерства виявлено певні корупційні ризики та сформульовано рекомендації щодо їх усунення. Утім, знову ж таки, жодних законодавчих ініціатив від МЮ з цього приводу до Уряду не надходило. Крім того, у листах від 25 листопада 2016 р. №41539/ПІ-М-2201/7.1 (відповідь

1 Зокрема, відповідаючи на питання щодо того скільки проектів НПА, що вносилися на розгляд КМУ, були об'єктом антикорупційної експертизи у 2014–2016 роках, а також про те, у скількох із цих НПА було виявлено корупціогенні фактори та які саме МЮ відповіло, що «не вбачає за можливе надати таку інформацію» (Лист-відповідь МЮ від 20 березня 2017 року №2582/11/29-17 на запит ЦППР щодо отримання публічної інформації).

2 У вільному доступі (в тому числі й на сайті МЮ) цих документів немає.

3 Законів «Про здійснення державних закупівель», «Про нотаріат», «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», «Про соціальний захист дітей війни», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

4 Законів «Про застосування амністії в Україні», «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань», «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України» та «Про місцеві вибори».

на запит А. Марчука) та від 20 березня 2017 р. №2582/11/29-17 МЮ (відповідь на запит ЦППР) МЮ стверджує, що здійснило й антикорупційну експертизу законів «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори Президента України» та «Про місцеві вибори», але жодного корупціогенного фактору не виявило; свої висновки МЮ направило до Уряду. Проте, у вільному доступі цих висновків немає, а їх копії МЮ не надає.

27 грудня 2016 р. (наказ №1833/7) МЮ затвердило *План проведення антикорупційної експертизи чинних НПА на 2017 рік*, згідно з яким фахівці цього міністерства протягом 2017 року мають здійснити антикорупційну експертизу чотирьох законів¹ та однієї постанови Уряду². Наразі жодної інформації про стан реалізації цього Плану немає.

Загалом, протягом 2010–2016 років представники МЮ неохоче комунікували з громадськістю щодо антикорупційної експертизи, висновки громадської експертизи не враховували.

За увесь період проведення антикорупційної експертизи всіх видів НПА та їх проектів МЮ опублікувало лише 3 висновки антикорупційної експертизи.

На виконання завдання №14 розділу II Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки ще у черні 2015 р. на основі результатів аналізу ефективності проведення антикорупційної експертизи МЮ мало затвердити нову редакцію Методології проведення антикорупційної експертизи і забезпечити її періодичний перегляд (див. Додаток 1). Станом на 1 березня 2017 р. цей обов'язок не виконано.

Антикорупційна експертиза, що здійснюється Комітетом ВР, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією

Обов'язок здійснення цим Комітетом антикорупційної експертизи виник 9 червня 2013 р. – із набранням чинності Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики» від 14 травня 2013 року.

Виходячи зі змісту ч. 2 ст. 55 Закону «Про запобігання корупції» Комітет уповноважений здійснювати антикорупційну експертизу тільки тих проектів НПА, що вносяться на розгляд ВР народними депутатами України.

Щоправда, відповідно до положень ч. 2 ст. 93 Регламенту ВР (затв. Законом від 10 лютого 2010 р. №1861-VI), кожен проект НПА, що вноситься на розгляд Парламенту, у 15-денний строк направляється у комітет, до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією, для підготовки експертного висновку *щодо його відповідності вимогам антикорупційного законодавства*. Існування таких положень фактично дозволяє Комітету ВР з питань запобі-

1 Законів «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про індексацію грошових коштів населення», «Про науково-технічну інформацію» та «Про публічні закупівлі».

2 Постанови КМ «Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків» від 24 лютого 2016 р. №166.

гання і протидії корупції здійснювати антикорупційну експертизу будь-яких проектів НПА, що вносяться на розгляд Парламенту (незалежно від виду акту та суб'єкта ініціювання). І, як показує аналіз практики діяльності Комітету, він цією можливістю активно користується.

У ст. 55 Закону «Про запобігання корупції» немає вимоги щодо розробки Комітетом методології здійснення ним антикорупційної експертизи. Не розроблено її і за власною ініціативою Комітету. За словами представників Комітету, при здійсненні експертизи вони користуються «спрощеним» варіантом Методології, розробленої МЮ.

Починаючи з **9 червня 2013 р. по 26 листопада 2014 р.** Комітет ВР з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією (Головою Комітету у зазначений період був В. Чумак) отримав 3,3 тис. доручень Голови ВР щодо здійснення антикорупційної експертизи законопроектів. З цих питань Комітетом підготовлено 2175 висновків щодо проектів законів, поданих народними депутатами України, та 1054 висновки щодо проектів постанов ВР і законопроектів, поданих Президентом та КМ¹. За твердженням А. Кухарука², за цей період Комітетом виявлено корупціогенні фактори у 120 проектах НПА, що становить **3,7%** від загальної кількості проектів, що були об'єктом антикорупційної експертизи.

До новоствореного (4 грудня 2014 р.) Комітету ВР з питань запобігання і протидії корупції на чолі з Є. Соболєвим за **грудень 2014 р. – січень 2015 р.** надійшло 860 проектів актів Парламенту. Комітетом підготовлено 498 експертних висновків щодо проектів НПА (опрацьовано лише 58% проектів НПА, що надійшли на експертизу). Серед них лише 29 визнані такими, що не відповідають вимогам антикорупційного законодавства (**5,8%**)³.

У **лютому – липні 2015 р.** до Комітету надійшло 1435 доручень Голови ВР щодо здійснення антикорупційної експертизи. З цих питань Комітетом підготовлено 1140 експертних висновків (рівень охоплення ~ 79%) щодо проектів НПА, з яких 66 визнані такими, що не відповідають вимогам антикорупційного законодавства (**5,8%**)⁴.

1 Історична довідка про діяльність Комітету ВР з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією у ВР сьомого скликання (25 грудня 2012 р. – 26 листопада 2014 р.) / Комітет ВР з питань запобігання і протидії корупції // Офіційний веб-сайт ВР – Комітет ВР з питань запобігання і протидії корупції. – Про Комітет. – Історична довідка. – Режим доступу: <http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/doccatalog/document?id=54649>.

2 Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / Р. Г. Рябошапка, О. С. Хмара, А. В. Кухарук, М. І. Хавронюк, О. В. Калітенко; за заг. ред. А. В. Волошиної. – К., 2015. – С. 96.

3 Звіт про підсумки роботи Комітету з питань запобігання і протидії корупції у листопаді 2014 р. – січні 2015 р.: затверджено рішенням Комітету від 21 січня 2015 р. (протокол №11) // Офіційний веб-сайт ВР – Комітет ВР з питань запобігання і протидії корупції. – Діяльність Комітету. – Звіти Комітету. – Режим доступу: <http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/doccatalog/document?id=55605>.

4 Звіт про підсумки роботи Комітету ВР з питань запобігання і протидії корупції у лютому – липні 2015 р.: затверджено рішенням Комітету від 15 липня 2015 р. (протокол №32) // Офіційний веб-сайт ВР – Комітет ВР з питань запобігання і протидії корупції. – Діяльність Комітету. – Звіти Комітету. – Режим доступу: <http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/doccatalog/document?id=55605>.

У II половині 2015 р. ситуація з антикорупційною експертизою, здійснюваною Комітетом, суттєво покращилась. Зокрема, за **вересень 2015 р. – січень 2016 р.** до Комітету надійшло 1097 доручень Голови ВР щодо здійснення антикорупційної експертизи законопроектів, а експертних висновків було підготовлено 1104¹. При цьому 869 висновків підготовлено на законопроекти, подані на розгляд ВР різними суб'єктами, серед яких 110 визнано такими, що не відповідають вимогам антикорупційного законодавства (**12,7%**)².

Отже, починаючи з вересня 2015 р. продуктивність Комітету виросла майже вдвічі (з охоплення 60–70% до 100% опрацювання усіх проектів НПА, що надійшли на експертизу). Кількість негативних висновків збільшилася більш ніж удвічі (з 5,8% до 12,7%).

У **лютому – липні 2016 р.** до Комітету надійшло 1066 проектів актів Парламенту задля здійснення антикорупційної експертизи. Комітетом підготовлено 1134 експертних висновків щодо проектів НПА (рівень охоплення ~ 100%). 950 висновків підготовлено на законопроекти, внесені у Парламент різними суб'єктами, серед яких 84 (**8,8%**) визнані такими, що не відповідають вимогам антикорупційного законодавства³.

За **вересень 2016 р. – січень 2017 р.** до Комітету надійшло 758 проектів НПА для здійснення їх антикорупційної експертизи. Експертних висновків було підготовлено лише 540 (рівень охоплення знову знизився до 71%), серед яких 45 (**8,3%**) складені на законопроекти, що не відповідають вимогам антикорупційного законодавства⁴.

Комітет у питаннях здійснення антикорупційної експертизи протягом 2013–2016 років плідно співпрацював з представниками громадськості. Це відбувалося як шляхом створення при Комітеті консультативних чи дорадчих органів (йдеться про Громадську експертну раду та Раду громадських експертів) та ефективної взаємодії з ними, так і шляхом співпраці у цьому питанні з окремими громадськими організаціями (переважно експертами Центру політико-правових реформ, Українського інституту публічної політики та Центру політичних студій та аналітики)⁵. Така співпраця є персональною заслугою

1 Це може бути пояснено тим, що в цей період здійснювалася антикорупційна експертиза і тих проектів, НПА, які надходили в попередній період.

2 Звіт про підсумки роботи Комітету ВР з питань запобігання і протидії корупції у вересні 2015 р. – січні 2016 р.: затверджено рішенням Комітету від 27 січня 2016 р. (протокол №56) // Офіційний веб-сайт ВР. – Комітет ВР з питань запобігання і протидії корупції. – Діяльність Комітету. – Звіти Комітету. – Режим доступу: <http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/doccatalog/document?id=56309>.

3 Звіт про підсумки роботи Комітету ВР з питань запобігання і протидії корупції у лютому – липні 2016 р.: затверджено рішенням Комітету від 14 липня 2016 р. протокол №79) // Офіційний веб-сайт ВР. – Комітет ВР з питань запобігання і протидії корупції. – Діяльність Комітету. – Звіти Комітету. – Режим доступу: <http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/doccatalog/document?id=57102>.

4 Звіт про підсумки роботи Комітету ВР з питань запобігання і протидії корупції у вересні 2016 р. – січні 2017 р.: затверджено рішенням Комітету від 8 лютого 2017 р. (протокол №94) // Офіційний веб-сайт ВР. – Комітет ВР з питань запобігання і протидії корупції. – Діяльність Комітету. – Звіти Комітету. – Режим доступу: <http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/doccatalog/document?id=57823>.

5 Детальніше про це йтиметься під час розгляду ситуації з громадською антикорупційною експертизою.

(принциповою позицією щодо співпраці з громадськістю) голів цього Комітету (В. Чумака та Є. Соболева).

Висновки антикорупційної експертизи (щодо відповідності вимогам антикорупційного законодавства), здійснюваної Комітетом, оприлюднюються на сторінках відповідних проектів на офіційному веб-сайті ВР. Утім, як показує системний аналіз цих сторінок, нерідко ці висновки публікуються після сплину тривалого часу з дня їх підготовки, а інколи – взагалі не публікуються. Це пояснюється специфікою та складнощами роботи Апарату ВР та особливостями комунікації між Комітетом та відповідними працівниками Апарату ВР.

Антикорупційна експертиза, що здійснюється НАЗК

Положення про те, що антикорупційну експертизу уповноважене здійснювати НАЗК, набрали чинності 26 квітня 2015 р. Реальна можливість реалізувати ці повноваження на практиці з'явилася лише 15 серпня 2016 р.

Як випливає з ч. 5 ст. 55 Закону «Про запобігання корупції», НАЗК може проводити за власною ініціативою антикорупційну експертизу проектів будь-яких НПА, що вносяться на розгляд Парламенту або Уряду.

Порядок проведення експертизи НАЗК встановлює самостійно, але при цьому:

1) для проведення НАЗК антикорупційної експертизи Уряд зобов'язаний надсилати йому проекти всіх відповідних НПА¹;

2) НАЗК зобов'язане інформувати відповідний комітет ВР або КМ про проведення антикорупційної експертизи відповідного проекту НПА, що може бути підставою для зупинення процедури його розгляду або прийняття, але на строк не більше 10 днів²;

3) до проведення експертизи залучається Громадська рада при НАЗК.

28 липня 2016 р. НАЗК затверджено Порядок проведення антикорупційної експертизи проектів НПА. Згідно з ним організацію проведення експертизи забезпечує Департамент антикорупційної політики НАЗК; загальний строк проведення експертизи проекту НПА становить 20 днів (з дня надходження проекту НПА до НАЗК), а у разі зупинення процедури розгляду або прийняття проекту НПА – 10 днів (з дня інформування відповідних суб'єктів); до проведення антикорупційної експертизи НАЗК може залучати громадські об'єднання, наукові установи, експертів (у т.ч. міжнародних організацій).

Проект висновку антикорупційної експертизи подається разом з пропози-

1 Щоправда, із положень Закону важко зрозуміти КМ зобов'язаний надсилати до НАЗК усі проекти НПА, що потрапляють йому на розгляд, чи лише ті з них, антикорупційну експертизу яких ініціює НАЗК.

2 Нажаль, закон не містить однозначної відповіді на питання, чи розгляд цих проектів НПА «зупиняється» (обов'язково та автоматично), чи цей факт є лише підставою для прийняття відповідним органом рішення про зупинення розгляду такого проекту НПА (тобто, вирішується на розсуд відповідного органу).

ціями Громадської ради на розгляд НАЗК, за результатами якого приймається одне з таких рішень: а) про затвердження висновку антикорупційної експертизи; б) про доопрацювання проекту висновку з урахуванням висловлених на засіданні НАЗК конкретних зауважень.

Затверджений НАЗК висновок антикорупційної експертизи не пізніше наступного робочого дня надсилається до КМ або відповідного комітету ВР. У цей же строк копія висновку експертизи внесеного на розгляд Парламенту проекту НПА надсилається комітету ВР, до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією. Висновок оприлюднюється протягом 7 днів після його затвердження на офіційному веб-сайті НАЗК.

Відповідно до п. 4 наказу НАЗК «Про реалізацію Національним агентством з питань запобігання корупції повноважень щодо проведення антикорупційної експертизи» від 28 липня 2016 р. №1, до затвердження НАЗК власної методології проведення антикорупційної експертизи така експертиза проводитиметься ним за Методологією проведення антикорупційної експертизи, затвердженою наказом МЮ від 23 червня 2010 р. №1380/5.

Станом на 1 березня 2017 р. НАЗК, на жаль, так і не затвердило власної Методології проведення антикорупційної експертизи: мін'юстівська Методологія проведення антикорупційної експертизи не є ідеальною і давно мала втратити чинність (ще у 2015 році МЮ було зобов'язане затвердити нову відповідну Методологію).

Попри те, що НАЗК функціонує майже рік, станом на 1 березня 2017 р. ним не проведено жодної антикорупційної експертизи проекту НПА, внесеного на розгляд Парламенту чи Уряду.

Відповідно до ч. 9 ст. 55 Закону «Про запобігання корупції» НАЗК зобов'язане здійснювати періодичний перегляд (моніторинг) *чинного* законодавства на наявність у ньому корупціогенних норм і надавати МЮ пропозиції щодо включення до плану проведення антикорупційної експертизи чинних НПА. До проведення моніторингу НАЗК може залучати громадські об'єднання, наукові установи, у т.ч. на умовах державного замовлення на підставі відкритого конкурсу. Але станом на 1 березня 2017 р. не існує ні нормативного врегулювання порядку здійснення НАЗК такого моніторингу та оформлення його результатів, ні документу, який би визначав правила чи перелік тих НПА, що будуть об'єктом такого моніторингу з боку НАЗК.

Громадська антикорупційна експертиза

Згідно з ч. 7 ст. 55 Закону «Про запобігання корупції» за ініціативою фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб може проводитися громадська антикорупційна експертиза чинних НПА та проектів НПА. Проведення її та оприлюднення її результатів здійснюються за рахунок відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством.

Закон не вимагає розробки спеціального порядку та/або методології про-

ведення такої експертизи. Попри це, громадські організації, що опікуються цим питанням, такі методології (методичні рекомендації) розробляли та продовжують розробляти.

Так, ще у 2012 р. за підтримки проекту Програми розвитку ООН в Україні фахівцями Інституту прикладних гуманітарних досліджень (І.М. Осика), Центру політико-правових реформ (М.І. Хавронюк), Transparency International Україна (О.С. Хмара) та Центру громадської адвокатури (Т.Г. Яцків) було розроблено першу Методологію проведення громадської антикорупційної експертизи¹ та Методичні рекомендації щодо її проведення².

У 2014 р. фахівцями Центру політико-правових реформ розроблено нову більш ґрунтовну та водночас зручну для застосування Методологію проведення громадської антикорупційної експертизи, яка протягом 2014–2016 років постійно доопрацьовувалася та вдосконалювалася (з урахуванням набутого організацією досвіду)³.

У 2016 р. Хмельницькою районною громадською організацією «ПРАВО» підготовлено методичний посібник «Що таке громадська антикорупційна експертиза і як її провести?», який може бути використаний для проведення громадської антикорупційної експертизи⁴.

Говорячи про найбільші здобутки громадськості в контексті здійснення антикорупційної експертизи, варто відзначити, що у 2013–2014 роках при Комітеті ВР з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією функціонувала *Громадська експертна рада*, яка здійснила близько 200 антикорупційних експертиз (переважно експертами Центру політико-правових реформ, Українського інституту публічної політики та Центру політичних студій та аналітики), результати якої використовувалися Комітетом при підготовці власних висновків⁵.

У 2014–2016 роках експерти *Центру політико-правових реформ* (ЦППР) і *Центру політичних студій та аналітики «Ейдос»* (ЦПСА) вивчали всі законопроекти, що вносилися на розгляд Парламенту, здійснювали попередню оцінку

1 Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи: загальні засади / І. М. Осика, М. І. Хавронюк, О. С. Хмара, Т. Г. Яцків // Інститут Прикладних Гуманітарних Досліджень; Центр політико-правових реформ; Transparency International Україна; Центр громадської адвокатури. – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/11/methodology.pdf>

2 Методичні рекомендації. Як провести громадську антикорупційну експертизу? / І. М. Осика, М. І. Хавронюк, О. С. Хмара, Т. Г. Яцків // Інститут Прикладних Гуманітарних Досліджень; Центр політико-правових реформ; Transparency International Україна; Центр громадської адвокатури. – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/11/guidelines.pdf>.

3 Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи / М. І. Хавронюк // Центр політико-правових реформ. – Режим доступу: <http://pravo.org.ua/ua/news/5226-metodologiya-provedennya-gromadskoyi-antikoruptsiynoyi-ekspertizi>.

4 Що таке громадська антикорупційна експертиза і як її провести?: методичний посібник / В. Дорох, О. Вознюк, Т. Носальський, В. Шеремета, Н. Нестерук, Л. Мазур // Хмельницька районна громадська організація «ПРАВО». – Режим доступу: <http://lev.org.ua/articles/anti-corruption-expertise.html>.

5 Див. про це, зокрема: Громадська антикорупційна експертиза законопроектів // Сайт Українського Інституту Публічної Політики. – Режим доступу: <http://uipp.org.ua/proekti/gromadska-antikoruptsiyna-ekspertiza-zakonoproektiv-.html>.

їхньої потенційної корупціогенності, і ті з них, які були найбільш важливими для суспільства і потенційно небезпечними, відбирали для здійснення ґрунтовної громадської антикорупційної експертизи.

Загалом у 2014–2016 роках зазначеними експертами здійснено громадську антикорупційну експертизу понад 330 найбільш важливих, складних та/або небезпечних законопроектів, за результатами якої підготовлено висновки із визначенням усіх виявлених корупціогенних факторів, моделюванням потенційно небезпечних наслідків їх існування (якщо вони залишаться у прийнятих законах) і формулюванням пропозицій щодо усунення корупціогенних факторів. У цей же період експертами ЦППР здійснено громадську антикорупційну експертизу понад 20 чинних законів (КК України, КУпАП, антимонопольно-конкурентного законодавства тощо)¹.

Згаданий Комітет ВР опрацьовував усі надіслані йому висновки громадської антикорупційної експертизи, нерідко брав до уваги її результати та відображав відповідну позицію у власних висновках антикорупційної експертизи та висновках щодо відповідності законопроекту вимогам антикорупційного законодавства.

15 липня 2015 р. затверджено Положення про *Раду громадських експертиз* при Комітеті ВР з питань запобігання і протидії корупції. Протягом липня – серпня 2015 р. проведено відкритий конкурсний відбір кандидатів на посади експертів цієї Ради (зі ста претендентів відібрано 10 найкращих)². 17 вересня 2015 р. фахівцями ЦППР та ЦПСА (які на той момент вже мали кількарічний досвід проведення антикорупційної експертизи) спеціально для цих експертів проведено тренінг з метою підвищення рівня їхніх знань і навичок у цій сфері.

За словами Голови Комітету, Рада громадських експертиз стала головним інструментом виявлення корупціогенних законів. Експерти готують лаконічні, ясні, обґрунтовані висновки після консультацій з громадськими організаціями, бізнес-асоціаціями, регуляторами. Завдяки цій роботі якість експертизи, здійснюваної Комітетом, значно виросла. За перший рік роботи Ради громадських експертиз (вересень 2015 р. – вересень 2016 р.) експертами проаналізовано понад 2200 законопроектів. І якщо раніше Комітет проводив антикорупційну

1 Поширення результатів цієї громадської антикорупційної експертизи здійснювалося шляхом:

- 1) направлення підготовлених висновків експертизи до ключових суб'єктів законотворення (профільного Комітету ВР, Комітету ВР з питань запобігання та боротьби з корупцією, ініціаторів законопроектів, секретаріатів всіх фракцій і політичних партій, а також окремих народних депутатів);
- 2) розміщення підготовлених висновків громадської антикорупційної експертизи на веб-сайті ЦППР і веб-сайтах партнерів ЦППР;
- 3) висвітлення результатів антикорупційної експертизи (позиції ЦППР) під час діяльності робочих груп, на засіданнях комітетів Парламенту, конференціях, семінарах, круглих столах тощо, а також у ЗМІ.

2 Загалом, ідея створення Ради громадських експертиз при Комітеті ВР з питань запобігання і протидії корупції належить Міжнародному фонду «Відродження». Надалі ж цей фонд не лише організував відбір найкращих експертів, а й на постійній основі забезпечує фінансову підтримку діяльності цих експертів.

експертизу із запізненням, то з початку роботи Ради, попри колосальне навантаження, експерти встигають опрацьовувати законопроекти вчасно та вносити пропозиції, 70% з яких враховуються. Тож у сесійний зал подається вже удосконалений варіант документа. Рада громадських експертиз налагодила результативну співпрацю і з громадськими організаціями¹.

Громадську антикорупційну експертизу здійснюють й інші громадські організації (наприклад, Антикорупційна громадська спілка «Совість»², Громадська організація «Легітимація основних свобод»³, ВГО «Харківське регіональне відділення Українського союзу промисловців і підприємців»⁴) та окремі громадські активісти⁵.

В питаннях проведення антикорупційної експертизи відбувається постійна та плідна співпраця різних громадських організацій та окремих громадських експертів у цій сфері.

Висновки громадської антикорупційної експертизи, як правило, публікуються шляхом розміщення на сайті тієї громадської організації, яка проводила експертизу⁶. Інколи такі висновки публікуються на сайтах тих органів, що видали той НПА, який став об'єктом антикорупційної експертизи⁷. Висно-

- 1 Громадська експертиза як інструмент для виявлення корупціогенних законів / Міжнародний фонд «Відродження». – Режим доступу: http://www.irf.ua/allevvents/news/gromadska_ekspertiza_yak_instrument_dlya_viyavlennya_koruptsiogennikh_zakoniv/
- 2 Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів / Антикорупційна Громадська Спілка «Совість» // Сайт АГС «Совість». – Режим доступу: <http://sovist.org.ua/expertise-of-legal-acts>.
- 3 Висновок громадської антикорупційної експертизи рішення міської ради «Про внесення змін до відомостей адміністрації Дніпровського району Кам'янської міської ради» від 29.07.2016 р. №294-09/VII / ГО «Легітимація основних свобод» // Офіційний сайт Кам'янської міської ради. – Режим доступу: http://dndz.gov.ua/gromadi/zapobigannya_proyavam_koruptsii/visnovok_gromadskoi_antikoruptionsnoi_ekspertizi_rishennya_miskoi_radi_pro_vnesennya_zmin_do_vidomostey_administratsii_dniprovskogo_rayonu_kamyanskoj_miskoi_radi_vid_29.07.2016_%E2%84%96294_09/vii.
- 4 У Харкові започатковано проект з громадської антикорупційної експертизи / Сайт регіонального відділення Харківського регіонального відділення Українського союзу промисловців і підприємців». – Режим доступу: <http://uspp.kh.ua/?p=756>.
- 5 Див., наприклад: Лукша О. Висновки і рекомендації громадської антикорупційної експертизи проекту рішення Рахівської районної ради «Про затвердження схеми планування території Рахівського району» / О. Лукша // Сайт Карпатія. – Режим доступу: <http://carpathia-journal.org/gromadanske-susilstvo/vysnovky-i-rekomendatsiji-hromadskoji-antykoruptionsnoji-ekspertyzy-proektu-rishennya-rahivskoji-rajonnoji-rady-pro-zatverdzhennya-shemy-planuvannya-terytoriji-rahivskoho-rajonu>.
- 6 З усіма висновками фахівців ЦППР і з більшістю висновків фахівців Центру «Ейдос» можна ознайомитися на сайтах цих організацій (http://pravo.org.ua/ua/news/combating_corruption/anti_corruption_expertise/; <http://eidos.org.ua/analitika/hromadska-antykoruptionsna-ekspertyza-zakonoproektiv/>).
- 7 Див., наприклад: Висновок громадської антикорупційної експертизи рішення міської ради «Про внесення змін до відомостей адміністрації Дніпровського району Кам'янської міської ради» від 29.07.2016 №294-09/VII / ГО «Легітимація основних свобод» // Офіційний сайт Кам'янської міської ради. – Режим доступу: http://dndz.gov.ua/gromadi/zapobigannya_proyavam_koruptsii/visnovok_gromadskoi_antikoruptionsnoi_ekspertizi_rishennya_miskoi_radi_pro_vnesennya_zmin_do_vidomostey_administratsii_dniprovskogo_rayonu_kamyanskoj_miskoi_radi_vid_29.07.2016_%E2%84%96294_09/vii.

вки антикорупційної експертизи, підготовлені експертами Ради громадських експертиз при Комітеті ВР з питань запобігання і протидії корупції, не публікуються (їх призначення інше – забезпечити можливість всебічного аналізу законопроектів членами Комітету і сприяти прийняттю ним обґрунтованих висновків).

Ефективність антикорупційної експертизи

Ефективність антикорупційної експертизи залежить від суб'єкта її проведення та позиції влади щодо використання її результатів.

На сьогодні найбільш ефективною є антикорупційна експертиза, що здійснюється Комітетом ВР з питань запобігання і протидії корупції. Ця інституція не лише забезпечила процес підготовки якісних висновків антикорупційної експертизи, а й використала всі можливості, надані їй як учаснику законодавчого процесу. Зокрема, в одному з інтерв'ю, наданих у 2016 р., Є. Соболев відзначив, що «жодна з корупціогенних норм у 289 законопроектах, де Комітет виявив корупцію, не стала законом»¹. Водночас, при наданні своїх висновків Комітет намагався бути максимально обережним та політично виваженим (як правило, не надавав негативних висновків на у цілому непогані законопроекти). Тому частка негативних (у 2013–2016 роках – 5,9%) висновків Комітету на законопроекти є значно нижчою від частки негативних висновків, підготовлених за результатами громадської антикорупційної експертизи. Наприклад, у 2014 р. Комітет знаходив корупційні ризики лише у 2,6% проаналізованих законопроектів, в той час як громадськість – у 82%. У 2015–2016 роках ситуація покращилася, але різниця все рівно суттєва: Комітет знаходив корупційні ризики у 8–10% проаналізованих законопроектів, а громадськість – так само у 82%².

Антикорупційна експертиза, що здійснюється МЮ, є неефективною, адже це міністерство фактично не виконує приписів ст. 55 Закону «Про запобігання корупції». Однією з причин неефективності антикорупційної експертизи проектів, що виносяться на розгляд Уряду, є те, що МЮ, з одного боку, відповідальне за їх розробку (див. Регламент КМ), а з іншого, – уповноважене шукати в цих же актах корупціогенні фактори. За таких обставин антикорупційна експертиза апіорі не може бути об'єктивною й ефективною.

Ефективність антикорупційної експертизи НАЗК оцінити неможливо, бо воно її не здійснює.

Громадська антикорупційна експертиза відзначається, як правило, високою якістю та глибиною аналізу, але при цьому її ефективність є низькою, адже більшість суб'єктів нормотворчого процесу (за винятком Комітету ВР з питань

1 Громадська експертиза як інструмент для виявлення корупціогенних законів / Міжнародний фонд «Відродження». – Режим доступу: http://www.irf.ua/allevnts/news/gromadska_ekspertiza_yak_instrument_dlya_viyavlennya_koruptsiogennikh_zakoniv.

2 Див. про це: Антикорупційна експертиза // Сайт ЦППР. – Режим доступу: http://pravo.org.ua/ua/news/combating_corruption/anti_corruption_expertise/.

запобігання і протидії корупції) неохоче сприймає рекомендації громадських експертів.

Навчання та тренінги щодо проведення антикорупційної експертизи

У 2011–2013 роках МЮ звітувало про проведення багатьох освітніх заходів, спрямованих на забезпечення високої якості антикорупційної експертизи.

Зокрема, у березні 2011 р. МЮ проведено навчально-практичний семінар «Антикорупційна експертиза законодавства як превентивний інструмент протидії корупції. Роль громадських організацій у процесі оцінки корупційних ризиків». Крім того, у 2011 р. в Одесі, Львові, Харкові, Дніпропетровську та Києві представниками МЮ проводилися окремі лекції стосовно методів проведення антикорупційної експертизи проектів НПА¹.

У 2012 р. МЮ щоквартально проводило навчання для розробників НПА щодо практичного застосування Методології проведення антикорупційної експертизи проектів НПА (взяли участь 163 особи). У цьому ж році Інститутом прикладних гуманітарних досліджень організовано та проведено заняття з представниками структурних підрозділів МЮ, відповідальних за проведення правової експертизи. З метою обговорення проблем використання громадськістю антикорупційної експертизи проектів НПА 20 липня 2012 р. за участю експертів МЮ проведено круглий стіл на тему: «Громадська антикорупційна експертиза: реалії сьогодення, перспективи розвитку»². У 2013 р. МЮ щоквартально проводило навчання для розробників НПА щодо практичного застосування Методології проведення антикорупційної експертизи проектів НПА (взяли участь 102 особи)³.

Утім, як у контексті навчання, так і обміну досвідом щодо проведення антикорупційної експертизи найактивнішими виявилися інститути громадянського суспільства.

31 липня – 1 серпня 2015 р. експертами ЦППР у м. Черкаси проведено тренінг-семінар на тему: «Громадська антикорупційна експертиза: поняття, сфери застосування, методика проведення».

17 вересня 2015 р. експертами ЦППР і ЦПСА спеціально для експертів Громадської експертної ради при Комітеті ВР з питань запобігання і протидії корупції проведено тренінг з метою підвищення рівня їхніх знань і навичок у цій сфері.

Протягом 2016 р. експертами ЦППР проведено серію тренінгів (м. Львів, м. Київ, м. Харків, м. Одеса, м. Дніпро) на тему «Антикорупційна експертиза рішень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої

1 Звіт МЮ про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2011 році / МЮ // Офіційний сайт МЮ. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/47777>.

2 Звіт МЮ про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році / МЮ // Офіційний сайт МЮ. – Режим доступу: <https://minjust.gov.ua/ua/news/43274>.

3 Звіт МЮ про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2013 році / МЮ // Офіційний сайт МЮ. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/section/421>.

влади». Аналогічні тренінги проводилися й іншими громадськими організаціями (зокрема, експертами Transparency International Україна).

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ.

1. Антикорупційна експертиза є ефективним інструментом виявлення корупційних факторів у проектах НПА та чинних НПА, що дозволяє мінімізувати вчинення корупційних правопорушень, обумовлених вадами українського законодавства.

2. На сьогодні антикорупційна експертиза повинна здійснюватися МЮ та Комітетом ВР, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією (обов'язкова антикорупційна експертиза), і може здійснюватися НАЗК та громадськістю (необов'язкова).

3. Законодавство основний тягар (обов'язок) здійснення антикорупційної експертизи чинних НПА та їх проектів покладає на МЮ. Утім, у 2011–2014 роках МЮ імітувало проведення експертизи, адже практично ніколи не знаходило у проектах НПА корупційних факторів. Зокрема, проаналізувавши у 2012–2013 роках 9 757 проектів НПА, фахівці МЮ підготували лише 41 висновки, де йдеться про виявлені корупційні фактори (0,4%). При цьому жодного такого висновку не оприлюднено.

Починаючи з 2014 р. МЮ перестало й імітувати цю роботу. Звіти МЮ про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції не оприлюднюються. На запити щодо отримання публічної інформації з цього питання МЮ не реагує.

За майже чотири роки (9 червня 2013 р. – 1 березня 2017 р.) МЮ проаналізувало лише кілька чинних НПА, серед яких знайшло три таких, що містять корупційні фактори. Жодних дій, спрямованих на усунення цих факторів, МЮ вжито не було.

4. За логікою ст. 55 Закону «Про запобігання корупції» Комітет ВР, до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією, мав бути другим (після МЮ) за значенням суб'єктом антикорупційної експертизи. Проте, у 2013–2016 роках порівняно з МЮ цей Комітет набагато активніше та ефективніше використовував цей інструмент запобігання корупції. За 6 років існування таких повноважень жоден з міністрів юстиції не проявив інтересу до використання цього антикорупційного інструменту, так і не зрозумівши справжньої цінності та можливостей його використання. Натомість, В. Чумак, а ще більше Є. Соболєв виявили справжню волю як до запобігання корупції через інструмент антикорупційної експертизи, так і до співпраці в цих питаннях з громадськістю.

5. Загалом, починаючи з 9 червня 2013 р. по 31 січня 2017 р. до Комітету ВР, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією, надій-

шло 8 445 проектів НПА, з яких Комітет зміг проаналізувати 7 645 (90,5%). З числа останніх 454 (5,9%) визнані Комітетом такими, що містять корупційгенні фактори і не відповідають вимогам антикорупційного законодавства. За твердженнями Є. Соболева, станом на кінець 2016 р. жоден з таких законопроектів не став законом.

6. Комітет ВР, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією, у питаннях здійснення експертизи плідно співпрацює з представниками громадськості як через створені ним Громадську експертну раду та Раду громадських експертиз, так і шляхом співпраці з окремими ГО, які фокусуються на здійсненні громадської антикорупційної експертизи (Центр політико-правових реформ, Український інститут публічної політики, Центр «Ейдос» та ін.).

7. НАЗК не реалізує положень ст. 55 Закону «Про запобігання корупції»:

- не проводить антикорупційної експертизи проектів НПА, що вносяться на розгляд Парламенту або Уряду;

- не здійснює періодичного перегляду (моніторингу) чинного законодавства на наявність у ньому корупційгенних норм, не надає МЮ пропозиції щодо включення таких НПА до плану проведення цим міністерством антикорупційної експертизи чинних НПА.

Станом на 1 березня 2017 р. НАЗК не затвердило:

- власної Методології проведення антикорупційної експертизи;
- порядку здійснення НАЗК моніторингу чинного законодавства на наявність у ньому корупційгенних норм та оформлення його результатів;
- акту, який би визначав правила чи перелік тих НПА, що будуть об'єктом такого моніторингу з боку НАЗК.

8. Інститути громадянського суспільства виявилися найактивнішими у питаннях проведення антикорупційної експертизи. При цьому результати такої експертизи використовувалися не для деструктивної критики органів влади, а для максимального сприяння останнім у проведенні ними обов'язкової антикорупційної експертизи НПА та їх проектів. Зокрема, завдяки плідній співпраці Комітету ВР, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією, з експертами Громадської експертної ради, Ради громадських експертиз та окремими громадськими організаціями цьому Комітету нарешті вдалося забезпечити якісний аналіз усіх законопроектів, що надходять до нього на розгляд.

9. Попри вимоги ч. 8 ст. 55 Закону «Про запобігання корупції» результати громадської антикорупційної експертизи або взагалі не розглядаються суб'єктом прийняття (виняток – Комітет ВР, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією), або хоч формально і розглядаються, але без будь-якої реакції на них (не говорячи про врахування висловлених рекомендацій).

10. У найближчій перспективі (I–II квартали 2017 р.) необхідно забезпечити 100% виконання законодавства щодо проведення антикорупційної експертизи, зокрема:

1) забезпечити виконання МЮ обов'язку щодо формування, затвердження і реалізації щорічного плану проведення антикорупційної експертизи чинних законів, актів Президента та Уряду у сферах, визначених ч. 4 ст. 55 «Про запобігання корупції»;

2) забезпечити проведення МЮ якісної антикорупційної експертизи як проєктів НПА, що вносяться на розгляд Уряду, так і чинного законодавства;

3) Комітету ВР, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією, розробити власну Методологію проведення антикорупційної експертизи, яка забезпечувала б однаковий підхід усіх експертів Комітету до проведення експертизи;

4) НАЗК слід:

- розробити і затвердити власну Методологію проведення антикорупційної експертизи;

- розробити і затвердити порядок здійснення НАЗК періодичного перегляду (моніторингу) законодавства на наявність у ньому корупціогенних норм, а також план здійснення такого моніторингу у 2017 році;

- почати здійснювати антикорупційну експертизу проєктів НПА з потенційно високим ступенем корупційних ризиків, що вносяться на розгляд Парламенту або Уряду;

- забезпечити періодичний перегляд (моніторинг) законодавства на наявність у ньому корупціогенних норм та надавати МЮ пропозиції щодо включення їх до плану проведення антикорупційної експертизи чинних НПА.

11. У дещо віддаленій перспективі (2017–2018 роки) необхідно розробити зміни до законодавства (чи прийняти окремий закон), якими:

1) наділити НАЗК повноваженнями щодо антикорупційної експертизи всіх проєктів актів законодавства України, внесених на розгляд Парламенту Урядом або Президентом; всіх проєктів актів законодавства України, що знаходяться на розгляді у КМ і Президента, а також актів законодавства України, що стосуються найбільш небезпечних (під кутом зору потенційної корупціогенності) сфер¹;

2) позбавити МЮ обов'язку щодо проведення обов'язкової антикорупційної експертизи проєктів актів законодавства України, що вносяться на розгляд Парламенту Урядом або Президентом, а також чинних актів законодавства. Це дозволить уникнути конфлікту інтересів у питаннях антикорупційної експертизи проєктів актів законодавства України, що вносяться на розгляд Парламенту Урядом, якісно використати спеціальний статус НАЗК та його

1 Спеціальний статус цього органу має забезпечити додаткові гарантії проведення незалежної зовнішньої експертизи зазначених актів.

незалежність у питаннях антикорупційної експертизи проектів актів законодавства, що вносяться на розгляд Парламенту Президентом, і чинних актів законодавства;

3) визначити загальні засади та особливості правового регулювання антикорупційної експертизи (чітко визначити суб'єктів і об'єкти антикорупційної експертизи, визначити уніфікований перелік корупціогенний факторів тощо);

4) встановити загальні вимоги до методики проведення антикорупційної експертизи (що стосуватимуться усіх суб'єктів), оформлення, оприлюднення та, що найголовніше, розгляду та врахування результатів антикорупційної експертизи.

2.3.2. Антикорупційні програми

Однією з основних причин високого рівня корупції в ОДВ та ОМС у 1991–2014 роках було те, що вони не мали якісних та ефективних антикорупційних програм. Існуючі в цих органах формальні плани з питань запобігання корупції переважно не змінювалися роками, а їх виконання «в принципі» не могло забезпечити ефективної протидії корупції (через те, що за змістом ці плани, як правило, просто відтворювали положення законодавства чи відомих актів вищого рівня)¹.

Із прийняттям Закону «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р., а також Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки ситуацію кардинально змінено, адже передбачено запровадження системного підходу до запобігання корупції в ОДВ та ОМС на основі результатів аналізу корупційних ризиків.

Загалом, антикорупційним законодавством передбачено два види антикорупційних програм:

1) юридичних осіб публічного права (ОДВ та ОМС і державних цільових фондів);

2) юридичних осіб приватного права.

Оскільки цілі та завдання цих двох правових інститутів суттєво різні, то й розгляд відповідних антикорупційних програм доцільно здійснювати окремо.

Антикорупційні програми юридичних осіб публічного права

Такі антикорупційні програми обов'язково мають бути прийняті в:

1) Адміністрації Президента, Апараті ВР, Секретаріаті КМ, Секретаріаті Уповноваженого ВР з прав людини, ГП, СБ, міністерствах та інших ЦОВВ, інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, державних цільових фондах – шляхом затвердження їх керівниками;

1 Детальніше про це див. відповідні положення Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки.

- 2) Апараті РНБО – шляхом затвердження Секретарем РНБО;
- 3) НБ – шляхом затвердження Правлінням цього банку;
- 4) РП, ЦВК, Вищій раді правосуддя, ВР АРК, обласних радах, Київській та Севастопольській міських радах, РМ АРК – шляхом затвердження їхніми рішеннями¹.

І хоча закон про це не говорить, але очевидно, що такі антикорупційні програми можуть бути розроблені та затверджені й іншими ОДВ та ОМС (з власної ініціативи). Такі рішення, з одного боку, засвідчуватимуть факт існування політичної волі керівництва цих органів до боротьби з «внутрішніми» причинами корупції, а з іншого – нададуть їм можливість визначити і реалізувати саме ті антикорупційні заходи, які будуть дієвими за даних конкретних обставин.

Обов'язкові антикорупційні програми юридичних осіб публічного права є щорічними та підлягають затвердженню зазначеними вище суб'єктами до 1 березня кожного року².

Крім того, антикорупційні програми всіх ОДВ та ОМС і державних цільових фондів мають бути погоджені НАЗК (ч. 1 ст. 19 Закону «Про запобігання корупції»). Щоправда, в цій нормі не визначено, коли саме НАЗК має погоджувати такі програми. Виходячи зі здорової логіки та функціонального навантаження НАЗК щодо цієї сфери запобігання корупції таке погодження мало би бути фінальною стадією спільної розробки проекту кожного такого документу, а отже відбуватися ще до моменту їх затвердження (тобто, до 1 березня поточного року).

Зі змісту Закону «Про запобігання корупції», Антикорупційній стратегії на 2014–2017 роки, а також Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки можна зробити висновок про існування чотирьох **базових аспектів розробки та реалізації антикорупційних програм юридичних осіб публічного права (ОДВ та ОМС і державного цільового фонду)**:

1) вони мають бути **основані на результатах комплексного аналізу (оцінювання) корупційних ризиків у діяльності кожного такого органу чи фонду**. Тобто останні, перед тим як почати планувати антикорупційні заходи, мають визначити на якісній методологічній основі всі корупціогенні фактори, що сприяють чи можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень чи правопорушень, пов'язаних з корупцією, в межах функціонування конкретного органу. Задля забезпечення їх такою можливістю (власне інструментами) ще в листопаді 2015 року НАЗК мало розробити та затвердити:

- а) Методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування;
- б) Рекомендації щодо усунення типових корупційних ризиків³.

1 Див. ч. 1 ст. 19 Закону «Про запобігання корупції».

2 Див. пп. «а» п. 1 завд. №14 розділу II Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки.

3 Див. пп. «а» п. 1 завдання №14 «Впровадження системного підходу до запобігання корупції в

Водночас, через низку об'єктивних (зокрема, фактичний початок функціонування НАЗК лише у березні – травні 2016 р.) і суб'єктивних обставин така Методологія була затверджена тільки 2 грудня 2016 р. (zareestrovana в МЮ 28 грудня 2016 р.)¹. Рекомендацій же щодо усунення типових корупційних ризиків не існує й досі.

Отже, у 2015–2016 роках юридичні особи публічного права були позбавлені можливості здійснювати якісну оцінку корупційних ризиків за допомогою передбачених законодавством інструментів, але не були позбавлені обов'язку розробки та реалізації таких програм. Наразі для цього в них залишилося лише два місяці, адже затверджені ці програми мали бути ще до 1 березня 2017 р.;

2) за змістом ці антикорупційні програми мають бути ефективним інструментом запобігання корупції, максимально пристосованим до конкретних умов. У будь-якому разі кожна така антикорупційна програма повинна передбачати:

- визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання корупції у відповідній сфері, заходи з їх реалізації, а також з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми;

- оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують та умови, що їм сприяють;

- заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси;

- навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування;

- процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм;

- інші заходи, спрямовані на запобігання корупційним і пов'язаним з корупцією правопорушенням (див. ч. 2 ст. 19 Закону «Про запобігання корупції»).

Аналіз тих антикорупційних програм, що містяться на сайті НАЗК станом на 27 березня 2017 р.², змушує констатувати, що переважна їх більшість є документами, зробленими наспівдуруч. Зокрема, оцінка корупційних ризиків у діяльності цих органів є поверхневою, а в деяких випадках навіть абстрактною (тобто, визначені якісь потенційно небезпечні напрямки чи сфери, але аж ніяк не конкретні причини існування корупційних практик у конкретному органі). Це означає, що заплановані в межах цих документів антикорупційні заходи матимуть мінімальний ефект;

ОВВ та ОМС на основі результатів аналізу корупційних ризиків» розділу II «Запобігання корупції» Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки.

1 Наразі оцінювати якість Методології було б некоректно, адже лише практика її реалізації здатна надати однозначну відповідь на це питання. Тому до цього питання доречно повернутися у наступних Альтернативних звітах щодо оцінки державної антикорупційної політики.

2 Антикорупційні програми, які надійшли на погодження та результати їх розгляду / НАЗК // Сайт НАЗК. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/antykorporciyni-programy-yaki-nadiyshly-na-pogodzhennya-ta-rezultaty-yih-rozglyadu>.

3) їх розробка має відбуватися у постійній співпраці з НАЗК, яке з цією метою зобов'язане:

- затвердити методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм і типових антикорупційних програм ОДВ та ОМС;

- надавати постійну методичну допомогу в їх розробці, в т.ч. шляхом оперативного надання роз'яснень найбільш типових проблем, що виникають під час їх підготовки;

- провести тренінги для працівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) із запобігання і виявлення корупції щодо аналізу корупційних ризиків та підготовки антикорупційних програм¹;

- координувати та надавати методичну допомогу ОДВ та ОМС щодо найбільш ефективних способів виявлення ними корупціогенних ризиків у своїй діяльності та реалізації заходів щодо їх усунення, у т.ч. в контексті підготовки та виконання антикорупційних програм (п. 7 ч. 1 ст. 11 Закону «Про запобігання корупції»);

- проводити аналіз антикорупційних програм ОДВ та ОМС, надавати обов'язкові для розгляду пропозиції до таких програм (п. 11 ч. 1 ст. 12 вказаного Закону);

- проводити перевірки організації роботи щодо підготовки антикорупційних програм (п. 7 ч. 1 ст. 12 вказаного Закону);

- погоджувати антикорупційні програми ОДВ та ОМС (п. 12 ч. 1 ст. 11 вказаного Закону).

Ураховуючи, що НАЗК почало функціонувати лише в середині серпня 2016 року, варто констатувати, що зазначені вимоги не були і не могли бути реалізовані у 2015–2016 роках повною мірою, як того вимагає законодавство (тобто, до 1 березня поточного року)².

У 2015–2016 роках антикорупційні програми все ж були затверджені керівниками 2 міністерств, 5 ЦОВВ та 8 обласних державних адміністрацій (лист-відповідь НАЗК від 27 березня 2017 р. № 30-14/8024/17 на запит ЦППР). Щоправда, за своїм змістом вони скоріше відтворювали «старі» плани з питань запобігання корупції, ніж були антикорупційними програмами, про які йдеться у ст. 19 Закону «Про запобігання корупції».

У другій половині 2016 р. – на початку 2017 р. НАЗК реалізувало деякі із зазначених вище заходів, що мало б сприяти розробці і затвердженню якісних антикорупційних програм ОДВ та ОМС до 1 березня 2017 р. Так, за інформа-

1 Перші три групи обов'язків впливають з пп. «а» п. 1 завд. №14 розділу II Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки.

2 У цьому контексті твердження представників НАЗК, що в 2016 році такі антикорупційні програми було «затверджено в усіх органах виконавчої влади відповідно до закону» (підкреслення моє – Д.К.) виглядає дивним (див. Лист НАЗК від 16 грудня 2016 р. №20-06/23-74, адресованому С.А. Лещенку за результатами розгляду депутатського звернення).

цією НАЗК (листи від 16 грудня 2016 р. №20-06/23-74 і від 27 березня 2017 р. № 30-14/8024/17), ним:

а) затверджено методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади¹;

б) забезпечено можливість отримати консультації з відповідних питань в оперативному порядку. Зокрема, за інформацією, наданою НАЗК 27 березня 2017 року у листі № 30-14/8024/17, лише протягом I кварталу 2017 р. представниками цього органу надано 109 консультацій та роз'яснень з підготовки антикорупційних програм органів влади і організації проведення оцінки корупційних ризиків представникам уповноважених підрозділів (особам) із запобігання та виявлення корупції в ОДВ та ОМС, судової влади, інших органів влади (по телефону, семінари, консультації в НАЗК);

в) 30 листопада 2016 р. для представників уповноважених підрозділів із запобігання і виявлення корупції та представників влади, які будуть відповідати за підготовку антикорупційних програм, проведено тренінг на тему «Проведення оцінки корупційних ризиків та підготовка антикорупційних програм в органах влади, суб'єктах господарювання державної форми власності» (у заході взяло участь понад 140 осіб).

Навіть таке часткове (фрагментарне) виконання НАЗК своїх обов'язків у цій сфері дало певний позитивний результат вже у 2017 році. Зокрема, ще до 1 березня 2017 р. (тобто вчасно) затверджено антикорупційні програми 14 (78%) із 18 міністерств (див. Табл. 3).

Таблиця 3. Перелік міністерств, які затвердили антикорупційні програми до 1 березня 2017 р.2

№	Назва міністерства	Дата затвердження	Дата надходження до НАЗК
1.	Міністерство аграрної політики та продовольства України	28.02.2017	01.03.2017
2.	Міністерство внутрішніх справ України	28.02.2017	06.03.2017
3.	Міністерство екології та природних ресурсів України	24.02.2017	27.02.2017
4.	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	01.03.2017	06.03.2017
5.	Міністерство енергетики та вугільної промисловості України	28.02.2017	15.03.2017
6.	Міністерство закордонних справ України	28.02.2017	07.03.2017

- 1 У листі від 16 грудня 2016 р. №20-06/23-74 НАЗК повідомило громадськість, що методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм і типових антикорупційних програм ОБВ та ОМС вже розроблено. Оскільки на сайті НАЗК чи в будь-яких інших відкритих джерелах знайти такий документ не вдалося, то в березні 2017 р. експерти ЦППР звернулися до НАЗК з проханням надати ці Методичні рекомендації як документ, що містить публічну інформацію. Виявилося, що насправді такі рекомендації було затверджено лише 19 січня 2017 р. (рішення НАЗК №31).
- 2 Згідно з інформацією, наданою НАЗК 27 березня 2017 року.

№	Назва міністерства	Дата затвердження	Дата надходження до НАЗК
7.	Міністерство інформаційної політики України	-----	23.02.2017
8.	Міністерство інфраструктури України	01.03.2017	06.03.2017
9.	Міністерство культури України	-----	22.02.2017
10.	Міністерство освіти і науки України	27.02.2017	03.03.2017
11.	Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України	28.02.2017	24.03.2017
12.	Міністерство фінансів України	28.02.2017	13.03.2017
13.	Міністерство юстиції України	27.02.2017	27.02.2017
14.	Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України	24.02.2017	24.03.2017

Міністерство молоді та спорту затвердило антикорупційну програму лише 3 березня 2017 р. (надійшла до НАЗК 13 березня 2017 р.), а ще три міністерства (Міністерство оборони, Міністерство охорони здоров'я та Міністерство соціальної політики) станом на 27 березня 2017 р. взагалі не надали НАЗК своїх антикорупційних програм.

До 1 березня 2017 р. затверджено антикорупційні програми й 31 інших ЦОВВ (див. Табл. 4), що становить **65%** від їх загальної кількості. Саме НАЗК встигло затвердити власну антикорупційну програму в останній день здійснення такого обов'язку.

Таблиця 4. Перелік інших ЦОВВ, які затвердили антикорупційні програми до 1 березня 2017 р.¹

№	Назва міністерства	Дата затвердження	Дата надходження до НАЗК
1.	Державна авіаційна служба України	09.02.2017	23.02.2017
2.	Державна міграційна служба України	27.02.2017	28.02.2017
3.	Державна регуляторна служба України	-----	03.03.2017
4.	Державна служба геології та надр України	-----	13.03.2017
5.	Державна служба експортного контролю України	28.02.2017	17.03.2017
6.	Державна служба статистики України	01.03.2017	07.03.2017
7.	Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками	-----	03.03.2017
8.	Державна служба України з безпеки на транспорті	28.02.2017	09.03.2017

¹ Згідно з інформацією, наданою НАЗК 27 березня 2017 року.

9.	Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру	28.02.2017	22.03.2017
10.	Державна служба України з питань праці	28.02.2017	22.03.2017
11.	Державна служба України з надзвичайних ситуацій	27.02. 2017	01.03.2017
12.	Державна служба фінансового моніторингу України	27.02.2017	03.03.2017
13.	Державна фіскальна служба України	-----	02.03.2017
14.	Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції	21.02.2017	02.03.2017
15.	Державна служба інтелектуальної власності України	-----	17.03.2017
16.	Державне агентство водних ресурсів України	28.02.2017	06.03.2017
17.	Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України	-----	09.03.2017
18.	Державне агентство України з управління зоною відчуження	01.03.2017	16.03.2017
19.	Державне агентство України з питань кіно	23.02.2017	28.02.2017
20.	Державна архітектурно-будівельна інспекція України	28.02.2017	28.02.2017
21.	Державна інспекція ядерного регулювання України	28.02.2017	07.03.2017
22.	Державна аудиторська служба України	-----	24.02.2017
23.	Національна поліція України	24.02.2017	28.02.2017
24.	Адміністрація Державної прикордонної служби України	28.02.2017	07.03.2017
25.	Національне агентство України з питань державної служби	01.03.2017	14.03.2017
26.	Державний комітет телебачення і радіомовлення України	20.02.2017	24.02.2017
27.	Фонд державного майна України	01.03. 2017	17.03.2017
28.	Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України	27.02.2017	17.03.2017
29.	Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів	28.02.2017	28.02.2017
30.	Пенсійний фонд України	-----	09.03.2017
31.	Національне агентство з питань запобігання корупції	01.03.2017	

Таким чином, станом на 27 березня 2017 р. не затвердили і не надали своїх антикорупційних програм, принаймні, ще 17 ЦОВВ (**36%**):

- Державна архівна служба України;
- Державна казначейська служба України;
- Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів;
- Державне агентство автомобільних доріг України;
- Державне агентство з питань електронного урядування України;
- Державне агентство лісових ресурсів України;
- Державне агентство резерву України;
- Державне агентство рибного господарства України;
- Державне космічне агентство України;
- Державна екологічна інспекція України;
- Державна інспекція навчальних закладів України;
- Державна інспекція енергетичного нагляду України;
- Український інститут національної пам'яті;
- Антимонопольний комітет України;
- Національне агентство з питань запобігання корупції;
- Державне бюро розслідувань;
- Державне агентство інфраструктурних проектів України.

Вчасно затверджено антикорупційні програми 16 обласних і міських адміністрацій (див. Табл. 5), що становить **64%** від їх загальної кількості.

Таблиця 5. Перелік державних адміністрацій, які затвердили антикорупційні програми до 1 березня 2017 р.¹

№	Назва міністерства	Дата затвердження	Дата надходження до НАЗК
1.	Вінницька обласна державна адміністрація	28.02.2017	13.03.2017
2.	Дніпропетровська обласна державна адміністрація	28.02.2017	17.03.2017
3.	Донецька обласна військово-цивільна адміністрація	19.02.2017	09.03.2017
4.	Запорізька обласна державна адміністрація	28.02.2017	01.03.2017
5.	Івано-Франківська обласна державна адміністрація	28.02.2017	13.03.2017
6.	Кіровоградська обласна державна адміністрація	28.02.2017	09.03.2017
7.	Миколаївська обласна державна адміністрація	-----	02.03.2017
8.	Полтавська обласна державна адміністрація	28.02.2017	06.03.2017
9.	Рівненська обласна державна адміністрація	-----	13.03.2017
10.	Сумська обласна державна адміністрація	28.02.2017	17.03.2017

¹ Згідно з інформацією, наданою НАЗК 27 березня 2017 року.

№	Назва міністерства	Дата затвердження	Дата надходження до НАЗК
11.	Харківська обласна державна адміністрація	27.02.2017	01.03.2017
12.	Херсонська обласна державна адміністрація	24.02.2017	03.03.2017
13.	Хмельницька обласна державна адміністрація	01.03.2017	17.03.2017
14.	Черкаська обласна державна адміністрація	01.03.2017	13.03.2017
15.	Чернівецька обласна державна адміністрація	01.03.2017	15.03.2017
16.	Чернігівська обласна державна адміністрація	21.02.2017	27.02.2017

Антикорупційні програми ще п'яти (**20%**) обласних державних адміністрацій (Тернопільської, Київської, Одеської, Житомирської, Закарпатської областей) затверджені з порушенням встановлених законодавством строків. Антикорупційні програми Волинської ОДА, Луганської ВЦА, Київської МДА та Львівської ОДА станом на 27 березня 2017 р. до НАЗК ще не надано (**16%**).

Жодної інформації про розробку та затвердження / не затвердження антикорупційних програм в Апараті РНБО, НБ, РП, ЦВК, Вищій раді правосуддя, ВР АРК, обласних радах, Київській та Севастопольській міських радах, РМ АРК у представників НАЗК немає. Це означає, що як мінімум 33 суб'єкти не погодили з НАЗК своїх антикорупційних програм, хоча згідно з вимогами законодавства такі програми вже повинні втілюватися в життя;

4) реалізація антикорупційних програм має відбуватися у співпраці і під наглядом НАЗК.

Задля цього НАЗК наділене повноваженнями:

- координувати процес виконання антикорупційних програм ОДВ та ОМС (п. 12 ч. 1 ст. 11 Закону «Про запобігання корупції»);
- проводити перевірки організації роботи з виконання таких антикорупційних програм (п. 7 ч. 1 ст. 12 цього ж Закону).

З метою реалізації цих повноважень НАЗК своїм рішенням від 2 грудня 2016 р. №125 затвердило План проведення перевірок на 2017 рік: такі перевірки буде проведено у 16 ЦОВВ, а також Київській міській та обласній державних адміністраціях. На початку 2017 року вже проведено перевірку в Міністерстві культури, а наразі триває перевірка в Національній поліції.

Поряд із цим, законодавство не передбачає адміністративної відповідальності керівників ОДВ та ОМС за невиконання чи неналежне виконання заходів, визначених антикорупційною програмою¹. Відтак, результати згаданих перевірок на практиці реалізувати важко. Лише за певних обставин (зокрема, доведення одного з юридичних фактів, зазначених у ч. 2 ст. 65 Закону «Про

1 За винятком ситуацій, коли невиконання того чи іншого конкретного заходу утворює склад адміністративного чи кримінального правопорушення. Так, за ст. 172-9 КпАП настає адміністративна відповідальність за невиконання відповідних заходів посадовою чи службовою особою ОДВ чи ОМС у разі виявлення корупційного правопорушення.

державну службу») таких керівників можна притягнути до дисциплінарної відповідальності. Утім, це питання виходить за межі повноважень НАЗК.

Антикорупційні програми юридичних осіб приватного права

Згідно з ч. 2 ст. 61 Закону «Про запобігання корупції» посадові та службові особи юридичних осіб, інші особи, які виконують роботу і перебувають з юридичними особами у трудових відносинах, зобов'язані:

1) не вчиняти і не брати участі у вчиненні корупційних правопорушень, пов'язаних з діяльністю юридичної особи;

2) утримуватися від поведінки, яка може бути розцінена як готовність вчинити корупційне правопорушення, пов'язане з діяльністю юридичної особи;

3) невідкладно інформувати посадову особу, відповідальну за запобігання корупції у діяльності юридичної особи, керівника юридичної особи або її засновників (учасників) про випадки:

- підбурення до вчинення корупційного правопорушення, пов'язаного з діяльністю юридичної особи;

- вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень іншими працівниками юридичної особи або іншими особами;

- виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів.

З метою юридичного закріплення комплексу правил, стандартів і процедур щодо запобігання, виявлення та протидії корупції у діяльності юридичної особи може бути розроблена та затверджена антикорупційна програма юридичної особи приватного права. В обов'язковому порядку така програма затверджується керівниками:

1) державних, комунальних підприємств, господарських товариств (у яких державна або комунальна частка перевищує 50%), де середньооблікова чисельність працюючих за звітний (фінансовий) рік перевищує 50 осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) за цей період перевищує 70 млн. грн.;

2) юридичних осіб, які є учасниками попередньої кваліфікації, учасниками процедури закупівлі відповідно до Закону «Про публічні закупівлі», якщо вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг), робіт дорівнює або перевищує 20 млн. грн.

Антикорупційна програма затверджується після її обговорення з працівниками юридичної особи. Її текст має перебувати у постійному відкритому доступі для працівників юридичної особи. Положення щодо обов'язковості її дотримання включаються до трудових договорів, правил внутрішнього розпорядку юридичної особи, і можуть включатися до договорів, які укладаються юридичною особою.

У ст. 63 Закону «Про запобігання корупції» містяться рекомендації

щодо змісту антикорупційних програм юридичних осіб, для яких вона є обов'язковою¹.

В юридичних особах, для яких наявність антикорупційної програми є обов'язковою, для її реалізації призначається відповідальна особа (далі – Уповноважений), правовий статус якої визначається у ст. 64 Закону «Про запобігання корупції». Не може бути призначена на посаду Уповноваженого особа, яка:

- має непогашену чи не зняту в установленому законом порядку судимість;
- за рішенням суду визнана недієздатною чи дієздатність якої обмежена;
- звільнена з посад в ОДВ та ОМС за порушення присяги або у зв'язку із вчиненням корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією (протягом 3 років з дня звільнення).

Несумісною з діяльністю Уповноваженого є робота на посадах осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, інша діяльність, що створює реальний чи потенційний конфлікт інтересів з діяльністю юридичної особи. У 2-денний строк з дня виникнення обставин несумісності Уповноважений зобов'язаний повідомити про це керівника юридичної особи з одночасним поданням заяви про розірвання трудового договору за власною ініціативою.

Уповноважений може бути звільнений з посади достроково лише за наявності однієї з підстав, визначених в ч. 5 ст. 64 Закону «Про запобігання корупції»². Про звільнення особи з посади Уповноваженого керівник юридичної особи письмово повідомляє НАЗК протягом 2-х робочих днів та забезпечує невідкладне подання нової кандидатури на цю посаду.

Для забезпечення можливості реалізувати зазначені вимоги антикорупційного законодавства ще у 2015 – на початку 2016 року НАЗК повинне було створити спільну робочу групу з представників НАЗК і бізнесу з метою здійснення співпраці та спільно вжити заходів щодо:

-
- 1 Йдеться саме про «рекомендації», а не про обов'язкові вимоги до змісту антикорупційних програм юридичних осіб. Адже йдеться про те, що «антикорупційна програма юридичних осіб, зазначених у частині другій статті 62 цього Закону, може містити, зокрема, такі положення...». Відтак, назва ст. 63 Закону «Про запобігання корупції» («Вимоги до антикорупційної програми юридичної особи») не відображає її змісту.
 - 2 Таке звільнення може мати місце у разі:
 - 1) розірвання трудового договору за ініціативи Уповноваженого;
 - 2) розірвання трудового договору з ініціативи керівника юридичної особи або її засновників (учасників) (при цьому, Уповноважені тих юридичних осіб, для яких наявність антикорупційної програми є обов'язковою, можуть бути звільнені лише за умови надання відповідної згоди НАЗК);
 - 3) неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я відповідно до висновку медичної комісії, що створюється за рішенням спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я;
 - 4) набрання законної сили рішенням суду про визнання його недієздатним або обмеження його цивільної дієздатності, визнання його безвісно відсутнім чи оголошення його померлим;
 - 5) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього;
 - 6) смерті.

а) проведення кампанії, спрямованої на інформування представників бізнесу про вимоги нового Закону «Про запобігання корупції»;

б) підготовки пропозицій до стратегії, яка матиме на меті імплементацію антикорупційних стандартів приватним сектором;

в) поширення інформації про антикорупційне законодавство, практику його застосування (відповідно до плану, але не рідше одного разу на місяць);

г) створення спеціальних програм, спрямованих на забезпечення доступу підприємств до необхідної інформації, зокрема про адміністративні процедури, права і обов'язки підприємств, формування «нульової толерантності» до корупції, заохочення інформування про факти корупції¹.

Як впливає з листа НАЗК №20-06/23-74 станом на 16 грудня 2016 р. хоч і зі значним запізненням (з об'єктивних причин) таку робочу групу було створено, інформаційну кампанію проведено, стратегію розроблено, інформацію поширено, а спеціальні інформаційні програми підготовлено. Інша справа, що більшість зазначених «розроблених» документів і матеріалів на сайті НАЗК чи в іншому джерелі знайти неможливо. Щоправда, в листі-відповіді від 27 березня 2017 р. № 30-14/8024/17 на запит ЦППР представники НАЗК надали розгорнуту відповідь щодо усіх зазначених аспектів роботи цієї робочої групи.

Крім того, у січні 2016 року НАЗК мало затвердити два базових документи у цій сфері:

- Типову антикорупційну програму юридичної особи;
- Методичні рекомендації щодо запобігання корупції у приватному секторі².

Без цих документів годі було й вести мову про розробку якісних антикорупційних програм юридичних осіб приватного права, а тим більше про їх успішну реалізацію. Станом на 1 березня 2017 р. жодного з цих документів розроблено та затверджено ще не було. Проте, вже 2 березня 2017 р. НАЗК затвердило Типову антикорупційну програму юридичної особи (zareestrovano в МЮ 9 березня 2017 р.).

Таким чином, найближчим часом НАЗК має розробити Методичні рекомендації щодо запобігання корупції у приватному секторі та реалізувати заходи, визначені пунктами 3–5 завд. №19 розділу II Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки.

Контроль за станом реалізації антикорупційних програм

Виходячи з приписів ст. 19 Закону «Про запобігання корупції», відповідальними за загальну реалізацію антикорупційних програм юридичних осіб публічного права є керівники відповідних ОДВ та ОМС і державних цільових фондів. Контроль за реалізацією таких програм має здійснювати НАЗК

1 Див. п. 2 завд. №19 розділу II Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки.

2 Див. п. 1 завд. №19 розділу II Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки.

(зокрема, в межах загальної перевірки організації роботи із запобігання і виявлення корупції).

Законодавством не передбачено спеціальних механізмів громадського контролю за виконанням антикорупційних програм ОДВ та ОМС і державних цільових фондів. Проте, як слушно зазначав А. Кухарук у попередньому Альтернативному звіті, це не перешкоджає застосовувати громадянському суспільству загальний інструментарій¹.

В юридичних особах приватного права, для яких наявність антикорупційної програми є обов'язковою, відповідальним за реалізацію такої антикорупційної програми призначається спеціальна посадова особа – Уповноважений. Спеціальних заходів контролю за реалізацією цього виду антикорупційних програм не передбачено ні для НАЗК, ні для громадськості. Проте, задля забезпечення належного виконання програм НАЗК може використовувати загальні повноваження у антикорупційній сфері, визначені статтями 11, 12 Закону «Про запобігання корупції», а громадськість (передусім, члени трудового колективу) – будь-які заходи, не заборонені законом (запити на отримання публічної інформації, звернення до суду тощо).

Відповідальних осіб та механізм контролю за реалізацією антикорупційних програм юридичних осіб приватного права, для яких наявність антикорупційної програми не є обов'язковою, має визначати керівний орган такої особи. Громадський контроль за реалізацією програм, звичайно, може мати місце, але його результати переважно не можуть бути підставою для спонукання керівників до вжиття певних дій, адже це не є їхнім обов'язком.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ.

1. Однією з причин корупції в ОДВ та ОМС у 1991–2014 роках було те, що існуючі в них щорічні плани з питань запобігання корупції були переважно формальними, не змінювалися з року в рік, а тому їх виконання «в принципі» не могло забезпечити ефективної протидії корупції.

Нове антикорупційне законодавство, прийняте у 2014 році, передбачає запровадження двох видів антикорупційних програм: 1) юридичних осіб публічного права (ОДВ та ОМС і державних цільових фондів); 2) юридичних осіб приватного права.

2. При розробці та реалізації антикорупційної програми ОДВ та ОМС і державного цільового фонду має бути забезпечено виконання низки обов'язкових вимог (без їх дотримання такі програми не будуть ефективними). Ці вимоги можна реалізувати лише за умови повноцінного функціонування НАЗК, роз-

1 Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / Р. Г. Рябошапка, О. С. Хмара, А. В. Кухарук, М. І. Хавронюк, О. В. Калітенко; за заг. ред. А. В. Волошиної. – К., 2015. – С. 100.

робки ним всіх необхідних нормативних та методичних матеріалів, здійснення координації, аналізу, контролю тощо.

3. У 2016 році НАЗК виконало частину покладених на нього обов'язків в цій сфері, що дозволило деяким юридичним особам публічного права підготувати більш якісні антикорупційні програми (порівняно з попередніми документами в цій сфері), проте їх не можна назвати результатом «системного підходу до запобігання корупції в ОДВ та ОМС на основі результатів аналізу корупційних ризиків».

4. Станом на початок 2017 року НАЗК реалізовано значну частину своїх обов'язків по забезпеченню підготовки якісних антикорупційних програм юридичними особами публічного права (затверджено Методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, проведено необхідні тренінги тощо). Це надало можливість ОДВ та ОМС і державним цільовим фондам (спільно з НАЗК) розробити та затвердити потенційно ефективні антикорупційні програми.

Утім, цією можливістю скористалися не всі такі органи, адже до 1 березня 2017 р. затверджено лише 60 програм – не більше 49% від загальної кількості програм, що мали бути затверджені на цю дату. Із незначним запізненням затверджено 6 антикорупційних програм (5%). За інформацією НАЗК станом на 27 березня 2017 р. не затверджено ще 57 антикорупційних програм (46%).

5. Антикорупційна програма юридичної особи приватного права в обов'язковому порядку затверджується лише керівниками окремих юридичних осіб, визначених законом.

Станом на 1 березня 2017 р. такі антикорупційні програми затверджено кількома юридичними особами приватного права. Проте, узагальненої інформації щодо цих суб'єктів не має навіть НАЗК (ці програми не підлягають погодженню).

6. Контроль за станом реалізації обов'язкових антикорупційних програм (юридичних осіб як публічного, так і приватного права) покладається на НАЗК. Проте, це не позбавляє інститути громадянського суспільства можливості здійснювати громадський контроль за цими процесами, використовуючи загальний інструментарій.

7. Протягом I півріччя 2017 року НАЗК необхідно розробити, затвердити та оприлюднити¹:

- Рекомендації щодо усунення типових корупційних ризиків для ОДВ та ОМС і державних цільових фондів;

- Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм і типових антикорупційних програм ОДВ та ОМС;

1 За інформацією НАЗК частину цих документів розроблено. Водночас знайти їх у відкритому доступі неможливо.

- Методичні рекомендації щодо запобігання корупції у приватному секторі;
- Стратегію щодо імплементації антикорупційних стандартів приватним сектором;
- Спеціальні інформаційні програми для підприємців.

8. В контексті антикорупційних програм юридичних осіб публічного права протягом усього 2017 року та надалі НАЗК необхідно:

- здійснювати координацію і надання методичної допомоги ОДВ та ОМС щодо найбільш ефективних способів виявлення ними корупціогенних ризиків у своїй діяльності та реалізації заходів щодо їх усунення, у т.ч. в контексті підготовки та виконання антикорупційних програм;
- аналізувати антикорупційні програми ОДВ та ОМС і надавати обов'язкові для розгляду пропозиції до них;
- перевіряти організацію роботи щодо підготовки наступних антикорупційних програм;
- координувати процес виконання антикорупційних програм ОДВ та ОМС;
- проводити перевірки організації роботи з виконання антикорупційних програм, сприяти покращенню їх реалізації та, за потреби, ініціювати притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності за невиконання чи неналежне виконання цих програм.

9. В контексті антикорупційних програм юридичних осіб приватного права протягом усього 2017 року та надалі НАЗК необхідно:

- проводити кампанії, спрямовані на інформування представників бізнесу про вимоги антикорупційного законодавства та практику його застосування;
- проводити тренінги для уповноважених з антикорупційних програм осіб;
- подати пропозиції щодо застосування «пактів доброчесності» (зокрема, в інфраструктурних проектах або інших проектах, що передбачають значні бюджетні витрати);
- забезпечити проведення періодичного моніторингу реалізації Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів» і, за потреби, розробити пропозиції щодо удосконалення законодавства у цій сфері.

2.3.3. Законодавство про адміністративні процедури

В сучасній державі, що керується принципом верховенства права, обов'язковим елементом правової системи є законодавче регулювання відносин органів публічної адміністрації (насамперед, ОВВ та ОМС) з приватними (фізичними та юридичними) особами.

Протягом другої половини ХХ ст. розвиненими країнами Заходу було

напрацьовано низку обов'язкових правил щодо врегулювання цих відносин¹. Зокрема, при прийнятті адміністративних рішень (тобто рішень органів публічної адміністрації, які стосуються прав і обов'язків конкретних приватних осіб) вимагається:

1) забезпечити права особи (право: бути вислуханою перед прийняттям несприятливого рішення; на допомогу і представництво; на ознайомлення з матеріалами справи тощо);

2) встановити обов'язки адміністративного органу обґрунтовувати несприятливі акти, зазначати порядок їх оскарження тощо.

Ці та інші права особи та обов'язки адміністративних органів зафіксовано у окремих законах про загальну адміністративну процедуру. На рівні Комітету Міністрів Ради Європи ці положення було відображено у кількох резолюціях та рекомендаціях². Про необхідність правової регламентації цих прав і обов'язків публічної адміністрації (в межах закону про загальну адміністративну процедуру) йдеться і в численних документах Програми SIGMA³. Одним із визначальних критеріїв оцінки фахівцями цієї Програми загальної адміністративно-правової системи країни є наявність і якість загального закону про адміністративну процедуру⁴. Усе це дозволяє стверджувати про існування досить чітко визначених європейських стандартів правової регламентації загальної адміністративної процедури.

Закони про загальну адміністративну процедуру спрямовані, насамперед, на захист особи від свавілля з боку адміністрації. Це як аналоги процесуальних кодексів для судових справ. Вони визначають дії публічних службовців з точки зору процедури. І це стосується як розгляду заяв та надання адміністративних послуг, так і діяльності за ініціативою адміністративного органу (наприклад, при інспекційній діяльності), або розгляду скарг в досудовому порядку.

Один такий закон дозволяє замінити (уніфікувати) різні, часто суперечливі, процедури (порядки) у десятках різних актів. Тобто, замість використання багатьох нормативних актів, процедурні положення викладаються в одному, а інші закони можуть містити у разі потреби лише особливості для певних категорій справ/сфер. Таке правове поле є зрозумілішим і для звичайного громадянина, і для іноземного інвестора, і для самої публічної адміністрації.

В Україні ж залишаються суцільні прогалини. Наприклад, особі можуть

1 Детальніше див.: Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – С. 178–459.

2 Див. зокрема: Резолюція 77 (31) Комітету Міністрів Ради Європи «Про захист особи відносно актів адміністративних органів» від 28 вересня 1977 р.; Рекомендація КМРЕ №R (80)2 «Щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами» від 11 березня 1980 р.; Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи №R (87)16 «Державам-членам щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб» від 17 вересня 1987 р.

3 Див., наприклад: The Principles of Public Administration for European Neighbourhood Policy countries / Support for Improvement in Governance and Management. – SIGMA. – Publications. – <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles%20-ENP-Eng.pdf>.

4 Див., наприклад: Оцінювання системи врядування (березень 2006 р.) // SIGMA. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2007. – С. 5.

зменшити розмір пенсії, навіть не інформуючи її про наявність підстав для цього і не з'ясовуючи позиції громадянина. Постійними є скандали при великих будівництвах на етапах виділення земельної ділянки і надання дозволу на будівельні роботи. Громадян, права та законні інтереси яких зачіпаються такими змінами (адже у них «відбирають» дитячі майданчики, зони відпочинку, гаражі тощо), не залучають до розгляду справ. В українському адміністративному законодавстві, навіть, немає такої правової категорії як «заінтересовані особи» для таких справ.

Існує низка й інших прогалин включно із порядком перегляду (і скасування чи відкликання) адміністративних рішень, відсутністю довіри до механізму адміністративного (досудового) оскарження, недостатністю інструментів примусового виконання адміністративних рішень.

Прийняття ж якісного закону про загальну адміністративну процедуру дозволить:

1) забезпечити право особи бути вислуханою перед прийняттям несприятливого адміністративного акта (що може дозволити змінити позицію органу або ж пояснити особі необґрунтованість її запиту);

2) запровадити категорію «заінтересовані особи» в адміністративній процедурі та виписати механізми захисту прав та законних інтересів цієї особи (це має запобігати конфліктам, сприяти прийняттю збалансованих рішень тощо);

3) визначити особливості адміністративного провадження у справах з великою кількістю осіб (це дасть можливість проводити ефективну процедуру, яка дозволить враховувати думку великого кола заінтересованих осіб);

4) встановити обов'язок адміністративних органів мотивувати свої рішення та зазначати порядок їх оскарження (це забезпечить законність схвалюваних рішень, покращить умови правового захисту громадян і бізнесу);

5) встановити простіші правила щодо «представництва» в адміністративному провадженні (зокрема, без нотаріально посвідченої довіреності представника);

6) встановити правила щодо неупередженості посадових осіб адміністративних органів та порядку їх відводу/самовідводу;

7) встановити правило «мовчазної згоди» при отриманні погоджень і висновків від інших адміністративних органів (це дозволить прискорити та раціоналізувати розгляд справ, а також прийняття рішень);

8) встановити правило про набрання чинності адміністративним актом з моменту доведення його до відома особи (осіб) і визначення порядку такого доведення (знову ж таки, це суттєво сприятиме правовому захисту приватних осіб);

9) створити умови для ефективного оскарження адміністративних актів в адміністративному порядку (цей механізм поверне довіру населення до досудових механізмів оскарження, зніме проблему перевантаженості адміністративних судів);

10) врегулювати питання відкликання (визнання недійсними) адміністративних актів (це дозволить захистити як публічні інтереси – в разі потреби у відкликанні чинних рішень адміністративних органів, так і приватних осіб – від свавілля цих органів);

11) врегулювати питання примусового виконання адміністративних актів (насамперед, для ефективної діяльності публічної адміністрації).

Для публічних службовців таке регулювання також принесе переваги. Це і впорядкування їх діяльності, і правовий захист (у разі наступного оскарження прийнятих рішень), і ще багато іншого. Проте, насамперед, це реальні умови для інтелігентної та приязної діяльності публічних службовців, яка враховуватиме права та законні інтереси приватних осіб. Крім того, закони про адміністративну процедуру є основою для ефективного судового контролю за діяльністю публічної адміністрації.

В Україні питання про необхідність прийняття окремого закону про загальну адміністративну процедуру (тоді ще йшлося про Адміністративно-процедурний кодекс) вперше було поставлене 19 років тому – в Указі Президента «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р.¹

У 1999 р. при МЮ було утворено спеціальну робочу групу для підготовки цього законопроекту, а її науковим керівником визначено професора В. Авер'янова (до 2010 р.). З періодичними змінами у складі робочої групи (насамперед, представників різних органів державної влади) та різними «сплесками» активності поступово напрацьовувався відповідний законопроект. Особливу підтримку робочій групі надавали німецькі експерти (проф. О. Люхтергандт та Б. Шльоєр) та загалом Німецький фонд міжнародного правового співробітництва. У більшості країн колишнього СРСР саме німецька доктрина та досвід були використані найбільше при підготовці відповідних законів. Тож і в багатьох країнах є високий рівень спільних підходів і розв'язок (зокрема, в Естонії, Вірменії, Грузії).

Саме в цей період від авторитетних міжнародних організацій та провідних аналітичних центрів все частіше надходили рекомендації щодо вирішення цього питання. Так, здійснюючи оцінку системи врядування в Україні у 2006–2007 роках, фахівці Програми SIGMA звертали увагу на необхідності розробки та прийняття в Україні закону про загальну адміністративну процедуру². Аналогічні рекомендації було надано у 2007 р. представниками GRECO. Зокрема, в Оціночному звіті GRECO за результатами Спільних 1-го і 2-го раундів оцінювання України (GRECO Eval I/II Rep (2006) 2E) містилася рекомендація xiv, в якій пропонувалося «встановити чіткі правила регулювання процесів управ-

1 Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 11 липня 1998 р. №810/98 / Президент України // Офіційний веб-сайт ВР. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.

2 Оцінювання системи врядування (березень 2006 р.) // SIGMA. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2007. – С. 15–16.

ління і прийняття рішень, а також положення щодо ієрархії різних юридичних норм і стандартів, які регулюють публічне управління»¹. Про це йшлося й у всіх наступних звітах цієї організації щодо стану виконання Україною рекомендацій, сформульованих у цьому звіті.

За Міністра юстиції М. Оніщука Уряд вніс в Парламент проект Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. №2789 від 18 липня 2008 р.), але в 2009 р. не вистачило лише кількох голосів для того, щоб його прийняти у I читанні. Протягом 2008–2010 років проведено кілька експертиз цього законопроекту фахівцями Ради Європи. Але 11 березня 2010 р. у зв'язку зі зміною Уряду цей проект відкликано².

Пізніше Урядом здійснена «імітація» внесення проекту Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. №11472) в Парламент³: внесений він був першим Урядом М. Азарова 3 грудня 2012 р. (за кілька днів до завершення функціонування цього Уряду), а тому вже з 8 грудня цього ж року автоматично вважався відкликаним. Новий же Уряд (очолюваний тим же М. Азаровим) цей законопроект внести в Парламент «забув».

Утім, робоча група продовжувала функціонувати, робота над законопроектом (який в подальшому отримав назву проект Закону «Про адміністративну процедуру») продовжувалася і поступово вела до все більш вираженого тексту, який врахував і кращий зарубіжний досвід, і українські реалії. У 2014 р. робоча група при МЮ вкотре активізувала свої зусилля. Проведено черговий раунд доопрацювання (у т.ч. із залученням німецьких експертів). Розробку та прийняття закону про загальну адміністративну процедуру внесено до числа пріоритетних заходів як у межах українських документів державної політики, так і в контексті міжнародних зобов'язань України.

Так, про необхідність його розробки та прийняття йдеться у чинних Коаліційній угоді, Програмі діяльності та Плані пріоритетних дій Уряду, Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки та Плані щодо її реалізації, Антикорупційній стратегії на 2014–2017 роки та Державній програмі щодо її реалізації, інших програмних політичних документах Уряду та Парламенту.

У розділі IV Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки зазначається, що:

1) пріоритетом розвитку сфери надання адміністративних процедур і адміністративних послуг є прийняття закону про загальну адміністративну процедуру згідно з європейськими стандартами і поступове приведення окремих адміністративних послуг у відповідність з визначеними загальними принци-

1 Оціночний звіт GRECO за результатами Спільних 1-го і 2-го раундів оцінювання України (GRECO Eval I/II Rep (2006) 2E): затверджено 19–23 березня 2007 р. / GRECO // Сайт Міністерства юстиції України. – Режим доступу: http://old.minjust.gov.ua/anti_corruption_grecorep.

2 Проект Адміністративно-процедурного кодексу України: картка законопроекту // Офіційний веб-сайт ВР. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=33073.

3 Проект Адміністративно-процедурного кодексу України: картка законопроекту // Офіційний веб-сайт ВР. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893.

пами. Закріплення на законодавчому рівні базових принципів і правил проведення адміністративної процедури сприятиме правовій визначеності і наданню гарантії дотримання прав громадян і юридичних осіб у разі, коли державні органи визначають їх права та обов'язки. Такі принципи, як законність (прийняття рішень відповідно до законів та прийнятих для їх реалізації підзаконних актів), встановлення істинних фактів, які є важливими для прийняття рішення, право бути почутим, право на одержання письмового рішення з чітким зазначенням підстав для його прийняття, на несудове оскарження, на поновлення процедур у певних випадках, на судове оскарження є невід'ємними для функціонування сучасної системи державного управління, що ґрунтується на верховенстві права;

2) закон про адміністративну процедуру визначатиме принципи надання якісних адміністративних послуг, орієнтованих на користувачів, вимоги до якості їх надання затверджує КМ;

3) законом про адміністративну процедуру будуть встановлені єдині принципи і правила ведення адміністративних справ з передбаченням можливості спеціального регулювання в деяких випадках для окремих сфер адміністрування та видів процедур. Галузеві закони будуть поступово приведені у відповідність із загальними принципами, зокрема Законом «Про адміністративні послуги». Система ліцензування та надання дозволів також буде інтегрована та приведена у відповідність з базовими принципами і правилами проведення адміністративної процедури¹.

Про необхідність прийняття загального закону про адміністративну процедуру йдеться і в Контракті про розбудову держави з ЄС. У зв'язку з цим до експертизи законопроекту залучені експерти Програми SIGMA. До речі, ця програма, оцінюючи країни-кандидати на членство в ЄС, одним з перших критеріїв перевіряє наявність такого закону.

Станом на початок 2015 р. в робочою групою завершена підготовка законопроекту. Тоді ж він вперше отримав позитивний висновок Програми SIGMA – без жодних зауважень.

Утім, замість внесення законопроекту до Парламенту (за ініціативою Уряду), МЮ за власною ініціативою вирішило його і надалі «доопрацьовувати». Протягом 2015–2016 років робоча група практично не збиралася (ймовірно і через звільнення багатьох причетних до законопроекту працівників МЮ – членів робочої групи, і через інші суб'єктивні чинники). Фактично робота по доопрацюванню доручена професору Д.М. Лук'янцю. МЮ проведено, принаймні, два публічні заходи (круглі столи) для обговорення проблематики адміністративної процедури з науковцями. Це був швидше інструмент затягування процесу, аніж наближення до результату.

Зараз відбувається не доопрацювання законопроекту, а повернення до

1 Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки: схвалено розпорядженням КМ від 24 червня 2016 р. №474-р / КМ // Офіційний веб-сайт ВР. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.

низки питань, пов'язаних із необхідністю прийняття цього закону «в принципі» та аналізу існуючих у чинних нормативних актах процедур. Тобто, так виглядає, що наразі ставиться під сумнів сама доцільність такого закону. При цьому «доопрацьована» версія законопроекту станом на початок 2017 р. стає все менш цілісною, системною та віддаляється від європейських стандартів загальних адміністративно-процедурних законів.

Таким чином, після сплину майже 19 років (!) з моменту обрання курсу на розробку та прийняття закону про загальну адміністративну процедуру, тривалої роботи спеціально створеної робочої групи (близько 18 років), розробки досить якісного проекту Закону «Про адміністративну процедуру», чинна влада (передусім в собі Міністра юстиції України) намагається повернути це питання ледь не до першої точки відліку.

Причини перманентного «гальмування» розробки проекту Закону «Про адміністративну процедуру» та небажання внести його в Парламент обумовлені проблемами розвитку юридичної науки та освіти в Україні загалом та адміністративного права зокрема.

В українській науці адміністративного права (попри окремі досягнення) проблеми загальної адміністративної процедури та перспективи її вдосконалення практично не вивчаються. Навіть саме поняття «адміністративної процедури» в українських наукових та навчальних джерелах зустрічається і досліджується досить рідко. Це – спадок від СРСР (де не було та не могло бути закону, який би регулював відносини між громадянами і органами державного управління).

Зазначена «прогалина» в науці адміністративного права призвела до іншої «прогалини» – в юридичній освіті. Тобто, якщо науковці (переважна більшість яких є викладачами в юридичних вишах) не вивчають і не сприймають проблем загальної адміністративної процедури, то ці проблеми не знаходять свого відображення і у відповідних підручниках з адміністративного права, навчальному процесі тощо.

Все це призводить до того, що в Україні навіть юристи не розуміють необхідності загального адміністративно-процедурного законодавства, його надважливої цінності для держави і суспільства. За таких обставин говорити про усвідомлення потреби ухвалення цього закону «звичайними» громадянами, публічними службовцями чи політиками взагалі немає сенсу (вони просто про це нічого не знають). Таким чином, наразі має місце своєрідний «інформаційний вакуум» в контексті врегулювання загальної адміністративної процедури. Відтак, суспільно-політичного запиту на відповідне законодавство також немає.

За таких обставин «доля» проекту Закону «Про адміністративну процедуру» повністю залежить від виключної позиції МЮ в цьому питанні, а якщо ще точніше, то від особистої позиції Міністра юстиції (наразі – П.Д. Петренка). Якщо шановний Міністр знайде час та бажання, щоб розібратися у проблемах, зрозуміти цінність цього закону, то прогрес не змусить себе чекати.

Як уже було зазначено вище, у Стратегії реформування державного управ-

ління в Україні на 2016–2020 роки розробка та прийняття згаданого закону віднесені до пріоритетів реформування державного управління. Планом з реалізації зазначеної Стратегії визначено, що цей закон має бути прийнято та введено в дію не пізніше IV кварталу 2018 р. Для ефективного проходження парламентських процедур такий законопроект потребуватиме, принаймні, 6 місяців, а з моменту його прийняття до моменту набрання ним чинності (варіант – уведення в дію) треба буде «зарезервувати» ще не менше 6 місяців (для усунення колізій зі спеціальними (тематичними) законодавчими актами та з метою проведення хоч б базової підготовки публічних службовців). Тому МЮ вже зараз слід активізувати завершальну стадію підготовки цього законопроекту та передати його на розгляд Уряду для внесення в Парламент.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ.

1. Станом на 27 березня 2017 р. більшість процедурних елементів відносин органів влади з громадянами в Україні або не регулюються законодавством взагалі, або регулюються підзаконними НПА. Винятки становить лише той сегмент цих відносин, що регулюється нині чинними законами «Про звернення громадян» та «Про адміністративні послуги».

2. Після сплину майже 19 років з моменту обрання курсу на розробку та прийняття закону про загальну адміністративну процедуру, тривалої роботи робочої групи МЮ (і, як наслідок, розробки досить якісного проекту Закону «Про адміністративну процедуру») влада так і не спромоглася забезпечити його ухвалення.

3. Основними причинами неприйняття в Україні закону про загальну адміністративну процедуру є: 1) загальні проблеми у розвитку адміністративно-правової науки та освіти (передусім, в контексті викладання адміністративного права); 2) відсутність суспільно-політичного запиту на відповідне законодавство, що обумовлено інформаційним вакуумом в цій сфері.

4. У найближчій перспективі (II–III квартали 2017 р.) треба завершити процес розробки законопроекту «Про адміністративну процедуру». З цією метою необхідно:

- створити при МЮ оновлену та дієву робочу групу для прискореного завершення підготовки законопроекту «Про адміністративну процедуру». При цьому за основу доопрацювання бажано взяти текст законопроекту станом на початок 2015 р. (це найкращий текст законопроекту, на який, до речі, було отримано позитивний висновок фахівців Програми SIGMA) (МЮ);

- подати пропозиції щодо залучення представників ОМС до складу відповідної робочої групи (принаймні, від асоціацій ОМС), для максимального повного врахування потреб ОМС, їх спроможності та практики (ОМС);

- у відкритий та інклюзивний спосіб опрацювати всі пропозиції і заува-

ження, що будуть висловлені фахівцями та громадськістю щодо положень законопроекту (робоча група при МЮ).

5. Одночасно з процесами, спрямованими на завершення розробки проекту Закону «Про адміністративну процедуру», необхідно:

- допомогти МЮ у підвищенні інституційної спроможності у питаннях загальної адміністративної процедури через навчальні заходи для працівників цього міністерства (у т.ч. навчальні візити), членів відповідної робочої групи, працівників Секретаріату КМ тощо (зокрема, така допомога могла б надаватися з боку міжнародних організацій);

- вивчати і популяризувати зарубіжний досвід (особливо окремих соціалістичних країн) в частині досвіду ухвалення та впровадження законів про загальну адміністративну процедуру (науковці та неурядові організації);

- готувати навчальні програми щодо загальної адміністративної процедури для усіх державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (МЮ, НАДС);

- забезпечити організаційну та матеріальну підтримку з боку міжнародних організацій щодо розробки, апробації та впровадження навчальних програм і заходів з тематики загальної адміністративної процедури для широкого кола майбутніх користувачів (публічних службовців, викладачів юридичних вузів, закладів з підготовки і підвищення кваліфікації для публічних службовців, суддів тощо).

6. У липні – серпні 2017 р. доопрацьований проект Закону «Про адміністративну процедуру» треба подати на розгляд Уряду, а у вересні 2017 р. – внести в Парламент.

7. Під час розгляду цього законопроекту Парламентом має бути забезпечено належну інформаційну та адвокаційну кампанії, спрямовані на формування стійкого переконання (у населення і представників Парламенту) у потребі прийняття Закону «Про адміністративну процедуру» (МЮ, Уряд, науковці та неурядові організації).

2.3.4. Державний фінансовий контроль та аудит

На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами (ч. 2 ст. 19 БК). Зазначений контроль спрямований на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами та повинен забезпечувати:

- 1) оцінку управління бюджетними коштами (у т.ч. державний фінансовий аудит);

2) правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і бюджетної звітності;

3) досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень;

4) проведення аналізу та оцінки стану фінансової та господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів;

5) запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності;

6) обґрунтованість планування надходжень і витрат бюджету.

Є два види фінансового контролю та аудиту: зовнішній і внутрішній. Перший забезпечується, передусім, Парламентом та Урядом, а другий – розпорядниками бюджетних коштів.

Зовнішній державний фінансовий контроль з боку Парламенту

Державний фінансовий контроль від імені ВР покладено на *Рахункову палату* (далі – РП). Згідно з первинною редакцією ст. 98 Конституції у 1996–2005 роках РП була уповноважена здійснювати фінансовий контроль лише в частині використання коштів Державного бюджету України. Така ситуація у сфері державного фінансового контролю стала об'єктом критики як з боку вітчизняних, так і зарубіжних експертів, які акцентували увагу на двох основних недоліках такого підходу.

По-перше, наголошувалося, що відповідно до вимог міжнародних документів у сфері контролю публічних фінансів (зокрема, Лімської декларації керівних принципів аудиту державних фінансів 1977 року) такий контроль і аудит має здійснюватися як щодо доходної, так і щодо видаткової частини Державного бюджету, а отже РП повинна мати контрольні повноваження в частині як використання коштів державного бюджету, так і їх надходження. Крім того, покладання цих повноважень саме на РП дозволило б надати суспільству повну, прозору та об'єктивну інформацію щодо стану національної економіки та державних фінансів.

По-друге, зверталася увага, що у низці міжнародних документів, що стосуються державного фінансового контролю та аудиту, справедливо визначено, що до всіх видів публічних фінансів має застосовуватися як внутрішній, так і зовнішній фінансовий контроль і аудит. При цьому зовнішній повинні здійснювати лише ті вищі органи фінансового контролю, які є максимально незалежними від об'єктів аудиту та захищені від зовнішнього впливу¹.

1 Див., зокрема, ст. 5 Лімської декларації керівних принципів контролю, прийнятої у 1977 році на IX Конгресі Міжнародної організації вищих контрольних органів (далі – INTOSAI); положення Мексиканської декларації незалежності, прийнятої у 2007 році на XIX Конгресі INTOSAI; пункти 2.2.5.– 2.2.29. Стандартів з аудиту державних фінансів, розроблені INTOSAI. Аналогічні положення закріплено у Декларації про загальні принципи діяльності вищих органів фінансового контролю держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав, прийнятої 8 червня 2001 р. у Києві.

В Україні ж органи влади АРК та місцеві державні адміністрації (надходження та витрати яких є складовими місцевого бюджету) належали й належать до виконавчої гілки влади, яка формується Президентом та Урядом¹. За таких обставин Державна контрольно-ревізійна служба, яка діяла у 1993–2010 роках при МФ і підпорядковувалася йому, аж ніяк не могла бути незалежною при здійсненні фінансового контролю за коштами місцевих бюджетів. Фактично така перевірка є різновидом внутрішнього фінансового контролю.

Саме тому українськими і зарубіжними експертами (зокрема, в межах Оціночного звіту GREKO за результатами Спільних 1-го і 2-го раундів оцінювання України, а також у всіх наступних звітах цієї організації про стан його виконання) пропонувалось фінансовий контроль за одержанням і використанням коштів місцевих бюджетів покласти на **РПА або інший незалежний орган**, який зможе забезпечити при аудиті фінансової діяльності реалізацію таких же принципів незалежності, прозорості і контролю, які реалізуються РП².

З набранням чинності Законом «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. №2222-IV РП отримала контрольні повноваження щодо надходження коштів державного бюджету, що означало суттєвий прогрес у цьому питанні. Проте, 30 вересня 2010 р. цей Закон було визнано неконституційним³ і ситуацію в цій сфері повернуто у попередній стан. Питання ж про фінансовий контроль з боку РП за одержанням і використанням коштів місцевих бюджетів в цей період взагалі не ставилося.

19 вересня 2013 р. за ініціативою Президента (В.Ф. Януковича) Парламентом було прийнято Закон «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» №586-VII, яким РП було повернуто контрольні повноваження щодо надходження коштів Державного бюджету (цей Закон набрав чинності 6 жовтня 2013 р.). Утім, повернення цих повноважень відбулося скоріше формально, ніж реально, адже відповідних змін до чинного на той час Закону «Про Рахункову палату» внесено не було. Відтак, не було внесено змін й в інше регулятивне законодавство. Виходить, що право здійснювати контроль за надходження коштів до державного бюджету у РП було, але необхідного інструментарію (регулятивного законодавства) – ні. Лише з набранням чинності 26 квітня 2015 р. Законом «Про внесення змін до Закону України «Про Рахункову палату»

1 Зокрема, у первинній редакції ст. 118 Конституції йшлося про те, що склад МДА формують голови МДА, яких призначає на посаду і звільняє з посади Президент за поданням Уряду. Голови МДА при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом та Урядом, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

2 Зокрема, GRECO рекомендувала «розширити зовнішній незалежний аудит органів місцевої влади з метою його поширення на всі види діяльності цих органів, а також забезпечити при аудиті використання таких же принципів незалежності, прозорості і контролю, які застосовуються Рахунковою палатою» (рекомендація XVIII) (див.: Оціночний звіт GREKO за результатами Спільних 1-го і 2-го раундів оцінювання України (GRECO Eval I/II Rep (2006) 2E): затв. 19–23 березня 2007 р. / GRECO // Сайт Міністерства юстиції України. – Режим доступу: http://old.minjust.gov.ua/anti_corruption_grecorep).

3 Рішення КС від 30 вересня 2010 р. №20-рп/2010 у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України / КС // Офіційний веб-сайт ВР. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10>.

від 7 квітня 2015 р. №274-VIII аналогічні положення було закріплено й у Законі «Про Рахункову палату» (1996 року).

Наведена законодавча проблема станом на 2014 рік була не єдиною причиною малоефективного фінансового контролю й аудиту за надходженням і використанням публічних фінансів. І тут важливо відзначити, що влада, сформована після Революції Гідності, продемонструвала усвідомлення більшості цих проблем, адже у п. 2.6.4. Коаліційної угоди пообіцяла прийняти новий Закон «Про Рахункову палату», який передбачатиме низку важливих і необхідних правових механізмів для покращення діяльності РП. І цю обіцянку влада фактично виконала, адже 9 лютого 2015 р. Президент вніс в Парламент проект Закону «Про Рахункову палату», а вже 2 липня 2015 р. цей Закон прийнято в цілому.

Новим Законом «Про Рахункову палату», який набрав чинності 9 серпня 2015 р., принципово по іншому визначено повноваження і порядок діяльності РП; закріплено механізми, покликані забезпечити її організаційну та функціональну незалежність; встановлено заборону на втручання ОДВ та ОМС, партій й інших суб'єктів в діяльність РП; більш якісно виписано порядок реагування об'єктів контролю на рішення та рекомендації РП; передбачено проведення зовнішнього аудиту РП та зовнішнього оцінювання її діяльності тощо.

Закон передбачає чимало новел, які, за умов належної імплементації, здатні суттєво покращити стан із забезпеченням законності та прозорості публічних фінансів. Діюче керівництво РП у Звіті про діяльність РП у 2015 році відзначило, що з прийняттям нового Закону «Про Рахункову палату» діяльність РП має стати більш прозорою, а дієвість її контрольних заходів принципово кращою¹.

Попри низку позитивних аспектів, новий Закон «Про Рахункову палату» не наділяє РП повноваженнями щодо здійснення фінансового контролю та аудиту за коштами місцевих бюджетів. Не створено й іншого незалежного органу, який би міг забезпечити це з необхідним рівнем незалежності та прозорості. Таким чином, контроль і аудит за рухом цих коштів і надалі здійснюватиметься виконавчою гілкою влади (Урядом через Державну аудиторську службу України), що суперечить зазначеним вище європейським стандартам у цій сфері.

Серйозно постало і питання про виконання вимог нового Закону «Про Рахункову палату». Йдеться, передусім про те, що згідно з ч. 3 Прикінцевих та перехідних положень у двомісячний строк з дня набрання чинності цим Законом (тобто, до 10 жовтня 2015 р.) ВР повинна була призначити новий склад РП у порядку, встановленому цим Законом². Але новий склад РП не сформовано і досі. Попри те, що Комітет ВР з питань бюджету вже понад рік тому передав Голові Парламенту документи щодо 28 осіб, які відповідають вимогам ст. 20

1 Звіт Рахункової палати України за 2015 рік / РП // Офіційний сайт РП. – Режим доступу: http://www.as-rada.gov.ua/doccatalog/document/16748714/Zvit_RP_2015.pdf. – С. 7.

2 Згідно з абз. 1 ч. 1 Прикінцевих та перехідних положень нового Закону «Про Рахункову палату варто» Голова та інші члени РП, призначені на посади до набрання чинності цим законом, перебувають на посадах та виконують свої повноваження до призначення ВР нового складу РП.

Закону «Про Рахункову палату», питання про обрання членів РП на розгляд Парламенту не ставилося.

Лише після неодноразових звернень громадськості та міжнародних інституцій Голова Парламенту поставив в порядок денний на 23 березня 2017 р. вирішення питання про попереднє голосування щодо складу РП. 22 березня 2017 року це питання було зняте з порядку денного¹.

* * *

Переходячи до основних результатів контрольно-аналітичних та експертних заходів, здійснюваних РП за останні роки, відзначимо, що тут ми наведемо основні показники в цій сфері за 2012–2015 роки. Ідея полягає в тому, щоб дослідити два останні роки діяльності РП до Революції Гідності, два роки діяльності РП після неї та встановити тенденції в цій сфері².

Так, у **2012 році** РП здійснено 896 контрольно-аналітичних та експертних заходів, в межах яких було перевірено 903 об'єкти. У ході проведення цих заходів аудитором РП виявлено порушень бюджетного законодавства, а також неефективного використання коштів Державного бюджету та державних цільових фондів на загальну суму 12 млрд. 943,8 млн. грн. (із них: 4 млрд. 781,1 млн. грн. – незаконне, у т.ч. нецільове використання коштів; а 8 млрд. 162,7 млн. грн. – неефективне використання коштів).

Як зазначається у Звіті РП за 2012 рік більшість порушень бюджетного законодавства має системний характер та повторюється із року в рік. Найбільш характерними за кількістю виявлених випадків та обсягами у 2012 році були такі *порушення бюджетного законодавства*:

- використання бюджетних коштів без належних нормативно-правових підстав (27,9%);
- порушення під час здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти (24,9%);
- недотримання установлених порядку та термінів складання, затвердження і подання документів (12,7%).

Найбільш характерними видами *неефективного управління і використання державних коштів* за кількістю виявлених випадків та обсягами порушень у 2012 році були:

- втрати бюджету внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень (26,1%);
- неефективне управління коштами через недоліки в плануванні (14%);
- неефективне управління коштами шляхом тривалого їх утримання без використання на реєстраційних рахунках розпорядників бюджетних коштів (12,2%);

1 Детальніше див.: Таран В. Чому владі і опозиції не потрібна Рахункова палата / В. Таран // Інсайдер. – Режим доступу: <http://www.theinsider.ua/business/58d37982c52d2/>.

2 Нажаль, узагальненої інформації про діяльність РП у 2016 році ще немає.

- неефективне використання коштів внаслідок необґрунтованих управлінських рішень (11,8%);

- неефективне використання коштів через відсутність обґрунтованого прогнозування і планування (10,6%).

Крім того, у 2012 році виявлено значні обсяги неефективного використання коштів Пенсійного фонду та Фонду соціального страхування¹.

РП узагальнює інформацію щодо фінансових правопорушень й залежно від напрямків і сфери використання коштів. Найбільш характерні *порушення бюджетного законодавства* за напрямками та сферами використання у 2012 році:

- охорона НПС, екологічна безпека та запобігання надзвичайним ситуаціям (16,3%);

- державна підтримка промисловості та енергетичного потенціалу (13,6%);

- розвиток транспортної системи, системи зв'язку та ЖКГ (13,2%);

- взаємовідносини Державного бюджету з місцевими бюджетами, використання бюджетних коштів на соціально-економічний розвиток і реалізацію пріоритетів розвитку регіонів (12,9%);

- питання державної безпеки, правоохоронної діяльності та обороноздатності держави (11,5%);

- наука та освіта (12,1%);

- соціальні питання та питання забезпечення належних умов праці (10%);

До числа найбільш характерних проявів *неефективного управління і використання державних коштів* за напрямками та сферами використання у 2012 році належали:

- державна підтримка промисловості та енергетичного потенціалу (26,3%);

- економічна та міжнародна діяльність держави (17,2%)

- соціальні питання та питання забезпечення належних умов праці (16,5%);

- взаємовідносини Державного бюджету з місцевими бюджетами, використання бюджетних коштів на соціально-економічний розвиток і реалізацію пріоритетів розвитку регіонів (13,7%)².

Попри величезну кількість виявлених правопорушень і значні обсяги неефективно витрачених коштів до правоохоронних органів (зокрема ГП) у 2012 році було передано лише 13 матеріалів³.

У **2013 році** РП здійснено 955 контрольно-аналітичних та експертних заходів в межах яких було перевірено 932 об'єкти. Під час проведення цих

1 Детальніше про всі види порушень та їх структуру за різними критеріями див.: Звіт Рахункової палати України за 2012 рік / РП // Офіційний сайт РП. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742074/Zvit_2012.pdf. – С. 24–30.

2 Детальніше див.: Звіт Рахункової палати України за 2012 рік / РП // Офіційний сайт РП. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742074/Zvit_2012.pdf. – С. 24–30.

3 Звіт Рахункової палати України за 2012 рік / РП // Офіційний сайт РП. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742074/Zvit_2012.pdf. – С. 24, 161.

заходів аудиторам РП виявлено порушень бюджетного законодавства, а також неефективного використання коштів Державного бюджету та державних цільових фондів на загальну суму 17 млрд. 874 млн. грн. З цієї суми 4 млрд. 894,6 млн. грн. складають прояви незаконного (у т.ч. нецільового) використання коштів; а 12 млрд. 979,4 млн. грн. – неефективного використання коштів.

У цьому звіті РП знову звернула увагу на те, що аналіз контрольно-аналітичних заходів, проведених упродовж 2013 року, свідчить, що більшість порушень бюджетного законодавства продовжують мати системний характер і повторюються із року в рік. Найбільш характерними за кількістю виявлених випадків та обсягами порушень у цьому році були такі *порушення*:

- планування з порушенням чинного законодавства та за відсутності правових підстав (34,3%);
- використання бюджетних коштів без належних нормативно-правових підстав (25,8%);
- порушення під час здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти (18,1%)¹.

Впродовж 2013 року *фактів неефективного управління та використання державних коштів* РП було встановлено на загальну суму 12,9 млрд. грн., що майже на 60% більше, ніж у попередньому році. Більш пильна увага з боку РП до проблеми неефективного управління та використання коштів багато в чому пояснює не тільки значне збільшення обсягів, а й кількості виявлених фактів (у 2013 році РП встановлено понад 250 фактів таких порушень).

Найбільш характерними видами неефективного управління і використання державних коштів за обсягами та кількістю виявлених випадків були:

- неефективне використання коштів Пенсійного фонду України (26,6%)
- неефективне використання коштів внаслідок необґрунтованих управлінських рішень та відсутності обґрунтованого прогнозування і планування (26,2%);
- неефективне управління коштами, внаслідок чого їх було повернуто до державного бюджету (25,1%);
- втрати бюджету внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень (8,1%)².

В 2013 році (як і в попередньому) виявлено значні обсяги неефективного використання коштів Пенсійного фонду України – понад 3,4 млрд. грн. – 26,6% від загального обсягу неефективного управління та використання державних коштів. Суттєвою проблемою стало неефективне управління коштами державного бюджету, внаслідок чого їх було повернуто до бюджету. Загальна сума повернутих до бюджету коштів становила майже 3,3 млрд. грн. (25,1%

1 Детальніше див.: Звіт Рахункової палати України за 2013 рік / РП // Офіційний сайт РП. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16744990/Zvit_2013.pdf. – С. 26–28.

2 Детальніше див.: Звіт Рахункової палати України за 2013 рік / РП // Офіційний сайт РП. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16744990/Zvit_2013.pdf. – С. 27, 29.

від загального обсягу неефективного управління та використання державних коштів).

Завдяки поновленню у вересні 2013 року повноважень РП в частині контролю за доходами державного бюджету під час здійснення контрольно-аналітичних заходів приділялася увага не тільки використанню бюджетних коштів, а й формуванню доходів державного бюджету. Всього встановлено порушень та недоліків при адмініструванні та справлянні доходів державного бюджету на суму майже 10 млн. грн. Найбільш поширеним недоліком, виявленим аудитором РП у цій сфері, було незастосування об'єктами аудитів штрафних санкцій за невиконання умов договорів (75% від суми виявлених порушень та недоліків у формуванні доходів державного бюджету)¹.

Найпоширеніші *порушення бюджетного законодавства* за напрямками та сферами використання у 2013 році:

- розвиток інфраструктури, транспортної системи, системи зв'язку та ЖКГ (18,8%);

- культура і спорт (16,8%);

- взаємовідносини Державного бюджету з місцевими бюджетами, використання бюджетних коштів на соціально-економічний розвиток і реалізацію пріоритетів розвитку регіонів (15,1%);

- наука та освіта (12,6%);

- державна підтримка промисловості та енергетичного потенціалу (10,6%).

Найпоширеніші прояви *неефективного управління і використання державних коштів* за напрямками та сферами використання у 2013 році:

- розвиток інфраструктури, транспортної системи, системи зв'язку та ЖКГ (31%);

- соціальні питання (28,1%);

- взаємовідносини Державного бюджету з місцевими бюджетами, використання бюджетних коштів на соціально-економічний розвиток і реалізацію пріоритетів розвитку регіонів (11,3%);

- забезпечення діяльності та виконання повноважень державними органами (10,5%)

- державна підтримка промисловості та енергетичного потенціалу (9,5%).

Знову ж таки попри сотні виявлених порушень у сфері надходження та використання публічних фінансів до правоохоронних органів у 2013 році РП загалом надіслала лише 16 матеріалів². Із них до Генеральної прокуратури передано 7 матеріалів³.

1 Звіт Рахункової палати України за 2013 рік / РП // Офіційний сайт РП. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16744990/Zvit_2013.pdf. – С. 27.

2 Звіт Рахункової палати України за 2013 рік / РП // Офіційний сайт РП. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16744990/Zvit_2013.pdf. – С. 24.

3 Про зміст цих матеріалів див.: Звіт Рахункової палати України за 2013 рік / РП // Офіційний сайт РП. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16744990/Zvit_2013.pdf. – С. 186.

Зі звітності РП випливає, що у **2014 році** нею здійснено 760 контрольно-аналітичних та експертних заходів, в межах яких перевірено 744 об'єкти. Під час проведення цих заходів аудитором РП виявлено порушень бюджетного законодавства, а також неефективного використання коштів Державного бюджету та державних цільових фондів на загальну суму 22 млрд. 517 млн. грн., з них:

- незаконне (у т.ч. нецільове) використання коштів – 5 млрд. 252,8 млн. грн.;
- неефективне – 14 млрд. 319 млн. грн.;
- порушення адміністрування доходів – 2 млрд. 945,2 млн. грн.

У своєму звіті РП знову відзначила, що більшість порушень бюджетного законодавства продовжують мати системний характер і повторюються із року в рік. Найбільш характерними за кількістю виявлених випадків та обсягами порушень у 2014 році були такі *порушення*:

- планування з порушенням законодавства і за відсутності правових підстав (1 млрд. 506,4 млн. грн. / 28,7%);
- використання коштів державного бюджету з порушенням законодавства (869,5 млн. грн. / 16,6%);
- порушення під час здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти (694,7 млн. грн. / 13,2%);
- незаконне збільшення обсягів дотацій та субвенцій (583,2 млн. грн. / 11,1%).

Найбільш характерні види *неефективного управління і використання державних коштів* та чисельні за кількістю виявлених випадків, як і в минулому році, – це неефективне:

- використання коштів внаслідок необґрунтованих управлінських рішень (5 млрд. 678,9 млн. грн. / 39,7%);
- управління коштами через недоліки в плануванні (3 млрд. 667,1 млн. грн. / 25,6%);
- управління коштами, внаслідок чого їх було повернуто до бюджету (3 млрд. 420,4 млн. грн. / 23,9%).

Основні *порушення та недоліки при адмініструванні доходної частини державного бюджету*, виявлені у 2014 році:

- недоплати до бюджету за результатами фінансово-господарської діяльності об'єктів контролю (1 млрд. 922,6 млн. грн. / 65,3%);
- несвоєчасне або не в повному обсязі перерахування до бюджету дивідендів за акціями, що належать державі (596 млн. грн. / 20,2%);
- неналежний контроль податкових та митних органів (406 млн. грн. / 13,8%)¹.

1 Звіт Рахункової палати України за 2014 рік / РП // Офіційний сайт РП. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16747166/zvit_2014.pdf. – С. 28–31.

Найбільш характерні *порушення бюджетного законодавства* за напрямками та сферами використання у 2014 році:

- культура та спорт (1,04 млрд. грн.)
- охорона здоров'я (1,1 млрд. грн.)
- державна підтримка енергетичного потенціалу країни та промисловості (0,64 млрд. грн.);

До числа найбільш характерних проявів *неефективного управління і використання державних коштів* за напрямками та сферами використання у 2014 році належали:

- фінансування АПК, підтримка вітчизняного сільгоспвиробника та охорона земель державної власності (4,8 млрд. грн.);
- підтримка інфраструктури та системи транспорту (4,8 млрд. грн.);
- державна підтримка енергетичного потенціалу країни та промисловості (2,3 млрд. грн.);

У 2014 році до ГП направлено 29 матеріалів, що вдвічі переважає аналогічні показники за попередні роки¹. У цьому ж році за запитами СБ подано 11 матеріалів, а МВС – 5 матеріалів.

У **2015 році** РП здійснено 702 контрольно-аналітичних та експертних заходів, в межах яких перевірено 627 об'єкти. Під час проведення цих заходів аудиторами РП виявлено порушень бюджетного законодавства, а також неефективного використання коштів Державного бюджету та державних цільових фондів на загальну суму 22 млрд. 652 млн. грн. З цієї суми:

- незаконне (у тому числі нецільове) використання коштів – 6 млрд. 354 млн. грн.;
- неефективне – 6 млрд. 187 млн. грн.;
- порушення адміністрування доходів – 10 млрд. 111 млн. грн.

РП вкотре звернула увагу на те, що більшість порушень бюджетного законодавства продовжують мати системний характер і повторюються із року в рік. Найбільш характерними за кількістю виявлених випадків та обсягами порушень у цьому році були такі *порушення*:

- планування з порушенням законодавства і за відсутності правових підстав (2 млрд. 137 млн. грн. / 33,6%);
- використання бюджетних коштів без належних нормативно-правових підстав (2 млрд. 68 млн. грн. / 32,6%);
- використання коштів державного бюджету з порушенням законодавства (883 млн. грн. / 13,9%);

1 Інформацію про те, які конкретно матеріали та щодо яких суб'єктів було направлено до ГП, див.: Звіт Рахункової палати України за 2014 рік / РП // Офіційний сайт РП. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16747166/zvit_2014.pdf. – С. 184–188.

- порушення під час здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти (662 млн. грн. / 10,4%).

Найбільш характерні види *неефективного управління і використання державних коштів* за обсягами та кількістю виявлених випадків у 2015 році – це неефективне:

- управління коштами через недоліки в плануванні (2 млрд. 12 млн. грн. / 32,5%);

- управління коштами шляхом тривалого їх утримання без використання, а також тривалого невикористання фінансування з державного бюджету (1 млрд. 516 млн. грн. / 24,5%);

- управління коштами, внаслідок чого їх було повернуто до державного бюджету (1 млрд. 26 млн. грн. / 16,6%);

- неефективне використання коштів внаслідок необґрунтованих управлінських рішень (715 млн. грн. / 11,6%)¹.

Основні *порушення та недоліки при адмініструванні доходної частини державного бюджету*, виявлені у 2015 році:

- недоплати до бюджету за результатами фінансово-господарської діяльності об'єктів контролю (9 млрд. 848 млн. грн. / 97,4%);

- неналежний контроль податкових та митних органів (231 млн. грн. / 2,3%).

Найбільш характерні *порушення бюджетного законодавства* за напрямками та сферами використання у 2015 році:

- державна підтримка енергетичного потенціалу країни, промисловості та виробничої інфраструктури (2,63 млрд. грн.);

- наука, освіта та культура (1,7 млрд. грн.)

- дотримання нормативно-правового забезпечення бюджетного процесу та стан державних закупівель (0,48 млрд. грн.).

До числа найбільш характерних проявів *неефективного управління і використання державних коштів* за напрямками та сферами використання у 2015 році належали:

- державна підтримка енергетичного потенціалу країни, промисловості та виробничої інфраструктури (2,03 млрд. грн.);

- охорона НПС, екологічна безпека та запобігання надзвичайним ситуаціям (1,32 млрд. грн.);

- забезпечення діяльності та виконання повноважень державними органами (0,6 млрд. грн.);

У 2015 році до правоохоронних органів РП надіслано 36 матеріалів, що на

1 Детальніше див.: Звіт Рахункової палати України за 2015 рік / РП // Офіційний сайт РП. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16748714/Zvit_RP_2015.pdf. – С. 27–29.

24% більше від попереднього року. З них 27 матеріалів надіслано до ГП, а ще 15 – як відповідь на її запити¹.

Парламент здійснює фінансовий контроль не лише через РП, а й *безпосередньо* (загальний постійний контроль за виконанням державного бюджету та найважливіших загальнодержавних програм економічного, соціального і національно-культурного розвитку України; контролює всі стадії бюджетного процесу; заслуховує звіти про виконання Державного бюджету тощо), за допомогою *Комітету з питань бюджету* (контроль за додержанням законів та інших актів, які вона приймає, за виконанням загальнодержавних програм і бюджету тощо), а також за необхідності може створювати тимчасові *контрольні, ревізійні, слідчі комісії* з будь-якого питання в цій сфері.

Зовнішній державний фінансовий контроль з боку Уряду

У 1993–2010 роках державний фінансовий контроль з боку Уряду здійснювала *Державна контрольно-ревізійна служба*, яка діяла при МФ і підпорядковувалася йому.

При цьому у 2000 році Головному контрольно-ревізійному управлінню України було надано статус ЦОВВ, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю за використанням відповідно до законодавства підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форми власності, відомчої належності та підпорядкованості, коштів бюджетів усіх рівнів та позабюджетних фондів, збереженням державного і комунального майна, веденням бухгалтерського обліку і фінансової звітності.

У 2010 році відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. №1085/2010 Головне контрольно-ревізійне управління України було реорганізовано у Державну фінансову інспекцію України (далі – ДФІ).

28 жовтня 2015 р. ДФІ реорганізовано шляхом перетворення у *Державну аудиторську службу України* (далі – ДАС) як ЦОВВ, діяльність якого спрямовується та координується Урядом через МФ. Саме ця служба на сьогодні і є тим органом державного фінансового контролю, про який йдеться у Законі «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні».

Головними завданнями ДАС є здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності в підконтрольних установах², за дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного

1 Про зміст цих матеріалів див.: Звіт Рахункової палати України за 2015 рік / РП // Офіційний сайт РП. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16748714/Zvit_RP_2015.pdf. – С. 293–298.

2 В міністерствах та інших ОВВ, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору

процесу щодо державного і місцевих бюджетів, дотриманням законодавства про державні закупівлі, діяльністю суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, за судовим рішенням, ухваленим у кримінальному провадженні.

На сьогодні, державний фінансовий контроль ДАС забезпечує через проведення:

- 1) державного фінансового аудиту¹;
- 2) перевірки державних закупівель²;
- 3) інспектування³.

Порядок проведення цих процедур визначено у Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту окремих господарських операцій, затв. постановою КМ від 25 червня 2014 р. №214, Порядку проведення перевірок державних закупівель Державною фінансовою інспекцією та її територіальними органами, затв. постановою КМ від 1 серпня 2013 р. №631.

Згідно з п. 1 ч. 1 ст. 8 Закону «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» ДАС здійснює державний фінансовий контроль за:

- виконанням функцій з управління об'єктами державної власності;
- цільовим використанням коштів державного і місцевих бюджетів;
- цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії;
- складанням бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету;

економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно.

- 1 Державний фінансовий аудит – це різновид державного фінансового контролю, який полягає у перевірці та аналізі органом державного фінансового контролю фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю. Результати державного фінансового аудиту та їх оцінка викладаються у звіті.
- 2 Перевірка державних закупівель – це різновид державного фінансового контролю, який полягає у документальному та фактичному аналізі дотримання підконтрольними установами законодавства про державні закупівлі та проводиться органом державного фінансового контролю на всіх стадіях державних закупівель.
- 3 Інспектування – це різновид державного фінансового контролю, який здійснюється у формі ревізії та полягає у документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності підконтрольної установи, яка повинна забезпечувати виявлення наявних фактів порушення законодавства, встановлення винних у їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб.

- станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів;

- усуненням виявлених недоліків і порушень;

Задля успішної реалізації цих функцій йому надається низка повноважень, визначених у ст. 10 Закону «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні».

Як випливає зі звітності про діяльність цього органу у **2012 році** ДФІ проведено *9,5 тис. контрольних заходів*, якими охоплено діяльність понад 8,9 тис. підприємств, установ і організацій (з них майже 5,3 тис. бюджетних установ). Контролю піддано операції з використання державних ресурсів загалом на суму близько 481,4 млрд. грн. Проведені ДФІ контрольні заходи засвідчили те, що в країні надзвичайно розповсюджена практика незаконного використання державних ресурсів. Такі порушення фінансово-господарської дисципліни у 2012 році виявлено у майже у кожному з перевірених об'єктів контролю.

Протягом 2012 року ДФІ виявлено порушень, які призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів, на загальну суму понад 3,7 млрд. грн. Серед них 66,7% становили незаконні витрати ресурсів; 21,8% – недоотримання фінансових ресурсів; 8,5% – недостачі коштів і матеріальних цінностей. Основними причинами таких порушень є низька якість внутрішнього контролю та безвідповідальне ставлення з боку багатьох розпорядників бюджетних коштів та керівників підприємств, установ і організацій.

Зокрема, протягом 2012 року майже на 7,8 тис. підконтрольних установ було виявлено майже 2,9 млрд. грн. *незаконних і не за цільовим призначенням проведених витрат та недостач* матеріальних і фінансових ресурсів, у тому числі 1,3 млрд. грн. бюджетних коштів. Внаслідок неправомірних дій окремих керівників, реалізації товарів, робіт, послуг за заниженими цінами, безоплатного надання в оренду природних і матеріальних ресурсів тощо бюджетами усіх рівнів, бюджетними установами та організаціями, підприємствами була *втрачена можливість отримати належні їм доходи* в сумі понад 813,6 млн. грн. (у тому числі бюджетами – 335,6 млн. грн.

У 2012 році органами ДФІ вжито низку заходів, спрямованих на забезпечення невідворотності юридичної відповідальності, зокрема:

- за порушення фінансово-бюджетного законодавства понад 22,9 тис. посадових осіб притягнуто до адміністративної відповідальності на суму штрафів 6,4 млн. грн.; до матеріальної відповідальності – 1,6 тис. осіб; до дисциплінарної відповідальності – 5,9 тис. осіб (з них 666 звільнено із займаних посад);

- до правоохоронних органів передано матеріали майже *2,7 тис. контрольних заходів*, за якими порушено понад 1,3 тис. кримінальних справ.

За результатами розгляду пропозицій, наданих ДФІ за результатами проведення контрольних заходів, щодо зміцнення фінансової дисципліни та посилення відповідальності за її порушення об'єктами контролю було прийнято майже 9,1 тис. управлінських рішень. За результатами проведених у 2012 році аудитів органами ДФІ надано майже 1,4 тис. пропозицій, з яких майже 1,5

тисячі враховано (з урахування пропозицій, наданих у попередніх періодах) та прийнято 677 управлінських рішень¹.

У **2013 році** кількість контрольних заходів ДФІ продовжувала зменшуватися через обрання керівництвом країни курсу на дерегуляцію та зменшення тиску на суб'єктів господарювання (див. діаграму нижче).



Тому у 2013 році контрольними заходами охоплено лише 6 тис. об'єктів контролю (з них майже 3,9 тис. бюджетних установ), що вдвічі менше, ніж у 2011 році². Проведені заходи засвідчили, що і в цьому році була розповсюдженою негативна практика незаконного використання державних ресурсів. Такі порушення виявлено майже у кожному з перевірених об'єктів контролю.

Орієнтування фінансового контролю на охоплення найбільш ризикових сфер та фінансових потоків дозволило підвищити результативність контрольних заходів. Як наслідок, суми виявлених втрат фінансових і матеріальних ресурсів у розрахунку на один перевірений об'єкт збільшилась: якщо у 2011 та 2012 роках вона становила понад 400 тис. грн., то у 2013 році зросла майже до 617 тис. грн.

Протягом 2013 року на 95,5 % перевірених об'єктів було встановлено порушень, що призвели до втрат на загальну суму майже 3,7 млрд. грн. Зокрема, внаслідок неправомірних дій окремих керівників, реалізації товарів, робіт, послуг за заниженими цінами, безоплатного надання в оренду природних і матеріальних ресурсів тощо бюджетами усіх рівнів, бюджетними установами та організаціями, підприємствами втрачена можливість отримати належні їм

1 Детальніше див.: Звіт про результати роботи органів Державної фінансової інспекції за 2012 рік / ДАС // Офіційний сайт ДАС. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/category/95472>.

2 Водночас, представники ДФІ наголосили, що попри зменшення кількості проведених контрольних заходів, інтенсивність та ефективність роботи фінансових інспекторів не зменшилась, а правильне визначення пріоритетів у діяльності обумовило концентрацію уваги на значних фінансових потоках та найбільш ризикових сферах. Якщо у 2011–2012 роках органами ДФІ щороку охоплювалось контролем близько 481 млрд. грн. фінансових та матеріальних ресурсів, то в 2013 році було перевірено використання понад 672 млрд. грн., або в 1,4 рази більше. В розрахунку ж на один перевірений об'єкт відповідний показник зріс майже утричі – з 38,6 млн. грн. у 2011 р. до 112,4 млн. грн. у 2013 р.

доходи в сумі майже 1,3 млрд. грн., у тому числі бюджетами – понад 453,1 млн. грн. На понад 5,4 тис. підприємств, установ і організацій встановлено понад 2,4 млрд. грн. незаконних і не за цільовим призначенням проведених витрат та недостач матеріальних і фінансових ресурсів, у тому числі понад 1,2 млрд. грн. бюджетних коштів. Серед них 56,1% становили незаконні витрати ресурсів; 34,5% – недоотримання фінансових ресурсів; 5,9% – недостачі коштів і матеріальних цінностей.

Основними причинами таких порушень була низька якість внутрішнього контролю та безвідповідальне ставлення з боку багатьох розпорядників бюджетних коштів та керівників підприємств, установ і організацій.

У ході реалізації заходів щодо виконання законів про Державний бюджет встановлено фінансових порушень у використанні бюджетних коштів, що призвели до втрат, загалом на суму 1,7 млрд. грн., з якої понад 737,8 млн. грн. (44 %) – кошти державного бюджету. Зокрема, незаконно витрачено бюджетні кошти на загальну суму майже 1,1 млрд. грн., з якої 628,1 млн. грн. – кошти державного бюджету. Для належного реагування на факти порушень до правоохоронних органів у 2013 році ДФІ було передано понад 2,6 тис. ревізійних матеріалів, що практично на рівні 2012 року, при тому що кількість контрольних заходів зменшилась. За результатами розгляду матеріалів контрольних заходів у 2013 році розпочато майже 2,7 тис. досудових розслідувань та понад 1,1 тис. досудових розслідувань розпочато за результатами участі працівників органів ДФІ як залучених правоохоронними органами спеціалістів.

Поряд зі зростанням загальної кількості розпочатих досудових розслідувань, збільшився і їх відсоток до кількості переданих до правоохоронних органів матеріалів ревізій. Зокрема, відповідний показник з 2011 року зріс майже на 70% (якщо у 2011 році він був лише 32%, то у минулому році наблизився до 100 %).

Динаміка розпочатих досудових розслідувань за матеріалами контрольних заходів, проведених органами Держфінінспекції, у 2011 - 2013 роках



Крім того, за інформацією ДФІ, у 2013 році було суттєво покращено показники взаємодії з правоохоронними органами в частині забезпечення притяг-

нення порушників до відповідальності за корупційні діяння, адже у 2013 році було складено 445 протоколів про вчинення адміністративних корупційних правопорушень, що суттєво перевищує показники попередніх років (133 за 2011 рік та 368 за 2012 рік).

Як випливає з річного звіту ДФІ за 2013 рік кількість осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності щорічно збільшується: у 2013 році за порушення фінансової дисципліни до адміністративної відповідальності (за статтями 164-2, 166-6, 164-12 та 164-14 КпАП) загалом було притягнуто майже 23,4 тис. посадових осіб на загальну суму адміністративних штрафів майже 6,5 млн. грн.¹ Крім того, у 2013 році:

- завдяки вжитим ДФІ заходам за результатами контролю було звільнено із займаних посад майже 1,8 тис. посадових осіб (у 2011 році – 146 осіб, у 2012 – 666 осіб);

- органами ДФІ задля спонукання об'єктів контролю до виконання вимог щодо усунення виявлених порушень подано до суду в інтересах держави майже 1,2 тис. позовів на суму понад 1,2 млрд. грн.

- органами ДФІ подано понад 8,4 тисячі висновків та пропозицій щодо застосування фінансових санкцій, що в розрахунку на об'єкт контролю, де виявлено фінансові порушення, становить 1,5 санкції².

В цілому ж у 2013 році за результатами контрольних заходів у 1081 випадку призупинено бюджетні асигнування, у 5869 – зупинено операції з бюджетними коштами, 990 розпорядникам зменшено бюджетні призначення на суму понад 74,7 млн. грн.

За результатами проведених у 2013 році аудитів органами ДФІ було надано майже 2,4 тисячі пропозицій, з яких понад 1,8 тисячі враховано (з урахуванням пропозицій, наданих у попередніх періодах) та прийнято 732 управлінських рішення³.

У 2014 році органами ДФІ проведено понад 23,8 тис. контрольних заходів на понад 21,3 тис. підконтрольних об'єктів. Проведені контрольні заходи вкотре засвідчили, що і в 2014 році досить розповсюдженою є практика використання державних ресурсів з порушеннями законодавства⁴. Загальна сума

1 Якщо у 2011 році співвідношення кількості притягнутих до адміністративної відповідальності осіб у розрахунку на 1 перевірений об'єкт становило 2,5, то вже у наступному 2012 році цей показник був 2,6, а за 2013 рік досяг 3,9.

2 Це у півтора рази перевищує відповідні показники двох попередніх років (за 2011 і 2012 роки подано відповідно 10,3 тис. і 7,5 тис. висновків, або 0,9 в розрахунку на один об'єкт, де виявлено фінансові порушення).

3 Більш розгорнуту інформацію про діяльність і результати ДФІ у 2013 році можна дізнатися з відповідного річного звіту (Звіт про результати роботи органів Державної фінансової інспекції за 2013 рік / ДАС // Офіційний сайт ДАС. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/category/101851>).

4 Якщо у 2011–2013 роках органами ДФІ щороку охоплювалось контролем в середньому 544 млрд. грн. фінансових та матеріальних ресурсів, то у 2014 році було перевірено використання понад 1053,2 млрд. грн., або майже вдвічі більше. В розрахунку ж на один перевірений об'єкт показник зріс майже в 1,3 рази – з 38,6 млн. грн. у 2011 р. до 49,4 млн. грн. у 2014 р.

виявлених втрат фінансових і матеріальних ресурсів збільшилась: якщо у 2012 та 2013 роках вона становила 3,7 млрд. грн., то у 2014 році зросла вдвічі і склала майже 7,6 млрд. грн.

Динаміка обсягів порушень, що призвели до втрат ресурсів, виявлених органами Держфінінспекції протягом 2012 - 2014 років



Внаслідок неправомірних дій окремих керівників, реалізації товарів, робіт, послуг за заниженими цінами, безоплатного надання в оренду природних і матеріальних ресурсів тощо бюджетами усіх рівнів, бюджетними установами втрачена можливість отримати належні їм доходи в сумі понад 3,1 млрд. грн., у т.ч. бюджетами – більше 370,6 млн. грн.

Майже на 4 тисячах підприємств, установ і організацій встановлено понад 4,4 млрд. грн. незаконних і не за цільовим призначенням проведених витрат та недостач матеріальних і фінансових ресурсів (у т.ч. понад 1,7 млрд. грн. – по операціях з бюджетними коштами).

Основними причинами порушень фінансово-бюджетної дисципліни, за твердженням ДФІ, є низька якість внутрішнього контролю та безвідповідальне ставлення з боку багатьох розпорядників бюджетних коштів та керівників підприємств, установ і організацій.

Для належного реагування на факти порушень до правоохоронних органів у 2014 році було передано майже 2,2 тис. ревізійних матеріалів. За результатами розгляду матеріалів контрольних заходів протягом звітного року розпочато майже 1,5 тис. досудових розслідувань (у 2013 році цей показник був майже вдвічі більшим – 2,7 тис. досудових розслідувань).

У 2014 році за порушення фінансової дисципліни до адміністративної відповідальності (за статтями 164-2, 166-6, 164-12 та 164-14 КУпАП) притягнуто понад 15,4 тис. посадових осіб на загальну суму адміністративних штрафів 4,1 млн. грн. (для порівняння – у 2013 році до такої відповідальності було при-

тягнуто 23,4 тис. посадових осіб на загальну суму адміністративних штрафів майже 6,5 млн. грн.)

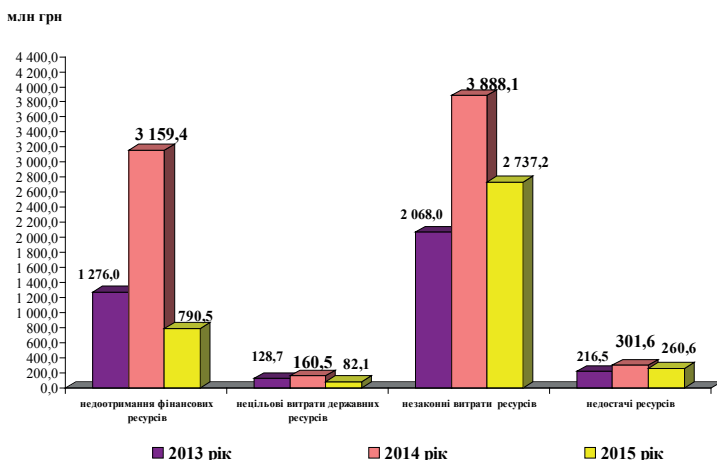
Крім того, за результатами діяльності ДФІ у 2014 році:

- звільнено із займаних посад 584 посадові особи (що вдвічі менше від попереднього року);
- подано до суду в інтересах держави 918 (у 2013 році – 1,2 тис.) позовів на суму понад 1,3 млрд. грн. (у 2013 році – на суму понад 1,2 млрд. грн.);
- ініційовано 788 цивільних позовів перед органами прокуратури, об'єктом контролю або його органом управління, іншим державним органом;
- понад 6,5 тисяч інформацій про результати контрольних заходів, за результатами розгляду яких прийнято майже 5,1 тис. управлінських рішень;
- надано понад 2 тис. пропозицій (за результатами проведених у 2014 році аудитів), з яких більше 1,5 тисячі враховано (74,5%) та прийнято 524 управлінських рішення¹.

У 2015 році органами ДФІ/ДАС проведено понад 4 тис. контрольних заходів на понад 3,6 тис. об'єктах контролю. Проведені заходи знову засвідчили, що і надалі залишається розповсюдженою негативна практика використання державних ресурсів з порушеннями законодавства.

При цьому у 2015 році перевірено використання близько 754,3 млрд. грн., що в півтора рази менше за попередній рік (у 2014 році цей показник складав 1053,2 млрд. грн.). Динаміка виявлених порушень також почала стрімко падати (див. діаграму нижче).

Динаміка обсягів порушень, що призвели до втрат ресурсів, виявлених органами Держфінінспекції протягом 2013-2015 років



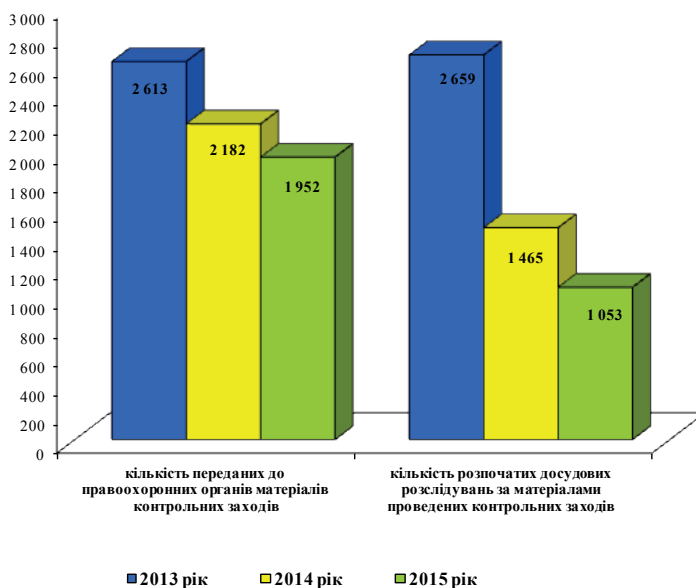
1. Більш детальну інформацію про діяльність ДФІ в 2014 році див: Звіт про результати роботи Державної фінансової інспекції України та її територіальних органів за 2014 рік / ДАС // Офіційний сайт ДАС. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/115346>.

В цьому році внаслідок неправомірних дій окремих керівників, реалізації товарів, робіт, послуг за заниженими цінами, безоплатного надання в оренду природних і матеріальних ресурсів тощо бюджетами усіх рівнів, бюджетними установами та організаціями, підприємствами втрачена можливість отримати належні їм доходи в сумі понад 790,5 млн. грн. (у т.ч. бюджетами – більше 547 млн. грн.), що становить 20,4% від загальних втрат.

Майже на 3,0 тисячах підприємств, в установах і організаціях встановлено майже 3,1 млрд. грн. незаконних і не за цільовим призначенням проведених витрат та недостач матеріальних і фінансових ресурсів (у т.ч. понад 1,0 млрд. грн. – по операціях з бюджетними коштами), або 73% від загальних втрат.

Для належного реагування на факти порушень до правоохоронних органів у 2015 році передано майже 2 тис. ревізійних матеріалів. За результатами розгляду матеріалів контрольних заходів протягом звітного року розпочато понад 1 тис. досудових розслідувань. Утім, не можна не відзначити подальше падіння показників у цій сфері (див. діаграму нижче).

Динаміка передачі матеріалів контрольних заходів, проведених органами ДФІ/ДАС, до правоохоронних органів протягом 2013 - 2015 років



Відсоток кількості розпочатих досудових розслідувань до кількості переданих до правоохоронних органів також почав стрімко падати та у 2015 році становив лише 54%.

У 2015 році за порушення фінансової дисципліни до *адміністративної відповідальності* (за статтями 164-2, 166-6, 164-12 та 164-14 КУпАП) притягнуто понад 10,2 тис. посадових осіб на загальну суму адміністративних штрафів майже 2,6 млн. грн. Це означає, що й цей показник продовжував надалі зменшуватися (у порівнянні з 2013 роком вдвічі)¹. Крім того, за результатами діяльності ДФІ у 2015 році було:

- звільнено із займаних посад 265 посадових осіб (що вдвічі менше від попереднього року та в чотири рази менше від 2013 року);

- подано до суду в інтересах держави 576 (у 2013 році – 1,2 тис.; у 2014 році – 918) позовів на суму понад 814 млн. грн. (у 2013 році цей показник складав понад 1,2 млрд. грн., а у 2014 році – понад 1,3 млрд. грн.);

- подано майже 3,5 тисячі висновків та пропозицій щодо застосування фінансових санкцій;

- понад 3,8 тис. (у 2014 році – 6,5 тис.) інформацій про результати контрольних заходів, за результатами розгляду яких прийнято понад 3,1 тис. (у 2014 році – 5,1 тис.) управлінських рішень;

- надано майже 1,4 тис. (у 2014 році – 2 тис.) пропозицій (за результатами проведених у 2015 році аудитів), з яких майже 1,2 тисячі враховано (79,2%) та прийнято 343 (у 2014 році – 524) управлінських рішення².

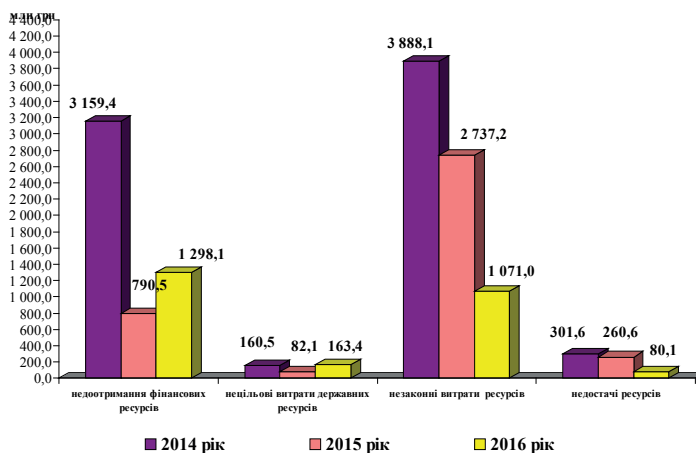
У **2016 році** ДАС було проведено загалом майже 2,7 тис. контрольних заходів на понад 2,4 тис. об'єктах контролю. Таким чином, цей показник продовжив зменшуватися (зокрема, у порівнянні з 2014 роком знизився у 9 разів). Загалом перевірено використання менше 465,4 млрд. грн., що є найнижчим показником загального охоплення контролем цим органом за останні п'ять років (наприклад, у 2014 році цей показник складав 1053,2 млрд. грн.).

Динаміка виявлених ДАС порушень у цьому році продовжила падати (див. діаграму нижче).

1 У 2013 році до такої відповідальності було притягнуто 23,4 тис. посадових осіб на загальну суму адміністративних штрафів майже 6,5 млн. грн.; у 2014 – 15,4 тис. посадових осіб на загальну суму адміністративних штрафів 4,1 млн. грн.

2 Більш детальну інформацію про діяльність ДФІ/ДАС в 2015 році див: Звіт про результати роботи Державної фінансової інспекції України та її територіальних органів за 2015 рік / ДАС // Офіційний сайт ДАС. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/122325>.

Динаміка обсягів порушень, що призвели до втрат ресурсів, виявлених органами Держаудитслужби (Держфінінспекції) протягом 2014-2016 років



За результатами ревізій та перевірок у 2016 році виявлено втрат фінансових і матеріальних ресурсів на суму понад 2,6 млрд. грн. Зокрема, внаслідок неправомірних дій окремих керівників, реалізації товарів, робіт та послуг за заниженими цінами, безплатного надання в оренду природних і матеріальних ресурсів тощо бюджетами усіх рівнів, бюджетними установами та організаціями, підприємствами втрачена можливість отримати належні їм доходи в сумі майже 1,3 млрд. грн. (у тому числі бюджетами – більше 440,2 млн. грн.). На понад 1,9 тис. об'єктів контролю встановлено більше 1,3 млрд. грн. незаконних і не за цільовим призначенням проведених витрат та недостач матеріальних і фінансових ресурсів (у тому числі майже 780,4 млн. грн. – по операціях з бюджетними коштами).

Структура порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів, виявлених органами Держаудитслужби за 2016 рік



Найбільш масштабними та розповсюдженими фінансовими порушеннями, які призвели в 2016 році до втрат ресурсів, були:

- реалізація суб'єктами господарювання товарів, робіт чи послуг (крім користування, оренди) безоплатно або за заниженими цінами (майже 351,8 млн. грн.);

- незаконні витрати внаслідок оплати завищеної вартості виконаних робіт та/або наданих послуг, а також завищення кількості чи вартості придбаних товарів (264,6 млн. грн.);

- ненарахування і неперерахування (неповне перерахування) надходжень до загального та спеціального (крім спецфонду бюджетних установ) фондів бюджету (майже 206,6 млн. грн.);

- ненарахування та неперерахування державними та комунальними підприємствами частини прибутку до бюджету (понад 156,9 млн. грн.);

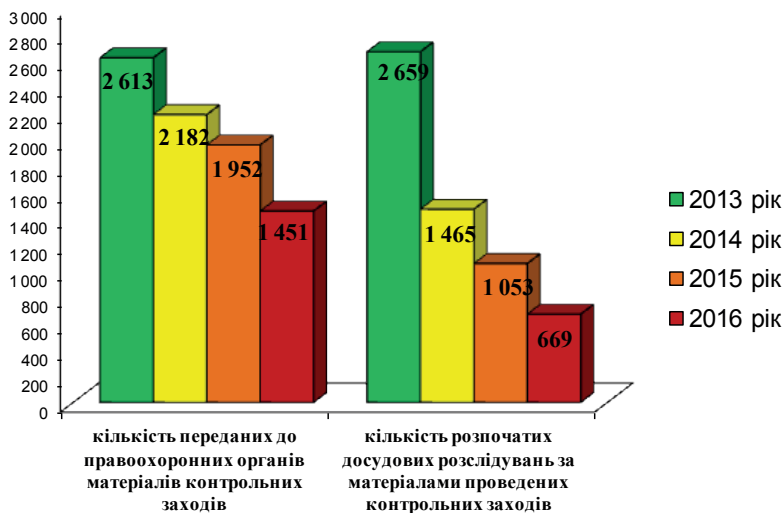
- незаконні виплати фізичним особам (компенсацій, допомоги, пільг та субсидій, пенсій, стипендій), в тому числі які не мали права на їх отримання або у завищених розмірах (понад 148,9 млн. грн.)¹.

Основними причинами таких порушень (як всі останні роки) представники ДАС називають низьку якість внутрішнього контролю та безвідповідальне ставлення з боку багатьох розпорядників бюджетних коштів та керівників підприємств, установ і організацій.

Для належного реагування на факти порушень до правоохоронних органів у 2016 році було передано понад 1,4 тис. ревізійних матеріалів, за результатами розгляду яких у 2016 році було розпочато 669 досудових розслідувань. Таким чином, у 2016 році обидва ці показники продовжили неухильно зменшуватися (див. діаграму).

1 Більш детально про найбільш поширені прояви фінансових порушень див.: Звіт про результати роботи Державної аудиторської служби України, її міжрегіональних територіальних підрозділів та управлінь за 2016 рік (Том 1) / ДАС // Офіційний сайт ДАС. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/128466>.

**Динаміка передачі матеріалів контрольних заходів,
проведених органами ДФІ/ДАС, до правоохоронних органів
протягом 2013-2016 років**



При цьому співвідношення кількості розпочатих досудових розслідувань до кількості переданих до правоохоронних органів матеріалів ревізій також продовжив зменшуватися та у 2016 році вже становив лише 46,1%.

У 2016 році за порушення фінансової дисципліни до *адміністративної відповідальності* (за статтями 164-2, 166-6, 164-12 і 164-14 КУпАП) притягнуто понад 5,4 тис. посадових осіб на загальну суму адміністративних штрафів майже 1,8 млн. грн. Цей показник продовжує щороку зменшуватися (у порівнянні з 2013 роком в чотири рази)¹. Крім того, за результатами діяльності ДФІ у 2016 році:

- притягнуто до дисциплінарної відповідальності 1081 осіб, з яких 134 звільнено із займаних посад (що вдвічі менше від попереднього року, у чотири рази менше від 2014 року та у 13 разів – у порівнянні з 2013 роком);

- подано до суду в інтересах держави 143 (у 2013 році – 1,2 тис.; у 2014 році – 918; у 2015 році – 576) позовів на суму понад 62,2 млн. грн. (у 2013 році цей показник був у 20 разів вищим);

- подано майже 1,7 тисячі висновків та пропозицій щодо застосування фінансових санкцій (це вдвічі менше у порівнянні з 2015 роком);

- понад 2,6 тис. (у 2014 році – 6,5 тис.) інформацій про результати конт-

¹ У 2013 році до такої відповідальності притягнуто 23,4 тис. посадових осіб на загальну суму адміністративних штрафів майже 6,5 млн. грн., а у 2014 – 15,4 тис. посадових осіб на загальну суму адміністративних штрафів 4,1 млн. грн.

рольних заходів, за результатами розгляду яких прийнято майже 2,2 тис. (у 2014 році – 5,1 тис.) управлінських рішень;

- надано понад 1,2 тис. (у 2014 році – 2 тис.) пропозицій (за результатами проведених у 2016 році аудитів), з яких понад 1,1 тисячі враховано (93,3%) та прийнято 272 (у 2014 році – 524) управлінських рішення¹.

Таким чином, у 2016 році всі ключові показники діяльності ДАС неухильно продовжували зменшуватися.

Протягом січня 2017 року проведено 283 контрольні заходи на підприємствах, в установах та організаціях різних форм власності. За результатами проведених контрольних заходів на 223 об'єктах контролю виявлено фінансових порушень, що призвели до втрат фінансових та матеріальних ресурсів, на загальну суму понад 373,8 млн. гривень².

З метою вжиття відповідних заходів до порушників фінансової дисципліни до правоохоронних органів протягом січня 2017 року передано 123 ревізійні матеріали. Своєю чергою правоохоронними органами у звітному періоді розпочато 52 досудових розслідування за матеріалами контрольних заходів, проведених органами ДАС.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ.

1. В Україні запроваджено зовнішній та внутрішній державний фінансовий контроль і аудит. Зовнішній фінансовий контроль і аудит наразі забезпечується, передусім, Парламентом та Урядом, а внутрішній – самими розпорядниками бюджетних коштів.

2. Від імені Парламенту зовнішній фінансовий контроль і аудит здійснює РП, яка в період з 22 жовтня 1996 р. по 31 грудня 2005 р., а також з 30 вересня 2010 р. по 5 жовтня 2013 р. мала контрольні повноваження лише в частині

1. Більш детальну інформацію про діяльність ДАС в 2016 році див: Звіт про результати роботи Державної аудиторської служби України, її міжрегіональних територіальних підрозділів та управлінь за 2016 рік (Том 1) / ДАС // Офіційний сайт ДАС. – Режим доступу: <http://www.dkr.gov.ua/kru/uk/publish/article/128466>.

2. Зокрема, внаслідок неправомірних дій окремих керівників, безоплатного надання в оренду природних і матеріальних ресурсів тощо бюджетами усіх рівнів, бюджетними установами, державними і комунальними підприємствами втрачено можливість отримати належні їм доходи на суму понад 233,6 млн. грн. (з них бюджетами – понад 11,2 млн. грн.), що складає 62,5% від загальної суми порушень при використанні державних і комунальних ресурсів.

Незаконне витрачання ресурсів при виконанні державних цільових програм, оплаті отриманих товарно-матеріальних цінностей, ремонтно-будівельних робіт, спожитих комунальних послуг, виплаті заробітної плати тощо встановлено на суму майже 113,4 млн. грн. (в тому числі бюджетних ресурсів – майже 57,6 млн. грн.), що становить 30,4% від виявлених порушень при використанні ресурсів держави.

Нецільове витрачання державних ресурсів виявлено на суму понад 24,9 млн. грн. (з них майже 6,3 млн. грн. – кошти державного бюджету та понад 18,6 млн. грн. – кошти місцевих бюджетів), що становить 6,7% від виявлених порушень за операціями з бюджетними коштами, державним і комунальним майном.

використання коштів державного бюджету. У період з 1 січня 2006 р. по 29 вересня 2010 р., а також з 6 жовтня 2013 р. до теперішнього часу РП наділена контрольними повноваженнями в частині як використання коштів державного бюджету, так і їх надходження.

Останню обставину варто оцінити позитивно, оскільки відсутність фінансового контролю за надходженнями до державного бюджету значно зменшує ефективність його наповнення. Необхідність такого контролю підтверджують й щорічні звіти РП, яка з кожним роком все більше виявляє порушень в цій сфері та вживає заходів до їх усунення (зокрема, лише у 2015 році виявлено таких порушень на 10 млрд. грн.).

3. 2 липня 2015 року Парламентом прийнято новий Закон «Про Рахункову палату», який ґрунтується на нормах Конституції, враховує загальновизнані міжнародні стандарти зовнішнього аудиту державних фінансів, найкращу практику зарубіжних країн. За умов належної імплементації положень Закону діяльність РП має стати більш прозорою і відкритою для громадськості, а дієвість її контрольних заходів повинна принципово покращитися.

4. Попри багаторічні нарікання з боку міжнародних експертів на неприйнятну ситуацію в частині моніторингу публічних фінансів місцевих органів влади ситуація в цій сфері залишається незмінною й понині. Наразі такий моніторинг здійснює ДАС, яка як ЦОВВ, діяльність якого координується безпосередньо Урядом, не може бути незаангажованою у відповідних питаннях.

Відтак, у найближчій перспективі бажано розробити пакет законодавства, спрямований на реалізацію пропозицій GRECO в цій сфері. Найбільш ефективний шлях реалізації цих рекомендацій лежить через системні зміни до ст. 98 Конституції, норм Закону «Про рахункову палату», Положення про Державну аудиторську службу України тощо. Альтернативний спосіб вирішення проблеми – створення окремого незалежного органу з функцією моніторингу публічних фінансів на місцевому рівні. Задля цього має бути прийнято спеціальний закон (про ЦОВВ зі спеціальним статусом), внесено відповідні зміни в бюджетне законодавство, а також визначено (у т.ч. в постанові Уряду «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. №442), що жоден орган (у т.ч. КМ) не наділений правом спрямовувати та координувати його діяльність.

5. Попри те, що ВР повинна була призначити новий склад РП ще до 10 жовтня 2015 р., її не сформовано досі. Одна з основних причин – зволікання з ініціацією цього питання Головою Парламенту А. Парубієм.

Для забезпечення ефективного функціонування РП та забезпечення незалежного зовнішнього фінансового контролю державних фінансів Парламент має якнайшвидше сформувати новий склад РП з числа професійних та доброчесних претендентів на відповідні посади.

6. Як показує аналіз діяльності РП у 2012–2015 роках, попри поступове зменшення кількості здійснених контрольно-аналітичних та експертних заходів, а також об'єктів перевірки загальна сума порушень бюджетного законодавства, а також неефективного використання коштів Державного бюджету стає все більшою (з 12,9 млрд. грн. у 2012 році до 22,7 млрд. грн. у 2015 році). Така ситуація насторожує, адже говорить про те, що ситуація в цій сфері поки що суттєво не покращується.

7. Системний аналіз звітів РП за 2012–2015 роки зумовлює висновок про те, що переважна більшість порушень бюджетного законодавства, а також проявів неефективного управління і використання державних коштів мають системний характер і повторюються із року в рік. Все це свідчить про низьку ефективність тих заходів, яких вживає РП.

Однією з причин низької ефективності діяльності РП може бути і те, що, виявивши за чотири роки (2012–2015 роки) тисячі різних порушень, РП передала до правоохоронних органів (зокрема, ГП) лише 94 матеріалів. Щоправда, починаючи з 2014 року ситуація почала поступово покращуватися (з кожним роком кількість переданих матеріалів збільшується майже вдвічі).

8. У найближчій перспективі РП бажано:

- збільшити щорічну кількість контрольно-аналітичних та експертних заходів, а також об'єктів перевірки;
- проаналізувати ефективність вживаних заходів у попередні роки і на основі цього аналізу передбачати в майбутньому житті більш дієвих заходів;
- більш точно встановлювати всі обставини правопорушення, визначати винних у цьому осіб і за наявності до того підстав передавати відповідні матеріали до правоохоронних органів з метою притягнення винних до юридичної (зокрема, кримінальної) відповідальності.

9. Починаючи з 2013 року як кількість контрольних заходів, що здійснювався ДФІ/ДАС, так і рівень щорічного охоплення перевіркою підконтрольних установ постійно зменшувалися. Станом на кінець 2016 року ці показники зменшилися майже в 10 разів. Так само неухильно зменшуються обсяги використання коштів, охоплених такими перевітками.

Кількість виявлених ДФІ/ДАС фінансових правопорушень із року в рік зменшується, що призводить до зменшення й усіх інших показників, пов'язаних із цим фактом (кількості ревізійних матеріалів, переданих до правоохоронних органів, кількості розпочатих досудових розслідувань, кількості позовів, кількості осіб, притягнутих до адміністративної та дисциплінарної відповідальності, тощо). Утім, деякі показники діяльності ДФІ/ДАС знижуються і незалежно від загального зменшення сфери охоплення державного фінансового контролю. Наприклад, у 2016 р. співвідношення кількості розпочатих досудових розслідувань до кількості переданих до правоохоронних органів матеріалів ревізій знизилося до ганебно низького рівня – 46,1%.

10. У контексті діяльності ДАС найближчим часом необхідно:

1) позбавити його повноважень щодо здійснення державного фінансового контролю за надходженнями та використанням коштів державного і місцевих бюджетів;

2) суттєво інтенсифікувати його діяльність (за кількістю об'єктів і контрольних заходів);

3) забезпечити високий рівень якості та реалізації ревізійних й інших матеріалів фінансового контролю.

2.3.5. Публічні закупівлі

Відповідність законодавства про державні закупівлі міжнародним стандартам

25 грудня 2015 р. прийнято Закон «Про публічні закупівлі». Протягом року він зазнав окремих змін. У його розділі IX «Прикінцеві та перехідні положення» встановлено, що він вводиться в дію з 1 квітня 2016 р. для ЦОВВ та замовників, що здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, і з 1 серпня 2016 р. – для всіх замовників за бюджетні кошти, у випадку, якщо вартість предмета закупівлі перевищує: а) для замовників – 200 тис. грн. (товари, послуги), 1,5 млн. грн. (роботи); б) для замовників, що здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання – 1 млн. грн. (товари, послуги), 5 млн. грн. (роботи).

Законом визначено правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт та послуг для потреб держави і територіальних громад. Метою прийняття Закону було забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної корупції на ринку товарів, послуг та робіт.

Законом визначено правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт та послуг для потреб держави і територіальних громад. Метою прийняття Закону було забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної корупції на ринку товарів, послуг та робіт. На відміну від Закону «Про здійснення державних закупівель» від 1 червня 2010 р., в Законі «Про публічні закупівлі» закладено фундамент для повноцінного функціонування системи закупівель через проведення електронного аукціону, який полягає у повторювальному процесі пониження цін або приведених цін з урахуванням показників інших критеріїв оцінки за математичною формулою, визначеною в методиці оцінки, що проводиться у три етапи в інтерактивному режимі реального часу. На забезпечення імплементації норм, закладених в Законі «Про публічні закупівлі», згодом прийнято:

1) постанови КМ:

- «Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків» від 24 лютого 2016 р. №166;

- «Про встановлення розміру плати за подання скарги» від 23 березня 2016 р. №291;

2) накази Мінекономрозвитку:

- «Про затвердження Примірного положення про тендерний комітет або уповноважену особу (осіб)» від 30 березня 2016 р. №557;

- «Про затвердження форм документів у сфері публічних закупівель» від 22 березня 2016 р. №490;

- «Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі» від 18 березня 2016 р. №477;

- «Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі» від 17 березня 2016 р. №454;

- «Про затвердження примірної тендерної документації» від 13 квітня 2016 р. №680;

3) наказ державного підприємства «Зовнішторгвидав України» (наразі – ДП «Прозорро») від 13 квітня 2016 р., яким затверджено «Порядок здійснення допорогових закупівель», які можуть здійснюватися відповідно до Закону «Про публічні закупівлі».

Як наслідок, з 1 серпня 2016 р. повноцінно використовується електронна система публічних закупівель ProZorro. При цьому існують певні винятки, як-от компанії з державною часткою у статутному чи акціонерному капіталі, що використовують власні обігові кошти. Утім, окремі з них все ж задіяли систему ProZorro, серед цих компаній – ПАТ «Укргазвидобування», ПАТ «Ощадбанк» тощо.

Підставами для реформування сфери публічних закупівель стали кілька причин, які викривляли ефективність використання бюджетних коштів. Для прикладу, згідно з даними зі звіту Рахункової палати за 2013 рік, застосування замовниками процедур закупівлі в одного учасника збільшувалося: 35% у 2012 р. та понад 45% у 2013 р. При цьому частка державних коштів, витрачених за неконкурентною процедурою, у 2012 році становила понад 56%, а в 2013 році – близько 40%.

Як наслідок, у попередньому Альтернативному звіті з оцінки ефективності державної антикорупційної політики¹ було зроблено висновок, що кошти з Державного бюджету України використовувались не прозоро та неефективно, збільшуючи корупційні ризики і створюючи умови для зловживань.

1 Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / Р.Г. Рябошапка, О.С. Хмара, А.В. Кухарук, М.І. Хавронюк, О.В. Калітенко; За заг. ред. А.В. Волошиної. – К., 2015. – 268 с. – Режим доступу: http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/docs/shadow_report_ant Corruption_policy_ti_ukraine.pdf

В 2015 р. розмір витрачених через процедури державних закупівель бюджетних коштів сягнув 295 млрд. грн. (або 14,6% ВВП), у 2016 році – 278 млрд. грн. (11,6% ВВП).

За оцінкою проекту ЄС «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС»¹, реформа публічних закупівель мала досягти трьох **основних цілей**:

1) максимально можливе переведення процедур закупівель з «паперового» в «електронний» режим, що практично мінімізує можливість прямого спілкування між замовниками та учасниками в період проведення процедури. Це майже повністю реалізовано, окрім переговорної процедури, в якій все ще залишається можливість безпосереднього контактування між учасниками процесу закупівель. Концепція ґрунтується на використанні системи електронних закупівель, що включає централізовану базу даних та авторизовані Мінекономрозвитку електронні майданчики;

2) посилення антикорупційного ефекту через запровадження процедури автоматичного електронного оцінювання тендерних пропозицій та електронного аукціону, а також спрощення та підвищення інформаційної прозорості публічних закупівель;

3) наближення національного законодавства до передових міжнародних практик у сфері закупівель, визнаних державами-членами ЄС.

Експерти проекту ЄС «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС» у грудні 2016 р. деталізували вимоги щодо кожної зі згаданих цілей:

1) *переведення процедур з «паперового» в «електронний» режим:*

- визначення спеціальних термінів у ст. 1 Закону «Про публічні закупівлі» («авторизований електронний майданчик», «веб-портал Уповноваженого органу з питань закупівель», «електронна система закупівель», «приведена ціна», «система хмарних обчислень» тощо);

- вимоги до стандартів безпеки електронної системи закупівель, а також право КМ при необхідності встановлювати додаткові вимоги до системи електронних закупівель;

- обмін інформацією між замовником та постачальником має відбуватися виключно в електронній формі через систему електронних закупівель;

- скарги проти рішень замовників можуть подаватися до АМК виключно в електронному вигляді через електронну систему закупівель та авторизовані майданчики;

- всі тендерні пропозиції повинні подаватися в електронному вигляді: передбачено певні вимоги до електронного подання (ст. 25 Закону);

1 Проект Європейського Союзу «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС». – Режим доступу: <http://eupublicprocurement.org.ua/>

- новий підхід до розкриття тендерних пропозицій (електронне розкриття та перехід до оцінювання і аукціону);

- електронне оцінювання та аукціон; коли вартість договору є нижчою за порогові значення, встановлені ч. 4 ст. 10 (фактично такі, що застосовні у ЄС), оцінювання відповідності пропозицій здійснюється після завершення електронного аукціону;

2) спрощення та підвищення ефективності публічних закупівель:

- процедура електронного оцінювання передбачає, що оцінювання всіх тендерних пропозицій відбувається у форматі електронного аукціону;

- електронний аукціон як метод автоматичного оцінювання з урахуванням ціни як єдиного критерію або ціни в поєднанні з іншими критеріями (інші можливі критерії повинні бути виражені замовником через формулу «приведеної ціни»);

- «технічне» перенесення положень «закону про особливості» до «закону про публічні закупівлі»;

- обмеження щодо дозволених засобів забезпечення тендерних пропозицій – лише у вигляді гарантій, що відображає найбільш поширену закупівельну практику, за якою замовники вимагають забезпечення учасниками своїх тендерних пропозицій;

- скасування трьох видів процедур закупівель – процедури двоступеневих торгів, попередньої кваліфікації та запиту цінових пропозицій. Статистика свідчить, що принаймні дві перші процедури закупівель застосовувались україною рідко;

- скасування кваліфікаційного критерію «наявність фінансової спроможності»;

- скорочення строку розгляду скарг удвічі (з 30 до 15 робочих днів);

- введення посади Уповноваженої особи з публічних закупівель як альтернативи тендерним комітетам та скасування обов'язкового створення тендерних комітетів;

3) наближення національного законодавства до передових міжнародних практик:

- впровадження поняття «централізовані закупівельні організації» як спроба підтримати розвиток централізованих закупівель шляхом удосконалення правової бази;

- для закупівель вартістю нижче порогових значень, встановлених законом, встановлені певні вимоги, зокрема в частині дотриманням принципів, встановлених законом, а також оприлюднення їх результатів;

- встановлено порогові значення, що відповідають вимогам Директив ЄС про публічні закупівлі, а також різні процедурні норми для укладення договорів, вартість яких перевищує ці порогові значення. Це є спробою створити «дуалістичну систему» публічних закупівель («суто національні» процедури

закупівлі передбачатимуть повну посткваліфікацію після проведення електронного аукціону, а ті, що перевищують порогові значення, прийняті в ЄС, – оцінювання відповідності тендерних пропозицій перед проведенням аукціону);

- скасування суперечливої підстави для відмови в участі у процедурі закупівлі учасникам, що зареєстровані в офшорних зонах. Це пов'язано з ризиком дискримінації іноземних учасників;

- запровадження процедури конкурентного діалогу;

- скасування вимоги до опублікування оголошень про проведення процедури закупівлі та підстави для застосування переговорної процедури: тепер переговорна процедура закупівлі в Україні прирівняна до переговорної процедури, передбаченої Директивами ЄС про публічні закупівлі, що не вимагає опублікування попереднього оголошення про її проведення;

- закупівлі у сферах оборони, національної безпеки й антитерористичних операцій в особливий період регулюються спеціальним законом.

Що ж до відповідності Закону «Про публічні закупівлі» стандартам Європейського Союзу, то експерти вищезгаданого проекту ЄС відмічають наступне:

1) у ст. 12 Закону «Про публічні закупівлі» передбачено три процедури закупівлі: відкриті торги, конкурентний діалог та переговорна процедура. Проте, згідно з вимогами Угоди про Асоціацію України з ЄС, вітчизняне законодавство має запровадити процедуру торгів з обмеженою участю (до 2018 р.) та інноваційне партнерство (до 2022 р.);

2) наразі Законом «Про публічні закупівлі» збільшено вагу цінового критерію присудження контракту з 50% до 70%, хоча встановлення подібних мінімальних значень не зовсім відповідає вимогам профільних директив ЄС;

3) концепція автоматизованого оцінювання тендерних пропозицій, запроваджена Законом «Про публічні закупівлі», значно відрізняється від підходу, який зазвичай застосовується в ЄС;

4) Законом «Про публічні закупівлі» не передбачено кваліфікаційного критерію «наявність фінансової спроможності»;

5) Законом «Про публічні закупівлі» передбачено ухвалення підзаконного акту, який би регулював моніторинг закупівель, проте станом на грудень 2016 р. цей акт відсутній.

Застосування антикорупційних процедур та контроль за здійсненням державних закупівель (в т.ч. проведення уповноваженими органами перевірок державних закупівель, кількість виявлених порушень, застосованих санкцій, матеріалів, переданих до правоохоронних органів та результати їх розгляду)

Останні статистичні дані, розміщені на аналітичному порталі BI.ProZorro¹,

1 Інструмент, який дозволяє відстежувати всі оголошені тендери та використовуючи різні критерії аналізу, виводити статистичні дані. – Режим доступу: bi.prozorro.org

свідчать про таку тенденцію використання електронної системи публічних закупівель:

Кількість процедур закупівель	662,66 тис.
Загальна очікувана вартість закупівель	475,93 млрд. грн.
Економія коштів	17,26 млрд. грн.
Кількість організаторів	24,73 тис.
Кількість учасників	88,38 тис.
Пропозицій на торги	2,45 учасника на одні торги

Згідно з офіційною відповіддю АМК¹, з моменту запровадження системи електронних закупівель ProZorro у квітні 2016 р. зареєстровано близько 1845 скарг від учасників торгів, а також прийнято близько 2418 рішень.

Як повідомила Держаудитслужба, органи державного фінансового контролю у 2015 р. дослідили питання дотримання вимог законодавства при здійсненні державних закупівель під час проведення 1382 контрольних заходів (з них 117 – перевірки державних закупівель, 1265 – ревізії), а у 2016 р. – під час 932 заходів (154 перевірок і 778 ревізій).

За результатами контрольних заходів Держаудитслужби та її міжрегіональними територіальними органами: у 2015 р. установлено 1278 порушень законодавства у сфері закупівель на загальну суму 11,3 млрд. грн., складено 828 протоколів за ст. 164-14 КУпАП, до правоохоронних органів передано 199 матеріалів, за 72 з них відкрито кримінальні провадження; у 2016 р. установлено 1090 порушень законодавства у сфері закупівель на загальну суму 13,2 млрд. грн., складено 319 протоколів за ст. 164-14 КУпАП; до правоохоронних органів передано 163 матеріали, за 42 відкрито кримінальні провадження.

Виявлені у 2015–2016 роках **найпоширеніші порушення** у цій сфері:

- невідповідність тендерної документації замовника вимогам законодавства;
- допущення до оцінки пропозиції учасників, які не відповідають умовам тендерної документації та вимогам законодавства;
- безпідставне відхилення більш економічно вигідних пропозицій учасників торгів;
- неопритулювання або порушення порядку оприлюднення інформації на веб-порталі уповноваженого органу;
- безпідставне застосування переговорної процедури закупівлі;
- проведення закупівлі без застосування визначеної законодавством процедури.

1 Лист-відповідь Антимонопольного комітету України №100-29/03/465 від 16.01.2017.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ.

1. Навіть зважаючи на те, що публічні закупівлі зазнали значних змін за останні кілька років, зазначена сфера й досі залишається полем для неефективного використання коштів державного та місцевих бюджетів. Найбільшою проблемою є допорогові торги, на яких без конкурентної процедури в ручному режимі роздаються мільярди гривень. Особлива активізація замовників спостерігається наприкінці року (листопад – грудень). Це підтверджує недовість встановлених лімітів (200 тис. грн. – для товарів і послуг, 1,5 млн. грн. – для робіт).

МЕРТ наразі працює над вдосконаленням законодавства та збирається зменшити згадані ліміти через внесення до ВР законопроекту.

2. Проблема є неучасть великої кількості постачальників в електронних торгах: важко назвати задовільною кількість пропозицій, яка становить 2,45 учасника на одні торги.

Лише у разі оптимізації «порогів» при закупівлі та активізації постачальників можна розраховувати на зменшення корупційної складової під час проведення торгів та підвищення ефективності використання публічних коштів.

Запровадження змін, що містяться в Законі «Про публічні закупівлі», сприятимуть гармонізації вітчизняного законодавства із законодавством ЄС згідно з вимогами Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС¹, а також Стратегією реформування системи публічних закупівель («дорожньої карти»)², затвердженої КМ в лютому 2016 р. Стратегією також передбачено подальше вдосконалення законодавства, а тому існує потенційна можливість внести потрібні зміни до Закону «Про публічні закупівлі» для приведення його у відповідність до Директив ЄС у сфері публічних закупівель.

3. В подальшому необхідно:

1) продовжити реформування системи публічних закупівель на основі регулярної оцінки застосування нового Закону «Про публічні закупівлі», зводячи до мінімуму застосування неконкурентних процедур. Водночас гарантувати, що будь-які зміни до цього Закону підлягають розгляду в Парламенті лише після консультацій з громадськістю та міжнародними експертами;

2) охопити всі процедури закупівель, передбачених Законом «Про публічні закупівлі», за допомогою електронної системи публічних закупівель ProZorro;

3) посилити антикорупційний ефект через запровадження процедури авто-

1 Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011

2 Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 №175-р «Про Стратегію реформування системи публічних закупівель (“дорожню карту”)». – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80>

матичного електронного оцінювання тендерних пропозицій та електронного аукціону;

4) організовувати регулярні тренінги для представників бізнесу та співробітників органів публічної влади щодо здійснення публічних закупівель на центральному і місцевому рівнях;

5) наблизити національне законодавство у сфері закупівель до передових міжнародних практик, визнаних державами-членами ЄС.

2.3.6. Доступ до інформації

Відповідність законодавства про доступ до інформації міжнародним стандартам

Станом на 1 січня 2017 р. в Україні прийняті сучасні законодавчі норми стосовно реалізації права доступу до публічної інформації. **Закон «Про доступ до публічної інформації»**, прийнятий у 2011 р., передбачає порядок здійснення та забезпечення права кожного громадянина на доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні суб'єктів владних повноважень (розпорядників публічної інформації), та інформації, що становить суспільний інтерес.

Цей Закон на момент прийняття був одним з наймодернових законодавчих актів Європи, що регулював доступ до публічної інформації. Він визначив ефективний механізм гарантування реалізації громадянами відповідних прав, процедуру доступу та способи отримання інформації, методи оскарження неправомірної відмови у наданні інформації.

Наступним кроком до запровадження повноцінної реалізації права на доступ до публічної інформації стало прийняття у березні 2014 р. Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію».

Цим Законом визначено суб'єкта парламентського контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, передбачено відкритий доступ громадян до пленарних засідань ВР та засідань сесій місцевих рад і профільних комісій, до матеріалів генеральних планів населених пунктів. Окрім цього, закріплено право громадян на отримання статистичної інформації, змінено підхід до встановлення грифу «Для службового користування» тощо.

Кількість скарг до суду (у т.ч. задоволених та скарг, в задоволенні яких відмовлено)

Згідно з даними¹ Уповноваженого Верховного Ради України з прав людини, у 2016 р. до нього надійшло 2 606 звернень зі скаргами на порушення права на

1 Лист-відповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини №2/13-002103/17/31-100 від 01.03.2017.

доступ до публічної інформації, в яких повідомлялося про 2 188 порушень ОДВ та ОМС права на доступ до публічної інформації. Інформації щодо кількості поданих запитів про доступ до публічної інформації, задоволених запитів і запитів, в задоволенні яких було відмовлено, немає.

За інформацією станом на 27 лютого 2017 р., представниками Уповноваженого та уповноваженими посадовими особами Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у 2016 р. складено 273 протоколи про адміністративні правопорушення за порушення вимог Закону «Про доступ до публічної інформації», з них 221 протокол – щодо посадових осіб ОДВ та ОМС. Згідно з Порядком оформлення матеріалів про адміністративні провадження (наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 16.02.2015 р. №3/02-15), усі протоколи та інші матеріали справ про адміністративні правопорушення були надіслані для розгляду до місцевих судів. Рішеннями місцевих судів накладено стягнення в 23 справах про згадані правопорушення.

Варто також згадати про відкритість інформації стосовно складу майна, доходів, активів, корпоративних прав, готівкових коштів та зобов'язань фінансового характеру публічних службовців усіх рівнів.

Закон «Про запобігання корупції» передбачив функціонування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. В реєстрі знаходиться інформація про майновий стан публічних посадових осіб, що мають зобов'язання вносити до нього свої електронні декларації.

З 1 вересня по 30 жовтня 2016 р. відбувся «перший етап» електронного декларування статків публічних службовців. Близько 107 000 декларантів внесли свої дані до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування¹.

Згідно з даними Звіту² про хід і результати виконання програми діяльності Кабінету Міністрів України у 2016 році, до Реєстру свої дані за 2015 рік подали:

- особи, які займають посади державної служби категорії «А» та «Б» – 65 642;
- посадовці місцевого самоврядування – 1 053;
- судді – 7 019; прокурори – 10 198; слідчі – 11 078;
- народні депутати України – 418;
- посадовці Кабінету Міністрів України – 78;
- кандидати на відповідні посади – 2 276.

Крім того, подано 746 повідомлень про зміни у майновому стані.

У 2017 р. буде відкрито доступ про майновий стан близько 2 млн. громадян,

1 Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. – Режим доступу: <https://public.nazk.gov.ua/>

2 Звіт про хід і результати виконання програми діяльності Кабінету Міністрів України у 2016 році. – Режим доступу: www.kmu.gov.ua/document/249740115/GOVERNMENT_REPORT_2016.pdf

адже публічні службовці зобов'язані декларувати не тільки свої, а й активи членів своїх родин.

Станом на 1 квітня 2017 р. в Реєстрі:

- зареєстровано користувачів – 1 026 362
- всього подано декларацій – 1 188 149
- всього подано документів з 01.01.2017 по 31.03.2017 – 1 051 994, з них:
- щорічна декларація за 2016 рік – 842 090, з них особами, які займають відповідальне становище – 101 935 (див. Табл. 6)¹.

Таблиця 6. Кількість декларацій, поданих особами, які займають відповідальне становище

Відповідальне становище	Кількість поданих документів
Президент України, Прем'єр міністр України, член Кабінету Міністрів України, перший заступник або заступник міністра	117
член Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету України, Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голова Фонду державного майна України, його перший заступник або заступник, член Центральної виборчої комісії	62
член, інспектор Вищої ради правосуддя, член, інспектор Вищої кваліфікаційної комісії суддів України	109
народний депутат України, уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Директор Національного антикорупційного бюро України, Генеральний прокурор, його перший заступник та заступник, Голова Національного банку України, його перший заступник та заступник, член Ради Національного банку України	11213
Секретар Ради національної безпеки і оборони України, його перший заступник та заступник	6
Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим, його перший заступник та заступник	3
радник або помічник Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України	21
особи, посади яких належать до посад державної служби категорії «А» або «Б»	61 261
особи, посади яких частиною першою статті 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» віднесені до першої - третьої категорій	2 644

1 Орієнтовна кількість документів, поданих до Реєстру Станом на 00:00 1 квітня 2017 року / НАЗК // Офіційний веб-сайт НАЗК. – 17 лютого 2017 р. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/oriyentovna-kilkist-dokumentiv-podanyh-do-reyestru-standom-na-0000-1-kvitnya-2017-roku>

судді, прокурори і слідчі, керівники, заступники керівників державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України	17 997
керівники, заступники керівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, юрисдикція яких поширюється на територію однієї або кількох областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва або Севастополя	1 753
керівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міста республіканського в Автономній Республіці Крим або обласного значення, району в місті, міста районного значення	2 613
Керівник, заступник керівника державного органу, апарату або самостійного структурного підрозділу державного органу, юрисдикція якого поширюється на всю територію України	1 921
Військові посадові особи вищого офіцерського складу	2 215
Всього	101 935

Згідно із ч. 1 ст. 60 *Закону «Про запобігання корупції»* багатьом категоріям осіб, згаданих в цьому Законі, забороняється: 1) відмовляти фізичним або юридичним особам в інформації, надання якої цим фізичним або юридичним особам передбачено законом; 2) надавати несвоєчасно, недостовірну чи не в повному обсязі інформацію, яка підлягає наданню відповідно до закону.

Також цим Законом (ч. 2 ст. 60) передбачено, що не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом інформація про:

1) розмір, види благодійної та іншої допомоги, що надається фізичним та юридичним особам чи одержується від них публічними службовцями, або державними органами, органами місцевого самоврядування;

2) розміри, види оплати праці, матеріальної допомоги та будь-яких інших виплат з бюджету публічними службовцями, а також одержані цими особами за правочинами, які підлягають обов'язковій державній реєстрації, а також подарунки, які регулюються цим Законом;

3) передачу в управління належних особам підприємств та корпоративних прав, що здійснюється в порядку, передбаченому вказаним Законом;

4) конфлікт інтересів публічних службовців та заходи з його врегулювання.

Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів» передбачено доступ громадян до даних Державного реєстру речових прав на нерухоме майно¹ та розкриття інформації про кінцевих вигодоодержувачів (бенефіціарів) юридичних осіб.

Важливим кроком стало прийняття у 2015 р. *Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної у формі відкритих*

1 Державний реєстр речових прав на нерухоме майно. – Режим доступу: https://kap.minjust.gov.ua/services?product_id=1

даних», яким передбачено оприлюднення публічної інформації у форматі відкритих даних на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних¹.

Наразі на згаданому веб-порталі можна знайти майже 12 тис. наборів даних від 1164 розпорядників інформації. Здійснено розподіл на такі сфери: транспорт (169 наборів даних), держава (4295 н.д.), фінанси (1781 н.д.), юстиція (898 н.д.), податки (1582 н.д.), екологія (172 н.д.), будівництво (253 н.д.), земля (265 н.д.), сільське господарство (218 н.д.), охорона здоров'я (1036 н.д.), соціальний захист 1054 (н.д.), освіта і культура (693 н.д.), молодь та спорт (192 н.д.), стандарти (95 н.д.), економіка (409 н.д.).

Проте кількість інформації, що міститься на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних, не те, що не може вважатися достатньою, її важко навіть назвати в певній мірі репрезентативною. Тому згаданий веб-портал має наповнюватися на постійній основі ОДВ та ОМС.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ.

1. Починаючи з 2011 р., вітчизняне законодавство стосовно доступу до публічної інформації рухається в бік європейських практик, де кожен громадянин має якнайширші можливості для реалізації відповідних прав. Новим етапом щодо імплементації західних практик став період з 2014 р., коли після втечі экс-президента В. Януковича було прийнято ряд законодавчих новел, які значно покращили можливість доступу до публічної інформації, наприклад стосовно формату відкритих даних.

Як наслідок, цей рух сприяє реалізації відповідних прав та збільшує поінформованість щодо діяльності органів публічної влади, а тому – дозволяє підвищити контроль за ними.

Досі не до кінця врегульовано питання контролю за порушеннями, які відбуваються у відповідній сфері, неналежного додержання законодавства про доступ з боку органів влади та їх посадових осіб, необґрунтованих відмов у доступі до публічної інформації чи ігноруванні обов'язку оприлюднювати релевантну інформацію.

2. В подальшому необхідно:

- 1) чітко встановити незалежний орган публічної влади з моніторингу дотримання вимог законодавства про доступ до публічної інформації;
- 2) продовжити наповнення Єдиного державного порталу відкритих даних;
- 3) забезпечити верифікацію зазначеної у державному реєстрі інформації про кінцевих вигодоотримувачів юридичних осіб;
- 4) забезпечити належний доступ до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, наповнивши його даними з місцевих бюро технічної інвентаризації;

1 Єдиний державний веб-портал відкритих даних. – Режим доступу: <https://data.gov.ua>

5) передати Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення, до НАЗК, який повинен його адмініструвати.

2.3.7. Запобігання корупції в приватному секторі

Відповідність законодавства щодо запобігання корупції в приватному секторі міжнародним стандартам

Процедури запобігання корупції у приватному секторі вперше запроваджені в Україні з прийняттям Закону «Про запобігання корупції» у 2014 р, де на основі міжнародних стандартів було визначено базові поняття і принципи превенції корупційних діянь в недержавній сфері.

Питанню запобігання корупції у приватному секторі присвячено Розділ X Закону, де визначені загальні засади **запобігання корупції у діяльності юридичних осіб**, охарактеризовано створення антикорупційних програм та вимоги до них, визначено правовий статус особи, відповідальної за виконання антикорупційної програми (далі – Уповноважений).

Законом «Про запобігання корупції» передбачено базові складові системи запобігання корупції у приватному секторі. Серед них:

1) юридичні особи забезпечують розробку та реалізують антикорупційні заходи;

2) посадові особи або засновники юридичної особи забезпечують регулярну оцінку корупційних ризиків і здійснюють відповідні антикорупційні заходи;

3) юридичними особами може розроблятися антикорупційна програма (комплекс правил, стандартів і процедур щодо виявлення, протидії та запобігання корупції у діяльності юридичної особи);

4) співробітники юридичних осіб, де прийнята антикорупційна програма, зобов'язані дотримуватися встановлених стандартів доброчесності та антикорупційних обмежень;

5) антикорупційні програми юридичних осіб можуть включати:

- сферу застосування та коло осіб, на які поширюються її положення;
- вичерпний перелік та опис антикорупційних заходів, стандартів, процедур та порядок їх виконання;
- норми професійної етики працівників;
- права і обов'язки працівників та засновників юридичної особи стосовно запобігання корупції;
- права і обов'язки Уповноваженого як посадової особи, відповідальної за запобігання корупції, та підпорядкованих йому працівників;
- порядок регулярного звітування Уповноваженого перед засновниками

юридичної особи; порядок здійснення належного нагляду, контролю та моніторингу за дотриманням антикорупційної програми;

- умови конфіденційності інформування Уповноваженого працівниками про факти підбурення їх до вчинення корупційного правопорушення або про вчинені іншими працівниками чи особами корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень;

- процедури захисту працівників, які повідомили інформацію про корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення;

- процедуру інформування Уповноваженого працівниками про виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів, а також порядок врегулювання виявленого конфлікту інтересів;

- порядок проведення індивідуального консультування Уповноваженим працівників юридичної особи з питань застосування антикорупційних стандартів та процедур;

- порядок проведення періодичного підвищення кваліфікації працівників у сфері запобігання корупції;

- застосування заходів дисциплінарної відповідальності до працівників, які порушують положення антикорупційної програми;

- порядок вжиття заходів реагування щодо виявлених фактів корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень;

- порядок внесення змін до антикорупційної програми тощо;

б) керівник юридичної особи, де затверджена антикорупційна програма, визначає серед співробітників Уповноважену особу з антикорупційних питань, яка відповідає за реалізацію цієї програми.

2 березня 2017 р. НАЗК своїм рішенням затвердило Типову антикорупційну програму юридичної особи¹. Типова антикорупційна програма юридичної особи розроблялася спільно з представниками експертного середовища та ПРООН.

Як зазначило керівництво НАЗК², її імплементація дозволить удосконалити комплаєнс-політику юридичних осіб, спрямовану на запобігання та попередження вчинення їх працівниками корупційних чи пов'язаних з корупцією правопорушень, а також на забезпечення відповідності діяльності юридичної особи вимогам антикорупційного законодавства.

Крім того, запровадження антикорупційних програм юридичними особами на основі Типової програми дозволить впровадити систему комплаєнс-контролю за дотриманням їх працівниками нормативно-правових актів, внутрішніх процедур і правил у сфері антикорупційної діяльності.

1 Див. новина на веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/nacionalne-agentstvo-zatverdilo-typovu-antikorupciynu-programu-yurydychnoyi-osoby>

2 Там само.

**Практика застосування заходів із запобігання корупції
в приватному секторі, у т.ч. кодексів поведінки, антикорупційних
програм, внутрішнього контролю, створення умов для повідомлень
про правопорушення та захисту викривачів**

Станом на сьогодні в Україні ще не напрацьовано стійких антикорупційних комплаєнс-практик. З часом ці процедури наберуть все більшої популярності в бізнес-середовищі, що в майбутньому дасть неабиякий вплив на зниження корупційних складових у діяльності представників приватного сектору економіки України.

Проте на сьогодні можна констатувати певний інтерес¹ вітчизняних компаній до запровадження стандарту ISO 37001², що передбачає стандартизацію антикорупційних заходів у компаніях. В листопаді 2016 р. проведено першу міжнародну конференцію про шляхи боротьби з корупцією в приватному секторі під назвою «Антикорупційний комплаєнс в бізнесі: міжнародний досвід та українська практика».

На конференції модератором був Президент Американської Торгової Палати в Україні (ACC) А. Гундер, а ключовими спікерами – член НАЗК О. Скопич та представники провідних компанії України. Серед компаній, що працюють над запровадженням комплаєнс-практик: Baker&MacKenzie, DLA Piper, KPMG Ukraine, DTEK, CMS Cameron McKenna, «Київстар», «Ідея Банк», ЕРАР Україна, «Youcontrol».

Зрештою, це перший великий публічний захід, що організовувався Професійною асоціацією корпоративного управління (ПАКУ). Між тим, ПАКУ проводить корпоративні тренінги з впровадження стандарту ISO 37001, а також приділяє час іншим аспектам впровадження в компаніях антикорупційних програм та їх окремих елементів.

З 2014 р. за ініціативою Європейського банку реконструкції та розвитку в Україні запроваджено інститут *бізнес-омбудсмена*, основним завданням якого є сприяння боротьбі з корупцією та підвищення інвестиційної привабливості України, а також забезпечення більшої прозорості ведення бізнесу.

Постановою КМ від 26 листопада 2014 р. №691 затверджено Положення про Раду бізнес-омбудсмена³. Цей консультативно-дорадчий орган при Уряді в своїй діяльності керується законодавством України, а також Меморандумом про взаєморозуміння щодо підтримання української антикорупційної ініціативи від 12 травня 2014 р.⁴

1 Див. новина з міжнародної конференції про шляхи боротьби з корупцією в приватному секторі: «Антикорупційний комплаєнс в бізнесі: міжнародний досвід та українська практика». – К. – 15.11.2016. – Режим доступу: <http://platforma-msb.org/yak-vyglydaye-borotba-z-koruptsiyeyu-u-pryvatnomu-sektori/>

2 ISO 37001:2016. Anti-bribery management systems. Requirements with guidance for use. – Режим доступу: <https://www.iso.org/standard/65034.html>

3 Постанова КМ від 26.11.2014 №691 «Про утворення Ради бізнес-омбудсмена». – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/691-2014-%D0%BF>

4 Memorandum of Understanding for the Ukrainian Anti-Corruption Initiative. – May 12, 2014 – Режим

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ.

1. Запобігання корупції у приватному секторі крок за кроком стає все більш розповсюдженим не тільки серед підприємств з державною часткою у статутному капіталі, але й популяризується серед представників бізнес-середовища. В Законі «Про запобігання корупції» запобіганню корупції у приватному секторі приділено розділ, де чітко встановлюється можливість запровадження антикорупційної програми, її структура та обов'язки відповідальної особи за реалізацію антикорупційної програми.

В Україні функціонує інституція бізнес-омбудсмена, який виконує покладені на нього функції та сприяє реалізації антикорупційних процесів у бізнес-середовищі.

Проте, в цілому запобігання корупції у приватному секторі на сьогодні знаходиться у зародковому стані. Наразі не можна ідентифікувати бодай якісь репрезентативні результати запровадження вищезгаданих принципів та норм.

2. В подальшому необхідно:

1) прийняти Закон «Про бізнес-омбудсмена» і забезпечити розвиток інституту бізнес-омбудсмена, залучаючи цей орган до вирішення поточних для представників бізнесу проблем, які безпосередньо пов'язані з корупцією;

2) сформувані «порядок денний» антикорупційного комплаєнсу для представників вітчизняного бізнесу;

3) завершити реалізацію передбачених Державною програмою щодо реалізації державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки заходів в частині запобігання корупції в приватному секторі.

РОЗДІЛ 3.

КРИМІНАЛІЗАЦІЯ КОРУПЦІЇ ТА ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ

Система запобігання корупції включає правила антикорупційної поведінки, засоби контролю та інші засоби, за допомогою яких забезпечується дотримання цих правил, передбачає можливість зміни зазначених правил, якщо цього вимагають результати антикорупційної експертизи, тощо.

На жаль, незважаючи на усе це, непоодинокими залишаються випадки грубого порушення антикорупційних правил. А тому необхідними залишаються криміналізація корупції, тобто встановлення кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення і правопорушення, пов'язані з корупцією, та протидія їм за допомогою правоохоронної діяльності.

При цьому не варто винаходити «колесо»: у відомих міжнародних антикорупційних конвенціях, інших міжнародно-правових стандартах передбачено, які саме діяння слід визначити як корупційні правопорушення, які саме суб'єкти мають нести за них відповідальність, які санкції за них та інші заходи кримінально-правового характеру мають бути встановлені, в яких випадках та за яких умов можуть виникати підстави для застосування кримінально-правового компромісу тощо; визначено також умови, за яких відповідні заходи можуть бути вжиті до юридичних осіб, причетних до корупційної діяльності.

Не можна сподіватися на ефективність застосування до винних осіб положень кримінального законодавства без створення спеціалізованих правоохоронних органів, які були б наділені комплексом належних повноважень. Це також передбачено міжнародними антикорупційними конвенціями, іншими міжнародно-правовими стандартами.

У 2015–2016 рр. створено кілька таких органів – Національне антикорупційне бюро України (НАБ)¹ і Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) – на правах самостійного структурного підрозділу в структурі Генеральної прокуратури², а також Державне бюро розслідувань (ДБР)³ і Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК)⁴. Їх наділено широкими повноваженнями, необхідними для протидії корупції. В перспективі мають бути створені ще й спеціальні підрозділи (відділи) кримінальної поліції, які будуть

1 Указ Президента України «Про утворення Національного антикорупційного бюро України» №217/2015 від 16 квітня 2015 р.

2 Наказ Генерального прокурора України від 22 вересня 2015 р.

3 Постанова КМ «Про утворення Державного бюро розслідувань» №127 від 29 лютого 2016 р.

4 Постанова КМ «Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції» №118 від 18 березня 2015 р.

розслідувати корупційні правопорушення згідно із визначеною КПК підслідністю.

Наскільки ефективно здійснюється правоохоронна діяльність у сфері протидії корупції, неможливо виміряти і з'ясувати без детальних статистичних даних. Саме тому ст. 20 Закону «Про запобігання корупції» передбачено, що у національній доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики мають відображатися статистичні дані про результати діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції з обов'язковим зазначенням 20-ти видів різних даних щодо кількості злочинів, заведених проваджень тощо, а також стану виконання міжнародно-правових зобов'язань у сфері запобігання і протидії корупції, впливу здійснюваних заходів на рівень корупції на основі статистичних даних та результатів соціологічних досліджень, відповідні висновки та рекомендації.

Лише на основі цих даних можна говорити про успіхи чи провали у справі протидії корупції.

3.1. Криміналізація корупції відповідно до міжнародних стандартів

Включення до кримінального закону злочинів, передбачених Конвенцією ООН проти корупції, Кримінальною конвенцією РЄ про боротьбу з корупцією та іншими міжнародними антикорупційними документами

Станом на 1 березня 2017 р. Кримінальний кодекс України (далі – КК) передбачає відповідальність за такі злочини, передбачені міжнародними антикорупційними актами (див. Табл. 7):

- Конвенція ООН проти корупції (Конвенція ООН-1);
- Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності (Конвенція ООН-2);
- Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією (Конвенція РЄ-1);
- Додатковий протокол до Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією (Протокол);
- Конвенція Ради Європи про боротьбу з маніпуляцією результатами спортивних змагань (Конвенція РЄ-2).

Таблиця 7. Стан імплементації у КК положень антикорупційних конвенцій щодо встановлення кримінальної відповідальності

Статті КК	Відповідні їм статті конвенцій
Стаття 210. Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням	Стаття 17 Конвенції ООН-1
Стаття 191. Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем	Ст. 17 Конвенції ООН-1 Ст. 22 (у приватному секторі – ф.)* Конвенції ООН-1
Стаття 262. Викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом зловживанням службовим становищем	
Стаття 308. Викрадення, привласнення, вимагання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів чи заволодіння ними шляхом зловживання службовим становищем	
Стаття 312. Викрадення, привласнення, вимагання прекурсорів або заволодіння ними шляхом зловживання службовим становищем	
Стаття 313. Викрадення, привласнення, вимагання обладнання, призначеного для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, чи заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем	
Стаття 357. Викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом зловживання службовим становищем	
Стаття 410. Викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем військового майна, заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем	
Стаття 354. Підкуп працівника підприємства, установи чи організації	Стаття 21 Конвенції ООН-1 Статті 9, 19 Конвенції РС-1
Стаття 364. Зловживання владою або службовим становищем	Стаття 19 (ф.) Конвенції ООН-1
Стаття 364-1. Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права	–
Стаття 365-2. Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги	–
Стаття 366-1. Декларування недостовірної інформації	–

* Позначка (ф.) означає, що відповідно до конвенції визнання того чи іншого діяння є факультативним: на відміну від інших випадків, коли конвенції містять імператив «Державаучасниця вживає законодавчих заходів для визнання злочином...», в цих випадках застосовується словосполучення «Державаучасниця розглядає можливість вжиття...».

Статті КК	Відповідні їм статті конвенцій
Стаття 368. Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою	Статті 15, 16 Конвенції ООН-1 Ст. 8 (щодо окремих категорій посадовців – ф.) Конвенції ООН-2 Статті 3–6, 9–11, 19 Конвенції РС-1 Статті 4, 5, 6 Протоколу
Стаття 368-2. Незаконне збагачення	Стаття 20 (ф.) Конвенції ООН-1
Стаття 368-3. Підкуп службової особи юридичної особи приватного права	Стаття 21 (ф.) Конвенції ООН-1 Статті 7, 8, 19 Конвенції РС-1
Стаття 368-4. Підкуп особи, яка надає публічні послуги	Стаття 21 (ф.) Конвенції ООН-1 Статті 2, 3 Протоколу
Стаття 369. Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі	Статті 15, 16 Конвенції ООН-1 Ст. 8 (щодо окремих категорій посадовців – ф.) Конвенції ООН-2 Статті 2, 4–6, 9–11, 19 Конвенції РС-1 Статті 4, 5, 6 Протоколу
Стаття 369-2. Зловживання впливом	Стаття 18 (ф.) Конвенції ООН-1 Ст. 8 Конвенції ООН-2 Статті 12, 19 Конвенції РС-1
Стаття 369-3. Протиправний вплив на результати офіційних спортивних змагань	Стаття 15 Конвенції РС-2
Стаття 209. Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом	Стаття 23 Конвенції ООН-1 Статті 13, 19 Конвенції РС-1 Стаття 16 Конвенції РС-2
Стаття 306. Використання коштів, здобутих від незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів, прекурсорів, отруйних чи сильнодіючих речовин або отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів	

Статті КК	Відповідні їм статті конвенцій
Стаття 388. Незаконні дії щодо майна, на яке накладено арешт, заставленого майна або майна, яке описано чи підлягає конфіскації (зокрема, приховування майна, на яке накладено арешт або яке підлягає конфіскації за рішенням суду, що набрало законної сили, або інші незаконні дії з майном, на яке накладено арешт, із заставленим майном або майном, яке описано, чи порушення обмеження (обтяження) права користуватися таким майном, здійснене особою, якій це майно ввірено, здійснення представником банку або іншої фінансової установи банківських операцій з коштами, на які накладено арешт)	Стаття 24 (ф.) Конвенції ООН-1
Стаття 343. Втручання в діяльність працівника правоохоронного органу, працівника державної виконавчої служби	Стаття 25 Конвенції ООН-1
Стаття 345. Погроза або насильство щодо працівника правоохоронного органу	
Стаття 347. Умисне знищення або пошкодження майна працівника правоохоронного органу	
Стаття 348. Посягання на життя працівника правоохоронного органу	
Стаття 377. Погроза або насильство щодо судді, народного засідателя чи присяжного	
Стаття 378. Умисне знищення або пошкодження майна судді, народного засідателя чи присяжного	
Стаття 379. Посягання на життя судді, народного засідателя чи присяжного у зв'язку з їх діяльністю, пов'язаною із здійсненням правосуддя	
Стаття 373. Примушування давати показання	
Стаття 386. Перешкоджання з'явленню свідка, потерпілого, експерта, примушування їх до відмови від давання показань чи висновку	
Стаття 14. Готування до злочину	Стаття 27 Конвенції ООН-1
Стаття 15. Замах на злочин	Статті 15, 19 Конвенції РС-1
Стаття 29. Кримінальна відповідальність співучасників	Стаття 17 Конвенції РС-2
Статті 96-3-96-11. Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб	Стаття 26 Конвенції ООН Стаття 10 Конвенції ООН-2 Стаття 18 Конвенції РС-1 Стаття 18 Конвенції РС-2
Стаття 49. Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку із закінченням строків давності	Стаття 29 Конвенції ООН-1

Із Табл. 7 випливає таке:

1. До КК включено майже всі злочини, передбачені антикорупційними конвенціями, і навіть ті, які прямо ними не передбачені – зловживання повно-

важеннями службовою особою юридичної особи приватного права (ст. 364-1) і зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 365-2).

Ці дві статті у КК можна визнати зайвими: у разі їх відсутності згадані в них особи могли б нести відповідальність за зловживання повноваженнями за ст. 364 КК, а їхню незначну відмінність у статусі від службових осіб, визначених у пунктах 1 і 2 примітки до цієї статті, можна було б враховувати при застосуванні санкцій ст. 364 КК, які передбачають альтернативні покарання з вельми широкими межами.

2. Український законодавець проігнорував вимоги ст. 14 Конвенції РЄ-1 («Фінансові злочини»), згідно з якими він повинен був встановити у національному законодавстві кримінальну та/або адміністративну відповідальність за умисні дії чи бездіяльність, вчинені з метою вчинення, приховування чи маскування корупційних злочинів і які полягають у:

а) виписуванні чи використанні рахунку або будь-якого іншого облікового документа чи запису, що містить недостовірну чи неповну інформацію;

б) незаконному не оформленні запису про сплату.

Як впливає з вимог Конвенції, вчинення фінансових злочинів може бути тільки умисним, а склад злочину може набувати двох форм:

перша – співвідноситься з прямо вираженою дією, тобто виписуванням або використанням рахунків або інших видів облікових документів або записів, що містять недостовірну або неповну інформацію. Така шахрайська поведінка явно спрямована на введення в оману якоїсь особи (наприклад, аудитора) щодо автентичності і вірогідності інформації, що там міститься, з метою приховання правопорушення, пов'язаного з корупцією;

друга – пов'язана з відмовою від дії, тобто невнесенням запису про платіж у поєднанні з такою конкретною кваліфікуючою ознакою діяння, як «незаконність». Остання вказує, що відмова від дії має бути караною тільки якщо відповідні особи (наприклад, бухгалтери компанії) зобов'язані вести запис платежів за законом (див. Пояснювальну записку до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією. – П. 73).

У ч. 3 ст. 12 Конвенції ООН-1 у цьому ж контексті згадується про відповідні умисні діяння, які полягають у:

а) створенні неофіційної звітності;

б) проведенні не облікованих або неправильно зареєстрованих операцій;

с) веденні обліку неіснуючих витрат;

д) відображенні зобов'язань, об'єкт яких неправильно ідентифікований;

е) використанні підроблених документів; та

ф) знищенні бухгалтерської документації раніше строків, передбачених законодавством.

У КК передбачено відповідальність зокрема за:

- підроблення документів, збут чи використання підроблених документів (ст. 358);

- складання, видачу службовою особою завідомо неправдивих офіційних документів, підроблення офіційних документів (ст. 366);

- умисне пошкодження або знищення керівником або іншою службовою особою банку бази даних про вкладників або вчинення дій, що унеможливають ідентифікацію вкладника за інформацією, наявною у базі даних про вкладників, або вчинення дій, наслідком яких є незаконне збільшення суми витрат Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, пов'язаних з виведенням банку з ринку, або унеможливають початок здійснення виплат коштів вкладникам неплатоспроможного банку відповідно до Закону «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» (ч. 4 ст. 220-1);

- внесення змін до документів чи реєстрів бухгалтерського обліку або внесення у звітність фінансової установи завідомо неповних або недостовірних відомостей про угоди, зобов'язання, майно установи чи про фінансовий стан установи, або підтвердження такої інформації, надання такої інформації Національному банку, опублікування чи розкриття такої інформації в порядку, визначеному законодавством, – з метою приховування ознак банкрутства чи стійкої фінансової неспроможності або підстав для обов'язкового відкликання (анулювання) у фінансової установи ліцензії або визнання її неплатоспроможною (ст. 2202).

Відповідальність за деякі із зазначених конвенційних діянь передбачена також у КУпАП, зокрема за:

- приховування в обліку валютних та інших доходів, непродуктивних витрат і збитків, відсутність бухгалтерського обліку або ведення його з порушенням установленого порядку, внесення неправдивих даних до фінансової звітності, неподання фінансової звітності, несвоєчасне або неякісне проведення інвентаризацій грошових коштів і матеріальних цінностей, несвоєчасне подання на розгляд, погодження або затвердження річного фінансового плану підприємства державного сектору економіки та звіту про його виконання, перешкодження працівникам органу державного фінансового контролю у проведенні ревізій та перевірок, невжиття заходів по відшкодуванню з винних осіб збитків від недостач, розтрат, крадіжок і безгосподарності (ст. 164-2);

- подання недостовірної звітності щодо використання страхових коштів (ст. 165-5);

- подання недостовірної (неповної) звітності у банківській сфері (ст. 166-5);

- відсутність бухгалтерського обліку або ведення його з порушенням установленого порядку (ч. 3 ст. 166-6);

- включення недостовірних даних до бюджетних запитів, що призвело до затвердження необґрунтованих бюджетних призначень або необґрунтованих бюджетних асигнувань; здійснення платежів за рахунок бюджетних коштів без реєстрації бюджетних зобов'язань, за відсутності підтвердних документів чи при включенні до платіжних документів недостовірної інформації (ст. 164-12);

- не оприлюднення або порушення порядку оприлюднення інформації щодо закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти відповідно до вимог законодавства, неподання в установленому порядку звіту про результати здійснення процедури закупівлі товарів, робіт і послуг, відображення недостовірних відомостей у звіті про результати здійснення зазначеної процедури (ст. 16414).

На жаль, ці та інші положення КУпАП є громіздкими й недостатньо упорядкованими.

Як зазначено вище, ст. 14 Конвенції РЄ-1 дозволяє зробити вибір між санкціями кримінальними й адміністративними. Крім того, вона не вимагає, щоб були встановлені особливі склади бухгалтерських правопорушень, пов'язаних з корупцією, тому що в цій царині цілком достатньо загальних бухгалтерських правопорушень, і не вимагає вирішувати це питання в межах певної галузі права (податкового, адміністративного або кримінального) (див. Пояснювальну записку до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією – пункти 72, 74).

Отже, згадані вище конвенційні вимоги виконано хоча й дещо неточно, але майже повно.

3. Крім того, Україною враховано Рекомендації ПАРЕ 1516 (2001) «Європейські стандарти у сфері фінансування політичних партій» («У випадку порушення законодавства політичні партії мають піддаватися зрозумілим санкціям.... Коли встановлена індивідуальна відповідальність, санкції мають передбачати анулювання мандату або тимчасове позбавлення права займати певну посаду»), а також рекомендації, надані в Оціночному звіті GRECO «Прозорість фінансування партій», 3-й раунд оцінювання (2011): «... щоб (i) всі порушення... правил фінансування політичних партій та виборчих кампаній були чітко визначеними і каралися ефективними, пропорційними та запобіжними санкціями; (ii) представники партій і кандидати несли персональну відповідальність за порушення правил фінансування партій та виборчих кампаній; та (iii) строки давності за цими правопорушеннями були б достатньо довгими, аби дозволити компетентним органам ефективно наглядати за фінансуванням політичних партій».

У ст. 159-1 КК передбачено кримінальну відповідальність за порушення порядку фінансування політичної партії, передвиборчої агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму.

4. Згідно із Законом від 14 жовтня 2014 р. КК доповнено статтею 366-1 («Декларування недостовірної інформації»). Крім того, у ст. 172-6 КУпАП передбачено адміністративну відповідальність за декларування недостовірної інформації і за несвоєчасне подання декларації.

Конвенціями не передбачено кримінальну відповідальність ні за декларування недостовірної інформації, ні за неподання декларації.

У ч. 5 ст. 8 Конвенції ООН-1 лише зазначено, що кожна Держава-учасниця прагне, у належних випадках і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, *inter alia*, про

позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб.

Проте, встановлення кримінальної та адміністративної відповідальності за вказані діяння не суперечить Конвенції і є додатковим заходом забезпечення дієвості запровадженої системи декларування.

Водночас, невідворотність кримінальної відповідальності за це діяння, а отже, і сама його криміналізація, викликає сумніви. Така відповідальність практично не може настати з таких причин: 1) встановити неправдивість відомостей в декларації повинне НАЗК в результаті повної перевірки, яка проводиться виключно за визначеною НАЗК процедурою (ч. 3 ст. 48, ст. 50 Закону «Про запобігання корупції»); 2) порушення кримінального провадження без висновку НАЗК є порушенням процедури (ч. 3 ст. 12 Закону), яке може бути оскаржене – аж до ЄСПЛ; 3) злочин, передбачений ст. 366-1 КК, є злочином невеликої тяжкості (див. ст. 12 КК); 4) у разі вчинення особою злочину невеликої тяжкості, крім корупційних злочинів, суд зобов'язаний її звільнити від кримінальної відповідальності із закриттям кримінального провадження, якщо вона щиро покаялась, активно сприяла розкриттю злочину і усунула заподіяну шкоду (у випадку із розглядуваним злочином це означає, що особа визнала свою вину і виправила декларацію – див. ст. 45 КК); 5) злочин, передбачений ст. 366-1 КК, не є корупційним злочином (див. примітку до ст. 45 КК).

Для виправлення цієї ситуації статтю 366-1 КК слід згадати у примітці до ст. 45 КК або за передбачений нею злочин підвищити покарання у виді позбавлення волі, скажімо, на строк до 3 років. За такої умови цей злочин буде визнано злочином середньої тяжкості.

5. Окремою юридичною проблемою є правильне визначення часу, з якого настає кримінальна відповідальність за діяння, передбачене ст. 366-1 КК.

Відповідно до ч. 2 ст. 3 КК, закони про кримінальну відповідальність, прийняті після набрання чинності цим Кодексом (тобто після 1 вересня 2001 р.), включаються до нього *після набрання ними чинності*. Закон від 14 жовтня 2014 р., яким КК доповнено статтею 366-1, набрав чинності з 26 жовтня 2014 р., але *в дію його введено* лише з 26 квітня 2015 р.

Створену законодавцем колізію слід вирішувати на користь особи, яка при-тягуватиметься до відповідальності, і не поширювати чинність цієї статті на діяння, вчинені в період до 26 квітня 2015 р.

Крім того, у ст. 366-1 КК йдеться про «подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбаченої Законом «Про запобігання корупції», або умисне неподання суб'єктом декларування зазначеної декларації».

Проте, Законом «Про запобігання корупції» передбачено подання двох видів декларацій: 1) згідно із ч. 1 ст. 45 особи, зазначені у пункті 1, підпункті

«а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, зобов'язані подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 2) згідно з п. 2 Розділу XIII «Прикінцеві положення» до початку роботи системи подання та оприлюднення відповідно до цього Закону декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, суб'єкти декларування подають декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру в порядку, встановленому Законом «Про засади запобігання і протидії корупції».

Водночас, у Примітці до ст. 366-1 КК до суб'єктів декларування віднесено тільки осіб, які зобов'язані подавати перший із зазначених видів декларацій. Початок їх подання: для службових осіб, які на день початку роботи зазначеної системи займали згідно зі статтею 50 Закону відповідальне та особливо відповідальне становище, – 1 вересня 2016 р. (завершення – 31 жовтня 2016 р.); для всіх інших суб'єктів декларування – 1 січня 2017 р. (завершення – 1 квітня 2017 р.).

Таким чином, фактично кримінальна відповідальність за ст. 366-1 КК може настати лише у разі, якщо особа вчинила:

- подання недостовірної інформації – не раніше 8 вересня 2016 р. (враховуючи той факт, що закон надає їй право протягом семи днів подати виправлену декларацію – ч. 4 ст. 45 Закону);

- умисне неподання декларації – не раніше 10 листопада 2016 р. (враховуючи той факт, що закон вимагає від НАЗК письмово нагадати суб'єкту декларування про його обов'язок подати декларацію і він повинен протягом 10 днів з дня отримання такого повідомлення подати декларацію – ч. 3 ст. 49 Закону).

* * *

Законами №1022-VIII від 15 березня 2016 р. і №1774-VIII від 6 грудня 2016 р. до ст. 366-1 КК внесені зміни, згідно з якими: «Відповідальність за цією статтею за подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, настає у випадку, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму *понад* 250 мінімальних заробітних плат»; слова «мінімальних заробітних плат»¹ замінені словами «прожиткових мінімумів для працездатних осіб»². Ці закони набрали чинності, відповідно, 18 березня 2016 р. і 1 січня 2017 р.

Очевидно, мається на увазі, що вартість обраховується станом на день подання декларації (якщо вона виправлялась, то виправленої декларації).

З цього, з урахуванням положень частин 2 і 3 ст. 4, частин 1 і 3 ст. 5 КК, випливає, відповідно, таке:

1) якщо відомості відрізняються від достовірних на суму *250 мінімальних заробітних плат або менше*, то відповідальність за подання суб'єктом декла-

1 Станом на 1 січня 2016 р. становила 1378 грн., а у 2017 р. становитиме 3200 грн.

2 Станом на 1 січня 2016 р. становив 1330 грн., а на 1 січня 2017 р. становитиме 1600 грн.

рування завідомо недостовірних відомостей у декларації, коли б воно не було вчинене, настати не може;

2) якщо відомості відрізняються від достовірних на суму понад 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, але менше 250 мінімальних заробітних плат, то відповідальність за подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації не може настати до 1 січня 2017 р., тобто до дня набрання чинності законом, що погіршує становище особи.

6. Ще однією проблемою є невиконання Україною рекомендації ОЕСР щодо удосконалення кримінальної відповідальності юридичних осіб за корупційні злочини (2.1.–2.2.) в частині збільшення строків давності притягнення до відповідальності за всі корупційні злочини до 5 років одночасно із призупиненням відліку строку на час, коли особа користується імунітетом від кримінального переслідування.

Відповідність елементів складів злочинів міжнародним стандартам (об'єктивна сторона, суб'єктивна сторона, суб'єкт)

Що стосується відповідності міжнародним стандартам елементів складів злочинів, наведених вище в Табл. 7, то протягом останніх років, в результаті багаторазового внесення змін до КК, усі ці склади злочинів у цілому вдалося привести у таку відповідність, зокрема стосовно об'єктивної сторони, суб'єктивної сторони і суб'єкта.

Проте, певна не відповідність залишається в таких випадках.

1. Український законодавець визначив такий перелік корупційних злочинів (Примітка до ст. 45 КК): «Корупційними злочинами відповідно до цього Кодексу вважаються злочини, передбачені статтями 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також злочини, передбачені статтями 210, 354, 364, 364-1, 365-2, 368-369-2 цього Кодексу».

Вада цього переліку полягає у його суперечності поняттям корупції і корупційного правопорушення, як вони визначені у ст. 1 Закону «Про запобігання корупції».

Таблиця 8. Діяння, які можуть бути визнані корупційними правопорушеннями

	Об'єктивна сторона діяння	Суб'єктивна сторона діяння	Суб'єкт
1	Використання наданих особі службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей	Прямий умисел, мета – одержати неправомірну вигоду	Особа, зазначена у ст. 3 Закону «Про запобігання корупції»

2	Прийняття неправомірної вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб	Прямий умисел	Особа, зазначена у ст. 3 Закону «Про запобігання корупції»
3	Обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ст. 3 Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам	Прямий умисел, мета – схилити цю особу до протиправного виконання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із цим можливостей	Будь-яка осудна особа, яка досягла 16-річного віку

Як впливає зі ст. 1 Закону «Про запобігання корупції», **невід'ємними ознаками корупції є, з одного боку:** використання службових повноважень та відповідних можливостей як форма діяння; неправомірна вигода як його предмет, засіб або мета, – **а з іншого:** обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди як форма діяння; використання службових повноважень та відповідних можливостей як його мета.

Отже, виходячи з поняття корупційного правопорушення (ст. 1 Закону «Про запобігання корупції»):

1) корупційними, крім визначених статтями 364, 3641, 3652, 368, 3683, 3684, 369, 3692 і 3693 КК, *треба було б визначити* і діяння, передбачені багатьма іншими статтями КК, де службова особа є спеціальним суб'єктом простого чи кваліфікованого складу (близько 100 статей), – якщо їх вчинено з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи третіх осіб.

Той факт, що ці діяння не визнані корупційними злочинами, означає, що їх вчинення не потягне за собою для винних осіб спеціальних правових наслідків. У цьому зв'язку слід нагадати, що у разі вчинення корупційних злочинів настають такі **спеціальні правові наслідки**, зокрема:

- відповідні особи не можуть бути звільнені від кримінальної відповідальності або від покарання тощо (див. статті 45, 46, 47 і 48, ч. 1 ст. 69, ч. 4 ст. 74, ч. 1 ст. 75, ч. 1 ст. 79, п. 1 і 2 ч. 3 ст. 81, п. 1 і 2 ч. 4 ст. 82, ч. 4 ст. 86, ч. 3 ст. 87, ст. 89 і ст. 91 КК);

- уповноважена службова особа має право без ухвали слідчого судді, суду затримати особу, підозрювану у вчиненні тяжкого або особливо тяжкого корупційного злочину, віднесеного законом до підслідності НАБ, за який передбачене покарання у виді позбавлення волі, якщо є обґрунтовані підстави вважати, що можлива втеча з метою ухилення від кримінальної відповідальності (п. 3 ч. 1 ст. 208 КПК);

- відомості про цих осіб вносяться до ЄДРОКП і оприлюднюються (ст. 59 Закону «Про запобігання корупції»);

- ці особи не можуть бути призначені на певні посади; вони відсторонюються від виконання службових повноважень (статті 61, 64, 65 Закону «Про запобігання

корупції», ч. 6 ст. 72 Закону «Про державну службу») або їхні повноваження вважаються достроково припиненими з дня набрання законної сили рішенням суду про притягнення до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (п. 3-1 ч. 1 ст. 79 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Відповідну особу не можна призначити членом ВККС (ч. 24 ст. 95 Закону «Про судоустрій і статус суддів»);

- майно (грошові кошти або інше майно, а також доходи від них) засудженого за вчинення корупційного злочину, легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, його пов'язаної особи конфіскується, якщо в суді не підтверджено законність підстав набуття прав на таке майно (п. 6-1 ч. 9 ст. 100 КПК); майно, одержане внаслідок вчинення корупційного правопорушення, підлягає спеціальній конфіскації (статті 961–962 КК);

- щодо юридичних осіб застосовуються заходи, передбачені статтями 96-3 – 96-11 КК;

- невиконання передбачених законом заходів посадовою чи службовою особою органу державної влади, посадовою особою місцевого самоврядування, юридичної особи, їх структурних підрозділів в разі виявлення корупційного правопорушення тягне за собою накладення відповідальності, передбаченої ст. 172-9 КУпАП;

- особа підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності, якщо суд не позбавив її права обіймати певні посади, пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або прирівняні до них (ч. 2 ст. 65 Закону «Про запобігання корупції»). Хоча Закон в цій частині є імперативним, він може передбачати інше дисциплінарне стягнення, крім звільнення зі служби чи з посади. НАЗК уповноважене ініціювати вжиття заходів щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності осіб, винних у вчиненні таких правопорушень (п. 12 ч. 1 ст. 12 Закону «Про запобігання корупції»);

- той факт, що суддю визнано судом винним у вчиненні корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, може бути визнаний істотним дисциплінарним проступком або грубим нехтуванням обов'язками судді, що є несумісним зі статусом судді або виявляє його невідповідність займаній посаді (ч. 9 ст. 109 Закону «Про судоустрій і статус суддів»);

- звільнення з роботи в зв'язку із притягненням до відповідальності за умисне кримінальне правопорушення, вчинене з використанням свого посадового становища, у т.ч. корупційне, тягне за собою втрату права на спеціальну пенсію: прокурорів (ч. 12 ст. 86 Закону «Про прокуратуру»); військовослужбовців і деяких інших осіб та членів їх сімей (ч. 2 ст. 5 Закону «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб»); працівників дипломатичної служби (ч. 5 ст. 40 Закону «Про дипломатичну службу»). У цих випадках пенсія призначається на загальних підставах, установлених Законом «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Очевидно, що в законах України усі ці наслідки слід уніфікувати з метою забезпечення принципу рівності перед законом;

2) як *корупційні*, навпаки, *помилково визначені* діяння, передбачені статтями 320 і 210 КК.

Так, у ст. 320 передбачено діяння, ставлення до якого може бути умисним, а ставлення до його наслідків – виключно необережним, тобто у цілому діяння є необережним (корупційне ж діяння не може бути необережним). Йдеться про порушення певних правил (правил посіву або вирощування снотворного маку чи конопель, правил виробництва, виготовлення, зберігання, обліку, відпуску, розподілу, торгівлі, перевезення, пересилання чи використання наркотичних засобів тощо), яке саме по собі не є корупційним діянням. Лише в ч. 2 ст. 320 КК згадується про порушення таких правил, якщо це призвело, зокрема, до заволодіння наркотичними засобами шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем. Проте, у цьому випадку наслідки у вигляді такого заволодіння не охоплюються умислом особи, винної в порушенні відповідних правил, – інакше вона має нести відповідальність за вказане заволодіння за статтями 308 або 312 КК як співучасник.

Що ж до ст. 210, то в ній передбачена відповідальність за використання службовою особою свого службового становища (поєднане із вчиненням таких діянь, як: нецільове використання бюджетних коштів; здійснення видатків бюджету без установлених бюджетних призначень; надання кредитів з бюджету без установлених бюджетних призначень; здійснення видатків бюджету з їх перевищенням; надання кредитів з бюджету з їх перевищенням, – у двох останніх випадках усупереч БК чи закону про Державний бюджет України на відповідний рік), але неправомірна вигода при цьому не згадана ні як предмет чи засіб, ні як мета.

Тому злочини, передбачені статтями 320 і 210 КК, не є корупційними злочинами у строгому сенсі слова, і згадку про ці статті із примітки до ст. 45 КК слід виключити. У разі вчинення цих злочинів не повинні наставати зазначені вище спеціальні правові наслідки.

З іншого боку, абзац перший частини 2 ст. 210 КК варто доповнити словами «або з метою одержання неправомірної вигоди». За такої умови відповідне діяння можна було б визнати корупційним. Крім диференціації кримінальної відповідальності це покращило б узгодження ст. 210 КК зі ст. 17 Конвенції ООН-1, в якій йдеться, зокрема, про інше нецільове використання державною посадовою особою майна, коштів тощо, що знаходяться у віданні цієї державної посадової особи на підставі її службового становища *з метою одержання вигоди для самої себе або іншої фізичної чи юридичної особи*.

2. Стаття 364 КК передбачає відповідальність за зловживання владою або службовим становищем, ознаками об'єктивної сторони якого є діяння у формі «використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби» і наслідки у виді «завдання істотної шкоди охоронюваному законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб», а ознаками

суб'єктивної сторони – умисел і мета «одержання будь-якої неправомірної вигоди для самої себе чи іншої фізичної або юридичної особи».

При цьому змінами, внесеними до Примітки до ст. 364 КК згідно із Законом №1261-VII від 13 травня 2014 р. її пункти 3 і 4 викладено в такій редакції:

«3. Істотною шкодою у статтях 364, 364-1 365, 365-2, 367 вважається така шкода, яка в сто і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

4. Тяжкими наслідками у статтях 364–367 вважаються такі наслідки, які у двісті п'ятдесят і більше разів перевищують неоподатковуваний мінімум доходів громадян».

До прийняття Закону від 13 травня 2014 р. після цифри «367» пункти 3 і 4 Примітки до ст. 364 КК містили слова «якщо вона полягає («якщо вони полягають») у завданні матеріальних збитків».

З цього випливає, що зловживання владою або службовим становищем наразі не може бути визнано злочином, якщо ним не завдано матеріальних збитків.

Між тим, ст. 19 Конвенції ООН-1 описує об'єктивну сторону зазначеного зловживання словами: «умисного зловживання службовими повноваженнями або службовим становищем, тобто здійснення будь-якої дії чи утримання від здійснення дій, що є порушенням законодавства, державною посадовою особою під час виконання своїх функцій з метою одержання будь-якої неправомірної вигоди для самої себе чи іншої фізичної або юридичної особи», тобто:

а) прямо вказує на можливість вчинення зловживання шляхом не лише дії, а й бездіяльності;

б) говорить про зловживання не лише владою або службовим становищем, а й службовими повноваженнями.

У визначенні корупції, даному в ст. 1 Закону «Про запобігання корупції», йдеться не лише про «використання особою наданих їй службових повноважень», а й «пов'язаних з ними можливостей», а у ст. 22 цього ж Закону – про заборону «використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості».

Виходячи із принципу законності, відповідно до якого злочинність діяння визначається тільки КК (ч. 3 ст. 3 КК), використання зазначених можливостей не може бути ознакою складу злочину. Тому, якщо службова особа, наприклад, одержала неправомірну вигоду за вчинення в інтересах того, хто її надав, будь-якої дії не з використанням службового становища, а з використанням пов'язаних з ним можливостей (скажімо, можливості керівника схилити не підпорядковану, не підконтрольну та не підзвітну йому службову особу державного підприємства до прийняття певного рішення), то під кутом зору Закону «Про запобігання корупції» ця особа вчиняє корупційне правопорушення, але під кутом зору КК – ні;

в) визначає зловживання як діяння, що суперечить закону, а не абстрактним «інтересам служби»;

г) пропонує визнавати злочином зазначене зловживання незалежно від того, чи спричинило воно наслідки у виді істотної шкоди (у цьому зв'язку слід нагадати, що істотна шкода (або загроза її заподіяння) відповідно до ст. 11 КК є обов'язковим наслідком *будь-якого* злочину, тобто її відсутність характеризує діяння як не-злочин.

Таблиця 9. Відмінності у криміналізації зловживання

Стаття	Діяння	Наслідки	Суб'єктивна сторона	Суб'єкт
Ст. 364 КК «Зловживання владою або службовим становищем, тобто використання влади чи службового становища всупереч інтересам служби»	Зловживання владою або службовим становищем, тобто використання влади чи службового становища всупереч інтересам служби	Істотна шкода охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб	Умисел, мета одержання будь-якої неправомірної вигоди для себе чи іншої фізичної або юридичної особи	Службова особа
Ст. 364-1 КК «Зловживання повноваженнями...»	Зловживання повноваженнями, тобто використання своїх повноважень всупереч інтересам юридичної особи приватного права	Те саме	Умисел, мета одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб	Службова особа юридичної особи приватного права*
Ст. 365-2 КК «Зловживання повноваженнями...»**	Зловживання своїми повноваженнями [що саме це означає – не зазначено]	Те саме	Мета отримання*** неправомірної вигоди [для кого – не зазначено] [про умисний характер діяння – не зазначено]	Особа, яка здійснює професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг
Ст. 19 Конвенції ООН-1 «Зловживання службовим становищем»	Зловживання службовими повноваженнями або службовим становищем, тобто здійснення будь-якої дії чи утримання від здійснення дій, що є порушенням законодавства, під час виконання своїх функцій	–	Умисел, мета одержання будь-якої неправомірної вигоди для самої себе чи іншої фізичної або юридичної особи	Державна посадова особа

* Вказівка в диспозиції ст. 364-1 на те, що юридична особа приватного права є такою «незалежно від організаційно-правової форми» є зайвою. При відсутності такої вказівки зміст та обсяг відповідного поняття не зміниться. Тому ці слова лише загромождають диспозицію ст. 364-1 КК і мають бути з неї виключені.

** Крім того, діяння, передбачене ч. 1 ст. 365-2 КК, обтяжує вчинення його стосовно неповнолітньої чи недієздатної особи, особи похилого віку або повторно, а діяння, передбачені ч. 1 ст. 364, ч. 1 ст. 364-1 і частинами 1 і 2 ст. 365-2 КК, обтяжує спричинення тяжких наслідків.

*** У статтях 364, 364-1 КК вжито термін «одержання». Очевидно, що термінами «одержання» та «отримання» позначено однакові поняття. Тому термінологію у цій частині необхідно уніфікувати.

З огляду на зазначене статтю 364 КК слід викласти у такій редакції:

«Стаття 364. Зловживання владою, службовим становищем або службовими повноваженнями

1. Умисне зловживання владою, службовим становищем, службовими повноваженнями та/або пов'язаними з ними можливостями, тобто вчинення службовою особою під час виконання своїх функцій незаконної дії чи бездіяльності з метою одержання неправомірної вигоди для самої себе чи іншої фізичної або юридичної особи,–

карається ...».

Пункти 3 і 4 Примітки до ст. 364 КК слід виключити. Якщо в результаті службового зловживання будуть заподіяні тяжкі наслідки, може мати місце сукупність злочинів – залежно від характеру наслідків.

Відповідні зміни слід внести до статей 364-1, 365, 365-2, 426 і 426-1 КК.

3. Згідно із Законом №1666-VIII від 6 жовтня 2016 р. до переліку осіб, які є суб'єктами злочину, передбаченого ст. 365-2 КК, було включено також державного реєстратора, суб'єкта державної реєстрації прав, державного виконавця, приватного виконавця.

По-перше, законодавець так захопився перераховуванням кола осіб, які підлягають кримінальній відповідальності за зловживання при наданні публічних послуг, що приватного виконавця у цьому переліку назвав двічі:

«Зловживання своїми повноваженнями... особою, яка... здійснює професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг, у тому числі послуг... приватного виконавця... або... приватним виконавцем...».

По-друге, серед осіб, які прямо названі суб'єктами цього злочину у диспозиції ч. 1 ст. 365-2 КК, тобто віднесені не до службових осіб, а до осіб, які надають публічні послуги, є і службові особи. Це арбітражний керуючий (до набрання чинності Законом №3207-VI від 7 квітня 2011 р. визнавався службовою особою за ознакою виконання організаційно-розпорядчих та адміністративно-господарських обов'язків за спеціальним повноваженням, яке на нього покладалося рішенням (ухвалою) господарського суду), службова особа Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (вона також виконує адміністративно-господарські функції за спеціальним повноваженням) і державний виконавець (особа, що здійснює функції представника влади).

Таким чином, законодавець створив непотрібну конкуренцію між нормою про зловживання владою або службовими повноваженнями (ст. 364 КК), яка є загальною, та нормою про зловживання повноваженнями особами, які надають публічні функції (ст. 365-2 КК). Залишається лише сподіватися на те, що у відповідних випадках на практиці суди завжди будуть надавати перевагу останній, як спеціальній нормі.

З іншого боку, всупереч прямій вказівці Закону, третейський суддя не повинен визнаватися особою, що надає саме *публічні* послуги: він виконує свої обов'язки не за рахунок державного чи місцевого бюджету.

Цих помилок можна було б уникнути, взагалі виключивши з КК статті 364-1 і 365-2 і залишивши один загальний склад зловживання владою, службовим становищем або службовими повноваженнями (у ст. 364 КК).

4. Те саме стосується і статей 368-3 та 368-4 КК, які без потреби дублюють норми ст. 368 КК та створюють підстави для помилок у правозастосуванні. Адже якщо особа отримує (просить, вимагає тощо) неправомірну вигоду за вчинення нею певної дії чи її бездіяльність, то для криміналізації діяння правовий статус цієї особи не має принципового значення. Таке значення він має лише в контексті посилення покарання для певних осіб (державних посадових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище). Те саме стосується і ситуації надання неправомірної вигоди.

Таблиця 10. Відмінності в переліку осіб, які надають публічні послуги

	Ч. 1 ст. 365-2 КК	Ч. 1 ст. 368-4 КК	Ч. 2 ст. 368-4 КК
Схоже	аудитор, нотаріус, оцінювач	аудитор, нотаріус, оцінювач	аудитор, нотаріус, оцінювач
	інша особа, яка не є державним службовцем, посадовою особою місцевого самоврядування, але здійснює професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг	інша особа, яка не є державним службовцем, посадовою особою місцевого самоврядування, але провадить професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг	інша особа, яка провадить професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг
Відмінне	у т.ч. послуг експерта, арбітражного керуючого, приватного виконавця, незалежного посередника, члена трудового арбітражу, третейського судді (під час виконання цих функцій)	у т.ч. послуг експерта, арбітражного керуючого, приватного виконавця, незалежного посередника, члена трудового арбітражу, третейського судді (під час виконання цих функцій)	експерт, третейський суддя, а також незалежний посередник чи арбітр під час розгляду колективних трудових спорів
	приватний виконавець		приватний виконавець
	державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації прав, державний виконавець		
	уповноважена особа або службова особа Фонду гарантування вкладів фізичних осіб*		

* Встановлення відповідальності службових осіб цього Фонду у ст. 3652 КК є особливо недоречним. Це порушує засади, базуючись на яких була запроваджена відповідальність осіб, які виконують важливі суспільні функції, проте не є службовими, породжує невиправдану конкуренцію між нормою ст. 3652 КК та нормами про злочини службових осіб. Тому вказівку на цього суб'єкта із ст. 3652 КК слід виключити. За такої умови відповідальність службових осіб Фонду наставатиме за нормами про відповідальність публічних службових осіб (згідно з ч. 2 ст. 3 Закону «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» згаданий Фонд є юридичною особою публічного права, держава має вирішальний вплив на його господарську діяльність).

Слід зазначити, що відповідні переліки у п. 3 примітки до ст. 232-1 і частинах 1 і 2 ст. 358 КК мають ще більші відмінності.

Якщо не виключати із КК статті 364-1 і 365-2, 368-3 і 368-4, як пропонується нами вище, то очевидно, що усі ці переліки треба уніфікувати і говорити про «особу, яка провадить професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг», а єдине для усіх відповідних статей КК визначення такої особи надати у примітці до ст. 365-1 КК.

5. Стаття 368-2 КК передбачає відповідальність за *незаконне збагачення*:

«1. Набуття особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у власність активів у значному розмірі, законність підстав набуття яких не підтверджено доказами, а так само передача нею таких активів будь-якій іншій особі -

караються позбавленням волі на строк до двох років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, з конфіскацією майна.

2. Ті самі діяння, вчинені службовою особою, яка займає відповідальне становище, -

караються позбавленням волі на строк від двох до п'яти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, з конфіскацією майна.

3. Діяння, передбачені частиною першою цієї статті, вчинені службовою особою, яка займає особливо відповідальне становище, -

караються позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, з конфіскацією майна.

Примітка. 1. Особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є особи, зазначені у пункті 1 частини першої статті 3 Закону «Про запобігання корупції».

2. Під активами у значному розмірі у цій статті розуміються грошові кошти або інше майно, а також доходи від них, якщо їх розмір (вартість) перевищує одну тисячу неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

3. Під передачею активів у цій статті розуміється укладення будь-яких правочинів, на підставі яких виникає право власності або право користування на активи, а також надання іншій особі грошових коштів чи іншого майна для укладення таких правочинів».

Існують певні проблеми щодо застосування цієї статті.

Так, відповідно до ст. 20 Конвенції ООН-1, відповідальність має бути встановлена за умисне значне збільшення активів державної посадової особи, яке перевищує її законні доходи і які вона не може раціонально обґрунтувати, а не за «набуття у власність активів, законність підстав набуття яких не підтверджено доказами».

Слова «законність підстав набуття яких не підтверджено доказами» нашоухують на думку, ніби сама особа, яку притягують до відповідальності, повинна подавати докази законності підстав набуття активів, що суперечить принципу презумпції невинуватості. Тому ці слова слід виключити.

Водночас пункт 2 Примітки до цієї статті слід викласти в такій редакції:

«Під активами у значному розмірі у цій статті розуміються грошові кошти або інше майно, а також доходи від них, якщо їхня вартість більше ніж на 25% (варіанти: на 20%, на 10%) перевищує вартість об'єктів декларування відповідно до останньої поданої особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, декларації».

Ці зміни варто запровадити відразу після першої хвилі загального електронного декларування, тобто після 1 квітня 2017 р.

6. Словосполучення «а так само передача нею таких активів будь-якій іншій особі» у ст. 368-2 КК також є невдалим.

По-перше, слова «а так само» в українській мові відіграють роль єднального, а не розділового сполучника, тобто ніби вказують на необхідність вчинення обох діянь – і «набуття», і «передачі».

По-друге, законодавче виділення цієї форми об'єктивної сторони взагалі суперечить ст. 20 Конвенції ООН-1 і є сумнівним. Адже якщо особа набула у власність певні активи, злочин вже є закінченим, і не має значення, як вона розпорядилася цими активами – залишила їх собі чи передала іншій особі.

По-третє, мову слід вести не про «набуття активів» і «передачу активів», а про набуття активів службовою особою, поєднане з їх привласненням чи передачею іншим особам; при цьому набуття активів службовою особою та їх передача відбуваються в один момент і не обов'язково фізично («через руки») цієї службової особи, але обов'язково за її згодою чи з її відомою.

З урахуванням частоті зміни редакції цієї статті, у т.ч. зміни її санкцій, при її застосуванні слід особливу увагу звертати на положення ст. 5 КК щодо зворотної дії закону про кримінальну відповідальність.

7. Відповідно до ч. 1 ст. 357 карається заволодіння офіційними документами, штампами чи печатками шляхом зловживання особи своїм службовим становищем, а також здійснення таких самих дій відносно приватних документів, що знаходяться на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності, вчинене з корисливих мотивів або в інших особистих інтересах. Отже, не доведення наявності особистих інтересів службової особи виключає можливість її кримінальної відповідальності. Це може мати місце, наприклад, коли службова особа буде посилається на неправильно зрозумілі нею інтереси служби.

Очевидно, що слова «вчинене з корисливих мотивів або в інших особистих інтересах» слід виключити із ч. 1 ст. 357 КК, оскільки вони відображають вади її законодавчої конструкції.

Слід також вказати на те, що із запровадженням електронного документо-

обігу та електронного підпису втрачає небезпеку діяння, яке полягає у заволодінні печатками, а тим більше – штампами.

Втрата таких печаток і штампів не здатна не лише спричинити порушення роботи підприємства, установи чи організації, а й взагалі істотно вплинути на їх діяльність, а тому не може розглядатися як обтяжуюча обставина (див. ч. 2 ст. 357 КК).

8. Вади законодавчої конструкції ст. 410 КК, а саме використання на початку речення у ч. 2 цієї статті слів «Ті самі дії, вчинені військовою службовою особою із зловживанням службовим становищем...» спричинили побудову незрозумілого складу злочину, відповідно до якого зазначена службова особа несе відповідальність не за заволодіння військовим майном шляхом зловживання своїм службовим становищем, а – нонсенс – за:

- викрадення військового майна із зловживанням службовим становищем;
- привласнення військового майна із зловживанням службовим становищем;
- вимагання військового майна із зловживанням службовим становищем;
- заволодіння ним шляхом шахрайства із зловживанням службовим становищем.

Крім того, із ч. 2 ст. 410 випливає, що за вчинення злочину повторно або за попередньою змовою групою осіб, або у разі заподіяння злочином істотної шкоди відповідальність несе тільки військова службова особа, але не інші суб'єкти.

Нарешті, у ст. 410 КК не враховано, що істотна шкода, відповідно до ст. 11 КК, є обов'язковою, сутнісною ознакою будь-якого злочину. Відтак, діяння, передбачене ч. 1 ст. 410, взагалі не може бути визнане злочином, оскільки воно – за конструкцією складу злочину – не завдає істотної шкоди.

9. Існує порушення логіки у нормі ч. 5 ст. 354, яка передбачає можливість звільнення від кримінальної відповідальності за злочини, передбачені статтями 354, 368-3, ст. 368-4, ст. 369, 369-2 КК, особи, яка запропонувала, пообіцяла або надала неправомірну вигоду, якщо після пропозиції, обіцянки чи надання неправомірної вигоди вона – до отримання з інших джерел інформації про цей злочин органом, службова особа якого згідно із законом наділена правом повідомляти про підозру, – добровільно заявила про те, що сталося, такому органу та активно сприяла розкриттю злочину, вчиненого особою, яка одержала неправомірну вигоду або прийняла її пропозицію чи обіцянку.

Адже особа, яка пропонувала чи обіцяла надати неправомірну вигоду, очевидно, є ініціатором злочинних діянь, а тому у цих випадках йдеться про провокацію з її боку. Хоча особа, яка не є службовою особою, не є і суб'єктом злочину, передбаченого ст. 370 КК, однак її – як явного провокатора – не можна звільняти від кримінальної відповідальності.

Звільненню підлягає лише особа, яка надала неправомірну вигоду, якщо

це було зроблено нею у відповідь на прохання або вимагання, але не за її ініціативою.

10. У частині 1 ст. 368-3 і частині 1 ст. 368-4 слова «або прохання її надати» є зайвими і внесені до цих норм помилково. Виходить, що особа (загальний суб'єкт) вчиняє діяння у таких формах:

- а) пропонує службовій особі (чи аудитору тощо) неправомірну вигоду;
- б) обіцяє неправомірну вигоду;
- в) надає неправомірну вигоду;
- г) просить (в кого?) надати (кому?) неправомірну вигоду.

Що ж до відповідної службової особи (аудитора тощо), то, навпаки, вона:

- а) приймає пропозицію неправомірної вигоди;
 - б) приймає обіцянку неправомірної вигоди;
 - в) приймає власне неправомірну вигоду,—
- але сама не просить надати їй неправомірну вигоду.

Тому слова «або прохання її надати» слід виключити із частини 1 ст. 368-3 і частини 1 ст. 368-4.

Водночас цими словами треба доповнити частину 3 ст. 368-3 і частину 3 ст. 368-4 після слів «чи третьої особи».

Також у частині 5 ст. 354 слова «чи надання» слід замінити словами «надання чи прохання надати».

11. У ч. 4 ст. 369 КК помилково вказано на таку обтяжуючу обставину, як вчинення злочину «організованою групою осіб *чи її учасником*».

Слова «осіб чи її учасником» є зайвими з двох причин:

1) у ч. 3 ст. 28 КК міститься визначення поняття «організованої групи», а не «організованої групи осіб»;

2) згідно із ч. 3 ст. 28, ч. 2 ст. 30 КК, злочин визнається вчиненим організованою групою за певних, визначених законом, умов; учасники організованої групи підлягають кримінальній відповідальності за злочини, у підготовці або вчиненні яких вони брали участь, незалежно від тієї ролі, яку виконував у злочині кожен із них.

Із буквального тлумачення цієї кваліфікуючої ознаки випливає, ніби про вчинення злочину учасником організованої групи можна вести мову і тоді, коли він, пропонує, обіцяє або надає неправомірну вигоду, діє самостійно, не в інтересах організованої групи, до якої належить, а, наприклад, в особистих інтересах. У такому разі неясно, в чому полягає підвищена небезпека його дій, яка зумовлює їх кваліфікацію за ч. 4 ст. 369 КК. Якщо ж злочин вчинено учасником організованої групи в її інтересах, то він має кваліфікуватись як такий, що вчинено організованою групою.

Таким чином, вчинення злочину організованою групою і означає, що його

вчинено її учасниками. Якщо ж особа не усвідомлює, що вона вчинює злочин у складі організованої групи, то ця ознака не може бути їй інкримінована.

Тому вказівка на вчинення злочину учасником організованої групи потребує виключення з ч. 4 ст. 369 КК.

12. Наразі в Україні передбачена кримінальна відповідальність за провокацію підкупу (ст. 370 КК).

У цьому зв'язку важливо розрізнити між собою поняття *«провокація»* і *«контрольоване вчинення»* (до речі, вони стосуються не лише корупції, а й правопорушень, пов'язаних з наркотиками, сутенерством тощо).

Екс-Голова GRECO Драго Кос в своєму експертному висновку до проекту Закону «Про Національне бюро антикорупційних розслідувань України» (законопроект №5031, зареєстрований у ВР 29 липня 2009 р.) від 27 серпня 2009 р. зазначив: «протидія корупції неможлива, якщо відповідні органи не мають юридично чітких та зрозумілих повноважень». Він нагадав, що метод контрольованого вчинення є відомим в інших юридичних системах як «фіктивне» або «симульоване» хабарництво і дає чудові результати в протидії корупції, а також розглядається як доказ справжньої волі боротися проти корупції.

ЄСПЛ, з огляду на використання цього методу в багатьох країнах, підтвердив, що він не є порушенням ЄКПЛ, якщо виконуються такі умови:

- метод має бути передбачений в законі;
- він має бути відмежований від провокації (яка заборонена);
- повинні існувати запобіжники, у т.ч. у вигляді судового контролю тощо (див. серед інших рішення у справах Міліньєне проти Литви [Miliniene v. Lithuania], Раманаускас проти Литви [Ramanauskas v. Lithuania], Волохи проти України [Volokhy v. Ukraine]).

У рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Тейксейра де Кастро проти Португалії» від 9 червня 1998 р. з цього приводу вказано: «Потрібно... розмежовувати справи, у яких негласні агенти провокують виникнення злочинного наміру, якого до того не було, від тих, де підозрюваний вже мав намір вчинити злочин. У цій справі поліцейські лише виявили вже існуючий злочинний намір, надавши можливість Тейксейра де Кастро реалізувати його».

Чинна ст. 370 КК фактично не забороняє «контрольованого вчинення», оскільки вона забороняє виключно інше, а саме: «підбурення» на певні діяння іншої (підконтрольної) особи, «щоб потім викрити» цю особу.

Не можна вважати провокацією підкупу виявлення службовою особою вже існуючого в особи наміру надати чи прийняти тощо неправомірну вигоду і створення нею можливостей для реалізації такого наміру, якщо відсутні ознаки схвалення до таких дій шляхом умовляння, погроз, примусу чи іншим чином з метою наступного викриття.

Нарешті, у ст. 23 Конвенції РЄ-1 передбачено: кожна держава повинна вжити заходів, що дозволяють (із дотриманням національного законодавства)

застосування спеціальних слідчих методів, які можуть сприяти збиранню доказів у зв'язку з корупційними злочинами. У пояснювальному звіті Конвенції вказується: ці методи можуть включати використання таємних агентів, прослуховування телефонних розмов тощо.

Тому потрібно доповнити статтю 370 КК приміткою такого змісту:

«Примітка. Не вважаються провокацією підкупу:

1) виявлення службовою особою спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції вже існуючого в особи наміру надати чи прийняти неправомірну вигоду і створення можливостей для реалізації нею такого наміру, якщо відсутні ознаки схилення до таких дій з метою наступного викриття особи у вчиненні корупційного злочину;

2) проведення в порядку, передбаченому законом, перевірки на доброчесність особи – суб'єкта відповідальності за корупційні злочини».

13. Як на теоретичну і практичну проблему слід також вказати на певну неузгодженість положень статей 354, 368, 368-3, 368-4, 369, 369-2 КК в частині відповідальності за обіцянку, пропозицію надання неправомірної вигоди та прийняття обіцянки, пропозиції неправомірної вигоди з положеннями статей 14–16 КК щодо відповідальності за готування до злочину і замах на злочин.

Законодавець певною мірою намагався вирішити цю проблему в Законі від 13 травня 2014 р., сформулювавши пункт 3 примітки до статті 354 КК в такій редакції:

«3. Під пропозицією у статтях 354, 368, 368-3–370 слід розуміти висловлення працівнику підприємства, установи чи організації, особі, яка надає публічні послуги, або службовій особі наміру про надання неправомірної вигоди, а під обіцянкою – висловлення такого наміру з повідомленням про час, місце, спосіб надання неправомірної вигоди».

Проте, у КК не зазначено, що на ці статті більше не поширюються положення статей 14–16 (тобто готування до усіх цих діянь і замах на їх вчинення усе ще залишаються злочинами, крім випадку, передбаченого ч. 2 ст. 14 КК), а тому виникають запитання, які саме діяння слід кваліфікувати:

- як готування до пропозиції неправомірної вигоди;
- як замах на пропозицію неправомірної вигоди;
- як готування до обіцянки неправомірної вигоди;
- як замах на обіцянку неправомірної вигоди;
- як готування до прийняття пропозиції неправомірної вигоди;
- як замах на прийняття пропозиції неправомірної вигоди;
- як готування до прийняття обіцянки неправомірної вигоди;
- як замах на прийняття обіцянки неправомірної вигоди;
- як готування до прохання надати неправомірну вигоду;
- як замах на прохання надати неправомірну вигоду.

Визнавши на виконання міжнародно-правових зобов'язань закінченими злочинами пропозицію, обіцянку неправомірної вигоди й прийняття пропозиції, обіцянки такої вигоди, український законодавець унеможливив у таких випадках: а) пом'якшення покарання на підставі частин 2 і 3 ст. 68 КК; б) застосування ч. 2 ст. 14 КК; в) звернення до ст. 17 КК «Добровільна відмова при незакінченому злочині».

Так, якщо особа спочатку запропонувала (пообіцяла) неправомірну вигоду відповідному адресату, а згодом відмовилась її надати, вчинене нею не може розцінюватись як добровільна відмова при незакінченому злочині, адже в такій поведінці особи вбачаються ознаки закінченого складу злочину, передбаченого відповідною нормою КК.

Якщо готування полягає в створенні умов для вчинення злочину (ч. 1 ст. 14 КК), а під пропозицією в статтях 354, 368, 3683–370 КК слід розуміти висловлення наміру про надання неправомірної вигоди, то виходить, наприклад, що за ч. 1 ст. 14, ч. 1 ст. 369 КК слід кваліфікувати «створення умов для висловлення наміру про надання неправомірної вигоди».

Таке створення умов може знаходити свій прояв у придбанні телефону для здійснення в майбутньому телефонного дзвінка, отриманні контактних даних службової особи чи адреси в соціальній мережі, написанні чернетки листа на папері чи в електронній скриньці, купуванні конверту тощо. Тобто в реальному житті готування до висловлення пропозиції/обіцянки неправомірної вигоди цілком можливе, проте в таких випадках органами досудового розслідування та судом має бути доведено, що саме ці (цілком звичайні за зовнішніми ознаками) дії були спрямовані на створення умов для висловлення наміру надати неправомірну вигоду особі за вчинення чи невчинення нею тих чи інших дій.

Надзвичайна віддаленість відповідних підготовчих дій від факту надання-одержання неправомірної вигоди вказує на те, що, за загальним правилом, такі діяння не характеризуються суспільною небезпекою і злочинними, як це випливає зі ст. 11 КК, визнані бути не можуть.

Тому, очевидно, що як і в КК більшості європейських держав, в КК України необхідно визначити, що положення його статей 14 і 15 поширюються лише на випадки, прямо передбачені в Особливій частині цього КК.

14. Доповнення статей 354, 368, 368-3, 368-4, 369, 369-2 (а також статей 160 і 370) КК такими окремими формами підкупу, як пропозиція і обіцянка неправомірної вигоди, своїм першоджерелом мають Конвенцію ООН проти корупції і рекомендації GRECO у сфері криміналізації корупції.

Проте, фактично законодавець поняття пропозиції та обіцянки неправомірної вигоди розглядає як синонімічні, що не узгоджується з етимологією цих слів.

До того ж обіцянка, якщо керуватись її законодавчим визначенням, практично нічим не відрізняється від пропозиції, оскільки повідомлення про час,

місце і спосіб надання неправомірної вигоди свідчать про конкретизацію пропозиції, а не про перетворення її на обіцянку.

Не зрозуміло також, чи повинне повідомлення про неправомірну вигоду для того, щоб вважати її обіцянкою, містити вказівку на всі перераховані в КК обставини (час, місце і спосіб надання вигоди) чи лише на деякі з них (або навіть одну).

Тому слід було б залишити у зазначених статтях лише одну із вказаних форм – пропозицію чи обіцянку.

15. За чинною редакцією ст. 368 КК, яка в цьому сенсі не відрізняється від її попередніх редакцій, є однаковою правова оцінка «неправомірної вигоди – підкупу» і «неправомірної вигоди – подяки». Криміналізація останньої зазвичай пояснюється тим, що необумовлена неправомірною вигодою: а) нерідко надається службовій особі з розрахунком користуватись її послугами в майбутньому; б) руйнує систему публічного управління; в) може мати своїм результатом прагнення службової особи одержувати її від усіх тих, хто вимушений звертатись до неї.

Проте, такий традиційний підхід законодавця не повною мірою узгоджується зі статтями 2, 3 Конвенції РЄ-1 і ст. 15 Конвенції ООН-1, де наголошується на необхідності криміналізації лише підкупу національних державних посадових осіб; «... одержання вигоди після вчинення публічною посадовою особою дії без попереднього пропонування, вимагання або згоди з нею карним злочином відповідно до Конвенції не є» (п. 43 Пояснювальної записки до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією).

16. Для наявності складу злочину, передбаченого ч. 3 ст. 368 КК, не має значення, за виконання яких (законних чи незаконних) діянь винний одержує неправомірну вигоду (приймає її пропозицію або обіцянку).

Згідно з цією нормою неправомірну вигоду службовій особі юридичної особи приватного права можуть надавати, пропонувати, обіцяти (а вона її отримувати або приймати відповідну пропозицію, обіцянку) за законні діяння, що впливають з її службових повноважень (наприклад, за укладання цивільно-правового чи трудового договору, надання відпустки, призначення на більш оплачувану посаду, видачу кредиту).

Такий підхід суперечить міжнародноправовим рекомендаціям: і в статтях 7, 8 Конвенції РЄ-1, і в ст. 21 Конвенції ООН-1 наголошується, що поведінка суб'єкта «пасивного» підкупу, за яку одержується неправомірною вигодою, має означати порушення обов'язків такого суб'єкта.

З цього приводу в п. 56 Пояснювальної записки до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією зазначено, що в приватному секторі згадане порушення обов'язків є обов'язковою кваліфікуючою ознакою; це і виправдовує включення корупції в приватному секторі в число злочинів.

17. З ужитого, наприклад, в ч. 3 ст. 368-3 КК звороту «з використанням наданих їй повноважень» впливає, що поведінка, за яку функціонер приватного сектору одержує неправомірну вигоду (приймає пропозицію, обіцянку такої вигоди), повинна обмежуватись діями тільки в межах службової компетенції і виключати використання цією особою свого службового авторитету, зв'язків з іншими службовими особами, інших можливостей, обумовлених займаною посадою.

Очевидно, що службові особи юридичних осіб приватного права в силу займаних посад можуть за неправомірні вигоди чинити вплив на осіб, не підпорядкованих їм по службі.

Тому фактично існує прогалина у кримінальному законі, зумовлена використанням не до кінця продуманої термінології та яку не можна заповнити (з огляду на різницю в адресатах неправомірної вигоди) зверненням до ст. 369-2 КК.

З огляду на сказане і на положення статей 1 (щодо визначення корупції) і 22 Закону «Про запобігання корупції», зворот «з використанням наданих їй повноважень» у диспозиціях ч. 1 і ч. 3 ст. 368-3 КК доцільно замінити словосполученням «з використанням наданих їй повноважень або обумовлених ними можливостей».

Як вже зазначалось вище, те саме стосується і статей 354, 364, 364-1, 365-2, 368, 368-4, 369 КК.

Водночас слід вказати на формулювання, застосоване у ст. 22 Закону «Про запобігання корупції», як на дещо неточне: адже особи, які здійснюють професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг, використовують свої повноваження, які не є *службовими* повноваженнями, бо ці особи не є службовцями. У ст. 365-2 КК застосоване більш точне формулювання: «зловживання своїми повноваженнями аудитором, нотаріусом...». Тобто, у ст. 22 Закону «Про запобігання корупції», як і в ч. 5 ст. 354 КК, має йтися про «використання наданих повноважень, влади, службового становища чи становища, яке особа займає по роботі», а у відповідних статтях КК – також і про використання «можливостей, пов'язаних з наданими повноваженнями, владою чи становищем».

18. Коло суб'єктів злочину, передбаченого частинами 3 і 4 ст. 368-3 КК, слід було б розширити за рахунок осіб, які, працюючи у фізичної особи – підприємця (ФОП) на підставі трудового договору, виконують організаційно-розпорядчі або адміністративногосподарські функції.

Наразі одержання ними неправомірної вигоди не може кваліфікуватись за частинами 3 і 4 ст. 354, частинами 3 і 4 ст. 368-3 КК (бо ці особи не є ані працівниками підприємств, установ чи організацій та особами, які працюють на користь підприємств, установ чи організацій, ані службовими особами юридичних осіб приватного права). Але ФОП є повноцінним суб'єктом господарювання, прирівняним за повноваженнями до комерційних юридичних осіб.

Тому такий стан речей є вадою КК, яка потребує усунення.

19. Згадування в ч. 2 ст. 368-3 КК (як, до речі, і в ч. 2 ст. 368-4 КК) організованої групи є непотрібним, оскільки ця кваліфікуюча ознака з урахуванням принципу «матрьошки», притаманного законодавчому описанню групових форм співучасті у злочині (ст. 28 КК), змістовно охоплюється іншою кваліфікуючою ознакою, передбаченою цією ж кримінальноправовою нормою, – вчинення злочину за попередньою змовою групою осіб.

Тому слід виключити словосполучення «чи організованою групою» з тексту ч. 2 ст. 368-3 КК, зокрема, і для узгодження її з текстом ч. 4 ст. 368-3 КК.

У такий спосіб також буде усунено притаманну чинній редакції ч. 2 ст. 368-3 КК невинуватеності відсутність диференціації кримінальної відповідальності за злочин, передбачений цією нормою, залежно від того, якою саме групою (організованою групою чи групою осіб за попередньою змовою) його вчинено.

20. Буквальне тлумачення законодавчих формулювань «якщо неправомірна вигода надавалася службовій особі, яка займає відповідальне становище» та «якщо неправомірна вигода надавалася службовій особі, яка займає особливо відповідальне становище», унеможливує інкримінування цих кваліфікуючих ознак та, як наслідок, кваліфікацію вчиненого за частинами 3 і 4 ст. 369 КК, якщо неправомірна вигода була: а) надана не службовій особі, а третій особі; б) не надана, а лише запропонована чи обіцяна службовій особі, яка займає відповідальне (особливо відповідальне) становище.

Тут є очевидним порушення законодавчої техніки.

Тому частини 3 і 4 ст. 369 КК мають бути сформульовані так: «Пропозиція чи обіцянка службовій особі, яка займає відповідальне (особливо відповідальне) становище, надати їй або третій особі неправомірну вигоду або надання такої вигоди...».

21. В тексті ст. 369-2 КК використано зворот «особа, уповноважена на виконання функцій держави». Усупереч його буквальному розумінню, згідно з приміткою до цієї статті, до осіб, уповноважених на виконання функцій держави, треба відносити також й інших осіб, а саме осіб, які:

- уповноважені на виконання функцій місцевого самоврядування;
- прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (посадові особи юридичних осіб публічного права і особи, які надають публічні послуги, – аудитори, нотаріуси тощо);
- постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважених на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права (пункти 1–3 ч. 1 ст. 4 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції»).

Але віднесення до числа осіб, у зв'язку з очікуваним впливом на яких

вчиняються заборонені ст. 369-2 КК дії, службових осіб юридичних осіб приватного права суперечить ст. 12 Конвенції РЄ-1 і ст. 18 Конвенції ООН-1.

У цьому випадку Україна виконала міжнародноправові рекомендації «з запасом».

З метою узгодження положень КК і Закону «Про запобігання корупції» та усунення некоректності, притаманної ст. 369-2 КК, у цій статті слід згадувати лише осіб, визначених в пунктах 1 і 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону.

Крім цього, у примітці до ст. 369-2 треба замінити згадування про Закон «Про засади запобігання і протидії корупції» Законом «Про запобігання корупції».

22. У Пояснювальній записці до Конвенції РЄ-1 у контексті криміналізації зловживання впливом говориться про осіб, які, перебуваючи поряд із владою, намагаються скористатися зі *свого професійного становища або соціального статусу*.

Караний же за ч. 2 ст. 369-2 КК вплив, який особа (у т.ч. службова) пропонує чи обіцяє (погоджується) здійснити і за здійснення якого їй пропонують (обіцяють) чи надають неправомірну вигоду, може бути зумовлено будь-якими, зокрема довірчими, родинними, близькими, дружніми й іншого роду стосунками такої особи з особою, уповноваженою на виконання функцій держави.

Отже, має місце невідповідність тексту статті 369-2 КК букві і духу Конвенції.

23. Конструкція кваліфікованого складу злочину, передбаченого ч. 3 ст. 369-2 КК, не узгоджується з розумінням вимагання, відображеним як у п. 5 примітки до ст. 354, так і в ч. 1 ст. 189 КК. Вимагання в сенсі вимоги, поєднаної з певною погрозою, суперечить суті зловживання впливом.

Особу, яка вчиняє підкуп, передбачений ч. 1 ст. 369-2 КК, немає сенсу примушувати до нього.

Використаний у ст. 12 Конвенції РЄ-1 і ст. 18 Конвенції ООН-1 термін «*solicitation*», перекладений як «вимагання», позначає наполегливе прохання, домагання тощо, тобто дію, для якої не характерне поєднання з погрозою.

Ця обставина не взята до уваги при імплементації Конвенції, коли вимаганню (за прикладом інших корупційних злочинів, пов'язаних з одержанням неправомірної вигоди) було надано значення кваліфікуючої ознаки.

За таких обставин ч. 3 із ст. 369-2 КК варто виключити.

24. У ст. 369-2 КК немає застереження про можливість здійснення суб'єктом удаваного впливу. Тому існує сумнів: чи не повинні такі дії кваліфікуватись за ст. 190 КК як шахрайство? Чи дійсно, якщо особа одержала неправомірну вигоду нібито для здійснення впливу на прийняття рішення уповноваженою особою, але не збиралася цього робити і бажала лише присвоїти таку вигоду, то її дії мають кваліфікуватись за ч. 2 ст. 369-2 КК?

З урахуванням ст. 18 Конвенції ООН-1 і ст. 12 Конвенції РС-1 стаття 369-2 КК має бути сформульована таким чином, щоб не виникало сумнівів, що кримінальна відповідальність за нею повинна наставати незалежно від того, була реальною чи удаваною можливістю відповідного впливу на особу.

Наприклад, у ч. 2 (і ч. 3) ст. 369-2 КК треба слова «за вплив» замінити словами «за реальний чи удаваний вплив».

25. Сфера застосування ст. 210 КК (а також і ст. 211 КК) має бути поширена на зловживання не лише з коштами державного бюджету, а і з коштами:

- фондів державного загальнообов'язкового соціального та пенсійного страхування. Адже вони, хоч і не включені до бюджету, використовуються для виконання функцій держави – надання соціальних послуг та матеріального забезпечення непрацездатної частини населення чи у зв'язку з настанням певних подій, тобто за своїм соціальним призначенням і порядком використання не відрізняються від бюджетних коштів;

- місцевих бюджетів. У такий спосіб буде усунуто неузгодженість між кримінальним і регулятивним законодавством, яка створює передумови для зловживань із коштами місцевих бюджетів.

Вказівка на суб'єкта злочину в ч. 1 ст. 210 КК є невдалою з редакційної точки зору, оскільки міститься після позначення першої форми об'єктивної сторони злочину «Нецільове використання бюджетних коштів службовою особою...». При буквальному тлумаченні можна зробити висновок, ніби спеціальний суб'єкт притаманний не всім формам злочину, передбаченого ст. 210 КК, а лише першій.

Тому абзац перший ч. 1 ст. 210 треба почати зі слів «Вчинені службовою особою нецільове використання бюджетних коштів...».

26. У ст. 364 КК йдеться про «використання влади чи службового становища», у ст. 364-1 КК – про «використання своїх повноважень», у ст. 365-2 КК – про «зловживання своїми повноваженнями». При цьому в ст. 364 поняття «зловживання владою або службовим становищем» розкривається як «використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби», у ст. 364-1 «зловживання повноваженнями» – як «використання всупереч інтересам юридичної особи її службовою особою своїх повноважень», а в ст. 365-2 – взагалі не розкривається.

У статтях 191, 262, 308, 312, 313 йдеться про заволодіння певним майном «шляхом зловживання службової особи своїм службовим становищем», у ст. 357 – «шляхом зловживання особи своїм службовим становищем», а в ст. 410 КК – «військовою службовою особою зі зловживанням службовим становищем».

В інших статтях КК застосовуються також різні словосполучення: «службовою особою з використанням наданих їй повноважень» (ст. 368-3); «службовою особою з використанням влади або службового становища» (ст. 158-2); «службовою особою з використанням наданої їй влади чи службового становища» (статті 368, 369); «служ-

бовою особою з використанням свого службового становища» (статті 157, 159, 171, 189, 205-1, 258-4, 343, 397); «службовою особою з використанням службового становища» (статті 158, 149, 176, 177, 201, 206, 206-2, 229, 248, 258-1, 298, 298-1, 303, 332, 332-1); «з використанням службового становища» (ст. 169); «особою з використанням свого службового становища» (статті 344, 376); «особою з використанням наданих їй повноважень» (ст. 368-4). Лише в останньому випадку йдеться про використання повноважень особою, яка не є службовою.

Наведене демонструє необхідність уніфікації відповідних термінів в згаданих законах.

27. Положення ч. 1 ст. 159-1 КК не поширюються на звіт про надходження та використання коштів фонду всеукраїнського референдуму, який розпорядник коштів накопичувального рахунку фонду референдуму зобов'язаний не пізніше як на п'ятнадцятий день після дня голосування подати до ЦВК (див. ч. 6 ст. 63 Закону «Про всеукраїнський референдум»).

Це є законодавчою прогалиною, що повинна бути усунута.

28. В абз. сьомому ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції», п. 2 примітки до ст. 354 і примітці до ст. 364-1 КК визначення неправомірної вигоди є ідентичними.

Водночас, законодавець помилково забув поширити це визначення і на злочин, передбачений ст. 369-3 КК. При цьому слід мати на увазі, що у злочині, передбаченому ч. 3 ст. 369-3 КК, неправомірна вигода має виключно грошовий чи інший майновий (матеріальний) характер (як у ст. 160 КК).

Також слід зазначити, що словосполучення «... *будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру*» містить стилістичну неточність: зі слів «*будь-які інші*» випливає, нібито усі названі раніше вигоди також є вигодами саме нематеріального чи негрошового характеру, хоча насправді вони мають – і це очевидно – грошовий або інший матеріальний характер. Це стосується навіть нематеріальних активів, назва яких не зовсім відповідає їхній суті.

Тому правильніше було б говорити про «*будь-які інші вигоди, у тому числі нематеріального чи негрошового характеру*».

29. Предметом неправомірної вигоди згідно із міжнародними конвенціями може бути будь-який ресурс обміну: капітал, товари, роботи, послуги, інформація, влада, лояльність тощо.

Таке найширше визначення в законі поняття неправомірної вигоди практично означає і той факт, що нею є усе те, що особа одержує навзаємній тій неправомірній вигоді, яку вона пропонує, обіцяє чи надає. Іншими словами, такою вигодою відповідно до КК також є:

- «вчинення чи невчинення працівником будь-яких дій з використанням становища, яке він займає, або особою, яка працює на користь підприємства, установи чи організації, в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає таку вигоду, або в інтересах третьої особи» (ст. 354 КК);

- «вчинення чи невчинення службовою особою в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає неправомірну вигоду, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища» (статті 368 і 369);

- «вчинення службовою особою дій чи її бездіяльність з використанням наданих їй повноважень в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає вигоду, або в інтересах третьої особи» (ст. 368-3);

- «вчинення особою, яка надає публічні послуги, дій або її бездіяльність з використанням наданих їй повноважень в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає вигоду, або в інтересах третьої особи» (ст. 368-4);

- «вплив на прийняття рішення особою, уповноваженою на виконання функцій держави» (ст. 369-2);

- «вплив на результати офіційних спортивних змагань шляхом підкупу» (ст. 369-3 КК).

З огляду на зазначене відповідні статті КК слід було б формулювати інакше.

Наприклад, ч. 1 ст. 368 КК: «Одержання службовою особою неправомірної вигоди в обмін на іншу неправомірну вигоду, надану нею з використанням влади чи службового становища в інтересах іншої особи – карається...».

При цьому прийняття пропозиції, обіцянки неправомірної вигоди, а також прохання її надати слід виокремити в інші частини статті задля спрощення тексту норми, а другорядні деталі винести у примітку до статті, яку можна сформулювати, скажімо, так: «Одержанням службовою особою неправомірної вигоди вважається її одержання нею як для себе, так і для іншої особи. Під інтересами іншої особи у статті 368 цього Кодексу слід розуміти як інтереси особи, яка є учасником обміну неправомірними вигодами, так і третьої особи, яка знає або може знати про задоволення її інтересів у спосіб зазначеного обміну».

30. Паралельно зі статтями 364, 364-1 КК продовжує існувати також ст. 1841 КУпАП (використання посадовою особою в неслужбових цілях державних коштів, наданих їй у службове користування приміщень, засобів транспорту чи зв'язку, техніки або іншого державного майна, якщо це завдало державі шкоди на суму, що не перевищує п'яти нмдг), яка створює не виправдану конкуренцію.

Так, слова «якщо це завдало державі шкоди на суму, що не перевищує п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» підлягають виключенню, адже кримінальна відповідальність за аналогічне діяння відповідно до ст. 364 КК настає за умови заподіяння шкоди на суму, яка в сто і більше разів перевищує нмдг.

Відтак, у разі заподіяння шкоди на суму, яка перевищує п'ять, але є меншою ніж 100 нмдг, ні кримінальна, ні адміністративна відповідальність не настають.

31. У статтях КК, що передбачають відповідальність за корупційні (в широкому розумінні) злочини, ідеться про їх вчинення в інтересах *інших (третіх)*

осіб. Зокрема, ідеться про пропозицію, обіцянку чи надання неправомірної вигоди третьій особі за вчинення чи невчинення будь-яких дій в інтересах третьої особи (ч. 1 ст. 354, ч. 1 ст. 368-3, ч. 1 ст. 368-4, ст. 36-9) або пропозицію, обіцянку чи надання неправомірної вигоди третьій особі за зловживання впливом (ч. 1 ст. 369-2), або вплив з метою одержання неправомірної вигоди для третьої особи чи одержання її для третьої особи (ст. 369-3).

Виходить, ніби «третя особа» – це одна й та сама особа, хоча це не так: насправді одній особі надають одну неправомірну вигоду, а навзамін інша особа отримує іншу неправомірну вигоду.

Застосування терміну «третя особа» двічі в одній і тій самій нормі у статтях 354, 368, 368-3 і 368-4 КК нічим не виправдане з огляду на те, що насправді йдеться про *різних* осіб: неправомірну вигоду надають, наприклад, члену сім'ї службової особи за вчинення нею (службовою особою) будь-яких дій в інтересах особи, близької до того, хто надав неправомірну вигоду, – а це вже четверта діюча особа у цьому злочинному ланцюжку. Скажімо, ректор університету надає неправомірну вигоду у вигляді незаконного зарахування особи як студента, а навзамін дружина ректора отримує неправомірну вигоду у вигляді безкоштовної путівки на курорт.

У міжнародних конвенціях не згадується про «четвертих» осіб, а лише про третіх.

Так, у Конвенції ООН проти корупції йдеться: у статтях 15, 16, 18 і 21 – про обіцянку, пропозицію, надання, вимагання або прийняття неправомірної переваги для іншої фізичної чи юридичної особи; у ст. 17 – про розкрадання або інше нецільове використання майна, а у ст. 19 – про зловживання службовими повноваженнями або службовим становищем – з метою одержання неправомірної вигоди для іншої фізичної або юридичної особи.

У Кримінальній конвенції РЄ про боротьбу з корупцією йдеться: у статтях 2, 7 і 12 – про обіцяння, пропонування чи надання, а у статтях 3, 8 і 12 – про вимагання чи одержання неправомірної переваги для інших осіб.

З огляду на зазначене слід змінити формулювання відповідних статей у КК.

Відповідальність юридичних осіб за корупцію

1. Стаття 26 Конвенції ООН-1 «відповідальність юридичних осіб» передбачає, що кожна Держава-учасниця вживає таких заходів, які, з урахуванням її принципів права, можуть бути необхідними для встановлення відповідальності юридичних осіб за участь у злочинах, що визначені цією Конвенцією, і забезпечує застосування щодо юридичних осіб, які притягуються до відповідальності відповідно до цієї статті, ефективних, домірних і таких, що здійснюють стримувальний вплив, кримінальних або некримінальних санкцій, у т.ч. грошових. При цьому: відповідальність юридичних осіб може бути кримінальною, цивільно-правовою або адміністративною; притягнення до неї не заперечує кримінальної відповідальності фізичних осіб, які вчинили злочини.

Ці положення повторені і розширені в Конвенції РС-1 (ст. 18). Нею передбачено:

1) встановлення відповідальності юридичних осіб за корупційні злочини – дачу хабара, зловживання впливом та відмивання доходів, – вчинені на їхню користь будь-якою фізичною особою, яка діяла незалежно або як представник того чи іншого органу юридичної особи та яка обіймає керівну посаду у цій юридичній особі, із використанням:

- представницьких повноважень юридичної особи; чи
- повноважень приймати рішення від імені юридичної особи; чи
- повноважень здійснювати контроль за діяльністю юридичної особи;

а також за залучення такої фізичної особи до вищезазначених злочинів у якості співучасника чи підбурювача;

2) встановлення відповідальності юридичної особи у випадках, коли неналежний контроль з боку фізичної особи, згаданої вище, призвів до вчинення в інтересах цієї юридичної особи дачі хабара, зловживання впливом та відмивання доходів фізичною особою, що їй підпорядковується;

3) що відповідальність юридичної особи не виключатиме кримінального переслідування фізичних осіб, які вчиняють вказані вище злочини, підбурюють до них або беруть у них участь.

У ст. 19 Конвенції РС-1 зазначено також, що за передбачені нею корупційні злочини, з огляду на їх серйозний характер, юридичним особам мають призначатися ефективні, адекватні та стримуючі кримінальні або некримінальні санкції і заходи, включаючи штрафи¹.

* * *

В порядку імплементації згаданих вище конвенційних положень згідно із Законом №314-VII від 23 травня 2013 р. (з урахуванням змін, внесених законами №1207-VII від 15 квітня 2014 р., №1261-VII від 13 травня 2014 р., №731-VIII від 8 жовтня 2015 р.) КК доповнено розділом XIV-1 «Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб» (статті 96-3 – 96-11).

Ці положення є чинними з 4 червня 2014 р. Проте, вони не мають зворотної дії і не поширюються на злочини та суспільно небезпечні діяння, що під-

1 Аналогічні положення містить низка актів, виданих у межах ЄС. Так, Другий протокол до Конвенції про захист фінансових інтересів Європейських Співтовариств (1997) передбачає, що юридичні особи мають нести відповідальність за шахрайство, активну корупцію та відмивання грошей, скоєні на власну користь будь-якою особою, яка діє, або індивідуально, або як частина органу юридичної особи, який посідає головне становище у юридичній особі, базуючись на повноваженні: а) представництва юридичної особи, або б) приймати рішення від імені юридичної особи, або в) здійснювати контроль за юридичною особою. Юридичні особи можуть визнаватися відповідальними і тоді, коли недостатність нагляду або контролю зазначеною особою призвела до вчинення шахрайства, акту активної корупції чи відмивання грошей на користь цієї юридичної особи особою, яка знаходиться під її управлінням (ст. 3). Санкції для юридичних осіб мають включати кримінальні і некримінальні штрафи та можуть включати інші санкції: а) позбавлення права на публічну допомогу; б) дискваліфікацію від здійснення комерційної діяльності; в) поміщення під судовий нагляд; г) ліквідацію за судовим наказом.

падають під ознаки діяння, передбаченого Особливою частиною КК, вчинені до вказаної дати. Тому узагальнень судової практики щодо застосування до юридичної особи заходів кримінально-правового характеру ще немає.

Відповідно до зазначених статей:

1) підставами застосування до юридичної особи заходів кримінально-правового характеру в разі вчинення корупційних злочинів є:

- вчинення уповноваженою особою від імені та в інтересах юридичної особи одного зі злочинів, передбачених частинами 1, 2 ст. 368-3, частинами 1, 2 ст. 368-4, ст. 369 і ч. 1 ст. 369-2 КК;

- незабезпечення виконання покладених на її уповноважену особу законом або установчими документами юридичної особи обов'язків щодо вжиття заходів із запобігання корупції, що призвело до вчинення одного зі злочинів, передбачених частинами 1, 2 ст. 368-3, частинами 1, 2 ст. 368-4, статтями 369 і 369-2 КК;

- вчинення уповноваженою особою від імені та в інтересах юридичної особи злочину, передбаченого ст. 262 КК. Цей злочин саме як корупційний згадано в примітці до ст. 45 КК, якщо його вчинено шляхом зловживання службовим становищем (пункти 1, 2 і 4 ч. 1 ст. 963 КК);

2) заходи кримінально-правового характеру можуть бути застосовані судом до підприємства, установи чи організації (крім державних органів, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування, організацій, створених ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного чи місцевого бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, а також міжнародних організацій) (ч. 1 ст. 96-4 КК);

3) у зазначених випадках до юридичних осіб судом може бути застосовано такий захід кримінально-правового характеру, як штраф. Суд застосовує штраф виходячи з 2-кратного розміру незаконно одержаної неправомірної вигоди. Якщо неправомірну вигоду не було одержано або її розмір неможливо обчислити, суд, залежно від ступеня тяжкості злочину, вчиненого уповноваженою особою юридичної особи, застосовує штраф у визначених у ст. 96-7 КК розмірах.

Крім того, юридична особа зобов'язана відшкодувати нанесені збитки та шкоду в повному обсязі, а також розмір отриманої неправомірної вигоди, яка отримана або могла бути отримана юридичною особою.

З метою забезпечення дії вказаних положень КК внесено зміни до КПК, згідно з якими:

- у кримінальному провадженні підлягають доказуванню обставини, що є підставою для застосування до юридичних осіб заходів кримінально-правового характеру (пункт 7 ч. 1 ст. 91);

- правовий статус, права й обов'язки представника юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження (статті 64-1, 89, 93 та ін.);

- відомості про юридичну особу, щодо якої можуть застосовуватися заходи

кримінально-правового характеру, вносяться слідчим або прокурором до ЄРДР негайно після вручення особі повідомлення про підозру у вчиненні від імені та в інтересах такої юридичної особи будь-якого зі злочинів, передбачених ст. 209, частинами 1 і 2 ст. 368-3, частинами 1 і 2 ст. 368-4, статтями 369, 369-2 КК. Про внесення відомостей слідчий або прокурор не пізніше наступного робочого дня письмово повідомляє юридичну особу. Провадження щодо юридичної особи здійснюється одночасно з відповідним кримінальним провадженням, у якому особі повідомлено про підозру (ч. 8 ст. 214);

- процедуру застосування кримінально-правових заходів до юридичної особи (статті 339, 341 та ін.).

2. 14 жовтня 2014 р. прийнято Закон «Про запобігання корупції», відповідно до ст. 65 якого у разі вчинення від імені та в інтересах юридичної особи її уповноваженою особою злочину самостійно або у співучасті до юридичної особи у випадках, визначених КК, застосовуються заходи кримінально-правового характеру.

Цим же Законом визначено, що відомості про юридичних осіб, до яких застосовано заходи кримінально-правового характеру у зв'язку з вчиненням корупційного правопорушення, вносяться до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (далі – ЄДРОК), що формується та ведеться НАЗК¹; для безоплатного цілодобового доступу відкритими є такі відомості про юридичну особу, до якої застосовано заходи кримінально-правового характеру: 1) назва; 2) юридична адреса, код в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців; 3) склад корупційного правопорушення, у зв'язку з вчиненням якого застосовано заходи кримінально-правового характеру; 4) вид застосованих заходів кримінально-правового характеру (ст. 59).

Згідно із Законом «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р., який набрав чинності для всіх замовників з 1 серпня 2016 р., замовник приймає рішення про відмову учаснику в участі у процедурі закупівлі та зобов'язаний відхилити тендерну пропозицію учасника в разі, якщо:

1) він має незаперечні докази того, що учасник пропонує, дає або погоджується дати прямо чи опосередковано будь-якій посадовій особі замовника, іншого державного органу винагороду в будь-якій формі (пропозиція щодо найму на роботу, цінна річ, послуга тощо) з метою вплинути на прийняття

1 Наразі НАЗК здійснює заходи щодо початку ведення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. Станом на 1 березня 2017 р. повноваження щодо надання відомостей з Реєстру, здійснює МЮ – до початку ведення Реєстру НАЗК (п. 3 постанови КМ №171 від 25 березня 2015 р.). Внесення інформації до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, та надання відомостей з нього про юридичну особу НАЗК здійснюватиме після початку ведення ним цього Реєстру (згідно з Планом роботи НАЗК на 2017 рік це має відбутися до кінця 2017 р.). Див. також Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення, затв. наказом МЮ №39/5 від 11.01.2012 р.

рішення щодо визначення переможця процедури закупівлі або застосування замовником певної процедури закупівлі;

2) відомості про юридичну особу, яка є учасником, внесено до ЄДРОК;

3) службу (посадову) особу учасника, яку уповноважено учасником представляти його інтереси під час проведення процедури закупівлі, фізичну особу, яка є учасником, було притягнуто згідно із законом до відповідальності за вчинення у сфері закупівель корупційного правопорушення (ч. 1 ст. 17).

3. Згідно зі ст. 18 Конвенції РЄ проти маніпулювання спортивними змаганнями «Відповідальність юридичних осіб», кожна Сторона вживає таких законодавчих або інших заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення того, щоб юридичні особи могли бути притягнуті до кримінальної, цивільної чи адміністративної відповідальності за злочини, зазначені у статтях 15–17 цієї Конвенції, скоєні в їх інтересах будь-якою фізичною особою, яка діє окремо або в складі органу юридичної особи, яка займає провідну посаду в юридичній особі, на основі: а) права представляти юридичну особу; б) повноваження приймати рішення від імені юридичної особи; с) повноваження здійснювати контрольні функції у рамках юридичної особи.

Підставою такої відповідальності є відсутність нагляду або контролю з боку зазначеної фізичної особи, що уможливила вчинення злочинів, зазначених у статтях 15–17 цієї Конвенції, в інтересах цієї юридичної особи будь-якою фізичною особою, яка діє від її імені.

Незважаючи на ратифікацію цієї Конвенції Україною, у ст. 96-3 КК згадку про ст. 369-3 КК не зроблено.

4. Як виявляється, неможливо застосувати заходи кримінально-правового характеру, передбачені статтями 96-3–96-11 КК, зокрема штраф, до політичної партії у разі вчинення її уповноваженою особою від імені та в інтересах політичної партії будь-якого зі злочинів, передбачених частинами 2–4 ст. 159-1 КК, незважаючи на те, що згадування про частини 2–4 ст. 159-1 міститься в п. 4 ч. 1 ст. 96-3 КК.

Так, згідно з пунктом 2 Примітки до ст. 96-3 КК, злочини, передбачені частинами 2–4 ст. 159-1, визнаються вчиненими в інтересах юридичної особи, якщо вони: а) призвели до отримання нею *неправомірної вигоди* або б) створили умови для отримання такої вигоди, або в) були спрямовані на ухилення від передбаченої законом відповідальності.

Частинами ж 2–4 ст. 159-1 КК передбачено злочини, які полягають в незаконному здійсненні внеску на підтримку політичної партії або надання фінансової (матеріальної) підтримки виборчій кампанії або кампанії з проведення всеукраїнського чи місцевого референдуму, та в незаконному отриманні такого внеску.

Але відповідний внесок не є неправомірною вигодою, оскільки поняття «неправомірна вигода» у ст. 159-1 КК не вживається (воно розкрито у ст. 160 – для ст. 160, у ст. 354 – для ст. 354 і в ст. 364-1 – для статей 364, 364-1, 365-2,

368, 368-3, 368-4, 369, 369-2 та 370 КК). Також здійснення чи отримання внеску, очевидно, не можна розглядати і як форму (спосіб) ухилення від передбаченої законом відповідальності.

Тому, відповідно до п. 2 Примітки до ст. 96-3 КК, злочини, передбачені частинами 2–4 ст. 159-1, немає підстав визнавати вчиненими в інтересах юридичної особи. Іншими словами, без уточнення існуючої редакції п. 2 Примітки до ст. 96-3 КК не можна застосувати заходи кримінально-правового впливу до політичної партії у зв'язку із вчиненням особами, які мають право діяти від імені політичної партії, злочинів, передбачених частинами 2–4 ст. 159-1 КК.

Відповідно, не можуть виникнути і підстави для припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії, передбачені п. 1 ч. 1 ст. 17-8 Закону «Про політичні партії в Україні».

Для виходу з цієї ситуації потрібно викласти Примітку до ст. 159-1 КК у такій редакції: «У цій статті під внеском слід розуміти неправомірну вигоду у виді грошових коштів чи іншого майна, переваг, пільг, послуг або нематеріальних активів».

Внеском у великому розмірі визнається внесок у розмірі, що у два чи більше разів перевищує встановлений законом максимальний розмір внеску на підтримку політичної партії чи максимальний розмір фінансової (матеріальної) підтримки на здійснення передвиборної агітації чи агітації з референдуму».

У такій редакції одночасно виправлено наявну помилку у Примітці до ст. 159-1 КК, ніби внесок може мати вигляд вигоди нематеріального чи негрошового характеру.

5. Санкції для юридичних осіб за корупційні правопорушення лише у вигляді штрафу (ст. 96-6 КК) та відмови учаснику в участі у процедурі закупівлі є недостатніми. Тому цей перелік слід розширювати.

Як вже зазначалось вище, Другий протокол до Конвенції про захист фінансових інтересів Європейських Співтовариств (1997) передбачає, що санкції для юридичних осіб *мають* включати кримінальні і некримінальні штрафи та *можуть* включати інші санкції: а) позбавлення права на публічну допомогу; б) дискваліфікацію від здійснення комерційної діяльності; с) поміщення під судовий нагляд; d) ліквідацію за судовим наказом.

Корпоративні санкції повинні мати не репресивну, знищуючу, а превентивну мету, залишати можливість виправити свою поведінку в майбутньому і привести свою діяльність у відповідність із законом. Ця мета, однак, вимагає приведення у відповідність колективних кримінальних санкцій з іншими галузями права, включаючи цивільне й адміністративне. З урахуванням досвіду інших держав видами санкцій для юридичних осіб можуть бути:

1) *грошові стягнення*: зобов'язання перед судом; компенсація і відшкодування збитків; штраф; повна конфіскація. У деяких державах штраф, що накладається на компанію, обчислюється як багаторазовий штраф за правопо-

рушення фізичних осіб («тоталізатор»). У Франції, наприклад, тоталізатор – 5, у Литві – 100;

2) *обмеження*: призупинення деяких прав (Голландія, Фінляндія, Литва); заборона певної діяльності (Фінляндія, ЄС, Литва); регулювання випуску продукції (Голландія); усунення директора (ЄС); призначення довірчого керуючого (Голландія, Фінляндія); позбавлення ліцензії, заборона виконання певних дій, як-от участь у публічних заявках на підряд, випуск конкретних товарів, укладання контрактів, рекламна діяльність тощо; позбавлення наданих пільг, зокрема, субсидій або податкових переваг (Франція, Голландія); закриття діяльності підприємства чи його окремих підрозділів (ЄС, Голландія, Литва); припинення діяльності підприємства (ЄС);

3) *інші*: попередження і догана, винесення рішення про відповідальність (ЄС); публікація судового рішення (Фінляндія, Голландія, Литва). Завдяки публікації судового рішення суспільство стає більш інформованим, і принцип чесної конкуренції діє краще, тому що корпорація піклується про збереження своєї репутації в засобах масової інформації.¹

Достатність та ефективність санкцій за корупційні правопорушення

1. Конвенція ООН-1 (статті 30 і 44) та Конвенція РЄ-1 (ст. 19) регламентують питання санкцій, тобто караності корупційних злочинів, загалом в обтічній формі. Вони закріплюють зобов'язання держав, згідно з якими санкції за корупційні злочини повинні:

- бути пропорційними (те саме стосується відповідних заходів), тобто адек-

1 Г.Хайне. Коллективная уголовная ответственность: проблема санкций. Предварительные замечания. Режим доступу: http://www.nbpublish.com/lpmag/single_mag.php?id=52&month=7&year=2001.
До цього можна додати такі приклади. Серед покарань, передбачених Законом Польщі «Про відповідальність колективних суб'єктів за дії, заборонені під загрозою покарання», такі: 1) грошове покарання; 2) заборона заохочення чи рекламування власної діяльності, виробів, послуг тощо; 3) заборона користуватися дотаціями, субвенціями, іншими формами фінансової допомоги з публічних коштів; 4) заборона отримувати публічні замовлення; 5) заборона користуватися допомогою міжнародних організацій, членом яких є Польща; 6) заборона ведення певної діяльності; 7) опублікування вироку. Крім того, застосовуються заходи: конфіскація у різноманітних формах, обов'язок повернути майнову вигоду тощо. Відповідно до КК Франції, за злочини і проступки до юридичних осіб можуть бути застосовані такі покарання: 1) штраф, розмір якого в 5 разів більше розміру штрафу для фізичних осіб; 2) припинення діяльності; 3) поміщення під судовий нагляд; 4) заборона здійснювати певні види професійної чи громадської діяльності; 5) закриття всіх або одного чи кількох закладів підприємства, які служили вчиненню інкримінованих діянь; 6) виключення з участі у договорах, що укладаються від імені держави; 7) заборона звертатися з публічним закликом до розміщення вкладів або цінних паперів; 8) заборона пускати в обіг певні чеки або користуватися кредитними картками; 9) конфіскація речі, яка служила або була призначена для вчинення злочинного діяння, або речі, яка одержана в результаті злочинного діяння; 10) афішування або поширення винесеного вироку. Якщо це передбачено законом, можуть бути призначені декілька з перелічених покарань одночасно, у т.ч. штраф і одне або кілька інших покарань. Друге і третє з цього переліку покарань не можуть бути застосовані до: політичних партій; профспілок; юридичних осіб публічного права.

ватними тяжкості злочину, ефективними і стримуючими, та включати, в разі вчинення злочину фізичною особою, позбавлення волі;

- забезпечувати можливу видачу особу, яка вчинила корупційний злочин, передбачений відповідною конвенцією, у т.ч. враховуючи мінімальний строк покарання, необхідний для видачі;

- передбачати, з огляду на серйозний характер відповідних злочинів, позбавлення права обіймати державну посаду та посаду на будь-якому підприємстві, яке цілком або частково перебуває у власності держави.

При цьому конвенції не визначають, які покарання застосовувати за відповідні корупційні злочини, і яким має бути їх строк (розмір). Ці питання належать виключно до сфери національного правового регулювання.

Те саме стосується й інших відповідних міжнародних договорів. Наприклад, Конвенції Ради Європи проти маніпулювання спортивними змаганнями.

2. Зазначені конвенційні вимоги щодо адекватності (пропорційності) санкцій за корупційні злочини реалізовано в КК суперечливо – санкції не в усіх випадках враховують ступінь небезпеки цих злочинів.

Ідеться, наприклад, про таке:

- діяння, що полягає в службовому зловживанні з бюджетними коштами і може спричинити майнову шкоду розміром понад 1000 нмдг, передбачене ч. 1 ст. 210 КК, карається штрафом у розмірі 100–300 нмдг або виправними роботами (являють собою фактично штраф в розстрочку), або обмеженням волі на строк до 3 років. Для порівняння: аналогічне діяння, яке може спричинити в 4 рази меншу майнову шкоду – розміром лише понад 250 нмдг, передбачене ч. 2 ст. 364 КК, карається позбавленням волі від 3 до 6 років;

- заволодіння офіційними документами, штампами чи печатками або приватними документами, що знаходяться на підприємствах, в установах чи організаціях, вчинене в особистих інтересах (ч. 1 ст. 357), карається штрафом до 50 нмдг або обмеженням волі до 3 років, а якщо це діяння спричинило порушення роботи підприємства, установи чи організації або вчинене щодо особливо важливих документів, штамів, печаток (ч. 2 ст. 357), – штрафом до 70 нмдг, обмеженням волі до 3 років або позбавленням волі до 3 років. Для порівняння: аналогічне діяння, а саме вчинення службовою особою правочину з використанням підроблених документів, поєднане з протиправним заволодінням чужим майном (ч. 3 ст. 206-2 КК), карається позбавленням волі на строк від 5 до 10 років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю до 3 років та з конфіскацією майна;

- пропозиція чи обіцянка службовій особі юридичної особи приватного права надати їй або третій особі неправомірну вигоду, або надання такої вигоди або прохання її надати за вчинення зазначеною службовою особою дій чи її бездіяльність з використанням наданих їй повноважень в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає таку вигоду, або в інтересах третьої особи, – якщо ці дії вчинені організованою групою (ч. 2 ст. 368-3 КК), караються позбавленням

волі лише до 4 років. Те саме – у ч. 2 ст. 368-4 КК. Проте, в інших випадках вчинення схожого корупційного злочину організованою групою визнається тяжким злочином і карається позбавленням волі на строк від 5 до 10 років (ч. 4 ст. 369 КК);

- абсолютно однакові за ступенем тяжкості діяння караються по-різному. Так, санкції злочинів, передбачених частинами 1 і 2 ст. 368-3 і частинами 1 і 2 ст. 368-4, є ідентичними. Санкції ж злочинів, передбачених частинами 3 і 4 ст. 368-4 і частинами 3 і 4 ст. 368-4, суттєво відрізняються (відповідно: позбавлення волі до 3 років і від 2 до 5 років; від 3 до 7 років і від 4 до 8 років), – хоча за усіма об'єктивними ознаками і ознаками суб'єктивної сторони ці злочини є ідентичними, а відмінність їх суб'єктів є несуттєвою.

3. Розміри встановлених у санкціях штрафів, громадських робіт, виправних робіт, арешту, обмеження волі, позбавлення волі не узгоджені між собою.

Таблиця 11. Неузгодженість розмірів різних видів покарань

Стаття КК	Розмір покарання у виді					
	штрафу (нмдг)	громад- ських робіт (годин)	виправ- них робіт (років)	арешту (місяців)	обме- ження волі (років)	позбав- лення волі (років)
Ч. 1 ст. 159-1	100 – 300		до 2		до 2	
Ч. 2 ст. 159-1	100 – 300		до 2		до 2	
Ч. 3 ст. 159-1	300 – 500		до 2		до 2	
Ч. 4 ст. 159-1					до 3	до 3
Ч. 1 ст. 210	100 – 300		до 2		до 3	
Ч. 2 ст. 210					2 – 5	2 – 6
Ч. 2 ст. 191					до 5	до 5
Ч. 3 ст. 191					3 – 5	3 – 8
Ч. 1 ст. 357	до 50				до 3	
Ч. 2 ст. 357	до 70				до 3	до 3
Ч. 1 ст. 354	100 – 250	до 100	до 1		до 2	до 2
Ч. 2 ст. 354	250 – 500	100 – 200	до 2		до 3	до 3
Ч. 3 ст. 354	250 – 500	100 – 200			до 2	до 2
Ч. 4 ст. 354	500 – 750	160 – 240			до 3	до 3
Ч. 1 ст. 364				до 6	до 3	до 3
Ч. 1 ст. 368	1000 – 1500			3 – 6		2 – 4
Ч. 1 ст. 364-1	150–400			до 3	до 2	
Ч. 2 ст. 364-1	400–900			до 6		3–6
Ч. 1 ст. 365-2					до 3	

Ч. 2 ст. 3652					до 5	3–5
Ч. 1 ст. 368-3	150 – 400	100 – 200			до 2	до 2
Ч. 2 ст. 368-3	350 – 700				до 4	до 4
Ч. 3 ст. 368-3	500 – 750		до 2	до 6	до 3	до 3
Ч. 1 ст. 368-4	150 – 400	100 – 200			до 2	до 2
Ч. 2 ст. 368-4	350 – 700				до 4	до 4
Ч. 3 ст. 368-4	750 – 1000		1 – 2	до 6	2 – 5	2 – 5
Ч. 1 ст. 369	500 – 750				2 – 4	2 – 4
Ч. 1 ст. 369-2	200 – 500				2 – 5	до 2
Ч. 2 ст. 369-2	750 – 1500					2 – 5
Ч. 1 ст. 369-3	200–1000				1–3	до 3
Ч. 2 ст. 369-3					2–5	2–5
Ч. 3 ст. 369-3	700–2000				2–5	2–5

Тому, скажімо, в одному випадку суд має обирати між обмеженням волі на строк від 2 до 5 років або позбавленням волі на строк від 2 до 5 років (як-от у ч. 3 ст. 368-4), а в іншому – між обмеженням волі на строк від 2 до 5 років або позбавленням волі на строк до 2 років (як-от у ч. 1 ст. 369-2 КК).

Інші приклади:

- у ч. 1 ст. 210 штраф у розмірі 100–300 нмдг є покаранням, рівнозначним обмеженню волі на строк до 3 років, а в ч. 2 ст. 357 штраф меншого розміру (до 70 нмдг) – рівнозначним позбавленню волі на строк до 3 років);

- у ч. 2 ст. 354 громадські роботи розміром від 100 до 200 годин є покаранням, рівнозначним позбавленню волі на строк до 3 років, а в ч. 3 цієї ж статті – позбавленню волі на строк до 2 років;

- у ч. 1 ст. 388 виправні роботи на строк до 2 років є покаранням, рівнозначним обмеженню волі на строк до 2 років, а в ч. 3 ст. 368-4 виправні роботи на строк від 1 до 2 років є покаранням, рівнозначним позбавленню волі на строк від 2 до 5 років.

У більшості випадків санкція за корупційні злочини передбачає штраф, обмеження волі і позбавлення волі. При цьому громадські роботи передбачені не за всі злочини невеликої тяжкості (що неправильно); у чотирьох випадках передбачено арешт, хоча ці злочини не є насильницькими; у трьох випадках передбачено виправні роботи, які виконуються за місцем роботи (служби), хоча особа, яка вчинила ці злочини, має бути звільнена з роботи (зі служби).

4. Ще більше ускладнюють проблему положення Загальної частини КК, які не дозволяють призначати окремі види покарання тим чи іншим категоріям засуджених. Наприклад:

- вагітним жінкам та жінкам, які мають дітей віком до семи років, за злочин, передбачений ч. 1 ст. 364 КК, основне покарання може бути призначене виключно у виді позбавлення волі;

- до вагітних жінок і жінок, що мають дітей віком до 14 років, до осіб, що досягли пенсійного віку, до інвалідів I та II групи за злочин, передбачений ч. 1 ст. 365-2 КК, взагалі не може бути застосоване жодне основне покарання;

- вагітним жінкам за злочин, передбачений ч. 3 ст. 368-4 КК, як основне покарання можуть бути призначені лише штраф (найменш суворе покарання, передбачене цією санкцією частини статті Особливої частини КК) або позбавлення волі на певний строк (найбільш суворе покарання).

Подібні обмеження судової дискреції тягнуть для відповідних категорій засуджених абсолютно різні наслідки. У першому й третьому прикладах ці засуджені опиняються в менш сприятливому становищі, аніж інші. У другому ж прикладі неможливість призначення особі основного покарання розглядається судовою практикою як підстава для звільнення особи від покарання (див. абз. 7 п. 8 постанови ПВС «Про практику призначення судами кримінального покарання»).

5. В окремих випадках проблема адекватності кримінально-правових санкцій ускладнюється відвертими помилками законодавця:

1) відповідно до ч. 2 ст. 59 КК конфіскація майна встановлюється за тяжкі та особливо тяжкі корисливі злочини, а також за злочини проти основ національної безпеки України та громадської безпеки незалежно від ступеня їх тяжкості, і може бути призначена лише у випадках, спеціально передбачених в Особливій частині КК. Корисливість як ознака складу злочину в правовій системі України традиційно розуміється як бажання одержати матеріальні блага для себе або інших осіб (заволодіти грошима, майном тощо), одержати чи зберегти певні майнові права, уникнути матеріальних витрат чи обов'язків (одержати спадщину, позбавитися боргу тощо) або досягти іншої матеріальної вигоди (див. абз. 1 п. 10 постанови ПВС «Про судову практику в справах про злочини проти життя та здоров'я особи»). Хоча неправомірна вигода не завжди може мати майновий характер, санкції частин 3, 4 ст. 368, ч. 4 ст. 368-3, ч. 4 ст. 368-4 КК вказують на конфіскацію майна як на обов'язковий вид додаткового покарання.

Така неузгодженість (суперечність) між ч. 2 ст. 59 КК та зазначеними санкціями має бути усунута;

2) зі схожих міркувань не повинна застосовуватися конфіскація майна, передбачена частинами 1, 2 ст. 368-2 КК (а тільки спецконфіскація); визначеними видами незаконного збагачення не є тяжкими й особливо тяжкими злочинами (див. ч. 1 ст. 59 КК);

3) з набранням чинності Законом №629-VIII від 16 липня 2015 р. покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю за злочин, передбачений ч. 1 ст. 365-2 КК (а так само за злочини, передбачені ч. 4 ст. 220-1 і ст. 220-2), встановлене на строк до десяти років – набагато більше, ніж таке покарання може бути призначене на підставі ст. 55 КК. При такій колізії між положеннями Загальної та Особливої частини КК пріоритет слід надавати нормі, закріпленій у статті Загальної частини. Загалом ці помилки в законі треба виправити.

6. Більш вдало Україна виконала вимогу щодо встановлення санкцій, які забезпечували б видачу осіб, що переслідуються за вчинення корупційних злочинів, передбачених міжнародними антикорупційними конвенціями. У Другому Звіті про виконання рекомендацій GRECO за результатами 3го раунду оцінювання України (2015) указано, що Україна зрештою виконала вимоги, передбачені ч. 1 ст. 19 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією. Нині караність відповідних корупційних злочинів завжди включає покарання у виді позбавлення волі на строк понад один рік, що відповідно до ч. 1 ст. 573 КПК робить можливою видачу іноземним державам осіб, які переслідуються ними.

7. Усупереч вимогам ст. 30 Конвенції ООН-1 у багатьох випадках КК не передбачає можливості позбавлення на певний строк осіб, засуджених за корупційні злочини, права обіймати державну посаду та посаду на будь-якому підприємстві, яке цілком або частково перебуває у власності держави, тощо.

Йдеться, зокрема, про санкції, де таке покарання: передбачене не як обов'язкове, а як можливе додаткове покарання, яке призначається на розсуд суду (ч. 1 ст. 210); взагалі не передбачене (ч. 2 ст. 262, ч. 3 ст. 308, частини 1 і 2 ст. 357, частини 2 і 3 ст. 410 КК).

Виходячи із зазначеного, слід було б доповнити ст. 55 КК частиною такого змісту:

«Позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю як додаткове покарання призначається судом, незалежно від того, чи передбачене воно в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини цього Кодексу, коли з урахуванням характеру злочину, вчиненого за посадою або у зв'язку із професійним заняттям певною діяльністю, зокрема пов'язаною із виконанням функції представника влади чи місцевого самоврядування, організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, а також особи засудженого та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за засудженим права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю».

8. Окремо слід оцінити пропорційність санкцій ст. 159-1 КК, яка також викликає сумніви:

1) штраф у розмірі від 100 до 300 нмдг (ч. 1 ст. 159-1 КК) – на сьогодні становить мізерну суму в 1700–5100 грн.;

2) для керівників політичних партій санкції у виді виправних робіт і позбавлення права обіймати певні посади є взаємовиключними: виправні роботи згідно зі ст. 57 КК відбуваються за місцем роботи засудженого, натомість позбавлення права обіймати певні посади означає необхідність звільнення особи з посади керівника політичної партії і, як правило, заборону зайняття нею інших керівних посад в партії. Якщо ж йдеться про керівника політичної партії, який одночасно є народним депутатом України, то відповідно до ст. 81 Конституції України набрання законної сили обвинувальним вироком

щодо нього означає і дострокове припинення повноважень народного депутата України. Тобто, виправні роботи така особа виконувати фактично не може;

3) непропорційними є санкції, встановлені в частинах 1 і 3 ст. 159-1 КК: незважаючи на те, що у ч. 3 передбачено обтяжуючу обставину – повторність, санкції є ідентичними, за винятком дещо іншого розміру штрафу у ч. 3 (не 1700–5100 грн., а 5100–8500 грн.);

4) санкція визначає ці злочини як злочини невеликої тяжкості, які не караються позбавленням волі. Тому засуджені за них особи вважаються такими, що не мають судимості, як правило, через рік, а як максимум – через два роки з дня відбуття покарання (пункти 5 і 6 ст. 89 КК);

Іншими словами, у разі засудження до штрафу з позбавленням права обіймати певні посади – вже через рік після відбуття зазначеного додаткового покарання (максимум – 3 роки) особа знову може обійняти посаду керівника політичної партії чи відповідного розпорядника рахунку – навіть якщо двічі була судима за відповідний злочин. Строк повноважень ВР, Президента, депутатів місцевих рад, сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових виборах, становить п'ять років.

Отже, ця особа через п'ять років після вчинення злочину, під час чергових виборів, знову може стати, зокрема, розпорядником коштів. Це суперечить рекомендаціям Оціночного звіту GRECO «Прозорість фінансування партій»;

5) злочини, передбачені частинами 2–4 ст. 159-1 КК, незважаючи на те, що йдеться про незаконний обіг величезних коштів, караються надзвичайно м'яко. При цьому, оскільки злочини, передбачені частинами 1 і 3 ст. 159-1 КК, є злочинами невеликої тяжкості, то згідно зі ст. 45 КК суд, у разі дійового каяття особи, яка вперше вчинила їх, зобов'язаний звільнити її від кримінальної відповідальності;

6) санкція ч. 4 ст. 159-1 КК за діяння, визначені у ч. 2, вчинені за складних форм співучасті або поєднані з вимаганням відповідного внеску чи фінансової (матеріальної) підтримки, – передбачає дещо більш суворе покарання: обмеження волі на строк до 3 років або позбавлення волі до 3 років. Це також не відповідає принципу пропорційності.

Для порівняння. Схожі за об'єктивною стороною злочини, вчинені за попередньою змовою групою осіб або поєднані з вимаганням неправомірної вигоди (у значно меншому розмірі, ніж передбачено в ст. 159-1 КК), караються: позбавленням волі на строк від 5 до 10 років (ч. 3 ст. 368 КК); позбавленням волі на строк від 3 до 7 років (ч. 4 ст. 368-3 КК); позбавленням волі на строк від 4 до 8 років (ч. 4 ст. 368-4 КК), – до того ж з конфіскацією майна.

Зрозуміло, що у випадках, передбачених ст. 159-1 КК, гроші, інше майно призначаються, як правило, не для «кишені» конкретних партійних функціонерів (хоча часто буває і таке). Але все ж таки шкода, яка завдається суспільству такими діями, цілком порівнювана.

Конфіскаційний режим (конфіскація доходів та зняття від злочинів, «еквівалентна конфіскація», конфіскація доходів у третіх осіб тощо), ефективність режиму управління майном, на яке накладено арешт

Відповідно до пункту «g» ст. 2 Конвенції ООН-1 «конфіскація», що включає у відповідних випадках позбавлення прав, означає остаточне позбавлення майна за постановою суду або іншого компетентного органу. Стаття 31 «Призупинення операцій (заморожування), арешт і конфіскація» цієї ж Конвенції визначає, що кожна Держава-учасниця:

1) вживає, максимальною мірою, можливою в рамках її внутрішньої правової системи, таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення можливої конфіскації: а) доходів від корупційних злочинів, або майна, вартість якого відповідає вартості таких доходів; б) майна, обладнання та інших засобів, які використовувались або призначалися для використання під час вчинення корупційних злочинів;

2) вживає заходів для забезпечення можливості виявлення, відстеження, заморожування або арешту зазначених доходів чи майна з метою подальшої конфіскації;

3) вживає заходів для управління замороженим, арештованим або конфіскованим майном.

Якщо зазначені доходи від злочинів були перетворені, частково або повністю, в інше майно, то відповідні заходи застосовуються до такого майна, а якщо такі доходи від злочинів були долучені до майна, придбаного із законних джерел, то конфіскації підлягає та частина майна, яка відповідає оціненій вартості долучених доходів. До прибутку або інших вигод, які одержані від доходів, здобутих злочинним шляхом, від майна, в яке були перетворені такі доходи, або від майна, до якого були долучені такі доходи, також застосовуються зазначені заходи, так само й такою самою мірою, як і до доходів, що здобуті злочинним шляхом;

4) уповноважує свої суди або інші компетентні органи приймати постанови про надання або арешт банківських, фінансових або комерційних документів і не може ухилятися від вжиття цих заходів, посилаючись на необхідність збереження банківської таємниці.

Стаття 53 Конвенції ООН-1 передбачає заходи щодо повернення майна, ст. 54 – механізми вилучення майна шляхом міжнародного співробітництва у питаннях конфіскації, ст. 55 – міжнародного співробітництва з метою конфіскації, а ст. 57 – розпорядження держави поверненим майном.

Згідно із ст. 58 держави-учасниці співробітничать одна з одною з метою запобігання і боротьби з переказуванням доходів здобутих злочинним шляхом, визначених цією Конвенцією, а також сприяння використанню шляхів і способів вилучення таких доходів і з цією метою розглядають питання про створення підрозділу для збирання оперативної фінансової інформації, який нестиме

відповідальність за отримання, аналіз та надіслання компетентним органам повідомлень про підозрілі фінансові операції.

Конвенцією РС-1 передбачено, своєю чергою, що Кожна Сторона законодавчо забезпечить можливість:

- конфіскації засобів вчинення корупційних злочинів і доходів, отриманих від них, чи власності, вартість якої відповідає таким доходам (ч. 3 ст. 19);
- застосування спеціальних слідчих методів, необхідних для збирання доказів у зв'язку із корупційними злочинами, та ідентифікації, вистежування, заморожування і арешту засобів та доходів, отриманих від корупції, чи власність, вартість якої відповідає таким доходам, до яких може застосовуватися вказана конфіскація, а також забезпечення своїх судів або інших компетентних органів правом виносити постанови про подання банківської, фінансової або комерційної інформації чи про вилучення такої інформації для здійснення вказаної конфіскації, при цьому банківська таємниця не може перешкоджати здійсненню таких заходів (ст. 23).

Конвенція РС-2 у ст. 25 передбачає, що кожна Сторона вживає необхідних законодавчих або інших заходів, відповідно до внутрішнього законодавства, щоб дозволити арешт і конфіскацію: а) товарів, документів та інших інструментів, які використовувалися або були призначені для використання з метою вчинення злочинів, зазначених у статтях 15–17 цієї Конвенції; б) доходів від цих злочинів, або майна, вартість якого відповідає цим доходам.

* * *

Схоже, що Україна, як буде показано нижче, у цілому виконала свої зобов'язання, що випливають із зазначених Конвенцій. Водночас існують окремі проблеми, як показано нижче.

1. Згідно із Законом №222-VII від 18 квітня 2013 р. КК доповнено статтями 96-1–96-2. Наразі ст. 96-1 діє в редакції Закону №1019-VIII від 18 лютого 2016 р., а ст. 96-2 – у початковій редакції зі змінами, внесеними згідно із законами №1261-VII від 13 травня 2014 р., №770-VIII від 10 листопада 2015 р., №1019-VIII від 18 лютого 2016 р.).

Цими статтями передбачено, що спеціальна конфіскація:

1) полягає у примусовому безоплатному вилученні за рішенням суду у власність держави грошей, цінностей та іншого майна у випадках, визначених КК, за умови вчинення умисного злочину або суспільно небезпечного діяння:

а) що підпадає під ознаки діянь, визначених в Особливій частині КК, за які передбачено основне покарання у виді штрафу понад 3000 нмдг або позбавлення волі;

б) передбаченого, зокрема, ст. 154, частинами 2 і 3 ст. 159-1, статтями 209-1 і 210, ч. 1 ст. 364-1, ч. 1 ст. 365-2 КК;

2) застосовується у разі, якщо майно:

- одержане внаслідок вчинення злочину та/або є доходами від такого майна;
- призначалося (використовувалося) для схилення особи до вчинення зло-

чину, фінансування та/або матеріального забезпечення злочину або винагороди за його вчинення;

- було предметом злочину, крім предметів, що повертаються власнику (законному володільцю), а у разі, коли його не встановлено, – переходять у власність держави;

- було підшукане, виготовлене, пристосоване або використане як засоби чи знаряддя вчинення злочину, крім тих, що повертаються власнику (законному володільцю), який не знав і не міг знати про їх незаконне використання.

У разі якщо зазначене майно було повністю або частково перетворене в інше майно, спеціальній конфіскації підлягає повністю або частково перетворене майно. Якщо конфіскація майна на момент прийняття судом рішення про спеціальну конфіскацію неможлива внаслідок його використання або неможливості виділення з набутого законним шляхом майна, або відчуження, або з інших причин, суд виносить рішення про конфіскацію грошової суми, що відповідає вартості такого майна;

3) застосовується також у разі, коли особа не підлягає кримінальній відповідальності у зв'язку з недосягненням віку, з якого може наставати кримінальна відповідальність, або неосудністю, або звільняється від кримінальної відповідальності чи покарання з підстав, передбачених КК, крім звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку із закінченням строків давності.

Гроші, цінності, у т.ч. кошти, що знаходяться на банківських рахунках чи на зберіганні у банках або інших фінансових установах, інше майно, зазначені в цій статті, підлягають спеціальній конфіскації у третьої особи, якщо вона набула таке майно від підозрюваного, обвинуваченого, особи, яка переслідується за вчинення суспільно небезпечного діяння у віці, з якого не настає кримінальна відповідальність, або в стані неосудності, чи іншої особи безоплатно, за ринкову ціну або за ціну вищу чи нижчу ринкової вартості, і знала або повинна була і могла знати, що таке майно відповідає будь-якій із ознак, зазначених у пунктах 1-4 частини першої цієї статті;

4) не застосовується до майна, яке згідно із законом підлягає поверненню власнику (законному володільцю) або призначене для відшкодування шкоди, завданої злочином.

2. Відповідно до ст. 59 КК, покарання у виді конфіскації майна полягає в примусовому безоплатному вилученні у власність держави всього або частини майна, яке є власністю засудженого. Конфіскація майна встановлюється за:

- тяжкі та особливо тяжкі корисливі злочини;
- злочини проти основ національної безпеки України та громадської безпеки незалежно від ступеня їх тяжкості, –
і може бути призначена лише у випадках, спеціально передбачених в Особливій частині КК.

3. Що стосується статей КК, якими встановлена відповідальність за коруп-

ційні злочини, то окремі з них не передбачають можливість ані конфіскації майна, ані спеціальної конфіскації. Так, не може бути застосована:

- конфіскація майна – за тяжкі та особливо тяжкі корисливі злочини (або злочини проти громадської безпеки незалежно від ступеня тяжкості), передбачені частинами 3 і 4 ст. 191, частинами 1 і 2 ст. 262, ч. 2 ст. 312, ч. 2 ст. 313, ч. 2 ст. 364, ч. 2 ст. 368, частинами 1–4 ст. 410 КК, – оскільки відповідними санкціями вона не передбачена;

- спеціальна конфіскація – за злочини, передбачені частинами 1 і 3 ст. 357, ч. 1 ст. 388 КК, – оскільки за них не передбачено основне покарання ні у виді штрафу понад 3000 нмдг, ні у виді позбавлення волі.

З іншого боку, необґрунтованим є встановлення конфіскації майна в санкціях частин 1 і 2 ст. 368-2 КК з огляду на те, що цими нормами передбачена відповідальність за злочини, які не є тяжкими чи особливо тяжкими.

4. Окремо слід звернути увагу на проблему спецконфіскації предмету внеску на підтримку політичної партії або надання фінансової (матеріальної) підтримки виборчій кампанії або кампанії з проведення всеукраїнського чи місцевого референдуму.

Так, ст. 96-1 КК встановлює, що спеціальна конфіскація полягає у примусовому безоплатному вилученні за рішенням суду у власність держави грошей, цінностей та іншого майна, за умови вчинення умисного злочину або суспільно небезпечного діяння, що підпадає під ознаки діяння, передбаченого частинами 2 і 3 ст. 159-1 КК. Проте:

1) не завжди відповідний внесок та фінансова (матеріальна) підтримка, про які йдеться у цій статті, є майном, про яке йдеться у ст. 96-2 КК.

Конфіскованими можуть бути тільки грошові кошти і майно. Але не є майном і тому не можуть бути конфісковані пільги, послуги, переваги, нематеріальні активи, інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру;

2) спеціальна конфіскація не може бути застосована до майна, яке перебуває у власності добросовісного набувача (ч. 4 ст. 96-2 КК).

Але законодавство не дозволяє функціонерам політичної партії завжди чітко з'ясувати законність одержаного внеску. Також, відповідно до ч. 10 ст. 100 КПК, під час вирішення питання щодо спеціальної конфіскації насамперед має бути вирішене питання про повернення грошей, цінностей та іншого майна власнику (законному володільцю): конфіскація неможлива, якщо в суді сторона обвинувачення не довела, що власник (законний володілець) знав про незаконне походження та/або використання майна.

5. З метою забезпечення дії вказаних вище положень КК стосовно спеціальної конфіскації у 2013–2016 рр. внесено зміни до КПК, згідно з якими:

1) у кримінальному провадженні підлягають доказуванню обставини, які підтверджують, що гроші, цінності та інше майно, які підлягають спеціальній конфіскації, одержані внаслідок вчинення кримінального правопорушення

та/або є доходами від такого майна, або призначалися (використовувалися) для схилення особи до вчинення кримінального правопорушення, його фінансування та/або матеріального забезпечення чи винагороди за його вчинення, або є предметом кримінального правопорушення, у т.ч. пов'язаного з їх незаконним обігом, або підшукані, виготовлені, пристосовані або використані як засоби чи знаряддя вчинення кримінального правопорушення (п. 6 ч. 1 ст. 91);

2) аналогічні обставини встановлюються під час досудового розслідування у кримінальному провадженні щодо застосування примусових заходів медичного характеру (п. 7 ч. 1 ст. 505);

3) питання про спеціальну конфіскацію вирішується судом під час ухвалення судового рішення, яким закінчується кримінальне провадження. У разі закриття кримінального провадження слідчим або прокурором це питання вирішується ухвалою суду на підставі відповідного клопотання. При цьому конфіскується, зокрема, майно, визначене у ч. 1 ст. 96-2 КК, а також грошові кошти, інше майно і доходи від них засудженого за вчинення корупційного злочину, легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, його пов'язаної особи, якщо в суді не підтверджено законність підстав набуття прав на таке майно (ч. 9 ст. 100);

4) застосування спеціальної конфіскації здійснюється тільки після доведення в судовому порядку стороною обвинувачення, що власник (законний володілець) майна знав про його незаконне походження та/або використання (ч. 10 ст. 100);

5) арешт майна може бути накладено, якщо існує сукупність підстав чи розумних підозр вважати, що воно підлягає спеціальній конфіскації у підозрюваного, обвинуваченого, засудженого, третіх осіб, конфіскації у юридичної особи або можливій конфіскації майна у випадках, передбачених КК (ст. 170);

6) з метою розшуку чи ідентифікації майна, що підлягає конфіскації або спеціальній конфіскації, у кримінальних провадженнях, віднесених до підслідності НАБ, можливий моніторинг банківських рахунків (ч. 1 ст. 269-1);

7) на підставі запиту про міжнародну правову допомогу відповідні органи проводять процесуальні дії з метою виявлення та арешту майна, грошей і цінностей, отриманих злочинним шляхом, а також майна, яке належить підозрюваному, обвинуваченому або засудженому особам. За запитом запитуючої сторони виявлене майно може бути конфісковане, якщо це передбачено вироком чи іншим рішенням суду запитуючої сторони, які набрали законної сили (ст. 568).

6. Законом «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. також передбачено, що кошти та інше майно, одержані внаслідок вчинення корупційного правопорушення, підлягають конфіскації або спеціальній конфіскації за рішенням суду в установленому законом порядку (ст. 69).

Необхідність інституційного забезпечення конфіскації зазначеного майна зумовила визначення в Законі «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р. таких положень:

1) до структури центрального та територіальних управлінь НАБ входять, поряд з іншими, підрозділи, що здійснюють виявлення майна, яке може бути предметом конфіскації (ч. 4 ст. 5);

2) НАБ вживає заходів щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації у кримінальних правопорушеннях, віднесених до підслідності НАБ, здійснює діяльність щодо зберігання коштів та іншого майна, на яке накладено арешт (пункт 3 ч. 1 ст. 16);

3) НАБ та його працівникам для виконання покладених на них обов'язків надається право виступати представником інтересів держави під час розгляду у закордонних юрисдикційних органах справ про розшук, арешт, конфіскацію та повернення в Україну відповідного майна, а також залучати з цією метою юридичних радників, зокрема іноземних (пункт 18 ч. 1 ст. 17);

4) щорічний письмовий звіт про діяльність НАБ повинен містити інформацію зокрема про відомості про кошти та інше майно, одержані внаслідок вчинення кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності НАБ, конфісковані за рішенням суду, відомості про арешт майна, конфіскацію предметів та доходів від зазначених кримінальних правопорушень, та розпорядження ними (ч. 3 ст. 26).

7. Згідно із Законом від 14 жовтня 2014 р. №1698-VII ст. 170 КПК доповнено нормою такого змісту (в редакції Закону №1019-VIII від 18 лютого 2016 р.): «У невідкладних випадках і виключно з метою збереження речових доказів або забезпечення можливої конфіскації чи спеціальної конфіскації майна у кримінальному провадженні щодо тяжкого чи особливо тяжкого злочину за рішенням Директора Національного антикорупційного бюро України (або його заступника), погодженим прокурором, може бути накладено попередній арешт на майно або кошти на рахунках фізичних або юридичних осіб у фінансових установах. Такі заходи застосовуються строком до 48 годин. Невідкладно після прийняття такого рішення, але не пізніше ніж протягом 24 годин, прокурор звертається до слідчого судді із клопотанням про арешт майна.

Якщо у визначений цією частиною строк прокурор не звернувся до слідчого судді із клопотанням про арешт майна або якщо в задоволенні такого клопотання було відмовлено, попередній арешт на майно або кошти вважається скасованим, а вилучене майно або кошти негайно повертаються особі».

Таке доповнення є необґрунтованим і зайвим: ці питання вже врегульовані у статтях 167–168 КПК, що стосуються тимчасового вилучення майна.

8. 10 листопада 2015 р. ВР прийняла Закон «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів», який введено в дію з 11 червня 2016 р.

НАВРУА утворене на підставі постанови КМ від 24 лютого 2016 р. №104. У 2016 р. відбувся конкурс на посаду Голови НАВРУА і 28 листопада конкурс-

ною комісією відібрано кандидата на посаду голови Національного агентства – Янчука А.В. Відповідно до закону НАВРУА виконує такі функції, зокрема:

- здійснення заходів з виявлення, розшуку, проведення оцінки активів за зверненням слідчого, детектива, прокурора, суду (слідчого судді);
- організація здійснення заходів, пов'язаних з проведенням оцінки, веденням обліку та управління активами;
- формування та ведення Єдиного державного реєстру активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні. Про початок його роботи НАВРУА повинне прийняти спеціальне рішення, яке оприлюднюється на офіційному веб-сайті КМ.

Проте станом на 1 березня 2017 р. НАВРУА ще не сформовано як державний орган і не розпочало свою діяльність.

Імунітети та інші підстави для звільнення від відповідальності

Конвенцією ООН-1 (частини 2 і 5 ст. 30, частини 2 і 3 ст. 37) передбачено, що кожна Держава-учасниця:

- вживає заходів, які можуть бути необхідними, щоб встановити або забезпечити, відповідно до своєї правової системи й конституційних принципів, належну збалансованість між будь-якими імунітетами або привілеями, наданими їй державним посадовим особам у зв'язку з виконанням ними своїх функцій, і, можливо, у випадку необхідності, здійснювати ефективне розслідування й кримінальне переслідування та виносити судові рішення у зв'язку зі злочинами, визначеними цією Конвенцією;

- бере до уваги ступінь небезпеки відповідних злочинів під час розгляду питання про можливість дострокового або умовного звільнення осіб, засуджених за такі злочини;

- докладає зусиль для забезпечення використання будь-яких передбачених у її внутрішньому праві дискреційних повноважень, що стосуються кримінального переслідування осіб за злочини, визначені цією Конвенцією, для досягнення максимальної ефективності правоохоронних заходів щодо цих злочинів і з належним урахуванням необхідності запобігти вчиненню таких злочинів;

- розглядає питання про те, щоб передбачити можливість пом'якшення, у відповідних випадках, покарання обвинувачуваної особи, яка суттєвим чином співпрацює в розслідуванні або кримінальному переслідуванні у зв'язку з будь-яким злочином, визначеним цією Конвенцією;

- розглядає питання про те, щоб передбачити можливість, відповідно до основоположних принципів свого внутрішнього права, надання імунітету від кримінального переслідування особі, яка суттєвим чином співпрацює в розслідуванні або кримінальному переслідуванні у зв'язку з будь-яким злочином, визначеним цією Конвенцією.

Не всі ці вимоги в Україні виконуються і можуть бути виконані.

1. Відповідно до Конституції України: Президент користується правом недоторканності, у т.ч. у разі вчинення ним корупційного злочину, на час виконання повноважень; народні депутати України не можуть бути без згоди ВР притягнені до кримінальної відповідальності, затримані і заарештовані, у т.ч. за корупційний злочин (статті 80, 111).

Стаття 481 КПК передбачає особливий порядок повідомлення про підозру народним депутатам України та деяким іншим особам.

При цьому Регламентом Верховної Ради України (статті 218–221) встановлено таке:

1) подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності народного депутата, його затримання і арешту повинно бути підтримано і внесено до ВР Генеральним прокурором (виконувачем обов'язків Генерального прокурора);

2) таке подання повинно бути вмотивованим і достатнім, містити конкретні факти і докази, що підтверджують факт вчинення зазначеною в поданні особою суспільно небезпечного діяння, визначеного КК; у поданні про затримання чи арешт повинно бути чітке обґрунтування необхідності затримання чи арешту;

Подання, що не відповідає вимогам цієї статті, Голова ВР повертає Генеральному прокуророві (виконувачу обов'язків Генерального прокурора);

3) Голова ВР пропонує народному депутату, щодо якого внесено подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт, подати протягом п'яти днів письмові пояснення комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, і доручає зазначеному комітету надати висновок щодо подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата згідно із законом;

4) комітет, якому доручено надати вказаний висновок визначає достатність, законність і обґрунтованість подання, законність одержання доказів, зазначених у поданні, і встановлює наявність відповідних скарг. Підготовку цього питання комітет здійснює у терміновому порядку, але в строк не більш як 20 днів;

У разі відсутності достатніх доказів щодо обґрунтування подання Голова ВР має право повернути його разом із вмотивованим висновком комітету Генеральному прокуророві (виконувачу обов'язків Генерального прокурора), і комітет зупиняє перевірку;

5) ВР розглядає на пленарному засіданні внесені подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата у визначений нею день, але не пізніше 7 днів з дня подання відповідного висновку комітетом.

Після оголошення подання головуючий на пленарному засіданні надає слово до 30 хвилин Генеральному прокуророві (виконувачу обов'язків Генерального прокурора) і народному депутату, щодо якого внесено подання, для пояснення.

Також оголошується висновок комітету;

6) рішення про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт ВР приймає відкритим поіменним голосуванням більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу. Це рішення може бути переглянуте у випадку виявлення обставин, що не були відомі ВР під час розгляду відповідного подання;

7) про прийняття рішення Голова ВР негайно повідомляє Генерального прокурора (виконувача обов'язків Генерального прокурора).

Крім того, Закон «Про статус народного депутата України» передбачає, що навіть «обшук, затримання народного депутата чи огляд особистих речей і багажу, транспорту, жилого чи службового приміщення народного депутата, а також порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції та застосування інших заходів, що відповідно до закону обмежують права і свободи народного депутата, допускаються лише у разі, коли Верховною Радою України надано згоду на притягнення його до кримінальної відповідальності, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо» (ч. 2 ст. 27).

Очевидно, що ця процедура захищає народного депутата від негайного затримання і взяття під варту навіть у разі вчинення особливо тяжких злочинів, пов'язаних із посяганням на життя людей, не кажучи вже про корупційні злочини, і дозволяє йому під час розгляду подання безперешкодно залишити територію України. Таке вже не раз мало місце, зокрема у випадках з народними депутатами С. Ключевим і О.Оніщенком.

Міжнародні стандарти передбачають, що хоча імунітети надаються для забезпечення незалежності й захисту від зловмисного переслідування, вони можуть серйозно ускладнити проведення розслідування й притягнення до суду за корупцію, підірвати довіру суспільства до державної служби й правової держави.

У Резолюції РЄ (97) 24 «Двадцять основних принципів боротьби з корупцією» (п. 6) вказано, що члени організації домовилися «обмежити імунітет від ведення розслідування, притягнення до відповідальності та судового розгляду за корупційні злочини тією мірою, яка потрібна в демократичному суспільстві».

Тому державам слід добиватися збалансованості між наданим імунітетом і ефективним розслідуванням. З огляду на це:

1) імунітети мають бути функціональними, тобто поширюватися лише на дії, що вчинюються під час виконання службових повноважень;

2) імунітети повинні мати обмежену тривалість, тобто надаватися певній особі лише на час виконання її повноважень, а не навечно;

3) держави мають розглянути можливість зупинення всіх застосовуваних строків давності на той час, поки службова особа користується імунітетом, – це має забезпечити можливість притягнення її до відповідальності до того часу, поки вона не піде зі своєї посади;

4) повинна існувати можливість позбавлення імунітету за серйозні корупційні злочини;

5) є необхідною дієва процедура позбавлення імунітету – прозора і відкрита для суспільства, а також така, що дозволяє збирання доказів в рамках звичайних методів розслідування (допит свідків, обшук, вилучення фінансових документів тощо).¹

2. Відповідно до Закону №1698VIII від 14 жовтня 2014 р., який набрав чинності з 26 січня 2015 р., стосовно осіб, які вчинили корупційні злочини (у ст. 45 КК наведено перелік таких злочинів):

1) унеможливлено застосування положень КК щодо:

- звільнення від кримінальної відповідальності в зв'язку з дійовим каяттям, примиренням з потерпілим, передачею на поруки, зміною обстановки (статті 45, 46, 47 і 48);

- призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом (ч. 1 ст. 69);

- звільнення від покарання «з урахуванням бездоганної поведінки й сумлінного ставлення до праці» (ч. 4 ст. 74);

- звільнення від покарання з випробуванням (ч. 1 ст. 75, ч. 1 ст. 79);

- дострокового зняття судимості (ст. 91);

2) суттєво обмежено застосування положень КК щодо:

- умовнодострокового звільнення від відбування покарання (п. 1 і 2 ч. 3 ст. 81);

- заміни невідбутої частини покарання більш м'яким (п. 1 і 2 ч. 4 ст. 82);

- повного або часткового звільнення від відбування покарання за амністією та помилюванням (ч. 4 ст. 86, ч. 3 ст. 87).

Крім того, у ст. 89 КК передбачено, що особи, засуджені до позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, вважаються не судимими, якщо вони протягом року з дня відбування покарання (основного та додаткового) не вчинять нового злочину.

Проте, законодавство все ще залишає **чимало способів уникнення особами, які вчинили корупційні злочини, кримінальної відповідальності, покарання взагалі або пропорційного покарання**. Йдеться, зокрема, про:

- звільнення від кримінальної відповідальності особи, яка пропонувала, обіцяла або надала неправомірну вигоду (ч. 5 ст. 354). При цьому звільненню від кримінальної відповідальності підлягає навіть ініціатор корупційної угоди (детальніше про це – нижче);

- укладання угоди про визнання винуватості, якою допускається призначення узгодженого покарання, навіть у випадках, коли підозрюваний нічим не

1 Законодательный справочник по выполнению Конвенции ООН, пп. 105–106, 386–388; Антикоррупционные реформы в Украине. Зий раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. – OECD, 2015. – С. 57.

допоміг слідству у розкритті корупційної схеми, розкритті злочинів інших осіб (статті 468, 469, 470, 472, 473–475 КПК). При цьому санкціями багатьох статей КК за корупційні злочини передбачено покарання, не пов'язане з позбавленням волі;

- звільнення від покарання за хворобою (ст. 84 КК) – з урахуванням того, що законом не визначено ні перелік відповідних хвороб, ні порядок внесення до місцевого суду, у межах територіальної юрисдикції якого засуджений відбуває покарання, клопотання (подання) про звільнення від покарання за хворобою, тобто сам цей порядок часто відбувається за корупційними схемами (див. статті 537 і 539 КПК);

- звільнення від відбування покарання за законом про амністію (ст. 86 КК). Закон «Про застосування амністії в Україні» (ст. 4) не забороняє поширювати амністію на осіб, засуджених за корупційні злочини, хоча й передбачає, що законом про амністію вони можуть бути визначені такими, на яких амністія не поширюється;

- звільнення від відбування покарання за актом про помилування – після фактичного відбуття строку покарання, визначеного в ч. 3 ст. 81 (ст. 87 КК);

- звільнення від кримінальної відповідальності та від покарання в зв'язку із закінченням строків давності (ст. 49, ч. 5 ст. 74, ст. 80 КК);

- умовнодострокове звільнення від відбування покарання й заміну невідбутої частини покарання більш м'яким (статті 81 і 82 КК);

- звільнення від кримінальної відповідальності і від відбування покарання певних категорій осіб, які можуть бути суб'єктами окремих корупційних злочинів, зокрема, неповнолітніх (статті 97, 104–107 КК) і вагітних жінок та жінок, які мають дітей віком до трьох років (ст. 83 КК);

- звільнення від кримінальної відповідальності військової службової особи, яка вчинила заволодіння військовим майном шляхом зловживання службовим становищем (ст. 410 КК) – з посиланням на ч. 4 ст. 401 КК, яка ніби дозволяє таке звільнення із застосуванням до винного заходів, передбачених Дисциплінарним статутом Збройних Сил України (ДСЗС)¹.

Ці положення законодавства містять **значні корупційні ризики** з огляду на широку прокурорську і судову дискрецію. Тому необхідним є подальше звуження підстав для звільнення осіб, які вчинили корупційні правопорушення, від кримінальної відповідальності та покарання, інших невинуватених переваг стосовно цих осіб. Зокрема, слід внести зміни до законодавства, згідно з якими:

а) виключити можливість звільнення від кримінальної відповідальності

1 Щоправда, існує й інше тлумачення цієї норми – як такої, що не встановлює окремої підстави звільнення від кримінальної відповідальності, а через відсилання до ст. 44 КК передбачає лише, що: 1) військовослужбовець (військовозобов'язаний) може бути звільнений від кримінальної відповідальності на тих самих підставах і за тих самих умов, що передбачені КК для інших осіб; 2) в разі його звільнення від кримінальної відповідальності до нього, як правило, одночасно застосовуються заходи, передбачені ДСЗС. Тобто, ухвалу суду, якою особу звільнено від кримінальної відповідальності, направляється відповідному командирі (начальнику), який має право накладати дисциплінарне стягнення на цього підлеглого.

особи, яка без прохання і вимагання, за власною ініціативою, пропонувала, обіцяла або надала неправомірну вигоду;

б) запровадити у КПК, крім угоди про визнання винуватості, яка не повинна поширюватися на осіб, які вчинили корупційні злочини, угоду про співпрацю, яка передбачала б можливість пом'якшення покарання і навіть звільнення від нього з випробуванням у випадках, коли у разі вчинення злочинів, у т.ч. корупційних, за попередньою змовою групою осіб, організованою групою та злочинною організацією, особа здійснювала б активне сприяння у розслідуванні злочинів щодо інших співучасників;

в) визначити в законі перелік відповідних хвороб, які є підставою для звільнення від покарання за (ст. 84 КК);

г) оптимізувати можливості для звільнення від відбування покарання осіб, які вчинили корупційні злочини, за законом про амністію і актом про помилування (статті 86 і 87 КК), а також умовно-дострокового звільнення таких осіб від відбування покарання і заміни невідбутої частини покарання більш м'яким (статті 81 і 82 КК), передбачивши для таких засуджених конкретні поведінкові стимули;

д) збільшити за окремі найбільш небезпечні корупційні злочини розмір покарання у виді позбавлення волі і, відповідно, строки давності і строки погашення судимості (ст. 49, ч. 5 ст. 74, ст. 80, ст. 965 КК). Слід, зокрема, врахувати положення ст. 29 Конвенції ООН-1, згідно з якими «кожна Держава-учасниця, у відповідних випадках, встановлює відповідно до свого внутрішнього права тривалий строк давності для порушення провадження щодо будь-яких злочинів, що визначені цією Конвенцією, і встановлює більш тривалий строк давності або можливість призупинення плину строку давності в тих випадках, коли особа, підозрювана у вчиненні злочину, ухиляється від правосуддя». Держави також мають розглянути можливість зупинення всіх застосовуваних строків давності на той час, поки службова особа користується імунітетом¹;

е) виключити можливість звільнення від кримінальної відповідальності та мінімізувати звільнення від відбування покарання вагітних жінок та жінок, які мають дітей віком до трьох років (ст. 83 КК) у випадках вчинення ними корупційних злочинів;

є) виключити зі ст. 401 КК частину 4, що нібито надає можливість звільнення від кримінальної відповідальності військової службової особи, яка вчинила заволодіння військовим майном шляхом зловживання службовим становищем (ст. 410 КК).

Але **ще більш важливим** є інше: якщо особа вчинила корупційний злочин, передбачений іншими статтями, крім перелічених у примітці до ст. 45 КК, то згадані вище положення статей 45, 46, 47 і 48, ч. 1 ст. 69, ч. 4 ст. 74, ч. 1 ст. 75, ч. 1 ст. 79, п. 1 і 2 ч. 3 ст. 81, п. 1 і 2 ч. 4 ст. 82, ч. 4 ст. 86, ч. 3 ст. 87, ст. 89 і ст. 91 КК щодо осіб, які вчинили корупційні злочини, на неї взагалі не поширюються.

1 Див.: Законодательный справочник по выполнению Конвенции ООН, пп. 105–106, 386–388.

У багатьох випадках діяння, передбачені статтями, переліченими в примітці до ст. 45 КК, на практиці навмисно (з корупційною чи іншою особистою метою або із співчуття до підозрюваного, підсудного) кваліфікують неправильно – як суміжні злочини, що не тягнуть відповідних наслідків.

З огляду на це перелік корупційних злочинів у примітці до ст. 45 КК потребує розширення.

Ефективно боротися з корупцією в багатьох її проявах можна лише за умови суворого дотримання принципу невідворотності кримінальної відповідальності та покарання.

Але в Україні в 2010–2016 роках стосовно більшості осіб, які фактично вчинили злочин, передбачений ст. 368 КК («Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою»), провадження було закрито: формально законно – зі звільненням від кримінальної відповідальності, або незаконно – ніби за відсутністю складу чи події злочину тощо. До двох третин засуджених за цей злочин застосовано обмеження волі, виправні роботи, громадські роботи або штраф і лише до третини – позбавлення волі. Понад 60% осіб, засуджених до позбавлення волі, обмеження волі і виправних робіт, звільнені від покарання.

Для порівняння: в 2010–2012 роках в Грузії за ст. 338 КК (пасивне хабарництво) розслідувалось 229 справ, передано в суд справи стосовно 291 особи, із них засуджено до позбавлення волі – 228 осіб (причому на середній строк 3 роки 8 місяців), а до штрафу – лише одна особа.

3. Конвенція ООН-1 передбачає (ст. 29 «Строк давності»): кожна держава встановлює тривалий строк давності для порушення провадження щодо будь-яких злочинів, що визначені цією Конвенцією, і більш тривалий строк давності, або можливість призупинення плину строку давності у випадках, коли особа, підозрювана у вчиненні злочину, ухиляється від правосуддя.

В Україні строки звільнення від кримінальної відповідальності, а для юридичних осіб – звільнення від застосування заходів кримінально-правового характеру (статті 49, 965 КК) та від покарання (ст. 80 КК) у зв'язку із закінченням строків давності залежать виключно від тяжкості злочину (див. ст. 12 КК) і становлять не менше двох років (з дня вчинення злочину або, відповідно, з дня набрання чинності обвинувальним вироком) – при вчиненні злочину невеликої тяжкості й не більше 15 років – в разі вчинення особливо тяжкого злочину.

При ухиленні особи від досудового слідства або суду (від відбування покарання) перебіг давності переривається.

Проте, рекомендація розглянути можливість зупинення всіх застосовуваних строків давності на той час, поки службова особа користується імунітетом, Україною не виконана.¹

1 Законодательный справочник по выполнению Конвенции ООН, пп. 105–106, 386–388; Антикоррупционные реформы в Украине. Зий раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. – OECD, 2015. – С. 57.

4. Спеціальною підставою звільнення особи, яка вчинила корупційний злочин, від кримінальної відповідальності, яка поширюється на злочини, передбачені статтями 354, 368-3, 368-4, 369 і 369-2 КК, є підстава, визначена в ч. 5 ст. 354 КК. Згідно з умовами її застосування звільненню від кримінальної відповідальності підлягає виключно особа, яка:

1) запропонувала, пообіцяла або надала неправомірну вигоду особам, зазначеним у статтях 354, 368, 368-3, 368-4, 369 і 369-2 КК. Під останніми розуміються:

- працівник підприємства, установи чи організації, який не є службовою особою, особа, яка працює на користь підприємства, установи чи організації;

- службова особа (крім осіб, визначених у ч. 4 ст. 18 КК. Такий підхід пояснюється тим, що крім держави самої іноземної публічної службової особи у випадку її підкупу жодна інша держава не матиме юрисдикції для притягнення її до відповідальності)¹;

- службова особа юридичної особи приватного права;

- особа, яка не є державним службовцем, посадовою особою місцевого самоврядування, але провадить професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг;

- особа, яка пропонує чи обіцяє (погоджується) за таку вигоду або за надання такої вигоди третій особі вплинути на прийняття рішення особою, уповноваженою на виконання функцій держави;

2) після пропозиції, обіцянки чи надання неправомірної вигоди вона – до отримання з інших джерел інформації про цей злочин органом, службова особа якого згідно із законом наділена правом повідомляти про підозру, – добровільно заявила такому органу про те, що сталося², та

3) активно сприяла розкриттю злочину, вчиненого особою, яка одержала неправомірну вигоду або прийняла її пропозицію чи обіцянку.

1 Див.: Корупція: глоссарий міжнародних стандартів в області уголовного права. – OECD, 2007 (п. 5.1). Режим доступу: <http://www.oecd.org/daf/antibribery/41194582.pdf>. Цей підхід враховано у п. 5 примітки до ст. 354 КК.

2 Особливо доречним для країн Стамбульського плану дій є захист з посиланням на ефективне каяття (тобто особа, що вчинила злочин, звільняється від відповідальності, якщо воно добровільно повідомила про це владі). Цей спосіб захисту застосовний щодо особи (зазвичай хабародавця), що зізналася владі в корупційному злочині практично відразу після його вчинення. Таке раннє визнання повністю реабілітує цю особу. Мета такого підходу у тому, щоби заохотити повідомлення про корупційні злочини. Оскільки корупцію дуже складно виявити, такий захід сприяє тому, щоб хабародавці повідомляли про вчинені ними злочини. Хабародавцеві надається можливість уникнути покарання ціною розкриття особистості корумпованої посадової особи, що у результаті притягується до відповідальності. Однак у деяких юрисдикціях вважається, що це занадто висока ціна. Таким захистом можуть зловживати ті, хто висуне неправдиве обвинувачення в надії, що наступне за цим розслідування спричинить втрату репутації посадової особи. Тому деякі країни беруть до уваги ефективне каяття не як фактор, що звільняє від покарання, а тільки як фактор, що пом'якшує покарання. Країнам Стамбульського плану дій варто розглянути можливість прийняття аналогічного підходу. Див.: Корупція: глоссарий міжнародних стандартів в області уголовного права. – OECD, 2007 (п. 5.1). Режим доступу: <http://www.oecd.org/daf/antibribery/41194582.pdf>.

Водночас існує порушення логіки в нормі ч. 5 ст. 354 КК.

Особа, яка *пропонувала чи обіцяла* надати неправомірну вигоду, очевидно, є *ініціатором* злочинних діянь, а тому в цих випадках ідеться про провокацію злочину. Хоча особа, яка не є службовою особою, не є й суб'єктом злочину, передбаченого ст. 370 КК, а так само не може бути визнана співучасником злочинів, передбачених частинами 3 і 4 статей 354, 368-3, 368-4, частинами 2 і 3 ст. 369-2 і статтею 368 КК, однак її – як явного провокатора – не можна звільнити від кримінальної відповідальності, виходячи із принципу справедливості.

Група оцінювання GRECO (GET) ще у 2011 р. була стурбована тим, що дійове каяття застосовується до хабародавця, незалежно від того, чи ініціатива вчинити злочин походила від нього самого; хабародавець може навіть діяти як підбурювач, а потім бути звільнений від відповідальності в результаті повідомлення про злочин. GET зауважила, що хабародавці можуть зловживати цим інструментом, наприклад використовувати його як засіб вчинення тиску на одержувача хабара для одержання ще більших переваг, або в ситуаціях, коли про хабарництво повідомляють через тривалий проміжок часу після того, як злочин був вчинений. GET рекомендувала переглянути автоматичне звільнення від кримінальної відповідальності осіб, які вчинили активне хабарництво і заявили про це до правоохоронних органів¹.

З огляду на наведене, відповідні рекомендації виконані неточно.

Тому треба виключити можливість звільнення від кримінальної відповідальності:

1) підбурювачів, які пропонували, обіцяли надати неправомірну вигоду або надали її за власною ініціативою;

2) осіб, які тривалий час (наприклад, понад 7 діб) не повідомляли про злочин відповідні органи, адже тривале замовчування цього факту жодним чином не може бути розцінене як активне сприяння розкриттю злочину.

Якщо ігнорувати цей принцип, то штучно може бути створена ситуація, коли осіб, які будуть систематично поширювати корупційний спосіб життя, треба звільняти від кримінальної відповідальності, а осіб, які внаслідок дій перших можуть стати випадковими злочинцями, навпаки, притягувати до неї.

5. Необхідно також узгодити КК із Законом «Про запобігання корупції».

Так, у КК треба передбачити спеціальну підставу звільнення від кримінальної відповідальності за одержання неправомірної вигоди, якщо воно було вчинене за обставин, визначених у ч. 2 ст. 24 вказаного Закону («особа... виявила у своєму службовому приміщенні чи отримала майно, що може бути неправомірною вигодою»).

Отже, слід доповнити ст. 354 КК частиною 6 такого змісту: «Особа, яка виявила у своєму службовому приміщенні чи одержала, без прохання чи вимагання з її боку,

1 Див.: Оціночний звіт по Україні. Інкримінації (ETS 173 і 191, GPC 2). (Тема I). Затверджений GRECO на 52му Пленарному засіданні (Страсбург, 17–21 жовтня 2011 р.).

майно, що може бути неправомірною вигодою, звільняється від кримінальної відповідальності за злочини, передбачені статтями 354, 368, 3683, 368-4, 369-2 цього Кодексу, якщо після його виявлення, одержання вона невідкладно, але не пізніше одного робочого дня, добровільно заявила про те, що сталося, органу, службова особа якого згідно із законом наділена правом повідомляти про підозру, та активно сприяла розкриттю злочину, вчиненого особою, яка надала неправомірну вигоду».

Відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією

Законом «Про запобігання корупції» в юридичний обіг введено поняття *«правопорушення, пов'язане з корупцією»*. Це правильний крок, зроблений для того, щоби можна було легше відмежувати корупційні правопорушення від схожих на них і, відповідно, зосередити зусилля органів із запобігання і протидії корупції на корупційних правопорушеннях. Адже відомо, що в часи, коли поняття «корупційні правопорушення» і «правопорушення, пов'язане з корупцією», не розмежовувалися, зазначені органи «робили статистику» боротьби з корупцією за допомогою переважно виявлення осіб, безпосередньо не причетних до корупції (державних службовців та інших осіб, які вчасно не подали декларацію або у позаробочий час займалися забороненою для них платною діяльністю тощо).

Специфічними ознаками правопорушення, пов'язаного з корупцією, відповідно до Закону є те, що воно: а) не містить ознак корупції; б) порушує встановлені Законом «Про запобігання корупції» (але не іншим законом) вимоги, заборони та обмеження; в) вчинене особою, зазначеною в ст. 3 цього Закону; г) за нього законом встановлено юридичну відповідальність певного виду – кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову.

На підставі цих ознак можна виділити **три групи** таких правопорушень:

1) кримінальні правопорушення (злочини), пов'язані з корупцією:

- порушення порядку фінансування виборчої кампанії кандидата, політичної партії (блоку) (ст. 159-1 КК);
- підкуп виборця, учасника референдуму (ст. 160 КК);
- декларування недостовірної інформації (ст. 366-1 КК);
- провокація підкупу (ст. 370 КК);
- легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (ст. 209 КК);

2) адміністративні правопорушення, прямо визначені в главі 13А КУпАП як пов'язані з корупцією:

- порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4);
- порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви) (ст. 172-5);

- порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6);
- порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (ст. 172-7);
- невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9);
- порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням (ст. 172-9-1);

3) адміністративні правопорушення, передбачені КУпАП, суміжні з корупційними та пов'язаними з корупцією правопорушеннями:

- порушення права на інформацію та права на звернення (ст. 212-3);
- порушення законодавства з фінансових питань (ст. 164-2);
- невиконання законних вимог посадових осіб НАБ (ст. 185-1-3);
- невиконання законних вимог (приписів) НАЗК (ст. 188-4-6);
- порушення порядку надання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення виборчої кампанії (ст. 212-1-5);
- порушення порядку подання фінансового звіту про надходження й використання коштів виборчого фонду, звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (ст. 212-21).

Санкції статей 172-4–172-9-1 КУпАП передбачають застосування за правопорушення, пов'язані з корупцією, таких стягнень:

1) штраф;

2) конфіскація. Конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, полягає в примусовій безоплатній передачі цього предмета у власність держави за рішенням суду. Конфісковано може бути лише предмет, який є в приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законом (ст. 29 КУпАП). Статті 172-4–172-9-1 КУпАП передбачають не можливість, а обов'язковість конфіскації отриманого доходу, винагороди, подарунка (дарунка, пожертви), грошей;

3) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. Згідно зі ст. 30 КУпАП, це стягнення суд може призначити на строк:

- від шести місяців до одного року, незалежно від того, чи передбачене воно в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини КУпАП, – коли з урахуванням характеру правопорушення, вчиненого за посадою, особи, яка його вчинила, та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за нею права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (це може бути, наприклад, у випадках, передбачених статтями 185-13, 188-46, 212-3, 212-15);

- один рік, – коли його спеціально передбачено в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини КУпАП (див. ч. 3 ст. 172-4, ч. 2 ст. 172-5, ч. 3 ст. 172-6, ч. 3 ст. 172-7, ч. 2 ст. 172-9-1). У другому випадку призначення цього стягнення є обов'язковим і не може залежати від розсуду суду: адже відповідні санкції не містять слів «або без такого» (як-от у ст. 123), до того ж у

ч. 5 ст. 30 спеціально передбачено, в яких саме випадках суд має дискреційні повноваження.

Усне зауваження, що передбачене у випадках малозначності вчиненого адміністративного правопорушення (ст. 22 КУпАП), не є стягненням. Передавати на розгляд громадської організації або трудового колективу матеріали про адміністративні правопорушення, вчинені посадовими особами, закон (ст. 21 КУпАП) забороняє.

Водночас слід звернути на деякі проблеми, які виникли у зв'язку з визначення у КУпАП зазначених адміністративних правопорушень.

1. Незважаючи на розмежування понять «корупційні правопорушення» і «правопорушення, пов'язане з корупцією», продовжує існувати неузгодженість законодавства.

Так, станом на 1 березня 2017 р. все ще йдеться:

- у ст. 54 Закону «Про прокуратуру» про вчинення «адміністративного корупційного правопорушення, пов'язаного з порушенням обмежень, передбачених Законом «Про засади запобігання і протидії корупції»;

- у ч. 5 ст. 14 і ч. 1 ст. 84 Закону «Про державну службу» – про притягнення до *адміністративної* відповідальності за вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, у ч. 2 ст. 19 – про «адміністративне стягнення за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення»;

- у статтях 257, 277 і 285 КУпАП – про «адміністративні корупційні правопорушення» (таких вже не існує);

- у ст. 16 Закону «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» – про обов'язок військовослужбовців УДО й осіб, які претендують на службу в УДО, подавати декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за формою і в порядку, що встановлені Законом «Про засади запобігання і протидії корупції», а також про звільнення із служби військовослужбовців УДО, яких притягнуто до відповідальності за вчинення адміністративного корупційного правопорушення, пов'язаного з порушенням обмежень, передбачених Законом «Про засади запобігання і протидії корупції»;

- в інших законах.

2. Незаконне використання інформації, яка стала відома особі в зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 1728), лише помилково віднесене до правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Насправді воно являє собою різновид незаконного використання службових повноважень або становища, тобто містить ознаки корупції, і тому відповідає ознакам корупційного правопорушення.

З цього, з урахуванням визначення корупційного правопорушення (див. ст. 1 Закону «Про запобігання корупції») випливає, що діяння, передбачене у

ст. 172-8 КУпАП, слід перенести до КК, який наразі передбачає відповідальність за аналогічні діяння.

Так, за незаконне використання (у т.ч. шляхом розголошення) інформації, що стала відома в зв'язку з виконанням посадових повноважень, відповідальність – залежно від конкретного виду інформації та інших обставин – може настати за статтями 132, 145, 163, 168, 182 (конфіденційна інформація про особу), 159 (таємниця голосування), 231 (комерційна та банківська таємниця), 232¹ (інсайдерська інформація), 328, 381 і 422 (державна таємниця), 330 (службова інформація), 387 (дані досудового слідства) та деякими іншими КК.

У випадках, передбачених статтями 132, 159, 163, 168, 182, 328, 330, 387, 422 КК, достатньо самого діяння, і лише у випадках, передбачених статтями 145, 231, 232-1, 381 КК, необхідною ознакою складу злочину є настання певних наслідків (заподіяння істотної чи значної шкоди або тяжких наслідків).

Крім того, на перший погляд, ст. 172⁸ КУпАП має зв'язок зі ст. 26 Закону «Про запобігання корупції», згідно з якою особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зазначеним у п. 1 ч. 1 ст. 3 цього Закону, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється, зокрема, розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома в зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, установлених законом. Суб'єктами усіх установлених у ч. 1 ст. 26 Закону обмежень є відповідні особи, які звільнилися (державний службовець, військовослужбовець, суддя тощо) або іншим чином припинили діяльність (Президент, народний депутат України, депутат місцевої ради, присяжний тощо), пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

Проте, суб'єктом правопорушення, передбаченого ст. 172⁸ КУпАП, є такі самі суб'єкти, але які не звільнились й не припинили іншим чином свою діяльність.

Тут наявною є **суперечність**: якщо особи, зазначені в п. 1 ст. 3 Закону, звільнилися з посади або іншим чином припинили згадану діяльність, то вони вже не є особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, тобто не є суб'єктами правопорушення, передбаченого ст. 172-8 КУпАП.

Таким чином, ст. 26 Закону «Про запобігання корупції» насправді не має відношення до ст. 172-8 КУпАП.

Слід такого вказати на те, що відповідно до Закону від 3 листопада 2015 р. суб'єктом правопорушення, передбаченого ст. 172-8 КУпАП, є також особи, зазначені в ч. 2 ст. 17 Закону «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань».

При цьому не враховано, що суб'єкт адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 172-8 КУпАП – спеціальний: особа, якій відома певна інформація у зв'язку з виконанням службових повноважень. Але суб'єктами

відповідальності за корупційні правопорушення, що впливають на результати офіційних спортивних змагань, визнаються особи, які не є таким спеціальним суб'єктом, а які підбурювали спеціальних суб'єктів до корупційних правопорушень або вступили з ними у змову. У зв'язку з цим примітка до ст. 172-8 КУпАП також потребує уточнення.

3. У ч. 1 ст. 172-4 КУпАП йдеться про «медичну та суддівську практику, інструкторську практику із спорту». Таке формулювання може породити сумнів у тому, що під суддівською практикою слід розуміти саме *спортивну* суддівську практику (а не, скажімо, практику роботи в арбітражному, третейському, товариському суді тощо).

Тому до ч. 1 ст. 172-4 КУпАП слід внести уточнення.

4. Обмежень щодо одержання подарунків особами, зазначеними у п. 3 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції» (не функціонерами), Закон не містить. Відповідно, таким особам абсолютно дозволено:

- одержувати подарунки від підлеглих;
- одержувати подарунки, які не відповідають загальноновизнаним уявленням про гостинність, у т.ч. коштовні;
- не відмовлятися від подарунків і не повідомляти про їх одержання або знаходження у службовому приміщенні тощо.

В інших державах передбачені спеціальні обмеження і для інших категорій осіб, зокрема посадових осіб юридичних осіб приватного права, осіб, які не є службовими особами. Наприклад, за законодавством Литви лікарі мають право приймати подарунок від пацієнта, якщо його вартість не перевищує одного мінімального розміру заробітної плати (приблизно 380 євро), хоча при цьому кількість пацієнтів не обмежена.

В Україні так само необхідно встановити певні обмеження щодо одержання подарунків на осіб, визначених в п. 3 ч. 1 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції», та поширити на них дію ст. 172-5 КУпАП.

5. З іншого боку, слід усунути суперечність між:

- з одного боку, положеннями ст. 23 Закону «Про запобігання корупції», що забороняють одержувати неправомірну вигоду і подарунки, а також положеннями статей 354, 368, 368-3, 368-4 КК України, що передбачають відповідальність за одержання неправомірної вигоди і положеннями ст. 172-5 КУпАП, що встановлюють відповідальність за порушення обмежень щодо одержання подарунків

- з іншого, – положенням ст. 24 Закону «Про запобігання корупції», що дозволяє особі, яка виявила у своєму службовому приміщенні чи отримала майно, що може бути неправомірною вигодою, або подарунок, не повідомляти про це протягом робочого дня.

Така суперечність дозволяє особі, спіянній під час одержання неправомір-

ної вигоди, послатися на те, що вона збиралась повідомити про це відповідного керівника, але пізніше, – і значно утруднює доказування вчиненого злочину.

6. Із примітки до ст. 172-6 КУпАП випливає, що відповідальність настає за ч. 4 ст. 172-6 КУпАП, якщо в декларації відомості про майно або інший об'єкт декларування, що має вартість, відрізняються від достовірних на суму від 100 до 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб.

Із цього формулювання неясно, йдеться про застосування зазначеного мінімального порогу до вартості усіх об'єктів декларування чи лише тих, вартість яких є чітко визначеною у правочині (наприклад, вартість купленого майна). Адже можуть бути такі об'єкти, вартість яких суб'єкт декларування може самостійно приблизно визначити у своїй декларації, але вона не буде відповідати ринковій або оціночній вартості.

З цієї та інших причин застосувати цю статтю до того часу, як НАЗК визначить порядок оцінки вартості задекларованого майна, проблематично.

7. Закон «Про запобігання корупції» не передбачає особливостей розв'язання конфлікту інтересів, якщо він має місце за участі посадової особи, звільнення якої з посади здійснюється за рішенням Президента, ВР, КМ, а так само військової посадової особи та інших осіб, які не мають можливості звільнитися у 15денний строк і яких неможливо звільнити у місячний строк.

Крім того, із Закону «Про запобігання корупції» (абзац другий ч. 2 ст. 27) незрозуміло: які саме «відповідні особи» – нижчі чи вищі за посадою – мають вжити заходів до усунення певних обставин; яким саме правовим актом встановлено «установлений порядок» переведення на іншу посаду осіб з метою уникнення підпорядкування; чому у разі неможливості переведення повинна звільнитися з роботи особа, яка перебуває у підпорядкуванні, а не особа, яка була призначена на посаду пізніше (отже, з порушенням встановленого цією статтею обмеження).

Усе зазначене не дозволяє і застосовувати ст. 172-7 КУпАП у відповідних випадках.

8. Перелік визначених Законом «Про запобігання корупції» (статті 28–36 та ін.) обов'язків відповідних службових осіб стосовно вжиття заходів щодо запобігання корупції є більш широким, ніж склад правопорушення, передбаченого ст. 172-9 КУпАП.

Так, не є таким правопорушенням нежиття передбачених законом заходів відповідною посадовою чи службовою особою в разі виявлення нею: конфлікту інтересів підлеглої особи, якщо він не створює склад корупційного правопорушення; правопорушення, пов'язаного з корупцією (тобто – не корупційного правопорушення).

Зазначене є вадю ст. 172-9 КУпАП.

9. Справи про правопорушення, передбачені ст. 172-9 КУпАП, розгляда-

ють суди. Що ж стосується протоколів, то в КУпАП є проблема з визначенням уповноважених осіб, які мають право їх складати (див. статті 218–255 КУпАП).

Відповідно до п. 11 ст. 255 КУпАП у справах про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172-4–172-20 КУпАП, протоколи мають право складати прокурори.

Проте, згідно із Законом від 12 лютого 2015 р. пункт 11 із ст. 255 КУпАП виключено з дня початку діяльності НАЗК. Цим же Законом до підвідомчості НАЗК віднесено складання протоколів лише про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172-4–172-9 і 188-46 (новий абзац п. 1 ст. 255 КУпАП).

Отже, наразі протоколи про правопорушення, передбачені ст. 172-9-1 КУпАП, складати нікому.

10. Із ст. 212-15 КУпАП неясно, чи передбачено нею відповідальність за надання або отримання внеску на підтримку політичної партії, надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму у розмірах, менших ніж визначені у Примітці до ст. 159-1 КК.

Відповідь на це запитання може бути і ствердною, і негативною. Але в обох випадках вона може бути поставлена під сумнів.

З одного боку, якщо законодавець не мав на увазі встановити відповідальність за надання або отримання вказаного внеску, фінансової (матеріальної) підтримки у розмірах, менших ніж визначені у Примітці до ст. 159-1 КК, то він повинен був би мати для цього підстави – але таких підстав ні національне законодавство, ні міжнародні акти не містять. Крім того, існує певний правовий порядок здійснення внесків, підтримки – хто і кому їх може надавати, хто у кого може їх приймати, в який спосіб, в якому розмірі тощо. Отже, всі діяння, що суперечать цьому порядку, у т.ч. здійснення внеску особою, якій це заборонено, чи одержання внеску від такої особи можна розглядати як його порушення.

З іншого, якби законодавець мав на увазі передбачити відповідальність за такі діяння, він мав би по іншому сформулювати диспозицію ст. 212-15 КУпАП – так, щоби вона сприймалася чітко й однозначно – так, як вона сформульована у ч. 2 ст. 159-1 КК. Бо насправді «надання або отримання» і «порушення порядку надання або отримання» – це різні речі. Крім того, усі сумніви, у т.ч. щодо змісту закону, мають розглядатися на користь особи, яка притягується до відповідальності за його порушення.

11. Ще однією проблемою є санкції за адміністративно караний незаконний внесок (підтримку):

а) штраф – до громадян він застосовується в розмірі від 70 до 100 нмдг (1190–1700 грн.), а до посадових осіб – від 100 до 130 нмдг (1700–2210 грн.).

Очевидно, що такі розміри штрафу важко визнати пропорційними, особливо у випадках, коли розмір незаконного внеску на підтримку політичної партії сягає мільйона гривень;

б) конфіскацію предметів фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму ст. 212-15 КУпАП прямо не передбачає. Відповідно ж до ст. 29 КУпАП, конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, є можливою лише, якщо предмет перебуває у приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законами. Тому ст. 29 КУпАП можна застосовувати лише у випадках, коли буде встановлено належність предметів фінансової (матеріальної) підтримки конкретній фізичній особі-порушнику;

в) згідно з ч. 5 ст. 30 КУпАП позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, хоча і не передбачене в санкції статті Особливої частини КУпАП, може бути призначене судом на строк від шести місяців до одного року, коли з урахуванням характеру адміністративного правопорушення, вчиненого за посадою, особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за нею права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. Проте, судова статистика свідчить, що це стягнення у випадку ст. 212-15 КУпАП суди практично не застосовують.

12. Окремими законами передбачені спеціальні правові наслідки притягнення особи до відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, зокрема наслідки, що стосуються:

1) *призначення на певні посади, виконання певних обов'язків.* Таку особу протягом року після накладення адміністративне стягнення не можна: призначати на посаду в НАБ (п. 2 ч. 1 ст. 13 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України»); включати до списків присяжних (п. 5 ч. 2 ст. 65 Закону «Про судоустрій і статус суддів»); призначати членом ВКС (ч. 24 ст. 95 Закону «Про судоустрій і статус суддів»). Поліцейським така особа не може бути незалежно від часу накладення стягнення (п. 5 ч. 2 ст. 61 Закону «Про Національну поліцію»);

2) *звільнення з посади (зі служби), припинення повноважень на посаді.* У разі набрання законної сили рішенням суду про притягнення до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, стосовно нього: прокурор підлягає звільненню з посади в триденний строк з дня отримання копії відповідного судового рішення (ст. 54 Закону «Про прокуратуру»); поліцейський звільняється зі служби в поліції (п. 10 ч. 1 ст. 77 Закону «Про Національну поліцію»); член поліцейської комісії втрачає повноваження (п. 9 ч. 8 ст. 51 Закону «Про Національну поліцію»); сільський, селищний, міський голова, депутат місцевої ради вважаються такими, повноваження яких достроково припинені, якщо накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого

самоврядування (п. 31 ч. 1 ст. 79 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», п. 7 ч. 1 ст. 5 Закону «Про статус депутатів місцевих рад»);

3) *дисциплінарної відповідальності*: особа підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності, якщо суд не позбавив її права обіймати певні посади, пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або прирівняні до них (ч. 2 ст. 65 Закону «Про запобігання корупції»). Хоча Закон в цій частині є імперативним, він може передбачати інше дисциплінарне стягнення, крім звільнення зі служби чи з посади. НАЗК уповноважене ініціювати вжиття заходів щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності осіб, винних у вчиненні таких правопорушень (п. 12 ч. 1 ст. 12 Закону «Про запобігання корупції»);

4) *пенсійного забезпечення*. Звільнення з роботи в зв'язку із притягненням до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, тягне за собою втрату права на спеціальну пенсію: прокурорів (ч. 12 ст. 86 Закону «Про прокуратуру»); військовослужбовців і деяких інших осіб та членів їх сімей (ч. 2 ст. 5 Закону «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб»); народних депутатів України (ч. 12 ст. 20 Закону «Про статус народного депутата України»). У цих випадках пенсія призначається на загальних підставах, установлених Законом «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

КЗП також передбачає, що підставою припинення трудового договору є укладення трудового договору (контракту), всупереч вимогам Закону «Про запобігання корупції», встановленим для осіб, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, протягом року з дня її припинення (п. 7-1 ст. 36), а додатковою підставою розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу з окремими категоріями працівників за певних умов – перебування всупереч вимогам Закону «Про запобігання корупції» у прямому підпорядкуванні у близької особи (п. 4 ст. 41).

Крім зазначених, подібні наслідки передбачені, наприклад, законами «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про дипломатичну службу» та ін.

Очевидно, що в законах усі ці наслідки слід уніфікувати з метою забезпечення принципу рівності перед законом.

13. Відповідно до ст. 255 КУпАП, у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені посадові особи:

- органів внутрішніх справ (Національної поліції) (зокрема, статті 172-4–172-9 КУпАП);

- НАЗК (статті 172-4–172-9, 18-846, 212-15, 212-21). Крім того, Закон «Про запобігання корупції» (п. 121 ч. 1 і ч. 3 ст. 12) прямо уповноважує уповноважених осіб НАЗК складати протоколи про адміністративні правопорушення,

пов'язані з корупцією, і застосовувати передбачені законом заходи забезпечення провадження у відповідних справах;

- НАБ (тільки ст. 185-13);
- НАВРУА (тільки ст. 188-48).

З дня початку діяльності НАЗК – 15 серпня 2016 р. – органи прокуратури, а також органи СБУ втратили повноваження складати такі протоколи.

Проте, приймаючи Закон «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань», законодавець забув визначити компетенцію щодо складання протоколів у справах про правопорушення, передбачені ст. 172-9-1 КУпАП.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ.

1. Криміналізація корупції відповідно до міжнародних стандартів і створення підконтрольних державі і суспільству спеціалізованих правоохоронних органів надають теоретичні можливості для забезпечення дії принципу невідворотності покарання за корупцію, а тому є обов'язковими умовами успішної протидії їй, у т.ч. в її транскордонних проявах.

2. Стан імплементації у КК положень антикорупційних конвенцій щодо встановлення кримінальної відповідальності можна визнати задовільним. Водночас, існують випадки як надмірної криміналізації (статті 364-1, 365-2 КК), яка тягне за собою складнощі при кримінально-правовій кваліфікації, так і не визнання кримінально-караними діянь, криміналізація яких прямо передбачена відповідними міжнародними конвенціями (йдеться про окремі фінансові злочини).

3. Правильного і зрозумілого, такого, що ґрунтується на ознаках корупції, переліку корупційних злочинів не сформовано. За корупцію найчастіше видають хабарництво, хоча насправді наймасштабніша і найнебезпечніша корупція – це розкрадання бюджетних коштів.

Перелік корупційних злочинів, визначений у ст. 45 КК, все ще є недосконалим, оскільки суперечить ознакам корупційного правопорушення, як вони визначені у ст. 1 Закону «Про запобігання корупції». Із нього слід виключити злочин, передбачений ст. 320 КК, а також внести зміни до ст. 210 КК (визначити у ній мету одержання неправомірної вигоди як конструктивну чи кваліфікуючу ознаку складу злочину).

Корупційними злочинами слід визначити як злочини, передбачені статтями 159-1, 160 КК, так і будь-які інші злочини, вчинені особою, уповноваженою на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, прирівняною до них особою з метою одержання неправомірної вигоди або будь-якою особою – з метою підкупу зазначених осіб.

Усі корупційні злочини мають одержати спеціальну підслідність антикорупційних органів розслідування, в діяльності яких не повинно бути дублювання.

4. Протягом останніх років, в результаті багаторазового внесення змін до КК, усі склади антикорупційних злочинів у *цілому* вдалося привести у відповідність до міжнародних стандартів, зокрема стосовно об'єктивної сторони, суб'єктивної сторони і суб'єкта.

Проте, у деяких випадках ще залишається певна невідповідність. Йдеться про окремі положення статей 14, 15, 354, 357, 368-2, 368-3, 368-4, 369, 370, 410 КК, а особливо – ст. 364 КК.

5. В порядку імплементації відповідних конвенційних положень у 2013 р. КК доповнено розділом XIV⁻¹ «Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб» (статті 96-3–96-11). Ним встановлено квазі-кримінальну відповідальність юридичних осіб за окремі корупційні злочини, зокрема пов'язані з легалізацією майна та з обіцянкою, пропозицією і наданням неправомірної вигоди (статті 209 і 306, частини 1 і 2 статей 368-3, 368-4, статті 369 і 369-2 КК). Ці положення є чинними з 4 червня 2014 р.

Очевидно, їх треба поширити насамперед і на ст. 159-1 КК, а також на усі злочини, вчинені з метою одержання неправомірної вигоди.

Необхідно також розглянути питання про те, щоби такий захід до юридичних осіб, як відмова учаснику, учаснику попередньої кваліфікації в участі у процедурі закупівлі, попередній кваліфікації учасників, був передбачений як один із заходів кримінально-правового характеру, що можуть застосовуватися до юридичних осіб у разі, якщо відомості про юридичну особу, яка є учасником або учасником попередньої кваліфікації, внесено до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

Слід також розширити перелік санкцій, що можуть бути застосовані до юридичних осіб в межах заходів кримінально-правового характеру, зокрема за рахунок таких, як:

- заборона певної діяльності; заборона рекламування власної діяльності, виробів, послуг тощо;
- усунення від посади директора і призначення довірчого керуючого;
- позбавлення ліцензії;
- заборона користуватися дотаціями, субвенціями, іншими формами фінансової допомоги з публічних коштів;
- заборона користуватися допомогою міжнародних організацій;
- закриття окремих підрозділів підприємства;
- припинення діяльності підприємства;
- опублікування судового рішення.

6. Конвенційні вимоги щодо застосування кримінальних санкцій, які враховують ступінь небезпеки корупційних злочинів, виконано в Україні суперечливо.

Так, ці санкції не в усіх випадках враховують ступінь небезпеки зазначених злочинів, а розміри встановлених в санкціях штрафів, громадських робіт, виправних робіт, арешту, обмеження волі, позбавлення волі не узгоджені між собою.

Для того, щоб виправити цю ваду КК, необхідно уніфікувати всі санкції у такий спосіб, коли конкретні розміри кожного виду основного покарання відповідають конкретним розмірам відповідних інших видів основних покарань.

Наприклад, якщо за певний злочин передбачене покарання у виді позбавлення волі на строк до двох років, то його альтернативою може бути штраф розміром від 500 до 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, якщо на строк від двох до п'яти років – то штраф розміром від 1000 до 2000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а якщо позбавлення волі в санкції взагалі не передбачене, то штраф може призначатися в розмірі не більше 500 зазначених мінімумів. Такий же підхід має бути і до встановлення розмірів інших видів покарань.

7. Всупереч вимогам статті 30 Конвенції ООН у багатьох випадках у КК не взято до уваги ступінь небезпеки відповідних злочинів під час розгляду питання про можливість дострокового або умовного звільнення осіб, засуджених за такі злочини.

Законодавство все ще залишає багато способів уникнення особами, які вчинили корупційні злочини, кримінальної відповідальності чи покарання або можливостей для призначення невинуватено м'якого – порівняно з небезпечністю корупційних злочинів – покарання.

За таких обставин суди мають можливість, іноді з порушенням закону, а часто і без явного порушення закону, піддаватися тиску або підкупу і продовжувати виносити м'які вироки. Така судова практика, судячи зі судової статистики, стала не винятком, а правилом.

Для виправлення цієї ситуації потрібно:

- зробити більш дієвою дисциплінарну відповідальність суддів за порушення закону;
- звужувати межі покарань, передбачених санкціями відповідних статей;
- виключити все ще існуючі можливості для необґрунтованого пом'якшення покарання і звільнення від покарання за корупційні злочини – як ті, що прямо визначені у примітці до ст. 45 КК, так й усі інші.

8. Всупереч вимогам статті 30 Конвенції ООН проти корупції у багатьох випадках КК не передбачає як обов'язкове покарання позбавлення на певний строк осіб, засуджених за службові злочини, вчинені з метою одержання неправомірної вигоди (тобто – корупційні злочини), права займати державну посаду

та займати посаду на будь-якому підприємстві, яке цілком або частково перебуває у власності держави, тощо.

9. Стосовно вжиття загальних заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення можливої конфіскації: а) доходів від корупційних злочинів, або майна, вартість якого відповідає вартості таких доходів; б) майна, обладнання та інших засобів, які використовувались або призначалися для використання під час вчинення корупційних злочинів, – Україна виконала свої міжнародні зобов'язання.

Проте, практика демонструє, що вжитих заходів недостатньо в частині забезпечення можливості виявлення, відстеження, заморожування або арешту зазначених доходів чи майна з метою подальшої конфіскації, а також управління замороженим, арештованим або конфіскованим майном.

Крім того, що стосується загалом статей КК, що встановлюють відповідальність за корупційні злочини, то окремі з них не передбачають можливості конфіскації майна (через правила, визначені у ст. 59 КК – це стосується злочинів, передбачених частинами 1–3 ст. 159-1, ч. 2 ст. 191, ст. 354, ст. 357, ч. 1 ст. 364, ч. 1 ст. 364-1, ч. 1 ст. 368, частини 1 і 2 ст. 365-2, частини 1–3 статей 368-3 і 368-4, ч. 1 ст. 369, частини 1 і 2 ст. 369-2, частини 1–3 ст. 369-3) або спеціальної конфіскації (через правила, визначені у ст. 96-1 КК – це стосується злочинів, передбачених ч. 1 ст. 159-1, ч. 1 ст. 357).

Водночас конфіскацію майна визначено у санкції за злочин, передбачений ч. 1 ст. 368-2 КК, який не є ні тяжким, ні злочином проти основ національної безпеки, ні злочином проти громадської безпеки, тобто це прямо суперечить правилу, встановленому у ст. 59 КК, яке не має винятків.

3.2. Застосування кримінального закону, наявність ефективних процедур розслідування та розгляду кримінальних справ про корупційні злочини

В Україні діє новий Кримінальний процесуальний кодекс (далі – КПК), який набрав чинності з 20 листопада 2012 р. Він розроблений за кращими європейськими зразками і передбачає ефективні процедури розслідування та розгляду кримінальних проваджень про корупційні злочини.

Водночас продовжується удосконалення окремих положень КПК з тим, щоби зробити їх найбільш придатними для розслідування саме корупційних злочинів.

Досудове розслідування корупційних кримінальних правопорушень розподілене між слідчими усіх органів досудового розслідування, визначеними в ст. 216 КПК (див. Табл. 12).

Таблиця 12. Підслідність корупційних кримінальних правопорушень

Правопо- рушення	НАБ	ДБР	Національна поліція
Коруп- ційні	1. Детективи: статті 191, 206-2, 354 (стосовно пра- цівників юридичних осіб публічного права), 364, 368, 410 КК; статті 369, 369-2 КК – за умов, визна- чених в п. 1 ч. 5 ст. 216 КПК. 2. Підрозділи внутрішнього контролю: статті 354, 364–370 КК – якщо злочин вчинено службовою особою НАБ (крім Директора, його першого заступника і заступників) і якщо злочин виявили ці підрозділи.	Корупційні злочини незалежно від різновиду є підслід- ними ДБР у разі вчинення їх суб'єктами, зазначеними в ч. 4 ст. 216 КПК, за винятками, встанов- леними цією нормою	Статті 262, 308, 312, 313, 357, 364-1, 365-2, 368-3, 368-4, 369-3 КК, – крім випадків їхньої підслідності НАБ і ДБР.
Квазі корупційні	1. Детективи: статті 210, 211, 368-2 КК.		–
Пов'язані з корупцією	1. Детективи: статті 209, 366-1 КК. 2. Підрозділи внутрішнього контролю: статті 366-1, 370 КК – якщо злочин вчинено службовою особою НАБ (крім Директора, його першого заступника і заступників) і якщо злочин виявили ці підрозділи).		Статті 159-1, 160 КК, – крім випадків їхньої підслідності НАБ і ДБР.

Детективам НАБ у певних випадках можуть бути підслідні й інші, крім зазначених у ч. 5 ст. 216 КПК, корупційні злочини. Але для цього повинні бути певні умови: а) злочином заподіяно або могло бути заподіяно тяжкі наслідки охоронюваним законом свободам та інтересам фізичної або юридичної особи, а також державним чи суспільним інтересам (поняття «тяжкі наслідки» надане в абз. 2 ч. 5 ст. 216 КПК); б) прокурор склав постанову про віднесення цих злочинів до підслідності детективів НАБ.

Будь-які кримінальні правопорушення, у т.ч. корупційні, які не відно-сяться до підслідності детективів НАБ, можуть бути визнані підслідними їм «за зв'язком провадження» за таких умов (абз. 3 ч. 5 ст. 216 КПК, п. 2 ч. 1 ст. 17 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України»): а) кримінальне провадження про таке правопорушення може бути використане з метою попе-редження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності детективів НАБ; б) є рішення Директора НАБ, погоджене з прокурором САП, про витребування матеріалів криміналь-ного провадження з іншого правоохоронного органу.

Законом «Про запобігання корупції» (ч. 7 ст. 12) для посадових і службових осіб державних органів, органів влади АРК, посадових осіб органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів у разі виявлення ними корупційного або пов'язаного з корупцією правопору-шення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення праців-

никами відповідних державних органів, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів встановлено обов'язок негайно письмово повідомити про його вчинення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції; статтею 172-9 КУпАП передбачено відповідальність за порушення зазначеного обов'язку.

* * *

КПК і Законом «Про Національне антикорупційне бюро України» визначено¹ можливість:

- прийняття та реєстрації в НАБ анонімних джерел інформації (ст. 19 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України»);
- спеціального (заочного) досудового розслідування (статті 297-1–297-5 КПК);
- відсторонення від виконання повноважень на посаді особи, якій оголошено про підозру (статті 154–158 КПК);
- тимчасового вилучення і арешту майна (ст. 100, статті 167–169, 170–175 КПК);
- моніторингу банківських рахунків (ст. 269-1 КПК);
- зберігання речових доказів і документів та вирішення питання про спеціальну конфіскацію (статті 98–100 КПК);
- застосування угод про визнання винуватості (статті 468–476 КПК);
- міжнародного співробітництва, розшуку, арешту і конфіскації майна (статті 541–614 КПК).

Водночас існують певні законодавчі і практичні **проблеми** щодо розслідування корупційних злочинів.

1. Вельми часто кримінальні провадження про злочини, підслідні НАБ, порушуються і ці злочини розслідуються іншими органами досудового розслідування, зокрема прокуратурою.

Проте, провадження досудового розслідування не тим органом, до підслідності якого належить корупційне кримінальне правопорушення, тягне за собою юридичну *нікчемність* результатів, отриманих під час процесуальних дій. Винятками є випадки, коли здійснення процесуальних дій відбувається за фактом вчинення кримінального правопорушення за відсутності даних про особу, яка його вчинила. Слідчий, встановивши, що розслідуване ним кримінальне правопорушення є корупційним, зобов'язаний повідомити прокурора з метою визначення останнім підслідності в порядку, передбаченому ч. 2 ст. 218 КПК.

Внаслідок порушення підслідності суди виправдовують обвинувачених.

1 Детальніше про це див. «Розділ 5. Антикорупційні положення Кримінального процесуального кодексу України». В кн.: Настільна книга детектива, прокурора, судді: коментар антикорупційного законодавства / За ред. М. І. Хавронюка – К.: ВД «Дакор», 2016. – С. 418–482.

Так, у 2015 р. військова прокуратура оголосила про підозру прокурору Суворовської районної прокуратури м. Одеси Е.М. за ч. 3 ст. 368 КК у вимаганні \$5 тис. неправомірної вигоди. Але 29 грудня 2016 р. суд виправдав її, вказавши у вироку на порушення підслідності проведення розслідування у цій справі військовою прокуратурою Одеського гарнізону: військова прокуратура могла б вести це розслідування, але за наявності відповідного рішення Генерального прокурора, якого не було; пізніше у порушення вимог щодо підслідності кримінальне провадження було передано до військової прокуратури Криворізького гарнізону, що унаслідок територіальної віддаленості місцевого суду, до юрисдикції якого відносилися всі питання досудового розслідування, зробило неможливим захист підозрюваної. Утім, це було не єдиною підставою для виправдувального вироку: військовими прокуратурами та працівниками УСБУ в Одеській області порушено порядок реєстрації заяви про злочин, з порушеннями проведено обшук робочого кабінету прокурора, неправильно оформлено мічення грошей, а деякі негласні слідчі дії було проведено до винесення відповідної судової ухвали¹.

2. Відповідно до Закону «Про запобігання корупції», НАЗК у разі виявлення ознак корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення в порядку ч. 3 ст. 12 Закону «Про запобігання корупції» затверджує обґрунтований *висновок* та надсилає його іншим спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, якими, крім самого НАЗК, є органи прокуратури, органи Національної поліції і НАБ.

В розвиток цього положення Закон «Про політичні партії в Україні» (ч. 16 ст. 17) передбачає, що у разі виявлення під час аналізу звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру чи під час перевірки інформації про порушення законодавства у сфері фінансування політичних партій або передвиборної агітації ознак порушень, які є підставою для притягнення до адміністративної, кримінальної чи іншої передбаченої законом відповідальності, НАЗК у п'ятиденний строк письмово повідомляє про це відповідні органи (посадових осіб) та надсилає їм матеріали, що підтверджують факт вчинення відповідного правопорушення, або забезпечує притягнення відповідних осіб до такої відповідальності в межах своїх повноважень.

З цього випливає, що порушення кримінального провадження за ст. 159-1 КК неможливе, якщо НАЗК:

1) не встановить відповідний факт порушення, причому виключно за процедурою аналізу звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, не підготує і затвердить висновок за результатами такого аналізу у строк, що не перевищує двох місяців з дня його надходження (ч. 12 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні»);

2) не прийме більшістю голосів від його загального складу спеціальне

1 Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/63853127>

рішення про повідомлення правоохоронних органів – у вигляді висновку (ч. 1 ст. 8 і ч. 3 ст. 12 Закону «Про запобігання корупції»).

Без дотримання цих вимог можна говорити про порушення законного порядку доведення вини особи у вчиненні злочину (ст. 62 Конституції України).

Проте, аналогічних положень КПК не містить – цим створено колізію між положеннями зазначених законів.

Аналогічна ситуація – із розслідуванням злочинів, передбачених ст. 366-1 КК.

3. Законом «Про запобігання корупції» (ст. 53) передбачено, що особа, яка надає допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривач), перебуває під захистом держави. За наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, або їх близьких осіб, у зв'язку із здійсненим повідомленням про порушення вимог цього Закону, правоохоронними органами до них можуть бути застосовані правові, організаційно-технічні та інші спрямовані на захист від протиправних посягань заходи, передбачені Законом «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві».

Проте, останній не адаптовано до ситуацій із запобіганням корупції, які не завжди пов'язані саме із кримінальним судочинством.

Тому без прийняття спеціального закону про захист викривачів зазначені положення Закону «Про запобігання корупції» залишаються переважно декларативними.

4. Проведення негласних слідчих (розшукових) дій щодо народного депутата України, відповідно до вимог ч. 2 ст. 482 КПК, можливе лише після того як ВР надасть згоду на притягнення його до кримінальної відповідальності, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо.

Як вже зазначалось, Закон «Про статус народного депутата України» передбачає, що «обшук, затримання народного депутата чи огляд особистих речей і багажу, транспорту, жилого чи службового приміщення народного депутата, а також порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції та застосування інших заходів, що відповідно до закону обмежують права і свободи народного депутата, допускаються лише у разі, коли Верховною Радою України надано згоду на притягнення його до кримінальної відповідальності, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо» (ч. 2 ст. 27).

Звичайно, що усе це різко зменшує можливості правоохоронних органів у викритті народних депутатів у вчиненні тяжких та особливо тяжких корупційних злочинів.

В Рішенні КС у справі про депутатську недоторканність від 27 жовтня 1999 р. №9-рп/99 йдеться про те, що згода ВР на притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності має бути одержана до

пред'явлення йому обвинувачення у вчиненні злочину відповідно до КПК. Але ні в Конституції України, ні в жодному з рішень КС не зазначено, що на відміну від усіх інших громадян, народний депутат України повинен знати про проведення щодо нього негласних слідчих (розшукових) дій і, таким чином, встигнути знищити сліди вчиненого ним злочину, інші докази своєї винуватості.

5. Передбачена КПК угода про визнання винуватості має низку ризиків.

Відповідно до ч. 2 ст. 6 СКПЛ, у ч. 1 ст. 62 Конституції України, у ст. 17 КПК чітко визначено: особа вважається невинуватою у вчиненні кримінального правопорушення й не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено. Той же факт, що КПК допускає угоду про визнання винуватості з підозрюваним (а не лише з обвинуваченим), означає: її може бути укладено ще на початковому етапі розслідування.

Це є вадою закону, оскільки на цьому етапі доказів, які можуть бути використані для доведення винуватості, явно недостатньо, вину особи ще не доведено, а відкривати всі матеріали провадження стороні захисту закон від прокурора не вимагає (ст. 221 КПК).

Крім того, на стадії оголошення про підозру існує небезпека неправильної правової кваліфікації діяння – а це корупційний ризик або ризик іншого службового зловживання: кваліфікації діяння не як державної зради (ст. 111), а як розголошення державної таємниці (ст. 328), не як вимагання неправомірної вигоди (ч. 3 ст. 368), а як самоуправства (ст. 356) тощо.

ЕСПЛ у низці справ проти України встановив проблему маніпулювання кваліфікацією обвинувачення для того, зокрема, аби обійти вимогу обов'язкової участі захисника (*Yaremenko v. Ukraine*, 2008; *Leonid Lazarenko v. Ukraine*, 2010; *Bortnik v. Ukraine*, 2011; *Balitskiy v. Ukraine*, 2011). Тому в зазначених випадках суд повинен виконати свої обов'язки, передбачені пунктами 1–3, 6 ч. 7 ст. 474 КПК. Подібне маніпулювання на практиці може мати місце і для того, щоби змінити підслідність або не застосовувати положення КК, що впливають із визнання діяння корупційним злочином відповідно до примітки до ст. 45 КК, тощо.

Таким чином, угода про визнання винуватості повинна укладатися лише після висунення особі обвинувачення.

Ще однією небезпекою є положення про обов'язкове і беззастережне визнання підозрюваним (обвинуваченим) своєї винуватості у вчиненні кримінального правопорушення (ч. 1 ст. 472 КПК). У сукупності із кримінальною відповідальністю за умисне невиконання засудженим угоди (ст. 3891 КК), це положення може поставити в безвихідне становище окремих осіб, зокрема людей зі складною долею, для яких простіше взяти на себе вину, ніж пручатися свавілля.

Тому в цих випадках суд повинен виконати свої обов'язки, передбачені пунктами 3–5 ч. 7 ст. 474 КПК.

6. Проблемаю також є те, що НАБ до цього часу не отримало повноваження

на самостійне зняття інформації з каналів зв'язку (прослуховування) та проведення слідчих дій під прикриттям.

Про необхідність надання НАБ такого повноваження наголошується й у тексті Меморандуму про економічну та фінансову політику та Технічного меморандуму про взаєморозуміння, укладених між Україною та Міжнародним валютним фондом.

Проект закону, який наділяє НАБ правом самостійного зняття інформації з каналів зв'язку, внесений на розгляд парламенту в червні 2016 р. і підтриманий профільним комітетом ВР (№4812 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів» (щодо діяльності Національного антикорупційного бюро України). ВР мала прийняти рішення з даного питання під час п'ятої сесії, про що йшлося в проголосованому порядку денному.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ.

1. КПК передбачає ефективні процедури розслідування та розгляду кримінальних проваджень про корупційні злочини. Але удосконалення його окремих положень з тим, щоби зробити їх найбільш придатними для розслідування саме корупційних злочинів, створює небезпеку для порушення прав людини взагалі; водночас окремі пропозиції, що вносяться на розгляд Верховної Ради, спрямовано на ускладнення розслідування корупційних злочинів.

2. Вельми часто кримінальні провадження про злочини, підслідні НАБ, порушуються і ці злочини розслідуються іншими органами досудового розслідування.

Це створює небезпеку виправдання обвинувачених. Тому така практика повинна рішуче присікатися.

3. Певною проблемою може бути колізія між положеннями КПК і Закону «Про запобігання корупції», оскільки останній передбачає особливу процедуру повідомлення правоохоронних органів – у вигляді висновку НАЗК, а порушення цієї процедури може розглядатися як порушення законного порядку доведення вини особи у вчиненні злочину (ст. 62 Конституції України).

4. Необхідно поступово звужувати зміст і обсяг недоторканності народних депутатів України – принаймні в тих межах, про які прямо не говорить Конституція України. Насамперед йдеться про уможливлення проведення негласних слідчих (розшукових) дій щодо народного депутата України без згоди на це ВР (виключення ч. 2 ст. 27 Закону «Про статус народного депутата України»).

5. Необхідно невідкладно надати НАБ повноваження на самостійне зняття інформації з каналів зв'язку (прослуховування) та проведення слідчих дій під прикриттям.

3.3. Спеціально уповноважені інституції із виявлення та розслідування справ про корупційні злочини

Наявність законодавства, яке регулює статус та засади діяльності органу, повноваження органу, гарантії незалежності його діяльності

Стаття 36 «Спеціалізовані органи» Конвенції ООН-1 вимагає забезпечити в Україні наявність органу чи органів або осіб, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних заходів. Такому органу чи органам забезпечується необхідна самостійність, щоб вони могли виконувати свої функції ефективно й без будь-якого неналежного впливу. Такі особи або працівники такого органу або органів повинні мати відповідну кваліфікацію та ресурси для виконання покладених на них завдань.

Своєю чергою Конвенція РЄ-1 (ст. 20) говорить про необхідність забезпечення спеціалізації персоналу та органів на боротьбі із корупцією. Для того, щоб вони могли здійснювати свої функції ефективно та без будь-якого невинного тиску, вони повинні мати необхідну самостійність, а їхній персонал – підготовку та фінансові ресурси, достатні для виконання його завдань.

* * *

Відповідно до ч. 5 ст. 5 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції були органи прокуратури, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю МВС, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю СБ, якщо інше не передбачено законом.

Ці державні органи не мали ані необхідної самостійності, ані належної кваліфікації, ані стимулів до роботи, ані відповідного фінансового забезпечення та інших ресурсів, а тому самі являли собою одно з потужних джерел корупції.

Зазначене підтверджується, зокрема, соціологічними дослідженнями. Так, «Центром Разумкова» у жовтні 2013 р. було проведено соціологічне дослідження на антикорупційну тематику. Результати відповіді на запитання «Якою мірою поширена корупція в кожній з наведених сфер?» показано в Табл. 13.

Таблиця 13. Поширеність корупції в правоохоронних органах та деяких інших сферах

	Все охоплене корупцією	Корупція досить поширена	Разом (графи 2 і 3)	Є окремі випадки корупції	Корупції практично немає	Важко відповісти
1	2	3	4	5	6	7
Служба безпеки	30.4	27.6	58,0	14.3	3.2	24.4
Органи прокуратури	41.5	35.2	76,7	8.7	1.8	12.7

Податкові органи	41.3	35.3	76,6	9	1.5	12.8
Правоохоронні органи	45.4	38.6	84,0	8.5	1.5	6
Судова система	47.3	36.1	83,4	7.7	1.8	7.1
Державна влада в цілому	44.9	37.4	82,3	8.4	1.1	8.2
Збройні сили	19.6	27.2	46,8	22.8	8.1	22.4
Середня освіта	20.9	31.8	52,7	29.3	10.1	7.9

Але свідченням бездіяльності та корупційності самих антикорупційних органів є не лише думка населення, а й статистичні дані про діяльність цих органів.

Так, у 2013 році до суду було направлено 2345 кримінальних справ з обвинувальним актом щодо корупційних злочинів. Але у двох третинах з цих справ винесені рішення про звільнення винних від кримінальної відповідальності – через амністію та з інших підстав.

Упродовж 2013 року за вчинення корупційних злочинів засуджено лише 799 осіб (із них 201 особа, тобто чверть, – представники приватної сфери). 482 із 799 засуджених осіб (тобто 60%) звільнено від покарання, ще понад 30% засуджено до штрафу та інших м'яких покарань, і лише 9% – до передбаченого санкціями статей позбавлення волі. Зазначене підтверджується й іншими дослідженнями¹.

За результатами діяльності у 2013 році спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції до суду направлено 2168 протоколів про адміністративні корупційні правопорушення. Але реалізовані вони лише на 78% (за цими протоколами до відповідальності притягнуто 1696 осіб, з яких 133, тобто 8%, – представники приватної сфери).

* * *

Станом на 1 січня 2015 р. в Україні ще не існувало жодного спеціально уповноваженого органу із виявлення та розслідування справ про корупційні злочини. Закон «Про засади запобігання і протидії корупції» втратив чинність 26 жовтня 2014 р., а Закон «Про Національне антикорупційне бюро України», прийнятий 14 жовтня 2014 р., набув чинності лише 26 січня 2015 р.

Згідно із цим Законом таким спеціально уповноваженим органом є НАБ.

При цьому існує проблема визначення й інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Так, згідно із ст. 1 Закону «Про запобігання корупції», крім НАБ і НАЗК, ними є: органи прокуратури; органи Національної поліції.

Але, як впливає із відповідних законів, у першу чергу такими органами

1 Коррупционеры, которые все-таки сидят за решеткой / <http://businessviews.com.ua/ru/strategies/id/korruptionery-kotorye-vse-taki-sidjat-za-reshetkoj-1502/>

мають бути визнані не всі органи прокуратури, а САП, а також ДБР. Що стосується Національної поліції, то вона, як вже зазначалось, має відношення до розслідування лише окремих корупційних злочинів, які не відносяться до підслідності НАБ і ДБР, тобто таких, що не вчинюються публічними службовими особами.

* * *

НАБ, відповідно до ст. 1 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України», є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням НАБ є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

НАБ утворене згідно із указом Президента від 16 квітня 2015 р. №217/2015.

Стаття 4 Закону передбачає, що незалежність НАБ у його діяльності гарантується, зокрема:

- особливим порядком конкурсного відбору Директора НАБ та вичерпним переліком підстав припинення повноважень Директора НАБ, які визначені цим Законом;

- конкурсними засадами відбору інших працівників НАБ, їх особливим правовим та соціальним захистом, належними умовами оплати праці;

- установленим законом порядком фінансування та матеріально-технічного забезпечення НАБ;

- визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки працівників НАБ, їх близьких родичів, майна;

- заборорою використання НАБ в партійних, групових чи особистих інтересах, а також діяльності політичних партій у НАБ;

- заборорою незаконного втручання державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об'єднань, інших фізичних або юридичних осіб у діяльність НАБ.

Схожі гарантії має ДБР (ст. 4 Закону «Про Державне бюро розслідувань»).

Згідно із ст. 16 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» НАБ виконує такі обов'язки, зокрема:

- 1) здійснює оперативно-розшукові заходи з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також в оперативно-розшукових справах, витребуваних від інших правоохоронних органів;

- 2) здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також проводить досудове розслідування інших кримінальних правопорушень у випадках, визначених законом;

3) вживає заходів щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації у кримінальних правопорушеннях, віднесених до підслідності НАБ, здійснює діяльність щодо зберігання коштів та іншого майна, на яке накладено арешт.

Відповідно до ст. 5 Закону «Про Державне бюро розслідувань», ДБР вирішує завдання із запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування:

- злочинів, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище, особами, посади яких віднесено до першої – третьої категорій посад державної служби, суддями та працівниками правоохоронних органів, крім випадків, коли ці злочини віднесено до підслідності детективів НАБ;

- злочинів, вчинених службовими особами НАБ, заступником Генерального прокурора – керівником САП або іншими прокурорами САП, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю НАБ;

- військових злочинів (крім передбачених статтею 422 КК).

Повноваження ДБР визначені у ст. 6 Закону. ДБР, зокрема:

- 1) бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері протидії злочинності, вносить відповідні пропозиції на розгляд КМ;

- 2) припиняє і розкриває злочини, розслідування яких віднесено до компетенції ДБР;

- 3) здійснює оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування злочинів, віднесених до підслідності ДБР.

Існує **проблема**. Відповідно до цього ж Закону (статті 1, 6, 7) НАБ утворюється Президентом відповідно до цього та інших законів, і Директор НАБ призначається на посаду та звільняється з посади Президентом. У цьому є певна небезпека. Стаття 106 Конституції України містить вичерпний перелік повноважень Президента, і у ній такі його повноваження відсутні. Очевидно: орган, створений всупереч Основному Закону, перебуває під загрозою його ліквідації. Приклади з історії: указ президента Л. Кучми від 24 квітня 1997 р. про створення підпорядкованого йому Національного бюро розслідувань України вже 6 липня 1998 р. КС визнав неконституційним. Нічим завершилась і діяльність робочої групи з розроблення концепції утворення та організації діяльності Національного бюро розслідувань України за часів президента В. Ющенка.

Аналогічна проблема – зі статусом ДБР (про що – нижче).

Утім, такий правовий статус НАБ і ДБР є політичним компромісом, до якого політичні гравці прийшли від безнадії. Можливо, з часом цей компроміс може бути легалізовано шляхом внесення необхідних змін до Конституції України.

* * *

Згідно із Законом «Про прокуратуру» САП є самостійним структурним підрозділом Генеральної прокуратури.

Її утворення, визначення її структури і штату здійснюються Генеральним прокурором за погодженням з Директором НАБ (ст. 7).

На САП покладаються такі функції:

- 1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування НАБ;
- 2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;
- 3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

У межах реалізації своїх функцій САП здійснює міжнародне співробітництво (ст. 8).

Відповідно до ст. 8-1 Закону:

- призначення прокурорів САП здійснюється керівником САП, а на окремі найвищі посади – Генеральним прокурором за результатами відкритого конкурсу;

- САП розташовується в службових приміщеннях НАБ або в службових приміщеннях Генеральної прокуратури (регіональної чи місцевої прокуратури), які розташовані окремо від інших службових приміщень Генеральної прокуратури (регіональної чи місцевої прокуратури);

- керівник САП підпорядковується безпосередньо Генеральному прокурору;

- Генеральний прокурор, його перший заступник та заступники не мають права давати вказівки прокурорам САП та здійснювати інші дії, які прямо стосуються реалізації цими прокурорами їхніх повноважень. Письмові накази адміністративного характеру, які стосуються організації діяльності САП, видаються за обов'язковим погодженням керівника САП.

Існують й інші гарантії незалежності САП.

Частиною 5 ст. 24 Закону передбачено, що право подання апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд судового рішення ВС на судові рішення у кримінальній справі, коли йдеться про рішення у кримінальних провадженнях, розслідування в яких здійснювалося НАБ, надається прокурору, який брав участь у судовому розгляді, а також незалежно від його участі в розгляді справи: керівнику САП, його першому заступнику та заступнику.

Відповідність стандартам процедур добору та звільнення керівника органу

Виписані в Законі «Про Національне антикорупційне бюро України» (статті 6 і 7) та в Законі «Про Державне бюро розслідувань» (ст. 11) процедури добору,

відповідно, Директора НАБ і Директора ДБР виглядають такими, що відповідають демократичним стандартам. У 2015 р. процедура добору Директора НАБ фактично відбулась, а процедура добору Директора ДБР триває з квітня 2016 р.

Відповідно до Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» кандидати на посаду Директора НАБ визначаються комісією з проведення конкурсу на зайняття посади Директора НАБ (далі – Конкурсна комісія) відповідно до результатів відкритого конкурсного відбору на зайняття цієї посади. Закон визначає вимоги до кандидатів на цю посаду. До складу Конкурсної комісії входять: три особи, яких визначає Президент; три особи, яких визначає КМ; три особи, яких визначає ВР. Закон визначає вимоги до кандидатів в члени Конкурсної комісії.

Засідання Конкурсної комісії відкриті для представників засобів масової інформації та журналістів. Забезпечується відео- та аудіофіксація і її трансляція у режимі реального часу із засідань Конкурсної комісії.

Згідно із Законом Директор НАБ призначається строком на сім років. Одна і та ж особа не може обіймати цю посаду два строки підряд.

Повноваження Директора НАБ припиняються у зв'язку із закінченням строку його повноважень або смертю, а також у разі висловлення ВР недовіри Директору НАБ, що має наслідком його відставку з посади. Директор НАБ звільняється з посади виключно у випадках, визначених Законом «Про Національне антикорупційне бюро України».

* * *

Відповідно до ст. 11 Закону «Про Державне бюро розслідувань» Директора ДБР призначає на посаду Президент за поданням Прем'єр-міністра відповідно до подання конкурсної комісії.

Це створило **проблему нелегітимності** ДБР, адже Конституція України не наділяє Президента повноваженням призначати зазначену посадову особу¹.

1 До речі, суттєво іншим, ніж визначений у чинному Законі, згідно із проектом Закону «Про Державне бюро розслідувань» був і загальний сенс створення ДБР. Це не був слідчий орган, покликаний конкурувати з НАБ, його завдання інші. Так, згідно зі ст. 5 законопроекту «Завдання Державного бюро розслідувань», Державне бюро розслідувань вирішує такі основні завдання:

- 1) запобігання організованій злочинній діяльності, терористичним та іншим особливо тяжким насильницьким злочинам – з метою забезпечення безпеки людини, суспільства і держави;
- 2) виявлення, розкриття і розслідування:
 - злочинів, пов'язаних з діяльністю злочинних організацій;
 - злочинів, пов'язаних з тероризмом;
 - особливо тяжких насильницьких злочинів, за які Кримінальним кодексом України передбачене покарання у виді довічного позбавлення волі;
- 3) запобігання злочинам катування і злочинам, пов'язаним з іншими жорстокими, нелюдськими або такими, що принижують гідність, видами поведінки і покарання, вчинюваним працівниками правоохоронних органів, і виявлення таких злочинів – з метою забезпечення справедливого правосуддя і недопущення випадків притягнення невинуватих осіб до кримінальної відповідальності;
- 4) розкриття і розслідування злочинів катування і злочинів, пов'язаних з іншими жорстокими, нелюдськими або такими, що принижують гідність, видами поведінки і покарання, вчинених слідчими (детективами) НАБ, СБ, органів внутрішніх справ, а також прокурорами;

Нагадаємо, що спочатку у внесеному на розгляд ВР проєкті Закону «Про Державне бюро розслідувань» передбачалося (ч. 1 ст. 11): «Директор Державного бюро розслідувань, перший заступник Директора Державного бюро розслідувань і заступник Директора Державного бюро розслідувань призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до подання Комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Державного бюро розслідувань та його заступників (далі – Конкурсна комісія)».

Іншою **проблемою** стало те, що до складу Конкурсної комісії увійшли дві особи, які, всупереч прямій вказівці Закону, не мають юридичної освіти.

Згідно з чинним Законом до складу Конкурсної комісії входять: три особи, визначені Президентом; три особи, визначені ВР за поданням комітету ВР, до предмета відання якого належать організація та діяльність органів досудового розслідування; три особи, визначені КМ.

Членами Конкурсної комісії можуть бути особи, які мають бездоганну ділову репутацію, вищу юридичну освіту, високі професійні і моральні якості, суспільний авторитет.

У лютому 2017 р. Печерський райсуд міста Києва за заявою народного депутата М. Найєма зобов'язав Генеральну прокуратуру розслідувати порушення, допущені при формуванні конкурсної комісії з обрання керівництва ДБР. Суть порушення полягає у тому, що до складу цієї комісії було включено представника Верховної Ради – народного депутата В. Бухарева, який не має юридичної освіти, а це суперечить ч. 3 ст. 11 Закону «Про Державне бюро розслідувань». При цьому зазначається, що з боку посадових осіб апарату парламенту мала місце підrobка документів (ст. 366 КК). Перед цим М. Найєм заявляв про відсутність юридичної освіти ще в одного члена названої комісії – радника міністра внутрішніх справ І. Стойка.¹

* * *

Згідно із ч. 5 ст. 27 Закону «Про прокуратуру» прокурором САП може бути призначена особа, яка має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше п'яти років та володіє державною мовою. Не може бути призначена на посаду прокурора особа, яка: визнана судом обмежено дієздатною або недієздатною; має захворювання, що перешкоджає виконанню обов'язків прокурора; має незняту чи непогашену судимість або на яку накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення.

У ст. 8-1 Закону «Про прокуратуру» ретельно виписано процедуру призначення прокурорів САП:

- їх призначення здійснюється керівником САП за результатами відкритого

5) розкриття і розслідування військових злочинів;

6) розкриття і розслідування корупційних та пов'язаних з корупцією злочинів, вчинених працівниками НАБ і прокурорами САП.

1) Трепак В. Нелегітимне ДБР: за крок до запуску // Дзеркало тижня. – 24 лютого 2017 р. Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/internal/nelegitimne-dbr-za-krok-do-zapusku_.html

конкурсу, який проводить конкурсна комісія у складі керівника САП та визначених ним і Генеральним прокурором осіб. Склад комісії та порядок проведення нею відкритого конкурсу визначаються керівником САП;

- призначення на адміністративну посаду в САП так само здійснюється за результатами відкритого конкурсу;

- до складу конкурсної комісії входять: чотири особи, визначені Радою прокурорів; сім осіб, визначених ВР;

- членами конкурсної комісії повинні бути особи, які мають бездоганну ділову репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет, а також значний досвід діяльності у сфері запобігання або протидії корупції;

- конкурс проводиться публічно, з вільним доступом представників ЗМІ, журналістів на засідання конкурсної комісії та із забезпеченням трансляції у режимі реального часу відео- та аудіоінформації із засідань конкурсної комісії в мережі Інтернет.

Створення незалежної антикорупційної прокуратури було однією з ключових вимог для встановлення безвізового режиму для України і надання Євросоюзом іншої допомоги Україні. ЄС погодився значною мірою фінансувати цей проект.

Але процес створення САП супроводжувався скандалами. У вересні 2015 р. Євросоюз визнав неприйнятною ситуацію, що склалася з формуванням антикорупційної прокуратури, оскільки ВР при ухваленні законів про запуск НАБ змінила їх таким чином, що цей орган перестав бути фактично незалежним і отримав зв'язок зі «старою прокуратурою» і генпрокурором особисто¹. Голова представництва ЄС в Україні Ян Томбінський офіційно та відкрито заявив, що в суспільстві є недовіра до членів комісії від Генеральної прокуратури². У листопаді 2015 р. дійшло до того, що конкурсна комісія вирішила відкласти початок тестування – і лише після цього було частково змінено склад конкурсної комісії та Євросоюз погодився підтримати процес тестування на посади антикорупційних прокурорів.

Структура органу, кількість персоналу, його освіта та досвід

Згідно із Законом «Про Національне антикорупційне бюро України» структуру та штатну чисельність центрального і територіальних управлінь НАБ затверджує Директор НАБ.

Стаття 5 Закону визначає, що НАБ складається з центрального і територіальних управлінь. Центральне управління є юридичною особою публічного права.

1 Сидоренко С., Сушко І. «А візи й нині там»: Україна втрачає згоду ЄС на швидке скасування Шенгену. Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/10/13/7039446/>

2 Режим доступу: <https://www.facebook.com/EUDelegationUkraine/photos/a.145962402115063.26057.126879227356714/1000815646629730/?type=1&theater>

Центральне управління НАБ безпосередньо здійснює покладені на НАБ завдання, координує та контролює діяльність територіальних управлінь.

Для забезпечення виконання завдань НАБ Директор утворює своїм рішенням не більше семи територіальних управлінь.

До структури управлінь НАБ згідно із законом можуть входити:

- підрозділи детективів, що здійснюють оперативно-розшукові та слідчі дії;
- інформаційно-аналітичні і оперативно-технічні підрозділи;
- підрозділи, що здійснюють виявлення майна, яке може бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації;
- підрозділи швидкого реагування, забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства та забезпечення безпеки працівників;
- підрозділи представництва інтересів в іноземних юрисдикційних органах;
- експертні, фінансові, кадрові та інші підрозділи.

Наказом Директора НАБ №21-о від 24 січня 2017 р. затверджено структуру НАБ¹. Гранична чисельність центрального та територіальних управлінь НАБ становить 700 осіб, у т.ч. не більше 200 осіб начальницького складу.

Станом на кінець липня 2016 р. у штаті НАБ працювало 175 детективів із 283, передбачених штатним розписом, тобто 60% від потреби, а загалом команда НАБ була сформована на 70%. На початку липня 2016 р. стартувала третя хвиля конкурсного відбору на посади детективів та старших детективів з наданням робочих місць у Києві і територіальних управліннях НАБ в Харкові, Одесі та Львові. Станом на 29 липня 2016 р. визначено 519 переможців відкритих конкурсів. Залишилась 181 вакантна посада².

Станом на 27 січня 2017 р. у штаті НАБ – 541 співробітник, колектив сформовано майже на 77%. Серед працівників 363 є державними службовцями, 178 – особами начальницького складу. Повністю укомплектоване Львівське територіальне управління, у ньому працюють директор, заступник директора та 6 головних спеціалістів³.

№	Вид	Кількість	Державні службовці	Особи начальницького складу
1.	Кількість переможців відкритого конкурсу	551	368*	183
2.	Кількість призначених до НАБ,	541	363	178
	в т.ч. у територіальних управліннях	8	8	0
3.	Вакантні посади,	149	132	17
	в т.ч. у територіальних управліннях	13	13	0

1 Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/struktura-nacionalnogo-antikorupciynogo-byuro-stanom-na-01012017-0>

2 Національне антикорупційне бюро України. Звіт: лютий – серпень 2016. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/zvit_02_072016.pdf

3 Національне антикорупційне бюро України. Звіт: серпень 2016 – лютий 2017. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab_report_02_20171.pdf

* * *

Структура і чисельність **ДБР** визначені у ст. 9 Закону «Про Державне бюро розслідувань».

Систему **ДБР** складають центральний апарат, територіальні органи, спеціальні підрозділи, навчальні заклади та науково-дослідні установи. У складі **ДБР** діють слідчі, оперативні та інші підрозділи. Організаційну структуру **ДБР** затверджує Директор **ДБР** за погодженням із КМ.

Гранична чисельність центрального апарату та територіальних управлінь **ДБР** становить 1 тисяча 500 осіб.

Для забезпечення виконання завдань **ДБР** утворюються такі його територіальні управління, розташовані:

- у місті Львові – поширює свою діяльність на Волинську, Закарпатську, Івано-Франківську, Львівську, Тернопільську області;
- у місті Хмельницькому – поширює свою діяльність на Вінницьку, Житомирську, Рівненську, Хмельницьку, Чернівецьку області;
- у місті Миколаєві – поширює свою діяльність на Кіровоградську, Миколаївську, Одеську області;
- у місті Мелітополі – поширює свою діяльність на Автономну Республіку Крим, Запорізьку, Херсонську області, місто Севастополь;
- у місті Полтаві – поширює свою діяльність на Дніпропетровську, Полтавську, Сумську, Харківську області;
- у місті Краматорську – поширює свою діяльність на Донецьку і Луганську області;
- у місті Києві – поширює свою діяльність на місто Київ, Київську, Черкаську та Чернігівську області.

Станом на 1 березня 2017 р. Директора **ДБР** та інший персонал не призначено і цей орган ще не діє.

* * *

Згідно із ч. 3 ст. 7 утворення **САП**, визначення її структури і штату здійснюються Генеральним прокурором за погодженням з Директором **НАБ**. Частиною 4 ст. 8-1 Закону «Про прокуратуру» передбачено, що до загальної структури **САП** входять центральний апарат і територіальні філії, які розташовуються в тих самих містах, в яких розташовані територіальні управління **НАБ**.

Кількість прокурорів **САП** закон не визначає. Відповідно до закону прокурором **САП** може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше двох років та володіє державною мовою.

Наказом Генерального прокурора від 22 вересня 2015 р. у структурі Генеральної прокуратури утворено **САП** (на правах самостійного структурного підрозділу) у складі одного управління (управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництва в суді – у складі

шести відділів відповідно до кількості підрозділів детективів Головного підрозділу детективів НАБ) і двох відділів – аналітично-статистичного та документального забезпечення.

Відповідно до Закону її структуру та штатний розпис погоджено із директором НАБ.

30 листопада 2015 р. заступником Генерального прокурора – керівником САП призначено Н. Холодницького, 4 грудня і 7 грудня 2015 р. першим заступником керівника САП призначено М. Грищука і заступником – В. Кривенка.

У 2015–2016 рр. призначено інших керівників САП, наразі тривають курси на посади прокурорів САП.

Наказом Генеральної прокуратури від 12 квітня 2016 р. №149 затверджено Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури¹.

Тренінги для персоналу, регулярність та кількість персоналу, який пройшов підвищення кваліфікації

Згідно із ст. 60 («Підготовка кадрів і технічна допомога») Конвенції ООН-1, 1. Кожна Держава-учасниця, в межах необхідності, розробляє, здійснює або удосконалює конкретні програми підготовки персоналу, який несе відповідальність за запобігання корупції та боротьбу з нею. Подібні навчальні програми можуть стосуватись, *inter alia*, таких сфер:

- ефективних заходів щодо запобігання, виявлення та розслідування корупційних діянь, а також покарання за них і боротьба з ними, у тому числі використання методів збирання доказів і розслідування;
- підготовки співробітників компетентних органів з питань складання прохань про взаємну правову допомогу, які задовольняють вимоги цієї Конвенції;
- запобігання переказу доходів, здобутих злочинним шляхом, визначених цією Конвенцією, а також вилучення таких доходів; виявлення та заморожування операцій з переказування доходів, здобутих злочинним шляхом, визначених цією Конвенцією;
- методи, що використовуються під час захисту потерпілих і свідків, які співробітничать з судовими органами.

Держави-учасниці, з урахуванням своїх можливостей, розглядають питання про надання одна одній найширшої технічної допомоги, особливо в інтересах країн, що розвиваються, у зв'язку з їхніми відповідними планами та програмами боротьби з корупцією, у т.ч. матеріальну підтримку та підготовку кадрів у галузях, зазначених вище, а також підготовку кадрів і надання допомоги та взаємний обмін відповідним досвідом і спеціальними знаннями.

1 Режим доступу: http://www.cct.com.ua/2016/12.04.2016_149.htm

Частинами 4 і 6 ст. 10 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» передбачено:

- на службу до НАБ приймаються на конкурсній, добровільній, контрактній основі громадяни України, які спроможні за своїми особистими, діловими та моральними якостями, віком, освітнім і професійним рівнем та станом здоров'я ефективно виконувати відповідні службові обов'язки. Кваліфікаційні вимоги до професійної придатності визначаються Директором НАБ;

- призначення на посади у НАБ здійснюється виключно за результатами відкритого конкурсу, що проводиться в порядку, визначеному НАБ;

- працівники НАБ регулярно, але не рідше одного разу на два роки, проходять обов'язкове підвищення кваліфікації.

Відповідно до ч. 3 ст. 26 Закону, щорічний письмовий звіт про діяльність НАБ повинен містити інформацію і про кваліфікацію та досвід працівників НАБ, підвищення їх кваліфікації.

Статті 24 і 25 цього Закону допускають отримання НАБ допомоги в межах проектів міжнародної технічної допомоги.

Вдосконалення вмінь у роботі з новітнім програмним забезпеченням, навчання сучасним методам здійснення ОРД при розслідуванні корупційних злочинів стали невід'ємною складовою в роботі НАБ.

Співробітники НАБ систематично відвідують навчальні курси, семінари, тренінги, обмінюються досвідом із колегами-правоохоронцями як в Україні, так і за її межами. У звітах НАБ і додатках до звітів містяться докладні дані про підвищення кваліфікації співробітників НАБ, у т.ч. закордонні і внутрішні навчання¹.

* * *

Так само ст. 17 Закону «Про Державне бюро розслідувань» дозволяє ДБР отримувати міжнародну технічну допомогу.

Згідно із ч. 6 ст. 14 Закону працівники ДБР регулярно, але не рідше одного разу на два роки, проходять обов'язкове підвищення кваліфікації.

При цьому ті працівники ДБР, до повноважень яких входять виявлення, розкриття і розслідування злочинів, проходять перепідготовку або підвищення кваліфікації за спеціальними програмами, у т.ч. за кордоном.

* * *

Згідно із ч. 8 ст. 8-1 Закону «Про прокуратуру», заступник Генерального прокурора – керівник САП забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів САП. Частина 2 ст. 19 цього Закону передбачає, що прокурор зобов'язаний вдосконалювати свій професійний рівень та з цієї

1 Національне антикорупційне бюро України. Звіт: лютий – серпень 2016. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/zvit_02_072016.pdf; Національне антикорупційне бюро України. Звіт: серпень 2016 – лютий 2017. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab_report_02_20171.pdf

метою підвищувати кваліфікацію, для чого періодично проходить підготовку у Національній академії прокуратури України, що має включати вивчення правил прокурорської етики.

Загальний бюджет органу, процедура його формування, динаміка фінансування за останні 3 роки

Статтями 24, 25 і 30 Закону визначено, що:

- фінансове забезпечення НАБ здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України. Фінансування НАБ за рахунок будь-яких інших джерел забороняється, крім випадків, передбачених міжнародними договорами України або проектами міжнародної технічної допомоги;

- гарантується повне і своєчасне фінансування НАБ в обсязі, достатньому для його належної діяльності;

- у кошторисі НАБ передбачається створення фонду оперативно-розшукових (негласних слідчих) дій;

- забороняється здійснення матеріально-технічного забезпечення НАБ за рахунок коштів місцевих бюджетів чи будь-яких інших джерел, крім коштів Державного бюджету України та надання допомоги в межах проектів міжнародної технічної допомоги;

- з метою забезпечення прозорості в діяльності НАБ не може бути обмежено доступ до інформації щодо загального бюджету НАБ.

Директор НАБ є одним із головних розпорядників бюджетних коштів (п. 1 ч. 2 ст. 22 БК).

НАБ є бюджетною установою, яка утримується за рахунок коштів Державного бюджету України та здійснює свою діяльність в межах бюджетної програми за КПКВК 6321010 «Забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України». Паспорт бюджетної програми на 2016 р. за КПКВК 6321010 «Забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України» затверджено спільним наказом НАБ та Мініну від 17.02.2016 р. №40/105 (зі змінами, затвердженими наказом від 20.07.2016 р. №204/654).

Для забезпечення функціонування НАБ у Державному бюджеті України на 2015 рік були передбачено видатки у розмірі 249 млн. грн.¹

Обсяг видатків із загального фонду бюджету на 2016 рік, відповідно до затвердженого Директором НАБ 23 лютого 2016 р. кошторису, становить 488565,8 тис. грн.²

В додатках до Звіту НАБ є також Кошторисні призначення НАБ на 2016 рік

1 Режим доступу: http://reforms.in.ua/Content/Download/tasks-performance-status/AA_impl_report_02_2015_GOEI.pdf; http://supportforukraine.com/mediafiles/files/impl_report_ua.pdf

2 Національне антикорупційне бюро України. Звіт: лютий – серпень 2016. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/zvit_02_072016.pdf

(тис. грн.), Аналіз виконання кошторису НАБ за загальним фондом державного бюджету за 2016 рік (тис. грн.), а також Процедури закупівель товарів, робіт та послуг за 2016 рік і Процедури закупівель товарів, робіт та послуг з 01.08.2016 в системі «ProZorro» з 01.08.2016 по 31.12.2016 р.¹

За підсумками 2016 року здійснені касові видатки склали 432 194,1 тис. гривень, що становить 88% від загальної суми бюджету НАБ. Понад 56 млн. грн. не використані НАБ у 2016 році повернуті до державного бюджету. Крім цього, протягом бюджетного періоду до кошторису НАБ за спеціальним фондом були внесені зміни на загальну суму 44 529,37 тис. грн., у т.ч.:

- надходження від реалізації в установленому порядку майна на суму 67,73 тис. грн.;

- безоплатне отримання військового майна, спорядження, спецтранспорту, боєприпасів від МО, МВС, Національної поліції на суму 25 753,93 тис. грн.;

- в рамках проектів міжнародної технічної допомоги отримання комп'ютерної, офісної та оргтехніки, меблів, речового майна, ліцензій на використання програмного забезпечення, послуг з облаштування приміщень під навчальні класи для проведення тренінгів - на суму 18 707,71 тис. грн.²

Видатки на діяльність НАБ у 2017 р. значно зросли.

Згідно із Розподілом видатків Державного бюджету України на 2017 рік (Додаток №3 до Закону «Про Державний бюджет України на 2017 рік») за кодом програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету 6320000 на діяльність НАБ виділено 773556,8 тис. грн., з них видатки споживання 648939,8 тис. грн. (серед яких оплата праці 411149,3 тис. грн. і комунальні послуги та енергоносії 8756,7 тис. грн.), а видатки розвитку – 124617,0 тис. грн.

* * *

У Розподілі видатків Державного бюджету України на 2017 рік (Додаток №3 до Закону «Про Державний бюджет України на 2017 рік») окремим рядком визначено видатки на забезпечення її функцій Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою – за кодом програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету 0901030.

Загалом виділено 119426,7 тис. грн., з них видатки споживання 109555,1 тис. грн. (серед яких оплата праці 81230,9 тис. грн. і комунальні послуги та енергоносії 965,0 тис. грн.), а видатки розвитку – 9871,6 тис. грн.

* * *

Водночас у Розподілі видатків Державного бюджету України на 2017 рік (Додаток №3 до Закону «Про Державний бюджет України на 2017 рік») окремим рядком визначено видатки і на забезпечення діяльності ДБР, яке станом на

1 Національне антикорупційне бюро України. Звіт: лютий – серпень 2016. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/zvit_02_072016.pdf

2 Національне антикорупційне бюро України. Звіт: серпень 2016 – лютий 2017. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab_report_02_20171.pdf

1 березня 2017 р. ще фактично не створене і не має виділеного приміщення, – за кодом програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету 6420000.

Загалом виділено 640 684,9 тис. грн., з них видатки споживання 595084,9 тис. грн. (серед яких оплата праці 456271,2 тис. грн. і комунальні послуги та енергоносії 3840,0 тис. грн.), а видатки розвитку – 45600,0 тис. грн.

Підзвітність і прозорість, в т.ч. обов’язкове періодичне звітування перед суспільством

Відповідно до ч. 1 ст. 3 Закону підконтрольність і підзвітність суспільству та визначеним законом державним органам є одним із основних принципів діяльності НАБ. Директор НАБ забезпечує відкритість та прозорість діяльності НАБ відповідно до цього Закону (ст. 8).

Спеціальна стаття 26 «Контроль за діяльністю НАБ та його підзвітність» передбачає такі форми і види підзвітності та підконтрольності:

1) контроль за діяльністю НАБ здійснюється комітетом ВР, до предмету відання якого відноситься боротьба з корупцією і організованою злочинністю, в порядку, визначеному Конституцією і Законом «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», цим та іншими законами;

2) Директор НАБ: інформує Президента, ВР і КМ з основних питань діяльності НАБ та його підрозділів про виконання покладених завдань, додержання законодавства, прав і свобод осіб; щороку не пізніше 10 лютого та 10 серпня подає Президенту, ВР та КМ письмовий звіт про діяльність НАБ протягом попередніх шести місяців.

Письмовий звіт про діяльність НАБ, попередньо перевірений Радою громадського контролю при НАБ, повинен містити широку інформацію, зокрема:

- статистичні дані про результати діяльності;
- взаємодію з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями;
- співпрацю з компетентними органами іноземних держав, міжнародними та іноземними організаціями та укладені з ними угоди про співпрацю, представництво інтересів за кордоном;
- співпрацю з недержавними організаціями і засобами масової інформації;
- чисельність працівників НАБ, кваліфікацію та досвід його працівників, підвищення їх кваліфікації;
- діяльність підрозділу внутрішнього контролю НАБ; кількість повідомлень про вчинення правопорушень працівниками НАБ, результати їх розгляду, припинення працівників НАБ до відповідальності;
- кошторис НАБ та його виконання;

3) Комітет ВР, до предмету відання якого належать питання боротьби з

корупцією, не рідше одного разу на рік проводить відкриті для громадськості слухання на тему діяльності НАБ, виконання його завдань, додержання ним законодавства, прав і свобод осіб;

4) щороку проводиться незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності НАБ, його операційної та інституційної незалежності, у т.ч. шляхом вибіркового аудиту кримінальних проваджень, досудове розслідування у яких здійснювалося НАБ та було завершено.

Зазначену оцінку (аудит) проводить комісія зовнішнього контролю у складі трьох членів. Президент, ВР і КМ щороку визначають по одному члену комісії з числа осіб, які мають значний досвід роботи в органах досудового розслідування, прокуратури, судах за кордоном чи міжнародних організаціях, володіють необхідними знаннями та навичками для проведення такої оцінки (аудиту), а також мають бездоганну ділову репутацію. Члени комісії зовнішнього контролю діють незалежно та не повинні виконувати будь-які доручення, вказівки, надані будь-якою особою.

Для проведення оцінки (аудиту) члени комісії зовнішнього контролю мають визначені Законом повноваження.

Висновок незалежної зовнішньої оцінки (аудиту) діяльності НАБ оприлюднюється, включається як додаток до письмового звіту НАБ та заслуховується ВР.

Відповідно до ст. 30 Закону («Забезпечення прозорості в діяльності Національного бюро») цей державний орган:

1) через засоби масової інформації, на своєму офіційному веб-сайті та в інших формах регулярно інформує суспільство про свою діяльність;

2) оприлюднює та надає інформацію на запити в порядку, передбаченому Законом «Про доступ до публічної інформації»;

3) готує та оприлюднює не пізніше 10 лютого і 10 серпня в загальнодержавних друкованих засобах масової інформації і на власній офіційній веб-сторінці в мережі Інтернет звіт про свою діяльність протягом попередніх шести місяців, поданий Президенту, ВР і КМ.

Не може бути обмежено доступ до інформації щодо загального бюджету НАБ, його компетенції та основних напрямів діяльності, а також щодо притягнення до відповідальності за вчинення правопорушень працівників НАБ.

Фактично звіти про роботу НАБ є на веб-сайті цього державного органу: за квітень-серпень 2015 р., за серпень 2015 р. – лютий 2016 р., за лютий-серпень 2016 р. і за серпень 2016 р. – лютий 2017 р.¹

На веб-сайті НАБ є певна інформація про НАБ та його діяльність.²

1 Національне антикорупційне бюро України; діяльність; звіти про роботу. Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/reports>

2 Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/>

Існують певні проблеми:

1) незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності НАБ, його операційної та інституційної незалежності за час його існування (з 16 квітня 2015 р.) ще жодного разу не проводилась;

2) інформація про НАБ та його діяльність, розміщена на веб-сайті НАБ, до лютого 2017 р. не була структурована відповідно до вимог ч. 3 ст. 26 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України», тому деякі види суспільно важливої інформації про його діяльність, необхідної для порівняльного та іншого аналізу і прогнозування, у звітах не висвітлювалися¹. Цю ваду звітів виправлено лише в останньому звіті шляхом доповнення його Додатком «Статистичні дані про результати діяльності».

Крім того, має місце певна незручність у тому, що звіти робляться не за півріччя і рік, як звичайні статистичні звіти, а за квітень-серпень, серпень-лютий і лютий-серпень. Це ускладнює порівняння статистичних показників.

Немає також доступних статистичних даних про кримінальні корупційні правопорушення, виявлені (zareєстровані) НАБ.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ.

1. Спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю МВС, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю СБ виявились неефективними у протидії корупції. З цієї причини наразі створені (або створюються) нові спеціалізовані правоохоронні органи – НАБ, САП та ДБР.

Сьогодні незалежність НАБ, САП і ДБР в їхній діяльності належно гарантується законом. Водночас, на практиці забезпечити цю незалежність набагато складніше через вплив з боку осіб, які користуються своєю недоторканністю.

Незалежність НАБ частково реально забезпечена дотриманням:

- особливого порядку конкурсного відбору Директора НАБ;
- конкурсних засад відбору інших працівників НАБ, їх особливим правовим та соціальним захистом, належними умовами оплати праці;
- порядку фінансування та матеріально-технічного забезпечення НАБ;
- засобами забезпечення особистої безпеки працівників НАБ, їх близьких родичів, майна.

Водночас не припиняються спроби використання НАБ в партійних, групових чи особистих інтересах, спроби поставити НАБ під незаконний контроль інших державних органів, їхніх посадових і службових осіб, зокрема через ненадання належних можливостей для проведення детективами НАБ усіх можливих негласних слідчих дій, загрозу усунення від посади Директора НАБ через механізм призначення підконтрольних окремим політичним силам аудиторів.

¹ Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/reports>

2. Виписані в Законі «Про Національне антикорупційне бюро України» (статті 6 і 7) та в Законі «Про Державне бюро розслідувань» (ст. 11) процедури добору, відповідно, Директора НАБ і Директора ДБР відповідають демократичним стандартам.

Утім, є проблеми конституційності призначення керівництва НАБ і ДБР.

3. Законом передбачені вимоги до структури НАБ, САП і ДБР, а також визначені: кількість їхнього персоналу, вимоги до його освіти та досвіду, обов'язковість тренінгів для персоналу, загальний бюджет органу, процедура його формування, підзвітність і прозорість, в т.ч. обов'язкове періодичне звітування перед суспільством тощо.

Ці вимоги закону на практиці дотримуються. Проте, на сьогодні НАБ і САП повністю не укомплектовано, а ДБР ще взагалі не сформовано.

Для забезпечення функціонування цих органів у Державному бюджеті України на 2015–2017 роках передбачено належні видатки.

4. Підзвітність і прозорість НАБ, в т.ч. обов'язкове періодичне звітування перед суспільством передбачені законом та реально існують, хоча і мають певні вади, зокрема те, що аудит ефективності діяльності НАБ, його операційної та інституційної незалежності за час його існування, протягом майже двох років, ще не проводився.

Підзвітність і прозорість САП і ДБР, в т.ч. обов'язкове періодичне звітування їх перед суспільством законом передбачені, але фактично їх немає: ДБР через те, що воно ще не створене, САП, очевидно, – з суб'єктивних причин.

5. Загалом організаційне, кадрове, науково-методичне, криміналістичне та інше забезпечення розслідування корупційних злочинів належно не здійснене. Суперечливо визначена підслідність корупційних злочинів, тобто закріплення їх за певними органами досудового розслідування. Прокуратура так і не розлучилася із функцією досудового слідства. Державне бюро розслідувань не створене. Податкову міліцію ліквідовано, а Фінансової поліції ще не утворено. Національна поліція в стадії реформування.

Що ж стосується спеціально створеного для боротьби з корупцією НАБУ, то його детективами в 2016 році направлено до суду лише 69 кримінальних проваджень.

Якщо цю кількість порівнювати із загальною кількістю кримінальних проваджень, направлених в 2016 році до суду з обвинувальними актами (138330), то 69 – це 0,05%, або одне провадження із більш ніж двох тисяч. Це неймовірно мало. Якщо ж порівнювати із загальною кількістю кримінальних проваджень про корупційні злочини, направлених в 2016 році до суду з обвинувальними актами (4646), то 69 – це 1,5%, або одне провадження із 67.

Іншими словами, НАБУ не є і найближчим часом не стане основним борцем з корупцією.

3.4. Статистична інформація щодо застосування кримінального законодавства про протидію корупції

Аналіз статистичних даних про результати діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції у звітному періоді (2015–2016 роки), якщо відповідні дані наявні, здійснюється у порівнянні з аналогічним періодом за минулі два роки (2013–2014).

Кількість зареєстрованих спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції заяв і повідомлень про кримінальні корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією

Таблиця 14. Відомості про кримінальні корупційні правопорушення, виявлені (зареєстровані) уповноваженими органами у 2013 р.1

Розпочато (продовжено) досудове розслідування кримінальних проваджень	Усього	за видами уповноважених органів				
		прокуратури	військової прокуратури	внутрішніх справ	Служби безпеки	податкової міліції
	3277	1523	220	1511	18	5

Таблиця 15. Відомості про кримінальні корупційні правопорушення, виявлені (зареєстровані) уповноваженими органами у 2014 р.2

Розпочато (продовжено) досудове розслідування кримінальних проваджень	Усього	за видами уповноважених органів				
		прокуратури	військової прокуратури	внутрішніх справ	Служби безпеки	податкової міліції
	2625	627	82	1898	14	4

- 1 Відомості взято з веб-сайта МВС України (сторінка «Статистика МВС про стан корупції. Назва файлу: ZVIT_pro_stan_prottydii_korupcii-2013. Розділ 4. Про рух кримінальних проваджень з ознаками корупції»). Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/category/1054677?sessionId=5FEAC7A84230D390A150DBB04154BA4B>
У Розділі 4 названого Звіту розбивки по видах злочинів з ознаками корупції немає.
- 2 Відомості взято з веб-сайта МВС України (сторінка «Статистика МВС про стан корупції. ZVIT_pro_stan_prottydii_korupcii-2014. Розділ 4. Про рух кримінальних проваджень з ознаками корупції»). Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/category/1054677?sessionId=5FEAC7A84230D390A150DBB04154BA4B>

Таблиця 16. Відомості про кримінальні корупційні правопорушення, виявлені (zareєстровані) органами прокуратури, внутрішніх справ¹ і податкової міліції² у 2015 р.³

	Обліковано у звітному періоді	К.п., у яких вручено повідомлення про підозру	К.п., за якими провадження направлено до суду		К.п., у яких провадження закрито		К.п., у яких рішення не прийнято
			з обвинувальним актом	з клопотанням про звільнення від кримінальної відповідальності	Усього	у т.ч. за ч. 1 п.п. 1, 2, 4, 6 ст. 284 КПК	
Усього	15908	6408	5073	80	6048	5956	10133
Ст. 364	787 +2238	67 +189	50 +134	1 +33	802 +1044	802 +1041	735 +2064
Ст. 364-1	15 +363	1 +38	0 +30	0+0	8 +152	8 +150	14 +326
Ст. 365-2	2 +103	0 +5	0 +3	0+0	1 +30	1 +30	2 +99
Ст. 366-1	2 +22	0+0	0+0	0+0	4 +23	4 +23	2 +22
Ст. 368	947 +619	533 +369	400 +330	0+0	633 +351	632 +350	534 +279
Ст. 368-2	15 +3	0+0	0+0	0+0	1+7	1+7	15+3
Ст. 368-3	8 +69	5 +56	5 +41	0 +8	1 +28	1 +27	1 +19
Ст. 368-4	2 +27	2 +17	1 +17	0+0	0 +1	0 +1	1 +10
Ст. 369	104 +177	54 +136	36 +112	3 +10	41 +348	41 +348	62 +51
Ст. 369-2	88 +118	76 +99	65 +95	0+0	6 +15	6 +15	23 +23
Ст. 369-3	0+0	0+0	0+0	0+0	0+0	0+0	0+0
Ст. 370	7 +3	0+0	0+0	0+0	16 +4	16 +4	7 +3
Ст. 159-1	3	0	0	0	6	6	3
Ст. 160	46	16	12	0	119	119	34
Ст. 191	9719 +124	4932 +12	3645 +7	24 +1	2202 +30	2142 +30	5488 +115
Ст. 206-1	25	1	1	0	8	8	24
Ст. 209	0 +49	0 +7	0 +4	0+0	0 +21	0 +21	0 +43
Ст. 210	23	1	1	0	10	10	22
Ст. 211	2	0	0	0	1	1	2
Ст. 354	29	21	21	0	12	12	8
Ст. 410*	169	71	63	0	123	122	99

* Зареєстровано військовими прокурорами.

1 В таблиці позначено через «+».

2 Органами податкової міліції – тільки статті 191 (в таблиці позначено через «+») і 209 КК.

3 Відомості тут і далі взято з веб-сайта Генеральної прокуратури (сторінка «Статистична інформація»).
Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>

**Таблиця 17. Відомості про кримінальні корупційні
правопорушення, виявлені (zareєстровані)
органами прокуратури, внутрішніх справ,¹
СБУ² і податкової міліції³ у 2016 р.⁴**

	Обліко- вано у звітному періоді	К.п., у яких вручено повідом- лення про підозру	К.п., за якими провадження направлені до суду		К.п., у яких про- вадження закрито		К.п., у яких рішення не прий- нято
			з обви- нувальним актом	з клопотанням про звільнення від криміналь- ної відпові- дальності	Усього	у т.ч. за ч. 1 п.п. 1, 2, 4, 6 ст. 284 КПК	
Усього	15770	6052	4646	58	4681	4562	9904
Ст. 364	917 +2331 +34	32 +93 +3	11 +72 +26	0 +3 +1	276 +788 +10	276 +788 +10	577 +2253 +53
Ст. 364-1	24 +366	3 +39	2 +32	0+0	10 +135	10 +134	22 +333
Ст. 365-2	8 +165	1 +3	1 +2	0+0	0+43	0+43	7 +163
Ст. 366-1	10 +37	1 +0	0+0	0+0	5 +37	5 +37	10 +37
Ст. 368	1035 +472	500 +236	376 +205	0+0	822 +213	822 +213	464 +261
Ст. 368-2	12 +14	0+0	0+0	0+0	7 +4	7 +4	12 +14
Ст. 368-3	5 +53	2 +33	1 +27	0 +3	1 +13	1 +13	4 +21
Ст. 368-4	3 +10	3 +8	3 +5	0+0	0+2	0+2	0+5
Ст. 369	174 +240	96 +105	60 +83	11 +11	79 +332	79 +332	94 +143
Ст. 369-2	146 +94	127 +57	116 +51	0+0	18 +16	18 +16	30 +42
Ст. 369-3	1 +1	0+0	0+0	0+0	0+0	0+0	1 +1
Ст. 370	17 +6	1 +0	0+0	0+0	18 +7	18 +7	16 +6
Ст. 159-1	2	0	0	0	1	1	2
Ст. 160	15	0	0	0	28	28	15
Ст. 191	9173 +88	4663 +10	3509 +9	29 +0	1661 +18	1543 +18	4987 +78
Ст. 206-1	66	3	1	0	14	14	63
Ст. 209	37	11	7	0	9	9	26
Ст. 210	11	0	0	0	3	3	11
Ст. 211	18	0	0	0	14	14	18
Ст. 354	20	12	12	0	11	11	8
Ст. 410*	165	40	35	0	86	86	127

* Зареєстровано військовими прокурорами.

1 В таблиці позначено через «+».

2 СБУ – тільки ст. 364 КК. В таблиці позначено через «+».

3 Органами податкової міліції – тільки статті 191 (в таблиці позначено через «+») і 209 КК.

4 Відомості тут і далі взято з веб-сайта Генеральної прокуратури (сторінка «Статистична інформація»).
Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>

Таблиця 18. Відомості про кримінальні корупційні правопорушення, виявлені (zareєстровані) НАБ (з 04.12.2015 р. по 27.01.2017 р.)¹.

Кількість zareєстрованих заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення у розрізі кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності НАБ	696
---	-----

Таблиця 19. Розподіл кримінальних проваджень НАБ за джерелами інформації (з 04.12.2015 по 27.01.2017 р., всі провадження за виключенням закінчених, направлених за підслідністю, зупинених, приєднаних до інших кримінальних проваджень)

№	Вид діяльності	Кількість
1.	Кримінальні провадження, прийняті від Генеральної прокуратури та інших правоохоронних органів	81
2.	Кримінальні провадження, zareєстровані за власними напрацюваннями детективів і аналітиків	81
3.	Кримінальні провадження, zareєстровані за заявами фізичних та юридичних осіб, що надійшли на адресу НАБ	51
4.	Кримінальні провадження, zareєстровані за матеріалами інших правоохоронних органів	21
5.	Кримінальні провадження, zareєстровані за ухвалою суду	25
6.	Кримінальні провадження, zareєстровані детективами за заявами та повідомленнями народних депутатів України	5
Всього		264

Кількість оперативно-розшукових справ, заведених спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, та їхня результативність

Короткі дані є лише в звіті НАБ (з 04.12.2015 р. по 27.01.2017 р.)².

Кількість оперативно-розшукових справ, заведених НАБ, та їх результативність	26, з яких – 4 кримінальні провадження, 5 осіб у розшуку
--	--

Інші дані відсутні у відкритому доступі. Відповідно до Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, затв. наказом СБ від 12.08.2005 р. №440, відомостями, що становлять державну таємницю, є відомості про:

- організацію, завдання, результати оперативно-розшукової діяльності, розголошення яких створює загрозу національним інтересам і безпеці;

1 Національне антикорупційне бюро України. Звіт: серпень 2016 – лютий 2017. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab_report_02_20171.pdf

2 Національне антикорупційне бюро України. Звіт: серпень 2016 – лютий 2017. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab_report_02_20171.pdf

- статистичні показники оперативно-розшукової діяльності, що дають змогу здійснити кількісну оцінку оперативних сил і засобів, які застосовувалися для здійснення цієї діяльності.

**Кількість осіб, щодо яких складено обвинувальні
акти щодо вчинення ними кримінальних корупційних
правопорушень і правопорушень, пов'язаних з корупцією**

**Таблиця 20. Відомості про кримінальні корупційні
правопорушення, провадження за якими закінчені, 2013 р.¹**

	Усього	Проку- ратура	Вій- ськова проку- ратура	Органи вну- трішніх справ	Служба безпеки	Подат- кові органи
Кількість кримінальних правопорушень, провадження за якими закінчені	2381	254	77	1754	241	16
залишок на кінець року	293	137	38	117	1	
закрито проваджень	452	222	44	185	1	
направлено до суду для звільнення особи від кримі- нальної відповідальності	34	1	1	31	1	
направлено до суду з обви- нувальним актом,	2345	253	76	1721	240	16
у т.ч.						
Частини 2-5 ст. 191	410	58	7	321	18	3
Ст. 364	247	61		143	39	1
Ст. 364-1	17	5		10		1
Ст. 365-2	1	1				
Ст. 368	1072	88	16	794	148	8
Ст. 368-2	2				1	1
Ст. 368-3	75	1		71	2	
Ст. 368-4	12			11	1	
Ст. 369-2	80	2		69	9	
Ст. 370						
Ч. 2 ст. 375	2	1		1		
Частини 2, 3 ст. 410	37		36		1	
Інші корупційні право- порушення	390	87	16	271	16	

1 Відомості за 2013 і 2014 рр. взято з веб-сайта МВС України (сторінка «Статистика МВС про стан корупції. Назва файлу: ZVIT_pro_stan_prottydii_korupcii-2014. Розділ 2. Відомості про кримінальні корупційні правопорушення). Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/category/1054677;jsessionid=5FEAC7A84230D390A150DBB04154BA4B>

Таблиця 21. Відомості про кримінальні корупційні правопорушення, провадження за якими закінчені, 2014 р.

	Усього	Про- кура- тура	Органи вну- трішніх справ	Служба безпеки	Подат- кові органи	ВСПуЗС*
Кількість кримінальних правопорушень, кримінальні провадження за якими закінчені розслідуванням	2412	244	1801	303	10	1
залишок на кінець року	253	127	126			
закрито проваджень	79	17	62	-	-	-
направлено до суду для вирішення питання про звільнення особи від кримінальної відповідальності	28		21	7		
направлено до суду з обвинувальним актом,	2381	242	1779	296	10	1
у т.ч.						
Частини 2–5 ст.191	524	111	399	3	3	
Ст. 364	169	40	85	36	2	
Ст. 364-1	16	6	9			
Ст. 365-2	1	1				
Ст. 368	1038	44	793	190	4	
Ст. 368-2	1		1			
Ст. 368-3	66		64	2		
Ст. 368-4	13		11	2		
Ст. 369-2	122	5	95	22		
Ст. 370						
Ч. 2 ст. 375	7	3	2	2		
Частини 2,3 ст. 410	24	1				
Інші корупційні правопорушення	400	57	296	40	1	1

* Військова служба правопорядку у Збройних Силах.

Таблиця 22. Відомості про кримінальні корупційні правопорушення, за якими провадження направлені до суду з обвинувальним актом органами прокуратури, внутрішніх справ¹ і податкової міліції², 2015 р.³

	К.п., за якими провадження направлені до суду з обвинувальним актом
Усього	5073
Ст. 364	50+134
Ст. 364-1	0+30
Ст. 365-2	0+3
Ст. 366-1	0+0
Ст. 368	400+330
Ст. 368-2	0+0
Ст. 368-3	5+41
Ст. 368-4	1+17
Ст. 369	36+112
Ст. 369-2	65+95
Ст. 369-3	0+0
Ст. 370	0+0
Ст. 159-1	0
Ст. 160	12
Ст. 191	3645+7
Ст. 206-1	1
Ст. 209	0+4
Ст. 210	1
Ст. 211	0
Ст. 354	21
Ст. 410*	63

* Зареєстровано військовими прокурорами.

1 В таблиці позначено через «+».

2 Органами податкової міліції – тільки статті 191 (в таблиці позначено через «+») і 209 КК.

3 Відомості тут і далі взято з веб-сайта Генеральної прокуратури (сторінка «Статистична інформація»).
Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>

Таблиця 23. Відомості про кримінальні корупційні правопорушення, за якими провадження направлені до суду з обвинувальним актом органами прокуратури, внутрішніх справ,¹ СБУ² і податкової міліції³, 2016 р.⁴

	К.п., за якими провадження направлені до суду з обвинувальним актом
Усього	4646
Ст. 364	11+72+26
Ст. 364-1	2+32
Ст. 365-2	1+2
Ст. 366-1	0+0
Ст. 368	376+205
Ст. 368-2	0+0
Ст. 368-3	1+27
Ст. 368-4	3+5
Ст. 369	60+83
Ст. 369-2	116+51
Ст. 369-3	0+0
Ст. 370	0+0
Ст. 159-1	0
Ст. 160	0
Ст. 191	3509+9
Ст. 206-1	1
Ст. 209	7
Ст. 210	0
Ст. 211	0
Ст. 354	12
Ст. 410*	35

* Зареєстровано військовими прокурорами.

Дані по НАБ (з 04.12.2015 р. по 27.01.2017 р.) – з його звіту⁵.

Кількість осіб, щодо яких складено обвинувальні акти щодо вчинення ними кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності НАБ	69
--	----

1 В таблиці позначено через «+».

2 СБ – тільки ст. 364 КК. В таблиці позначено через «+».

3 Органами податкової міліції – тільки статті 191 (в таблиці позначено через «+») і 209 КК.

4 Відомості тут і далі взято з веб-сайта Генеральної прокуратури (сторінка «Статистична інформація»). Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>

5 Національне антикорупційне бюро України. Звіт: серпень 2016 – лютий 2017. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab_report_02_20171.pdf

* * *

У 2013–2014 рр. відповідні правоохоронні органи були схильні зараховувати до корупційних правопорушень у т.ч. такі правопорушення, які, як правило, не є корупційними. Йдеться про такі правопорушення, як (не показані в таблицях): вимагання (частини 2–4 ст. 189), протидія законній господарській діяльності (ч. 3 ст. 206), розголошення комерційної або банківської таємниці (ст. 232), самовільне присвоєння владних повноважень або звання службової особи (ст. 353), підроблення документів, печаток, штампів та бланків, збут чи використання підроблених документів, печаток, штампів (ч. ч. 2, 3 ст. 358), перевищення влади або службових повноважень (ст. 365), перевищення повноважень службовою особою юридичної особи приватного права (ст. 365-1), службове підроблення (ч. 2 ст. 366), провокація хабара або комерційного підкупу (ст. 370), перевищення військовою службовою особою службових повноважень (частини 1, 3 ст. 424).

Крім того, розслідувалась і значна кількість невідомо яких «інших» корупційних правопорушень (390, що становить понад 13% усіх облікованих правопорушень).

Очевидно, що усе це робилося для так званого «покращення» статистики, щоб показати, як «ефективно» працюють правоохоронці.

Якщо брати до уваги лише ті злочини, які визначені як корупційні Законом від 14 жовтня 2014 р. (зокрема, передбачені статтями 191, 410, 364, 364-1, 365-2, 368–369 КК), то кількість відповідних кримінальних правопорушень, провадження за якими закінчені у 2013 р., буде значно (майже на 1/5) меншою, а саме – 1953. Пропорційно меншою є і кількість осіб, притягнутих до кримінальної відповідальності за такі злочини – приблизно 1500 осіб.

Крім того, зі статистики МВС неясно, скільки із 447 осіб, притягнутих до відповідальності за статтями 191 і 410 КК, становлять саме службові особи.

* * *

Із наведених вище таблиць видно, зокрема, що:

1) у 2013 р. виявлено (zareєстровано й обліковано) 3277 кримінальних корупційних правопорушень, у 2014 р. – 2625, у 2015 р. – 15908, а в 2016 р. – 15770. Отже, у 2014 р. порівняно з 2013 р. таких правопорушень було виявлено на 19,9% менше, а у 2015 р. порівняно з 2014 р. – в 6 разів більше, тобто стався певний «скачок», який можна пояснити прийняттям нового антикорупційного законодавства, демонстрацією певної «політичної волі», резонансністю корупційних злочинів та інтересом суспільства до них; у 2016 р. порівняно з 2015 р. кількість облікованих кримінальних корупційних правопорушень майже не зменшилась (зменшення лише на 0,9%). Проте, у 2016 р. порівняно з 2015 р. значно зменшилась кількість кримінальних корупційних правопорушень:

- у яких оголошено про підозру – на 5,6%;
- за якими провадження направлені до суду з обвинувальним актом – на 8,4%;

- у яких провадження закрито – на 22,6%;

- у яких рішення не прийнято – 2,3%;

2) у 2014 р. порівняно з 2013 р. значно зменшилась кількість закритих кримінальних проваджень про корупційні правопорушення (з 452 до 79). Водночас у 2015 р. порівняно з 2014 р. кількість таких проваджень зросла в 76 разів (з 79 до 6048), а у 2016 р. порівняно з 2015 р., – зменшилась на 22,6% (до 4681);

3) у 2014 р. порівняно з 2013 р. майже не зменшилась кількість кримінальних корупційних правопорушень, направлених до суду з обвинувальним актом (2381 проти 2345, тобто зменшення лише на 1,5%). Водночас у 2015 р. порівняно з 2014 р. кількість таких правопорушень зросла більше ніж удвічі (з 2381 до 5073), а у 2016 р., порівняно із 2015 р., знову дещо знизилась – на 8,4% (до 4646);

4) у 2016 р. порівняно з 2015 р. кількість кримінальних правопорушень, за якими провадження направлені до суду з обвинувальним актом, порівняно з кількістю кримінальних правопорушень, у яких оголошено про підозру, зменшилась на 2,3% (з 79,1% до 76,8%).

Кількість осіб, щодо яких складено протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією

Таблиця 24. Відомості про адміністративні корупційні правопорушення, зокрема про кількість осіб, щодо яких складено протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, 2013 р.

Кількість протоколів про корупційні правопорушення, направлених до суду у звітному періоді (без повторно направлених)			2168
Кількість протоколів, за якими судом прийнято рішення у звітному періоді			2129
у т. ч.	накладено штраф		1696
	закрито адміністративних справ		433
	з них	у зв'язку із передачею матеріалів прокурору або органу досудового розслідування в порядку ст. 253 КУпАП	6
		за відсутністю події і складу правопорушення	198
		у зв'язку із передачею матеріалів на розгляд громадської організації або малозначністю порушення	59
		у зв'язку із закінченням строків давності накладення стягнення	54

Таблиця 25. Відомості про адміністративні корупційні правопорушення, зокрема про кількість осіб, щодо яких складено протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, 2014 р.

Кількість протоколів про корупційні правопорушення, направлених до суду у звітному періоді (без повторно направлених)			2424
Кількість протоколів, за якими судом прийнято рішення у звітному періоді			2304
у т. ч.	накладено штраф		1914
	закрито адміністративних справ		390
	з них	у зв'язку із передачею матеріалів прокурору або органу досудового розслідування в порядку ст. 253 КУпАП	4
		за відсутністю події і складу правопорушення	232
		у зв'язку із передачею матеріалів на розгляд громадської організації або малозначністю порушення	68
		у зв'язку із закінченням строків давності накладення стягнення	85

Таблиця 26. Відомості про адміністративні корупційні правопорушення, зокрема про кількість осіб, щодо яких складено протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, 2015 р.

Стаття КУпАП	Надійшло до суду справ	Повернуто справ	у т.ч. для належного оформлення	Розглянуто справ	Закрито справ
172-4	179	22	17	158	38
172-5	90	7	4	83	16
172-6	965	51	38	914	127
172-7	1046	94	84	948	185
172-8	16	3	3	11	3
172-9	44	6	6	38	10
Усього	2340	183	152	2152	379

Таблиця 27. Відомості про адміністративні корупційні правопорушення, зокрема про кількість осіб, щодо яких складено протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, 2016 р.

Стаття КУпАП	Надійшло до суду справ	Повернуто справ	у т.ч. для належного оформлення	Кількість розглянутих справ	Закрито справ
172-4	252	44	33	200	58
172-5	55	10	8	42	11
172-6	264	28	26	233	53
172-7	1988	257	233	1595	478
172-8	31	5	4	26	9
172-9	14	2	2	12	3
Усього	2604	346	306	2108	612

**Кількість осіб, щодо яких набрав законної сили
обвинувальний/виправдувальний вирок суду щодо вчинення
ними кримінальних корупційних правопорушень**

**Таблиця 28. Кількість осіб, вироки або постанови
щодо яких набрали законної сили, 2013 р.**

Заборонна норма та назва статті КК		Усього осіб*	Кількість засудже- них осіб	Кількість виправда- них осіб	Кількість осіб, справи щодо яких закрито
210 ч.1	Нецільове використання бюджетних коштів, здій- снення видатків бюджету чи	7	2	—	5
210 ч.2	надання кредитів з бюджету без встановлених бюджет- них призначень або з їх перевищенням	3	3	—	—
354	Одержання незаконної винагороди працівником державного підприємства, установи чи організації	7	4	—	3
364 ч.1	Зловживання владою або службовим становищем	139	57	3	79
364 ч.2		160	121	7	32
364 ч.3		147	139	4	4
364-1 ч.1	Зловживання повноважен- нями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від органі- заційно-правової форми	27	15	—	12
364-1 ч.2		37	29	2	6
365 ч.1	Перевищення влади або службових повноважень	57	25	—	32
365 ч.2		66	58	2	6
365 ч.3		20	11	1	7
365-1 ч.1	Перевищення повноважень службовою особою юридич- ної особи приватного права незалежно від організації- ційно-правової форми	6	1	—	5
365-1 ч.2		4	4	—	—
365-2 ч.1	Зловживання повноважен- нями особами, які надають публічні послуги	1		—	1
365-2 ч.3		1	1	—	—

* Вироки або постанови відносно яких набрали законної сили у відповідному періоді.

368 ч.1	Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою	77	48	—	29
368 ч.2		288	267	4	17
368 ч.3		301	295	3	2
368 ч.4		122	121	—	1
368-2 ч.1	Незаконне збагачення	11	10	—	1
368-2 ч.2		5	4	—	1
368-2 ч.3		2	1	1	—
368-3 ч.1	Комерційний підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми	3	2	—	1
368-3 ч.2		1		—	1
368-3 ч.3		52	32	—	20
368-3 ч.4		11	10	1	—
368-4 ч.1	Підкуп особи, яка надає публічні послуги	3	3	—	—
368-4 ч.3		4	2	—	2
368-4 ч.4		1	1	—	—
369 ч.1	Пропозиція або давання хабара	17	14	—	3
369 ч.2		53	42	—	11
369 ч.3		3	3	—	
369 ч.4		23	21	—	2
369-1 ч.2	Зловживання впливом	3	3	—	
369-2 ч.1		11	1	—	10
369-2 ч.2		22	20	—	2
369-2 ч.3		8	6	1	1
Всього (кількість осіб)		1703	1403	29	291
Всього (частка від усіх осіб)		100%	82%	2%	17%

**Таблиця 29. Кількість осіб, вироки або постанови
щодо яких набрали законної сили, 2014 р.**

Заборонна норма та назва статті КК		Усього осіб	Кількість засуджених осіб	Кількість виправданих осіб	Кількість осіб, справи щодо яких закрито
210 ч.1	Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням	4	1	–	3
354	Одержання незаконної винагороди працівником державного підприємства, установи чи організації	5	4	–	1
354 ч.1	Підкуп працівника державного підприємства, установи чи організації	1	1	–	–
354 ч.3		3	3	–	–
354 ч.4		5	5	–	–
364 ч.1	Зловживання владою або службовим становищем	126	53	1	72
364 ч.2		86	53	5	28
364 ч.3		69	27	5	37
364-1 ч.1	Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи	19	5	1	13
364-1 ч.2	особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми	19	14	–	5
365-1 ч.1	Перевищення повноважень службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми	5	–	–	5
365-1 ч.2		4	2	–	2
365-2 ч.3	Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги	2	1	–	1
368 ч.1	Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою	71	56	–	15
368 ч.2		175	159	2	13
368 ч.3		113	102	6	5
368 ч.4		132	128	3	1

368-1 ч.1	Незаконне збагачення	5	3	—	2
368-1 ч.2		3	2	—	1
368-1 ч.4		2	2	—	—
368-2 ч.1	Незаконне збагачення	4	4	—	—
368-2 ч.2		1	1	—	—
368-3 ч.1	Підкуп службової особи юридичної особи приват- ного права незалежно від організаційно-правової форми	8	5	—	3
368-3 ч.3		36	26	—	10
368-3 ч.4		9	8	1	—
368-4 ч.1	Підкуп особи, яка надає публічні послуги	1	1	—	—
368-4 ч.3		4	3	—	1
368-4 ч.4		5	5	—	—
369 ч.1	Пропозиція або надання неправомірної вигоди службовій особі	52	40	1	11
369 ч.2		64	36	—	28
369 ч.3		8	7	—	1
369 ч.4		29	23	—	6
369-1 ч.1	Зловживання впливом	1	1	—	—
369-1 ч.2		3	3	—	—
369-2 ч.1	Зловживання впливом	4	4	—	—
369-2 ч.2		56	53	—	3
369-2 ч.3		3	3	—	—
Всього (кількість осіб)		1137	844	25	264
Всього (частка від усіх осіб)		100%	74%	2%	23%

**Таблиця 30. Кількість осіб, вироки або постанови
щодо яких набрали законної сили, 2015 р.**

Заборонна норма та назва статті КК		Усього осіб*	Кількість засуджених осіб	Кількість виправданих осіб	Кількість осіб, справи щодо яких закрито
210 ч.1	Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету	2	—	—	2
210 ч.2	чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням	2	—	2	—
354 ч.3	Підкуп працівника державного підприємства, установи чи організації	16	15	—	1
354 ч.4		2	2	—	—
364 ч.1	Зловживання владою або службовим становищем	72	19	1	52
364 ч.2		39	24	4	10
364 ч.3		3	—	1	2
364-1 ч.1	Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми	9	4	—	5
364-1 ч.2		14	14	—	—
365-1 ч.1	Перевищення повноважень службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми	3	—	—	3
365-2 ч.3	Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги	1	1	—	—
368 ч.1	Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою	176	171	2	3
368 ч.2		38	32	4	2
368 ч.3		134	129	2	2
368 ч.4		46	42	3	1
368-2 ч.1	Незаконне збагачення	2	—	—	2

* Вироки або постанови відносно яких набрали законної сили у відповідному періоді.

368-3 ч.1	Підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми	12	8	—	4
368-3 ч.3		28	27	1	—
368-3 ч.4		5	4	1	—
368-4 ч.1	Підкуп особи, яка надає публічні послуги	2	2	—	—
368-4 ч.3		5	5	—	—
368-4 ч.4		4	1	—	3
369 ч.1	Пропозиція або надання неправомірної вигоди службовій особі	98	86	—	12
369 ч.2		23	21	1	1
369 ч.3		37	14	—	23
369 ч.4		8	2	—	6
369-1 ч.1	Зловживання впливом	1	1	—	—
369-2 ч.1	Зловживання впливом	6	4	—	2
369-2 ч.2		93	91	—	2
369-2 ч.3		8	5	3	—
Всього (кількість осіб)		889	724	25	136
Всього (частка від усіх осіб)		100%	81%	3%	15%

Таблиця 31. Кількість осіб, вироки або постанови щодо яких набрали законної сили, 2016 р.

Заборонна норма та назва статті КК		Осіб*	Кількість засуджених осіб	Кількість виправданих осіб	Кількість осіб, справи відносно яких закрито
210 ч.1	Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням	1	-	-	1
354 ч.1	Підкуп працівника державного підприємства, установи чи організації	2	2	-	-
354 ч.3		18	18	-	-
354 ч.4		3	3	-	-

* Вироки або постанови відносно яких набрали законної сили у відповідному періоді.

364 ч.1	Зловживання владою або службовим становищем	40	10	1	29
364 ч.2		31	12	6	13
364 ч.3		6	-	2	4
364-1 ч.1	Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми	4	2	-	2
364-1 ч.2		18	15	1	2
365-2 ч.1	Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги	1	-	-	1
365-2 ч.3		2	2	-	-
368 ч.1	Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою	213	202	2	9
368 ч.2		15	11	2	2
368 ч.3		48	32	11	5
368 ч.4		23	16	5	2
368 ч.5		4	3	1	-
368-2	Незаконне збагачення	1	-	1	-
368-3 ч.1	Підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми	2	2	-	-
368-3 ч.2		3	-	-	3
368-3 ч.3		3	-	-	3
368-3 ч.4		1	1	-	-
368-4 ч.3	Підкуп особи, яка надає публічні послуги	10	9	1	-
369 ч.1	Пропозиція або надання неправомірної вигоди службовій особі	94	78	-	16
369 ч.2		17	13	1	3
369 ч.3		8	1	1	6
369-2 ч.1	Зловживання впливом	6	6	-	-
369-2 ч.2		143	138	3	2
369-2 ч.3		4	-	3	1
Всього (кількість осіб)		721	576	41	104
Всього (частка від усіх осіб)		100%	80%	5,6%	14,4%

Крім того, є дані по НАБ (з 04.12.2015 р. по 27.01.2017 р.) – з його звіту¹. Як повідомив з цього приводу Директор НАБ А.Ситник, «основна претензія –

1 Національне антикорупційне бюро України. Звіт: серпень 2016 – лютий 2017. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab_report_02_20171.pdf

відсутність судових вироків. Водночас багато антикорупційних проваджень «провисає» тому, що такі справи може розглядати лише колегія з трьох суддів. Зібрати колегію проблема, оскільки не всі суди укомплектовані. Також саме рішення суду є підставою для повернення вкрадених грошей до бюджету»¹.

Кількість осіб, щодо яких набрав законної сили обвинувальний вирок суду щодо вчинення ними кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності НАБ	12 обвинувальних вироків щодо 11 осіб
Кількість осіб, щодо яких набрав законної сили виправдувальний вирок суду щодо вчинення ними відповідних правопорушень	0

Інформація, наведена у вище, змушує констатувати деякі невтішні висновки:

1) фактична кількість осіб, засуджених за вчинення корупційних злочинів, невинно і суттєво зменшується з року в рік (2013 рік – 1403 осіб; 2014 рік – 844 осіб; 2015 рік – 724 осіб; 2016 рік – 576 осіб). За три роки вона зменшилась майже на 60%;

2) частка засуджених осіб (відносно загальної кількості осіб, щодо яких розглядалися такі кримінальні провадження) за вчинення корупційних злочинів не збільшується: якщо у 2013 році частка засуджених осіб становила 82% від загальної кількості осіб, щодо яких розглядалися такі кримінальні провадження, то у 2014 р. цей показник зменшився до 74%, у 2015 році – до 81%, а в 2016 році – до 80%;

3) частка осіб, яких виправдано судом, збільшується (у 2013 році – 2%; у 2014 році – майже 3%; у 2015 році – 3%, а у 2016 році – 5,6%);

4) частка осіб, стосовно яких кримінальні справи закрито, практично не зменшується. Якщо порівнювати показники 2015–2016 років (15% та 14,4% відповідно) з показниками 2013 і 2014 років (17% та 23%), то спостерігається незначне зниження цих неформальних практик.

Суди як намагалися, так і намагаються робити все, щоб призначати корупціонерам найменші розміри найбільш м'яких видів покарань із передбачених законом².

Ситуація з притягненням до кримінальної відповідальності за злочини,

1 Почему никто не сидит. Борцы с коррупцией объясняют причины // Лига. Новости. – 16 лютого 2017 р. Режим доступу: http://news.liga.net/articles/politics/14692197-pochemu_nikto_ne_sidit_bortsy_s_korruptsiev_obyasnyayut_prichiny.htm

2 Детальніше про це див. узагальнену статистичну інформацію про діяльності судів за Формою №6 «Звіт про кількість осіб, засуджених, виправданих, справи щодо яких закрито, неосудних, до яких застосовано примусові заходи медичного характеру та види кримінального покарання» на офіційному веб-порталі «Судова влада України». Режим доступу: http://court.gov.ua/sudova_statystyka/.

пов'язані з корупцією, в цілому є аналогічною ситуації щодо корупційних злочинів.

Крім того, кричущою є проблема затягування судового розгляду справ про корупційні злочини. Про причини цього керівник САП Н. Холодницький пояснив так: «Справи довго не розглядаються судами через різні причини – недоукомплектованість судів (наші справи розглядаються колегіями не менше ніж із 3 суддів), завантаженість справами, хвороби суддів і подекуди такі факти мають ознаки навмисного затягування розгляду справ. Також до цієї невтішної статистики докладаються зусилля сторони захисту – хвороби та неявки обвинувачуваних та захисників. Це все впливає на можливість САП забезпечити покарання за корупційні злочини та відшкодувати до державного бюджету вкрадене.

Так, за 2016 рік призначено 83 підготовчих засідання, у 56 розгляд не відбувся у зв'язку з неявкою захисників, відсутністю судді тощо. Тобто в 68% справ взагалі нічого не відбувалось попри те, що засідання вже було призначено»¹.

З іншого боку, існує думка, що саме САП стала «однією з головних перешкод на шляху гучних антикорупційних розслідувань»².

1 Холодницький Н. #ЧиБудеСуд? Режим доступу: www.pravda.com.ua/columns/2017/02/24/7136375/

2 Прокурор без пуття. Боротьба з корупцією перетворилася на затягування розслідувань. Режим доступу: <http://nv.ua/ukr/publications/prokuror-bez-puttja-borotba-z-koruptsijeju-peretvorilasja-na-zatjaguvannja-rozsliduvan-740839.html>

**Кількість осіб, на яких накладено адміністративне
стягнення за правопорушення, пов'язане з корупцією,
і щодо яких закрито відповідне адміністративне
провадження без накладення стягнення**

**Таблиця 32. Відомості про кількість осіб, на яких накладено
адміністративне стягнення за правопорушення, пов'язане з корупцією,
і щодо яких закрито відповідне адміністративне провадження без
накладення стягнення, 2013 р.**

Усього осіб притягнуто судом до відповідальності (штраф)		1696
з них	осіб, що надають публічні послуги	44
	посадових осіб юридичних осіб публічного права	200
	осіб, які виконують організаційно-розпорядчі чи адміністративно-гос-подарські обов'язки в юридичних особах приватного права	66
	посадових осіб юридичних осіб, фізичних осіб - у разі одержання від них неправомірної вигоди	23
за ст.ст. КУпАП	порушення обмежень щодо використання службового становища (ст. 172-2)	491
	пропозиція або надання неправомірної вигоди (ст. 172-3)	19
	порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4)	197
	порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви) (ст. 172-5)	22
	порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6)	749
	порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (ст. 172-7)	182
	незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8)	15
	невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9)	21
Усього осіб, звільнено з посад у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення		307
Не звільнено осіб, які перебувають на виборних посадах		172
Закрито адміністративних справ		433
з них	у зв'язку із передачею матеріалів прокурору або органу досудового розслідування в порядку ст. 253 КУпАП	6
	за відсутністю події і складу правопорушення	198
	у зв'язку із передачею матеріалів на розгляд громадської організації або малозначністю порушення	59
	у зв'язку із закінченням строків давності накладення стягнення	54

Таблиця 33. Відомості про кількість осіб, на яких накладено адміністративне стягнення за правопорушення, пов'язане з корупцією, і щодо яких закрито відповідне адміністративне провадження без накладення стягнення, 2014 р.

Усього осіб притягнуто судом до відповідальності (штраф)		1914
з них	осіб, що надають публічні послуги	15
	посадових осіб юридичних осіб публічного права	273
	осіб, які виконують організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські обов'язки в юридичних особах приватного права	39
	посадових осіб юридичних осіб, фізичних осіб - у разі одержання від них неправомірної вигоди	21
за ст.ст. КУпАП	порушення обмежень щодо використання службового становища (ст. 172-2)	3
	пропозиція або надання неправомірної вигоди (ст. 172-3)	
	порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4)	137
	порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви) (ст. 172-5)	68
	порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6)	974
	порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (ст. 172-7)	663
	незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8)	14
	невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9)	55
Усього осіб звільнено з посад у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення		60
Не звільнено осіб, які перебувають на виборних посадах		137
Закрито адміністративних справ		390
з них	у зв'язку із передачею матеріалів прокурору або органу досудового розслідування в порядку ст. 253 КУпАП	4
	за відсутністю події і складу правопорушення	232
	у зв'язку із передачею матеріалів на розгляд громадської організації або малозначністю порушення	68
	у зв'язку із закінченням строків давності накладення стягнення	85

Таблиця 34. Відомості про кількість осіб, на яких накладено адміністративне стягнення за правопорушення, пов'язане з корупцією, і щодо яких закрито відповідне адміністративне провадження без накладення стягнення, 2015 р.

Статті КУпАП	Кількість осіб, щодо яких розглянуто справи, у т.ч.						Накладено адміністративних стягнень			
	усього	про накладення адміністративного стягнення	про закриття справи, у т.ч. у зв'язку із				основних			додаткових
			усього	малозначністю	відсутністю події і складу правопорушення	закінченням строків накладення стягнення	штраф*	конфіскація предмета, грошей	позбавлення спец. права	конфіскація предмета, грошей
172-4	158	120	38	11	19	6	120			81
172-5	83	67	16	-	9	6	67			46
172-6	914	787	127	19	68	37	787			-
172-7	948	763	185	21	127	27	763			-
172-8	11	8	3		2	1	8			-
172-9	38	28	10	1	5	4	28			-
Усього	2152	1773	379	52	230	81	1773			127

* Загальна сума накладеного за цими статтями штрафу становить 1080642 грн., тобто в середньому по 609 грн. на одну особу.

Таблиця 35. Відомості про кількість осіб, на яких накладено адміністративне стягнення за правопорушення, пов'язане з корупцією, і щодо яких закрито відповідне адміністративне провадження без накладення стягнення, 2016 р.

Статті КУпАП	Кількість осіб, щодо яких розглянуто справи, у т.ч.						Накладено адміністративних стягнень			
	усього	про накладення адміністративного стягнення	про закриття справи, у т.ч. у зв'язку із				основних			додаткових
			усього	малозначністю	відсутністю події і складу правопорушення	закінченням строків накладення стягнення	штраф*	конфіскація предмета, грошей	позбавлення спец. права	конфіскація предмета, грошей
172-4	200	142	58	14	25	19	142			103
172-5	42	31	11	-	6	5	31			22
172-6	233	180	53	9	27	15	180			-
172-7	1596	1118	478	72	268	126	1118			1
172-8	26	17	9	1	5	2	17			-
172-9	12	9	3	-	2	1	9			-
Усього	2109	1497	612	96	333	168	1497	-	-	126

* Загальна сума накладеного за цими статтями штрафу становить 4106308 грн., тобто в середньому по 2743 грн. на одну особу.

У 2013–2016 рр. кількість осіб, справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, щодо яких закрито, становить 24,0–29,5% від кількості осіб, справи щодо яких розглядались. При цьому кількість осіб, справи щодо яких закрито, з року в рік зростала – з 433 до 612 осіб.

Водночас, порівняно з 2013–2014 рр. у 2015–2016 рр., загальна кількість осіб, на яких накладено стягнення, постійно знижувалась – зі 1696 і 1914 до 1773 і 1497, відповідно.

Порівняно з 2015 р. у 2016 році більш ніж у 4 рази збільшився середній розмір штрафу, що накладається на порушників корупційного законодавства.

Незважаючи на існування норми ч. 5 ст. 30 КУпАП, суди у 2015–2016 рр. жодного разу не застосовували додаткове стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади, хоча у 2013–2014 рр. це стягнення застосовано до 367 осіб.

**Відомості окремо за категоріями осіб, зазначених
у частині 1 статті 3 Закону «Про запобігання корупції»,
і за видами відповідальності за корупційні правопорушення
та правопорушення, пов'язані з корупцією**

**Таблиця 36. Інформація про притягнутих до адміністративної
відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, за
категоріями, 2013 р.1**

Суб'єкти відповідальності	Кількість осіб
Президент, Голова ВР, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри, інші керівники ЦОВВ, які не входять до складу КМ, та їх заступники, Голова СБ, Генеральний прокурор, Голова НБ, Голова РП, Уповноважений ВР з прав людини, Голова ВР АРК, Голова Ради міністрів АРК	-
Народні депутати, депутати ВР АРК, депутати місцевих рад <i>Примітка.</i> До відповідальності притягувалися депутати лише міських, селищних чи сільських рад.	637
Державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування <i>Примітка.</i> З них державних службовців – 163 (136 (83,4%) службовці 5-7 категорій), посадових осіб місцевого самоврядування – 216 (135 (62,5 %) посадовці 4 категорії).	379
Військові посадові особи ЗС та інших утворених відповідно до законів військових формувань	54
Судді та інші службові особи судової гілки влади <i>Примітка.</i> З них 1 суддя	5

1 Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2013 році. Міністерство юстиції України. Квітень 2014 р. Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/section/421>

Особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, державної кримінально-виконавчої служби, Держспецзв'язку, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту	107
Посадові та службові особи органів прокуратури, СБ, дипломатичної служби, доходів і зборів	33
Члени ЦВК	–
Посадові та службові особи інших державних органів, органів влади АРК	148
Інші посадові особи юридичних осіб публічного права	200
Особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи в установлених законом випадках)	44
Посадові особи іноземних держав, а також іноземні третейські судді, особи, які уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному до судового	-
Посадові особи міжнародних організацій, члени міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, та судді і посадові особи міжнародних судів	
Особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права, відповідно до закону	66
Посадові особи та працівники юридичних осіб, фізичні особи – у разі одержання від них неправомірної вигоди	23

Деякі іншими є дані МВС.

Таблиця 37. Інформація про притягнутих до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, за категоріями, 2013 р.1

Усього осіб притягнуто судом до відповідальності (штраф)		1696
з них	державних службовців	163
	з них	
	1-2 категорій (I групи)	2
	3 категорії (II групи)	8
	4 категорії (III групи)	17
	5-7 категорій (IV, V групи)	136
	народних депутатів України	
	депутатів ВР АРК	
	депутатів обласної ради	
	депутатів сільських, селищних, міських, районних рад	637
	посадових осіб місцевого самоврядування	216
	з них	
	1-2 категорій	
	3 категорії	3
	4 категорії	135
	5-7 категорій	78
	посадових осіб	
	райдержадміністрацій	52
	облдержадміністрацій	9
	службових осіб інших органів державної влади	168
	професійних суддів	1
	інших службових осіб судової гілки влади	4
	службових осіб і працівників	
	органів прокуратури	
	органів внутрішніх справ	41
	податкової міліції	2
	податкової служби	23
	кримінально-виконавчої служби	30
	Служби безпеки	2
	Збройних Сил	44
	прикордонної служби	6
	інших військових формувань	4
	митної служби	8
	органів цивільного захисту	34

1 Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/category/1054677.jsessionid=5FEAC7A84230D390A150DBB04154BA4B>

Таблиця 38. Інформація про засуджених (вироки набрали законної сили) за корупційні правопорушення за категоріями, 2013 р.¹

Суб'єкти відповідальності	Кількість осіб
Президент, Голова ВР, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри, інші керівники ЦОВВ, які не входять до складу КМ, та їх заступники, Голова СБ, Генеральний прокурор, Голова НБ, Голова РП, Уповноважений ВР з прав людини, Голова ВР АРК, Голова Ради міністрів АРК	–
Народні депутати, депутати ВР АРК, депутати місцевих рад <i>Примітка. До відповідальності притягувалися депутати лише міських, селищних чи сільських рад.</i>	13
Державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування <i>Примітка. З них державних службовців – 163 (136 (83,4%) службовці 5-7 категорій), посадових осіб місцевого самоврядування – 216 (135 (62,5 %) посадовці 4 категорії).</i>	217
Військові посадові особи ЗС та інших утворених відповідно до законів військових формувань	40
Судді та інші службові особи судової гілки влади <i>Примітка. З них 1 суддя</i>	4
Особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, державної кримінально-виконавчої служби, Держспецзв'язку, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту	141
Посадові та службові особи органів прокуратури, СБ, дипломатичної служби, доходів і зборів	62
Члени ЦВК	–
Посадові та службові особи інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим	53
Інші посадові особи юридичних осіб публічного права	68
Особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи в установлених законом випадках)	29
Посадові особи іноземних держав, а також іноземні третейські судді, особи, які уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному до судового	–
Посадові особи міжнародних організацій, члени міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, та судді і посадові особи міжнародних судів	–
Особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права, відповідно до закону	126
Посадові особи та працівники юридичних осіб, фізичні особи - у разі одержання від них неправомірної вигоди	46

1 Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2013 році. Міністерство юстиції України. Квітень 2014 р. Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/section/421>

Аналогічних даних за 2014 рік МЮ не опублікувало. Немає таких даних і на веб-сайті судової влади: <http://court.gov.ua/>

У формі 7 Звіту ДСА про склад засуджених за 2014 р. є дані про засудження за корупційні злочини працівників, студентів, навіть учнів шкіл і ліцеїв, але не суддів, прокурорів, керівників ЦОВВ та інших конкретних категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави і місцевого самоврядування.

Таблиця 39. Склад засуджених за корупційні злочини, 2014 р.

Статті та частини КК	Види злочинів	робітники держ. службовці	інші службовці	військово-службовці	лікарі, фармацевти	вчителі, викладачі	працівники ЗМІ	приватні підприємці	працівники госп. товариств	учні шкіл, ліцеїв, коледжів	студенти	інші заняття
364 ч.1	Зловживання владою або службовим становищем	30	20	1								
364 ч.2		21	29		1							
364 ч.3		25										
364-1 ч.1	Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права		3					1				
364-1 ч.2		1	10						2			1
365-2 ч.3	Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги											1
368 ч.1	Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою	24	20	3	4	5						
368 ч.2		72	66	6	8	6	1					
368 ч.3		75	5	3	15	2		1				
368 ч.4		2	90	20	2	3		2				1

368-1 ч.1	Незаконне збагачення		3										
368-1 ч.2				1									
368-1 ч.4				1									
368-2 ч.1			1	3									
368-2 ч.2				1									
368-3 ч.1	Підкуп службової особи юридичної особи приватного права	1							1				
368-3 ч.3		1	2	18		1			3				
368-3 ч.4				8									
368-4 ч.3	Підкуп особи, яка надає публічні послуги	1	1						1				
368-4 ч.4			2	2									1
369 ч.1	Пропозиція або надання неправомірної вигоди службовій особі	4	3	1			1		2	2			
369 ч.2		8	2	3	1				3	1			
369 ч.3		1		1		1							1
369 ч.4			1	5					1		1		1
369-1 ч.1	Зловживання впливом												
369-1 ч.2			2										
369-2 ч.1									2				
369-2 ч.2		2	16	11	5	1	3		4	1			
369-2 ч.3				3									

У 2016 р. на веб-сайті Генеральної прокуратури з'явилась нова форма статистичного звіту – Єдиний звіт про осіб, які вчинили кримінальні правопорушення¹. З неї можна отримати деяку інформацію про зайнятість осіб, які вчинили кримінальні корупційні правопорушення.

Ці відомості також зібрано журналістами Інтернет-видання «Наші гроші»².

1 Режим доступу: http://dnipr.gp.gov.ua/ua/documents.html?dir_id=112837

2 Хабарі-2016. Кого посадили і за що? Режим доступу: <http://nashigroshi.org/2017/02/23/habari-2016-koho-posadyly-i-za-scho/>

Таблиця 40. Покарання для окремих категорій службовців, 2016 р.
(тільки за ст. 368 КК)

Суб'єкти злочину	Галузь	Вид покарання	Вирок набрав сили		Загалом
А	Інше		так	ні	
		Позбавлення волі	0	2	2
		Вирок скасовано, справа на новому розгляді	0	1	1
Всього для категорії «А»			0	3	3
В	Судді	Позбавлення волі		3	3
		Виправдано		2	2
		Звільнено від покарання	1		1
		Вирок скасовано, справа на новому розгляді		1	1
	Прокурори	Позбавлення волі		2	2
		Виправдано		2	2
		Звільнено від покарання			
		Вирок скасовано, справа на новому розгляді		1	1
	Представники МВС, СБУ	Позбавлення волі		2	2
		Виправдано		2	2
		Звільнено від покарання	3		3
		Вирок скасовано, справа на новому розгляді		1	1
	Сільські голови	Позбавлення волі	1	1	2
		Виправдано		1	1
		Звільнено від покарання	2	3	5
		Вирок скасовано, справа на новому розгляді		2	2
	Міські голови	Звільнено від покарання	2		2
		Вирок скасовано, справа на новому розгляді		1	1
	Селищні голови	Позбавлення волі		2	2
	Державна фіскальна служба (податківці)	Позбавлення волі		4	4
		Вирок скасовано, справа на новому розгляді		2	2
	Інше	Позбавлення волі		10	10
		Виправдано	2	5	7
		Звільнено від покарання	3	3	6
		Вирок скасовано, справа на новому розгляді		4	4
		штраф	1		1
		закрито	1		1
Всього для категорії «В»			16	54	70

С	Державна виконавча служба	Позбавлення волі		1	1
		Звільнено від покарання		1	1
		Арешт		1	1
		Штраф	15		15
		Вирок скасовано, справа на новому розгляді		1	1
	Державна прикордонна служба	Звільнено від покарання	1		1
		Виправдано		1	1
		Арешт	6		6
		Штраф	17	1	18
	Державна фіскальна служба (митники)	Звільнено від покарання		1	1
		Арешт	1		1
		Штраф	15	3	18
		Виправдано		2	2
		Вирок скасовано, справа на новому розгляді		2	2
	Представники МВС, СБУ	Позбавлення волі	1	5	6
		Звільнено від покарання	3	4	7
		Арешт	2		2
		Штраф	25	3	28
		Виправдано	3	3	6
		Вирок скасовано, справа на новому розгляді		6	6
	Інше*	Позбавлення волі	4	7	11
		Звільнено від покарання	5	3	7
		Арешт	2	1	3
		Штраф	105	9	124
		Виправдано	1	16	17
		Закрито		1	1
		Вирок скасовано, справа на новому розгляді		11	11
Всього для категорії «С»		206	83	298	
Всього		222	140	362	

* До "Інше" службовців категорії "С" відносяться 16 податківців, 18 лікарів, 23 представників освіти, 11 представників Державної пенітенціарної служби, 6 керівників комунальних підприємств, 7 військовослужбовців Збройних сил України, 11 представників Держслужби з надзвичайних ситуацій, 7 державних реєстраторів і т.д.

Кількість осіб, звільнених з посади (роботи, служби) у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційні правопорушення або правопорушення, пов'язані з корупцією, а також осіб, стосовно яких застосоване як основне/додаткове покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю

За даними МВС, у 2013 р. із 1696 осіб, притягнутих до відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, усього звільнено з посад у зв'язку з притягненням до відповідальності за такі правопорушення 307 осіб, що становить 18,1%. Із числа не звільнених з посад 172 особи, які перебувають на виборних посадах.

У 2014 р. із 2059 осіб, притягнутих до відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, усього звільнено з посад у зв'язку з притягненням до відповідальності за такі правопорушення 273 особи, що становить лише 13,3%. Із числа не звільнених з посад 137 осіб, які перебувають на виборних посадах.¹

За даними ДСА, із засуджених за статтями 364, 364-1, 365-2, 368–369 КК у 2013 р. 1269 осіб, основне/додаткове покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю застосоване до 976 осіб (див. Табл. 41). Отже, позбавлені права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю 76,8% усіх осіб, засуджених за корупційні злочини.

Із засуджених у 2014 р. за аналогічними статтями КК 825 осіб, основне/додаткове покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю застосоване до 551 особи (див. Табл. 26). Тобто, позбавлені права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю лише 67,4% осіб, засуджених за корупційні злочини.²

Таблиця 41. Відомості про осіб, засуджених до позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, 2013 р.

Стаття КК	Злочин	Усього засуджених	Засуджених до позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю	
			як основного покарання	як додаткового покарання
364 ч.1	Зловживання владою або службовим становищем	57		34
364 ч.2		121		93
364 ч.3		139		125
364-1 ч.1	Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права	15		12
364-1 ч.2		29		27
365-2 ч.1	Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги			
365-2 ч.3		1		1
368 ч.1	Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою	48		40
368 ч.2		267		228
368 ч.3		295		250
368 ч.4		121		110

1 Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/category/1054677?jsessionid=5FEAC7A84230D390A150DBB04154BA4B>

2 Режим доступу: http://court.gov.ua/sudova_statystyka/lkflghkjlh/

368-1 ч.1	Незаконне збагачення	1		
368-1 ч.2				
368-2 ч.1		10		6
368-2 ч.2		4		2
368-2 ч.3		1		1
368-3 ч.1	Комерційний підкуп службової особи юридичної особи приватного права	2		
368-3 ч.2				
368-3 ч.3		32	1	26
368-3 ч.4		10		9
368-4 ч.1	Підкуп особи, яка надає публічні послуги	3		
368-4 ч.3		2		2
368-4 ч.4		1		1
369 ч.1	Пропозиція або давання хабара	14		2
369 ч.2		42		
369 ч.3		3		1
369 ч.4		21		3
369-1 ч.2	Зловживання впливом	3		
369-2 ч.1		1		
369-2 ч.2		20		1
369-2 ч.3		6		1
Усього		1269	1	975

Таблиця 42. Відомості про осіб, засуджених до позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, 2014 р.

Стаття КК	Злочин	Усього засуджених	Засуджених до позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю	
			як основного покарання	як додаткового покарання
364 ч.1	Зловживання владою або службовим становищем	53		40
364 ч.2		53		43
364 ч.3		27		22
364-1 ч.1	Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права	5		3
364-1 ч.2		14		13
368 ч.1	Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою	56	1	45
368 ч.2		159		134
368 ч.3		102		88
368 ч.4		128		109

368-1 ч.1	Незаконне збагачення	3		2
368-1 ч.2		2		2
368-1 ч.4		2		2
368-2 ч.1		4		3
368-2 ч.2		1		1
368-3 ч.1	Підкуп службової особи юридичної особи приватного права	5		2
368-3 ч.3		26		17
368-3 ч.4		8		6
368-4 ч.1	Підкуп особи, яка надає публічні послуги	1		1
368-4 ч.3		3		2
368-4 ч.4		5		3
369 ч.1	Пропозиція або надання неправомірної вигоди службовій особі	40		2
369 ч.2		36		2
369 ч.3		7		
369 ч.4	Пропозиція або надання неправомірної вигоди службовій особі	23		2
369-1 ч.1	Зловживання впливом	1		
369-1 ч.2		3		1
369-2 ч.1		4		
369-2 ч.2		53		5
369-2 ч.3		3		
Усього		825	1	550

Слід також зазначити, що у 2014 р. до слідчих суддів надійшло 999 клопотань в порядку КПК про відсторонення від посади, 747 (75,0%) з них задоволено.

Таблиця 43. Відомості про осіб, засуджених до позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, 2015 р.

Стаття КК	Злочин	Усього засуджених	Засуджених до позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю	
			як основного покарання	як додаткового покарання
364 ч.1	Зловживання владою або службовим становищем	19		17
364 ч.2		24		20
364 ч.3				
364-1 ч.1	Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права	4		4
364-1 ч.2		14		11

368 ч.1	Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою	171		152
368 ч.2		32		28
368 ч.3		129		113
368 ч.4		42		41
368-1 ч.1	Незаконне збагачення			
368-1 ч.2				
368-1 ч.4				
368-2 ч.1				
368-2 ч.2				
368-3 ч.1		8		
368-3 ч.3	Підкуп службової особи юридичної особи приватного права	27		22
368-3 ч.4		4		4
368-4 ч.1	Підкуп особи, яка надає публічні послуги	2		1
368-4 ч.3		5		3
368-4 ч.4		1		1
369 ч.1	Пропозиція або надання неправомірної вигоди службовій особі	86		1
369 ч.2		21		
369 ч.3		14		
369 ч.4	Пропозиція або надання неправомірної вигоди службовій особі	2		
369-1 ч.1	Зловживання впливом			
369-1 ч.2				
369-2 ч.1		4		1
369-2 ч.2		91		5
369-2 ч.3		5		2
Усього		705	0	426

Таблиця 44. Відомості про осіб, засуджених до позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, 2016 р.

Стаття КК	Злочин	Усього засуджених	Засуджених до позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю	
			як основного покарання	як додаткового покарання
364 ч.1	Зловживання владою або службовим становищем	10		10
364 ч.2		12		10
364 ч.3				
364-1 ч.1	Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права	2		2
364-1 ч.2		15		14

368 ч.1	Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою	202		182
368 ч.2		11		10
368 ч.3		32		31
368 ч.4		16		12
368-1 ч.1	Незаконне збагачення			
368-1 ч.2				
368-1 ч.4				
368-2 ч.1				
368-2 ч.2				
368-3 ч.1	Підкуп службової особи юридичної особи приватного права	2		-
368-3 ч.2				
368-3 ч.3		8		6
368-3 ч.4		1		1
368-4 ч.1	Підкуп особи, яка надає публічні послуги			
368-4 ч.3		9		8
368-4 ч.4				
369 ч.1	Пропозиція або надання неправомірної вигоди службовій особі	78		2
369 ч.2		13		2
369 ч.3		1		1
369 ч.4	Пропозиція або надання неправомірної вигоди службовій особі			
369-1 ч.1	Зловживання впливом			
369-1 ч.2				
369-2 ч.1		6		
369-2 ч.2		138		26
369-2 ч.3				
Усього		556		317

З таблиць видно, що кількість осіб, яких було позбавлено права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю за корупційні злочини, з 2013 р. по 2016 р. постійно зменшувалась і врешті-решт зменшилась з 975 до 317, тобто більше ніж утричі.

Відомості про розмір збитків і шкоди, завданих корупційними правопорушеннями та правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, стан та обсяги їх відшкодування

Згідно з даними МІО, у 2013 р. у закінчених провадженнях щодо кримінальних корупційних правопорушень встановлено:

1) органами прокуратури – матеріальних збитків на суму 35,7 млн. грн., з яких відшкодовано 10,8 млн. грн. Крім того, накладено арешт на майно підозрюваних вартістю 50,2 млн. грн. та вилучено майна, готівки, цінних паперів, іноземної валюти на суму 3,3 млн. грн.;

2) органами внутрішніх справ – матеріальних збитків на суму 226,6 млн. грн., з яких відшкодовано – 16,4 млн. грн. Крім того, накладено арешт на майно обвинувачених вартістю 236,7 млн. грн., вилучено майна, готівки, цінних паперів на суму 17,3 млн. грн., пред’явлено цивільних позовів на суму 193,6 млн. грн.;

3) органами Служби безпеки – матеріальних збитків на суму 268,8 млн. грн., з них відшкодовано 28,6 млн. грн. З метою забезпечення відшкодування збитків було накладено арешт на майно на суму 285,1 млн. грн.¹

Отже, загальна сума збитків становить 531,1 млн. грн., з них відшкодовано 55,8 млн. грн. і накладено арешт на майно на суму 572,0 млн. грн., а також вилучено майна, готівки, цінних паперів на суму 20,6 млн. грн. Відомостей про подальшу долю арештованого майна і вилучених майна, готівки, цінних паперів немає.

За даними МВС², збитки, завдані правопорушеннями, пов’язаними з корупцією, у 2013 р. становили 635 716 грн., з них відшкодовано 448 961 грн., у т.ч. в інтересах держави чи територіальній громаді – 397 818 грн.

Що стосується збитків від корупційних злочинів, то їх, за даними МВС,³ було спричинено набагато більше. Даних МЮ за 2014 рік немає.

Таблиця 45. Відомості про матеріальні збитки, їх відшкодування за корупційними правопорушеннями (за закінченими розслідуванням кримінальними провадженнями), 2013 р.

Установлена сума матеріальних збитків	268 869 404 грн.
Відшкодовано збитків	28 612 844 грн.

У 2014 р., за даними МВС, матеріальних збитків було заподіяно на 43% менше, але відшкодовано – у 2,7 рази більше.

Таблиця 46. Відомості про матеріальні збитки, їх відшкодування за корупційними правопорушеннями (за закінченими розслідуванням кримінальними провадженнями), 2014 р.

Установлена сума матеріальних збитків	153 789 162 грн.
Відшкодовано збитків	77 394 750 грн.

1 Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/section/421>

2 Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/category/1054677;jsessionid=5FEAC7A84230D390A150DBB04154BA4B>

3 Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/category/1054677;jsessionid=5FEAC7A84230D390A150DBB04154BA4B>

Дані ДСА за 2013 рік з цього приводу такі:

- порушенням обмежень щодо використання службового становища (ст. 172-2 КУпАП) завдано шкоди на суму 34 151 грн., відшкодовано 12 963 грн. (38,0%);

- порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4 КУпАП) завдано шкоди на суму 10 769 грн., відшкодовано 256 грн. (2,4%).

У 2014 році ситуація практично не змінилась: відшкодовано лише 1/5 завданої шкоди. Більш ефективним заходом є стягнення штрафу, у т.ч. в добровільному порядку.

Таблиця 47. Відомості про матеріальні збитки, їх відшкодування у справах про правопорушення, пов'язані з корупцією, 2014 р.

Назва статті КУпАП	Стаття	Сума штрафу, грн.		Розмір матеріальної шкоди, грн.	
		накладеного	сплаченого добровільно	установлено	відшкодовано
Порушення обмежень щодо використання службового становища	172-2				
Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності	172-4	137825	79535	22736	4417
Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви)	172-5	55112	36420	656	656
Порушення вимог фінансового контролю	172-6	177540	124875		
Порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів	172-7	201564	117993		
Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень	172-8	14124	5440		
Невжиття заходів щодо протидії корупції	172-9	39950	30260		

Дані по НАБ, наведені у його звіті (з 04.12.2015 р. по 27.01.2017 р.), дають уявлення про те, яким є розмір заподіяної шкоди¹. Так, у 2016 р. до суду було передано більше 50 проваджень, по яких 12 обвинувальних вироків (переважно внаслідок укладення угоди) набули законної сили.

1 Національне антикорупційне бюро України. Звіт: серпень 2016 – лютий 2017. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab_report_02_20171.pdf

При цьому розмір збитків і шкоди, завданих кримінальними правопорушеннями, віднесеними законом до підслідності НАБ, становить 82 905 324 917 грн.

Однак внаслідок цього у 2016 р. до бюджету повернуто лише 116 762 000 грн. (0,14%). Отже, більшість проваджень, переданих НАБ та САП до суду, стосується випадків вчинення незначних корупційних діянь, а завдана шкода майже не відшкодовується. Це є свідченням недостатньої ефективності діяльності НАБ та САП, які з листопада 2015 р. так і не продемонстрували суспільству помітних зусиль у розкритті справді небезпечних корупційних схем та передачі обвинувальних актів по таких провадженнях до суду.

Відомості про кошти та інше майно, одержані внаслідок вчинення корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією, конфісковані за рішенням суду, а також кошти у розмірі вартості незаконно одержаних послуг чи пільг, стягнені на користь держави

За даними ДСА, у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, у **2013 р.** конфіскацію предмета, грошей застосовано: за ст. 172-2 КУпАП – у 4815 випадках, за 172-4 КУпАП – у 158 випадках, за ст. 172-6 КУпАП – у 17 випадках і за ст. 172-7 КУпАП – в одному випадку, а усього – в 4991 випадках (схоже, що суди порахували кожен конфіскований предмет окремо), а без урахування ст. 172-2 КУпАП¹ – у 176 випадках.

У **2014 р.** конфіскацію предмета, грошей судами застосовано: за 172-4 КУпАП – у 97 випадках, за ст. 172-5 КУпАП – у 51 випадках, а усього – в 148 випадках.

Окремих звітів про розмір майна, одержаного внаслідок вчинення корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією, конфіскованих за рішенням суду, а також коштів у розмірі вартості незаконно одержаних послуг чи пільг, стягнених на користь держави, не існує, такий облік не ведеться.

Дані по НАБ (з 04.12.2015 р. по 27.01.2017 р.)².

Відомості про кошти та інше майно, одержані внаслідок вчинення кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності НАБ, конфісковані за рішенням суду, а також кошти у розмірі вартості незаконно одержаних послуг чи пільг, стягнені на користь держави, та розпорядження ними	116 762 000 грн., з яких: майже 70 млн. грн. повернуті на рахунки ПАТ «Державна продовольча зернова корпорація України», понад 35,9 млн. грн. – ВАТ «Запоріжжяобленерго», близько 5 млн. грн. – компенсація збитків ВАТ «Запоріжжяобленерго» за рішенням суду та 6 млн. грн. компенсація збитків ПАТ «Укргазвидобування»
--	--

1 Статті 172-2 і 172-3 виключено з КУпАП згідно із Законом від 18.04.2013 р.

2 Національне антикорупційне бюро України. Звіт: серпень 2016 – лютий 2017. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab_report_02_20171.pdf

Відомості про кошти та інше майно, одержані внаслідок корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією, повернуті в Україну з-за кордону, та розпорядження ними

Звітів про кошти та інше майно, одержані внаслідок корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією, повернуті в Україну з-за кордону, та розпорядження ними, не існує, такий централізований облік не ведеться.

Дані по НАБ (з 04.12.2015 р. по 27.01.2017 р.)¹.

Відомості про кошти та інше майно, одержані внаслідок кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності НАБ, які було повернуто в Україну з-за кордону, та їх зберігання	0
---	---

Відомості про арешт майна, конфіскацію предметів і доходів від кримінальних корупційних правопорушень, та розпорядження ними

В МВС таких зведених даних немає. Є дані тільки про розмір майна, на яке накладено арешт.

Таблиця 48. Відомості про вилучення предметів злочинної діяльності за корупційними правопорушеннями (за закінченими розслідуванням кримінальними провадженнями), 2013 р.

Накладено арешт на майно	285 164 085 грн.
Вилучено майна, готівки, цінних паперів, іноземної валюти (НБУ) тощо (із заарештованого) на суму	19 185 855 грн.
Сума, на яку пред'явлено позови	221 233 251 грн.

Таблиця 49. Відомості про вилучення предметів злочинної діяльності за корупційними правопорушеннями (за закінченими розслідуванням кримінальними провадженнями), 2014 р.

Накладено арешт на майно	103 074 527 грн.
Вилучено майна, готівки, цінних паперів, іноземної валюти (НБУ) тощо (із заарештованого) на суму	5 967 244 грн.
Сума, на яку пред'явлено позови	49 613 022 грн.

1 Національне антикорупційне бюро України. Звіт: серпень 2016 – лютий 2017. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab_report_02_20171.pdf

**Таблиця 50. Відомості про арешт майна, конфіскацію предметів та доходів від кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності НАБ, та розпорядження ними
(з 04.12.2015 по 27.01.2017)¹**

№	Вид майна	Загальна кількість
1.	Грошові кошти у:	
	гривні	601,94 мільйон
	доларах США	80,16 мільйонів
	євро	7,41 мільйонів
	фунтах стерлінгів	3 170
	білоруських рублях	147 500
	російських рублях	10 500
2.	Золото та ювелірні вироби	56 од. ювелірних виробів та зливків
		793 011 грн. на рахунках у дорогоцінних металах (золото)
3.	Корпоративні права	75,5 млн. дол. США (цінні папери)
		частки у 28 компаніях на загальну суму 5,066 млн. грн.
4.	Транспортні засоби	69 автовок + 2 літаки
5.	С/г техніка та комплектуючі	228 одиниць
6.	Цілісні майнові комплекси	1
7.	Земельні ділянки	114
8.	Нерухомість:	
	квартири	66 та 2 частки в квартирах
	будинки	27
	нежитлові приміщення та споруди	54
	гаражі та паркомісця	7

**Відомості про кількість направлених подань
про усунення причин і умов, що сприяли вчиненню корупційного
правопорушення та правопорушення, пов'язаного з корупцією,
або невиконанню вимог антикорупційного законодавства**

Оскільки повноваження надсилати державним органам, органам місцевого самоврядування обов'язкові до розгляду пропозиції та рекомендації щодо усунення причин і умов, які сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності НАБ, передбачене Законом «Про Національне антикорупційне бюро» (п. 11 ч. 1 ст. 17) лише в 2014 р., а НАБ фактично розпочало свою діяльність наприкінці 2015 р., то таких відомостей поки що мало.

1 Національне антикорупційне бюро України. Звіт: серпень 2016 – лютий 2017. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab_report_02_20171.pdf

Дані по НАБ (з 04.12.2015 р. по 27.01.2017 р.)¹.

Кількість направлених подань про усунення причин і умов, що сприяли вчиненню кримінального корупційного правопорушення	10
--	----

Відомості про результати проведених перевірок на доброчесність

Дані по НАБ (з 30.07.2016 р. по 27.01.2017 р.)².

Результати проведених перевірок на доброчесність	4 перевірки, негативних результатів немає
--	---

Відомості про взаємодію НАБ з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями³

Таблиця 51. Взаємодія НАБ з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями

№	Назва органу	Мета	Результат
1.	Національне агентство з питань запобігання корупції	Меморандум про співпрацю та обмін інформацією між НАБ та НАЗК	Співпраця у сфері запобігання та протидії корупції, обмін інформацією та надання відомостей про кримінальні корупційні правопорушення, підслідні НАБ та виявлені НАЗК
2.	Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого	Меморандум про партнерство та співробітництво	Підвищення кваліфікації співробітників НАБ за такими напрямками: особливості оперативно-розшукової діяльності НАБ; особливості досудового слідства НАБ; особливості проведення слідчих та негласних слідчих дій; правовий статус працівників НАБ; особливості заміщення посад в НАБ; судовий контроль у кримінальному провадженні; особливості міжнародної співпраці у сфері боротьби з корупцією
3.	Пенсійний фонд	Меморандум про співпрацю та обмін інформацією між НАБ та ПФУ	Співпраця у сфері запобігання та протидії корупції, координація співробітництва щодо обміну інформацією про кримінальні корупційні правопорушення та інші злочинні діяння, підслідні НАБ

1 Національне антикорупційне бюро України. Звіт: серпень 2016 – лютий 2017. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab_report_02_20171.pdf

2 Національне антикорупційне бюро України. Звіт: серпень 2016 – лютий 2017. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab_report_02_20171.pdf

3 Національне антикорупційне бюро України. Звіт: серпень 2016 – лютий 2017. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab_report_02_20171.pdf

Відомості про співпрацю з компетентними органами іноземних держав, міжнародними та іноземними організаціями та укладені з ними угоди про співпрацю, представництво інтересів за кордоном¹

Таблиця 52. Співпраця НАБ з компетентними органами іноземних держав, міжнародними та іноземними організаціями та укладені з ними угоди про співпрацю, представництво інтересів за кордоном (з 30.07.2016 р. по 27.01.2017 р.)².

№	Назва органу	Мета	Результат
1.	Європейське управління з питань запобігання зловживанням та шахрайству (ОЛАФ)	Адміністративна домовленість про співробітництво між НАБ та Європейським управлінням з питань запобігання зловживанням та шахрайству (ОЛАФ)	Співробітництво у сфері обміну інформацією щодо шахрайства, корупції або будь-якої іншої незаконної діяльності, пов'язаної із використанням коштів ЄС; допомога у проведенні розслідувань; проведення спільних слідчих дій та паралельних розслідувань; навчання співробітників
2.	Консультативна місія Європейського Союзу з реформування сектору цивільної безпеки України	Договір між консультативною місією ЄС з реформування сектору цивільної безпеки України та НАБ щодо безоплатної передачі інформаційних матеріалів та обладнання у безповоротне володіння в рамках міжнародної технічної допомоги	Надання міжнародної технічної допомоги шляхом безоплатної передачі обладнання/матеріалів для вирішення проблемних питань процесу реформування сектору цивільної безпеки України
3.	Бюро з попередження та боротьби з корупцією Латвійської Республіки	Меморандум про порозуміння між Бюро з попередження та боротьби з корупцією Латвійської Республіки та НАБ	Взаємодопомога та співпраця у здійсненні слідчих, оперативних, контрольних та аналітичних заходів у сфері виявлення, запобігання та боротьби з корупцією через наявні канали міжнародного співробітництва; тренінги з виявлення, запобігання та боротьби з корупцією; організація навчальних візитів; обмін досвідом; участь у конференціях, семінарах, практикумах; обмін експертами

1 Національне антикорупційне бюро України. Звіт: серпень 2016 – лютий 2017. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab_report_02_20171.pdf

2 Національне антикорупційне бюро України. Звіт: серпень 2016 – лютий 2017. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab_report_02_20171.pdf

4.	Спеціальна служба розслідувань Литовської Республіки	Угода про співробітництво між НАБ та Спеціальною службою розслідувань Литовської Республіки	Співробітництво у проведенні оперативно-розшукової діяльності та розслідувань злочинів, пов'язаних з корупцією; обмін даними та інформацією щодо злочинів, пов'язаних з корупцією; організація тренінгів, практичних занять та семінарів, робочих зустрічей, обмін методологічними матеріалами та юридичними документами; здійснення заходів та реалізація спільних програм із попередження корупції
----	--	---	--

У Звіті НАБ міститься також Перелік зустрічей та взаємодії керівництва, а також детективів НАБ з міжнародними партнерами (85 пунктів) і Перелік візитів керівництва та співробітників НАБ за кордон (13 пунктів)¹.

Відомості про співпрацю НАБ з недержавними організаціями і засобами масової інформації²

Таблиця 53. Співпраця НАБ з недержавними організаціями і засобами масової інформації

№	Вид медійного заходу	Кількість
1.	Брифінги та прес-конференції за участі Директора НАБ та його заступників	8
2.	Телеінтерв'ю за участі керівництва НАБ	10
3.	Інтерв'ю для друкованих засобів масової інформації	5
4.	Інтерв'ю для інтернет-видань	23
5.	Відповіді на запити засобів масової інформації	56
6.	Коментарі для ЗМІ про діяльність НАБ	422
Всього		524

1 Національне антикорупційне бюро України. Звіт: серпень 2016 – лютий 2017. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab_report_02_20171.pdf

2 Національне антикорупційне бюро України. Звіт: серпень 2016 – лютий 2017. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab_report_02_20171.pdf

Діяльність підрозділів внутрішньої безпеки спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, кількість повідомлень про вчинення правопорушень їхніми працівниками, результати розгляду таких повідомлень, притягнення до відповідальності працівників спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції

**Таблиця 54. Діяльність Управління внутрішнього контролю НАБ
(з 30.07.2016 по 27.01.2017 р.)¹**

№	Вид діяльності	Кількість	Примітка
1.	Надійшло звернень та скарг на дії працівників НАБ	196	Розглянуто 173, перебувають на розгляді – 23
2.	Проведено службових розслідувань	13	Проведено службових розслідувань – 13. За результатами службових розслідувань до Дисциплінарної комісії НАБ скеровані матеріали для вирішення питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності 10 працівників
3.	Притягнуто до відповідальності працівників НАБ	6	Дисциплінарною комісією притягнуто до дисциплінарної відповідальності 6 працівників НАБ (5 – оголошено догани, 1 – зауваження, у діях 4 працівників не встановлено ознак дисциплінарних проступків)
4.	Проведено перевірок на доброчесність	4	Негативних результатів немає
5.	Розпочато кримінальних проваджень, досудове розслідування яких здійснюється детективами УВК	16	Закрито – 7; Скеровано за підслідністю – 2; Спрямовано до суду – 1; Проводиться розслідування – 6
6.	Заведено оперативно-розшукових справ	3	

1 Національне антикорупційне бюро України. Звіт: серпень 2016 – лютий 2017. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab_report_02_20171.pdf

Інші відомості, що стосуються результатів діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції та виконання покладених на них обов'язків

**Таблиця 55. Звернення до НАБ
(з 30.07.2016 по 27.01.2017 р.)¹**

№	Вид	Кількість
1.	Звернення громадян всього, з них:	8332
	Звернення, що надійшли засобами поштового зв'язку, безпосередньо до НАБ, а також ті, що пересилалися з інших установ	4475
	Звернення, подані до громадської приймальні	879
	Звернення громадян до колл-центру	2978
2.	Запити та звернення народних депутатів України, надіслані безпосередньо до НАБ	661
	в т.ч. запити та звернення народних депутатів України щодо відомостей, наведених у е-деклараціях	21
3.	Звернення, запити народних депутатів України, переслані іншими органами	78
4.	Запити на доступ до публічної інформації	263
5.	Заяви, звернення, юридичних осіб, державних органів, громадських організацій	15003
Всього		24337

**Таблиця 56. Результати міжнародного співробітництва НАБ:
міжнародна правова допомога
(з 30.07.2016 по 27.01.2017 р.)²**

Надіслано запитів				Отримано запитів			
Всього	у т.ч. за звітний період	З них виконано		Всього	у т.ч. за звітний період	З них виконано	
		Всього	у т.ч. за звітний період			Всього	у т.ч. за звітний період
118	58	45	39	10	5	6	3

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ.

1. Невідворотності відповідальності за корупційні правопорушення не існує.

По-перше, значна кількість осіб, які займають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків, користується недоторканністю: а) легальною (народні депутати України, щодо яких не можна навіть проводити негласні

1 Національне антикорупційне бюро України. Звіт: серпень 2016 – лютий 2017. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab_report_02_20171.pdf

2 Національне антикорупційне бюро України. Звіт: серпень 2016 – лютий 2017. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab_report_02_20171.pdf

слідчі дії, судді Конституційного суду, судді); б) фактичною (депутати місцевих рад, адвокати та інші особи, які перебувають під політичним «дахом»).

По-друге, особи, які вчиняють корупційні правопорушення, вміло «вирішують питання» щодо непритягнення їх до кримінальної відповідальності. Так, у 2016 році:

- зареєстровано 15770 корупційних злочинів;
- повідомлено про підозру 6052 особам, які їх вчинили (38% від кількості зареєстрованих злочинів);
- направлено до суду проваджень з обвинувальними актами стосовно 4646 осіб (29% від кількості зареєстрованих злочинів);
- засуджено 1083 таких осіб (7% від кількості зареєстрованих злочинів). Це в 3 рази менше, ніж в 2013 році (3011 осіб);
- із них засуджено до позбавлення волі 94 осіб (0,6% від кількості зареєстрованих злочинів). Це в 3,5 рази менше, ніж в 2013 році (344 особи).

2. У 2015 р. стався певний «сплеск» кількості зареєстрованих кримінальних корупційних правопорушень і в 2016 р. їх рівень майже не знизився. Проте, викликає тривогу той факт, що:

- у 2016 р. порівняно з 2015 р. зменшилась кількість кримінальних корупційних правопорушень, у яких оголошено про підозру – на 5,6%, а за якими провадження направлені до суду з обвинувальним актом – на 8,4%;
- у 2015 р. порівняно з 2014 р. кількість закритих кримінальних проваджень про корупційні правопорушення зросла в 76 разів, а у 2016 р. порівняно з 2015 р. зменшилась лише на 22,6%;
- у 2016 р. порівняно з 2015 р. кількість кримінальних правопорушень, за якими провадження направлені до суду з обвинувальним актом, порівняно з кількістю кримінальних правопорушень, у яких оголошено про підозру, зменшилась на 2,3% (з 79,1% до 76,8%).

3. Невтішними є дані щодо кількості осіб, засуджених за вчинення корупційних злочинів. Так:

- кількість таких осіб невинно і суттєво зменшується з року в рік і за три роки зменшилась майже на 60%. Отже, заходи, які мали б сприяти більш інтенсивному виявленню корупційних злочинів та забезпеченню невідворотності покарання, залишаються надієвими;
- до кримінальної відповідальності за корупційні кримінальні правопорушення у 2013–2016 рр. майже не притягувались вищі посадові особи держави і державні службовці I категорії (категорії «А»);
- частка осіб, засуджених за вчинення корупційних злочинів (відносно загальної кількості осіб, щодо яких розглядалися такі кримінальні провадження), також з 2013 р. зменшилась з 82% до 80%;
- частка осіб, які притягувались до відповідальності за зазначені злочини і

були виправдані судом, збільшилась з 2% у 2013 р. до 5,6% у 2016 р. Загалом це добре (виправдувальні вирокі, якщо вони законні та справедливі, є показником якісної роботи судів), але в контексті реалій боротьби з корупцією, а особливо у порівнянні з набагато меншою кількістю виправдувальних вироків у провадженнях по інших, не корупційних злочинах (0,3%), тенденція насторожує;

- частка осіб, стосовно яких кримінальні справи закрито, майже не зменшується. Якщо порівнювати показники 2013 і 2014 років (17% та 23%) з показниками 2015 і 2016 років (15% та 14,4% відповідно), то спостерігається незначне зниження цих неформальних практик. Проте, саме наприкінці 2014 р. до КК були внесені зміни, якими практично заборонено звільнення від кримінальної відповідальності за корупційні злочини (відповідно, і закриття проваджень). Тому статистика повинна показувати не незначне, а різке зниження цих показників;

- кількість осіб, яких було позбавлено права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю за корупційні злочини, з 2013 р. по 2016 р. постійно зменшувалась і врешті-решт зменшилась з 975 до 317, тобто більше ніж утричі. Отже, особи, які вчинили відповідні правопорушення, продовжують або мають можливість продовжувати свою корупційну діяльність.

4. В контексті застосування антикорупційних положень КУпАП проблемами виглядає те, що:

- у 2013–2016 рр. кількість осіб, справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, щодо яких закрито, становила від ¼ до майже 1/3 від кількості осіб, справи щодо яких розглядались, і з року в рік зростала;

- водночас, загальна кількість осіб, на яких накладено стягнення, у 2013–2016 рр. знизилась майже на 12%;

- у 2015–2016 рр. суди жодного разу не застосовували за відповідні правопорушення додаткове стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади.

5. Наявна статистична інформація щодо застосування кримінального законодавства про боротьбу з корупцією свідчить про таке:

- цієї інформації явно замало, вона є неповною і не дозволяє належно аналізувати діяльність з протидії корупції за її предметом, суб'єктами та іншими показниками. Наприклад, у формі 7 складеного ДСА Звіту про склад засуджених є дані про засудження за корупційні злочини працівників, студентів, навіть учнів шкіл і ліцеїв, але не суддів, прокурорів, керівників ЦОВВ та інших конкретних категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави і місцевого самоврядування;

- зазначена інформація є нестандартизованою, відсутні будь-які законодавчі вимоги щодо порядку її збирання, обліку, систематизації, оформлення тощо; кожен окремий державний орган (прокуратура, МВС, МЮ, ДСА, ВС, ВСС та ін.) створює її на свій смак;

- загальної інформації щодо кількості оперативно-розшукових справ, заведених спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, та їх результативності немає. Отже, хоча б приблизно оцінити ефективність діяльності оперативно-розшукових підрозділів суспільство не може. Такі дані є лише у Звіті НАБ і стосуються лише цього органу;

- точної статистики відповідних кримінальних проваджень, які були закриті на стадії досудового розслідування, та адміністративних справ, які були припинені на стадії складання протоколу, у т.ч. внаслідок корупційного втручання, не існує, системи їхнього обліку з моменту виявлення і до моменту відбуття покарання (стягнення) не створено;

- відомості про розмір збитків і шкоди, завданих корупційними правопорушеннями та правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, стан та обсяги їх відшкодування є надзвичайно суперечливими; належного загального обліку таких збитків, шкоди, у т.ч. відшкодованих, а також відомостей про конфіскацію предметів та доходів від кримінальних корупційних правопорушень немає. Їх облік, який веде НАБ, показав, що більшість проваджень, переданих НАБ та САП до суду, стосується випадків вчинення відносно незначних корупційних діянь, а завдана шкода майже не відшкодовується. Це є певним свідченням недостатньої ефективності діяльності цих органів;

- звітів про кошти та інше майно, одержані внаслідок корупційних правопорушень, повернуті в Україну з-за кордону, та розпорядження ними, не існує, такий централізований облік не ведеться.

Таким чином, актуальним є питання щодо розробки і прийняття Закону «Про кримінальну статистику» та його наступна імплементація.

Необхідно розробити і прийняти загальні вимоги до кримінальної статистики. При цьому мають враховуватися не тільки абсолютний рівень і коефіцієнт корупційної та іншої злочинності, її структура і динаміка, а також індексуватися судимість, латентність, суспільна небезпека, віктимізація тощо. Повинна існувати по кожному з видів кримінальних правопорушень, у т.ч. корупційних, повна картина всіх обставин його вчинення, починаючи з характеристики суб'єкта і його мотиву та закінчуючи докладними характеристиками діяння. І, зрозуміло, повинна бути повна картина юридичних наслідків злочину – покарання й інших заходів кримінально-правового характеру, звільнення від покарання, причин припинення переслідування і реальних наслідків такого припинення.

РОЗДІЛ IV.

МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО

4.1. Участь України в міжнародно-правових інструментах з питань боротьби з корупцією

4.1.1. Участь України в міжнародно-правових інструментах щодо боротьби з корупцією, зокрема, Конвенції ООН проти корупції, Кримінальній та Цивільній конвенціях про боротьбу з корупцією, а також моніторингових механізмах, передбачених цими інструментами¹

У звітах авторитетних міжнародних організацій завжди відзначається, що Україна з часу набуття нею незалежності перебуває під значним негативним впливом корупції. При цьому окремо наголошується на корупційних проявах у сфері дозвільної та контролюючої діяльності органів державної влади стосовно підприємців, під час державного адміністрування та контролю за сплатою податків і митного оформлення товарів, у сфері державних закупівель, енергетичному секторі, розподілі землі та інших природних ресурсів.

Особливо небезпечними є прояви корупції у діяльності судових та правоохоронних органів, у сфері фінансування політичних партій, під час проведення виборів.

На вкрай загрозливі масштаби корупції прямо констатовано у досить нещодавніх офіційних документах основних міжнародних партнерів України. Так, Парламент ЄС у резолюції від 17.07.2014 р. (2014/2717 (RSP)) після підписання Угоди про асоціацію з Україною констатував, що в Україні «широко розповсюджена корупція та наявна колосальна тіньова економіка» (пункт 19)². У резолюції від 15.01.2015 р. (2014/2965 (RSP)) Парламент ЄС висловив позицію, що антикорупційна стратегія, основною метою якої є нульова терпимість до корупції, вкрай необхідна Україні, і закликав українську владу вжити заходів щодо «викорінення системної корупції» (пункт 13)³.

Згідно із Законом «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14.10.2014 р., визначення рівня імплементації міжнародних стандартів здійснюється за такими індикаторами:

1 Україна не є учасницею Конвенції ОЕСР по боротьбі з підкупом посадових осіб іноземних держав при проведенні міжнародних ділових операцій від 21 листопада 1997 р.

2 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2014-0009>

3 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0011&language=EN&ring=P8-RC-2015-0008>

1) виконання рекомендацій для України, наданих GRECO, а також рекомендацій, наданих в рамках моніторингу Стамбульського плану дій з питань боротьби з корупцією Антикорупційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії ОЕСР, імплементація Плану дій з лібералізації візового режиму з ЄС у частині запобігання і протидії корупції та плану дій у рамках Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд»;

2) покращення значення Індексу сприйняття корупції, опублікованого міжнародною неурядовою організацією Transparency International;

3) досягнення високого рівня відповідності стандартам міжнародних ініціатив (ініціатив з прозорості видобувних галузей, будівельного сектору, Індексу відкритості бюджету тощо).

Водночас у Рейтингу сприйняття корупції за 2014 рік організації «Transparency International» з показником 26 балів (за методологією, де 0 – означає дуже високий рівень корупції, а 100 – відсутність корупції) Україна посідала 142 місце серед 175 країн¹.

Очікувалося, що після зміни влади у 2014 році та завершення правління клептократичного режиму попереднього Президента України, ситуація значно покращиться. Втім, ці прогнози не збулися. У рейтингу вищезгаданої організації за 2015 та 2016 рік, Україна залишається у тій самій групі досить корумпованих держав, лише незначним чином підвищивши свій рейтинг: у 2015 році Україна посіла 130 місце (27 балів) з поміж 168 країн, а у 2016 – 131 місце (29 балів) серед 176 країн².

Це демонструє недостатні зусилля органів державної влади практично в усіх напрямках діяльності з попередження та боротьби з корупцією.

Антикорупційне законодавство в Україні почало формуватися у 1995 р. Але серйозним змінам щодо приведення його основного змісту у відповідність до міжнародних стандартів воно було піддано лише у середині 2000-х років. Саме у той період Україна стала учасницею Конвенції ООН проти корупції від 31.10.2003 р. (ратифікована 18.10.2006 р.), Кримінальної конвенції РЄ про боротьбу з корупцією від 27.01.1999 р. (ратифікована 18.10.2006 р.), Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією від 15.05.2003 р. (ратифікована 18.10.2006 р.) і Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією від 04.11.1999 р. (ратифікована 16.03.2005 р.).

Внаслідок ратифікації цих міжнародних документів Україна також отримала змогу брати участь у передбачених ними моніторингових механізмах. Зокрема, Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією надала можливість Україні у 2006 році приєднатися до GRECO. Україна також є учасником таких міжнародних ініціатив з подолання корупції, як Механізм огляду стану імплементації Конвенції ООН проти корупції. У 1998 р. Україна стала учасни-

1 <http://www.transparency.org/cpi2014/results/>

2 http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

ком Антикорупційної мережі ОЕСР для Східної Європи та Центральної Азії і Стамбульського антикорупційного плану дій.

Стамбульський план – це субрегіональна програма взаємної оцінки, яка була розпочата в 2003 р. в рамках ОЕСР і являє собою безперервний моніторинг зусиль країн з реалізації рекомендацій на підтримку виконання Конвенції ООН проти корупції, інших міжнародних стандартів. Крім України, у Стамбульському плані беруть участь Вірменія, Азербайджан, Грузія, Киргизстан, Казахстан, Монголія, Таджикистан, Узбекистан.

Закони і підзаконні акти у цій сфері значним чином модернізовано внаслідок системного міжнародного впливу на Україну з приводу впровадження антикорупційних заходів (наприклад, відповідні розділи Плану дій з лібералізації візового режиму з ЄС, схваленого на саміті Україна – Європейський Союз, від 22.11.2010 р., План дій щодо поглиблення співробітництва між Україною та Організацією економічного співробітництва та розвитку на 2013–2016 роки, затв. розпорядженням КМ №132-р від 06.02.2013 р., розділ 9 «Плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2014–2015 роках», затв. розпорядженням КМ від 26.11.2014 р., тощо).

Особливо інтенсивним виявився період 2014–2015 років, коли було ухвалено ряд законів, що містили новаторські для правової системи антикорупційні механізми: «Про запобігання корупції», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про прокуратуру», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції», «Про публічні закупівлі» тощо.

Окремий блок складають закони, якими удосконалено адміністративну і кримінальну відповідальність за корупційні правопорушення: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією», «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України стосовно виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб)», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції».

Стан імплементації Україною антикорупційних стандартів перебуває під постійною увагою відповідних міжнародних інституцій, які за наслідками моніторингу готують регулярні звіти, де відзначається ступінь прогресу виконання наданих рекомендацій, та, у разі потреби, надаються додаткові або уточнені рекомендації.

Для оцінки виконання Україною вказаних міжнародних стандартів у цьому Звіті ми керуємося такими документами¹:

1) щодо виконання антикорупційних вимог для лібералізації візового режиму між ЄС та Україною:

- Шоста доповідь Європейської комісії про хід виконання Україною Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України від 18.12.2015 р.² (в частині параграфу 2.3.1.3.);

2) щодо виконання рекомендацій GRECO:

- П'ятий додатковий звіт про виконання рекомендацій Україною за результатами Спільних Першого і Другого раундів оцінювання, затверджений 15–19 червня 2015 р.³;

- Другий Звіт про виконання рекомендацій GRECO за результатами 3-го раунду оцінювання України (затверджено 30.11-04.12. 2015р.)⁴;

3) щодо виконання рекомендацій ОЕСР:

- Третій раунд моніторингу в рамках Стамбульського антикорупційного плану дій від 24.03.2015 р.⁵;

- Оновлений Третій раунд моніторингу в рамках Стамбульського антикорупційного плану дій від 7–9 жовтня 2015 р.⁶;

- Четвертий раунд моніторингу в рамках Стамбульського антикорупційного плану дій від 14–16 вересня 2016 р.⁷;

4) щодо виконання заходів Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» (у частині антикорупційних заходів):

- Звіт про реалізацію плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2014–2015 роках⁸.

Міжнародними партнерами високо оцінюються створення та початок діяльності НАБ та САП (див., наприклад, п. 13 вказаної резолюції Європарламенту від 15.01.2015 р., а також Шосту доповідь Європейської комісії про хід виконання Україною Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України). Ці органи, кадровий склад яких відібрано на відкритому конкурсі та забезпечено конкурентним рівнем заробітної плати, на сьогодні можна оцінити як відносно політично незалежні, незважаючи на великі ризики можливого тиску на них з боку представників різних вищих державних інституцій, великого бізнесу тощо.

1 Всі подальші посилання по тексту на конкретні рекомендації ЄС, GRECO, ОЕСР, Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» відповідають номерам цих рекомендацій згідно з наведеними у переліку документами.

2 http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247754429

3 http://old.minjust.gov.ua/anti_corruption_grecorep

4 http://old.minjust.gov.ua/anti_corruption_grecorep

5 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Ukraine-Round-3-Monitoring-Report-RUS.pdf>

6 <https://www.oecd.org/corruption/acn/Ukraine-Progress-Update-October-2015-ENG.pdf>

7 <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Ukraine-Progress-Update-Sep-2016-ENG.pdf>

8 http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/3128

Втім, аналіз показників діяльності цих нових правоохоронних органів, які мають протидіяти «елітній» корупції у вищих ешелонах влади, викликає занепокоєння.

Так, згідно з даними НАБ¹, у 2016 р. до суду було передано більше 50 проваджень, по яких 12 обвинувальних вироків (переважно внаслідок укладення угоди) набули законної сили. Однак внаслідок цього за рік до бюджету було повернуто лише 115 млн. грн.

Для завершення повного циклу нових органів, уповноважених розслідувати та представляти державне обвинувачення у кримінальних провадженнях щодо великих корупціонерів серед високопосадовців, необхідне створення антикорупційних судів (про що йдеться у рекомендації 2.9. ОЕСР). На даний час норми про майбутнє утворення Вищого антикорупційного суду є у новому Законі «Про судоустрій і статус суддів», однак для запуску процедури конкурсного набору суддів до його складу необхідне ухвалення окремого закону.

Важливим позитивним сигналом для міжнародної спільноти стало те, що у жовтні 2016 р. набули чинності Закон «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 р. та Закон «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р.

Згідно з новою редакцією ст. 126 Конституції, без згоди ВРП суддя не може бути затриманий або утримуватися під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину. Аналогічна норма є і в ч. 1 ст. 49 Закону «Про судоустрій і статус суддів» та в ч. 1 ст. 482 КПК.

За попередньою редакцією Конституції судді мали абсолютний імунітет, адже їх не можна було затримати чи заарештувати до винесення обвинувального вироку судом без згоди ВР. Відтак наявний значний прогрес у виконанні рекомендації 3.8. від ОЕСР.

До найвизначніших здобутків у сфері інституційного забезпечення боротьби з корупцією в Україні слід безперечно віднести створення (згідно з постановою КМ від 18.03.2015 р. №118) та початок діяльності НАЗК (з 15.08.2015 р.) як превентивного антикорупційного органу, що не має правоохоронних функцій. Попри занадто затягнуту процедуру формування керівного складу цього органу, він наразі функціонує.

Слід відзначити, що відповідно до Закону «Про запобігання корупції», НАЗК є чи не найважливішою ланкою системи антикорупційних державних заходів, оскільки зосереджує в собі цілу низку критично необхідних функцій (детальніше про це – в підрозділах 1.1., 1.6. і 2.1. цього Звіту).

Не дивно, що і GRECO (рекомендація I, а також пункти 27–78 Звіту Третього раунду моніторингу), і ОЕСР (рекомендація 1.6.), і Європейська комісія вказують на те, що забезпечення повноцінної роботи цього органу є вкрай необхідним.

1 <https://nabu.gov.ua/report/zvit-serpen-2016-lyutyy-2017>

Як GRECO (рекомендація XVIII), так і ОЕСР (рекомендація 3.4.) неодноразово вказували на важливість ухвалення нового Закону «Про Рахункову палату». Україна виконала цю умову, ухваливши 02.07.2015 р. відповідний Закон. У ньому передбачено, що РП застосовує у своїй діяльності основні принципи діяльності Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), Європейської організації вищих органів фінансового контролю (EUROSAI) та Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю (ISSAI) в частині, що не суперечить Конституції та законам України.

Основною функцією цього органу є фінансовий аудит, який полягає у перевірці, аналізі та оцінці правильності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства при здійсненні операцій з бюджетними коштами. Членів РП обирають на конкурсних засадах, за виконання ними повноважень передбачено гідний рівень заробітної плати. Засідання РП проводяться у формі відкритих слухань, на яких мають право бути присутніми народні депутати України, представники державних органів, громадськості. Щорічний звіт про діяльність РП є доступним на її сайті. Закон також регламентує порядок здійснення РП заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

Отже, ухвалення цього Закону створює гідні законодавчі передумови для здійснення об'єктивного, прозорого для суспільства, комплексного контролю за використанням бюджетних коштів на рівні державного бюджету і місцевих бюджетів (на чому особливо наголошується у відповідній рекомендації GRECO).

Однак на цьому етапі потрібно обмежитися констатацією створення належної законодавчої бази для роботи РП. Тому що недостатньо інформації для комплексного аналізу результатів здійснення цим органом своїх функцій за новим Законом. Наприклад, станом на лютий 2017 р. на офіційному сайті¹ відсутні як звіт РП за 2016 рік, так і будь-які окремі відомості про результати її діяльності в минулому році. Відтак, імплементація положень нового Закону має бути предметом належної уваги суспільства і міжнародних інституцій.

Ще одним значним досягненням стало ухвалення нової редакції Закону «Про державну службу» від 10.12.2015 р., який багато в чому відповідає міжнародним антикорупційним вимогам, які висувалися у рекомендації XX GRECO та рекомендації 3.2. ОЕСР. Зокрема, ОЕСР особливо акцентувало увагу на тому, що слід реформувати передусім правила прийому на державну службу та систему оплати праці (щоб варіативна складова заробітної плати не була переважаючою).

Детально про те, як реалізовані ці рекомендації в новому Законі «Про державну службу», див. підрозділ 2.2.1. цього Звіту.

На виконання рекомендацій Європейської комісії щодо удосконалення

1 <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>

процедури конфіскації майна ухвалено Закон «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо виконання рекомендацій, які містяться у шостій доповіді Європейської комісії про стан виконання Україною Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, стосовно удосконалення процедури арешту майна та інституту спеціальної конфіскації» від 18.02.2016 р.

Відповідно до рекомендації XII GRECO прийнято Закон «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» від 10.11.2015 р. На виконання його вимог вказане Агентство було утворено постановою КМ №104 від 24.02.2016 р., і з певним запізненням, лише через рік після утворення Агентства, призначено його керівника – Янчука А.В. (розпорядження КМ від 07.12.2016 р. №924-р.). Наразі цей орган не укомплектований кадрами, і у кращому випадку розпочне повноцінну діяльність лише наприкінці 2017 року.

Однією із найважливіших проблем антикорупційної політики України є її несистемність та відсутність методологічної бази. Так, Європейська Комісія критично оцінила національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки, затверджену Указом Президента України від 21.10.2011 р. №1001/2011, вказавши, що вона є занадто загальним документом, а також з її змісту залишається неясним, які критерії бралися за основу для вибору напрямів подальших дій, не визначено кінцеві цілі та методика, яка буде застосовуватися для оцінки результатів.

З цієї точки зору чинна стратегія, яка, до речі, вперше закріплена на рівні закону, у великою мірою позбавлена вказаних недоліків.

Постановою КМ від 29.04.2015 р. №265 затверджена Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки. Програмою передбачено чіткий план заходів з реалізації Закону, а також перелік очікуваних результатів виконання заходів Програми.

Втім, як і раніше, в основу нової стратегії не покладено результати спеціальних досліджень та аналіз практичної реалізації попередніх подібних документів, як того вимагають міжнародні стандарти (рекомендації 1.1, 1.2. ОЕСР)

Таким чином, рекомендації GRECO і ОЕСР, які стосувалися вимог до змісту нормативно-правової розробки плану з реалізації Антикорупційної стратегії, який би включав, зокрема, індикатори результативності, можна певною мірою вважати виконаними. З іншого боку, залишається під великим сумнівом виділення належних бюджетних коштів для виконання всіх запланованих заходів, ступінь їх виконання та дієвість контролю за процесом їх виконання. Зазначені питання мають бути предметом дослідження та узагальнення в національній доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, підготовка та подання якої до КМ належить до компетенції НАЗК. Наразі НАЗК лише збирає інформацію для доповіді від ОДВ та ОМС.

Пов'язаною з попередньою тематикою є і вимога проведення регулярних

досліджень корупції як в загальнонаціональному масштабі, так і в рамках окремих секторів, з приділенням особливої уваги питанням суспільної довіри та сприйняття корупції (рекомендація 1.3. ОЕСР). Замовником таких досліджень має бути держава, а виконавець має визначатися на конкурсній основі. Важливість вказаних досліджень полягає у тому, що їх результати мають стати інструментом для оновлення Антикорупційної стратегії, а також дієвим засобом моніторингу її ефективності.

Ключовим питанням у здійсненні вказаних досліджень виступає відповідна методологія оцінювання. За всю історію України подібних досліджень ніколи не проводилося, а відповідні методики не затверджувалися. Перша спроба створити концептуальні засади національної системи оцінки рівня корупції здійснена лише у 2013 р. спільним наказом МЮ і МЕРТ від 30.09.2013 р. №2055/5/1153. Втім, його норми так і не було втілено на практиці.

У січні 2017 р. НАЗК ухвалило Методику стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні¹. У документі зазначено, що необхідність розробки та запровадження спеціального соціологічного інструментарію як базового елементу системи оцінювання рівня корупції обумовлена сучасними вимогами до механізмів розробки та реалізації державної антикорупційної політики. За задумом розробників Методики, вона стане уніфікованим інструментарієм систематичного моніторингу та оцінки рівня корупції, що дозволить фіксувати динаміку показників поширеності корупції та сприйняття населенням ефективності антикорупційної діяльності. Дослідження рівня корупції в Україні на основі Методики забезпечить коректне поєднання об'єктивних та суб'єктивних (оціночних) даних, тобто оцінки сприйняття стану та поширеності корупції з урахуванням даних про реальні корупційні практики. Інформація про стан корупції за своїми показниками та способами отримання буде максимально наближена до якісних стандартів інформації, яка використовується для потреб державного регулювання в інших сферах.

Незважаючи на наявний прогрес у цій сфері з точки зору нормативно-правового забезпечення, на час написання цього Звіту не було здійснено дослідження рівня корупції в Україні згідно з вимогами ОЕСР.

Останнім часом у рекомендаціях GRECO та ОЕСР велика увага стала приділятися моніторингу реалізації органами влади ухвалених законодавчих приписів. На це відреагували і у вищих ешелонах влади. Наприклад, у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України (затв. постановою ВР від 14 квітня 2016 р.), боротьбі з корупцією присвячено розділ IV, який містить позиції, чітко спрямовані на забезпечення практичного втілення норм нещодавно ухвалених законів: належне фінансування роботи НАЗК та НАБ, гарантування створення системи подання та оприлюднення декларацій державних службовців, підвищення ефективності роботи антикорупційних підрозділів в органах державної влади, скорочення кількості адміністративних послуг тощо.

1 <https://nazk.gov.ua/news/v-nazk-shvalyly-metodyku-standartnogo-opytuvannya-shchodo-rivnya-korupciyi-v-ukrayini>

* * *

Перед тим, як перейти до аналізу **не виконаних Україною рекомендацій** щодо втілення міжнародних антикорупційних стандартів, вкажемо на два важливих законодавчих акти, яким по суті присвячено весь Другий Звіт про виконання рекомендацій GRECO за результатами 3-го раунду оцінювання України (затв. 30.11–04.12.2015 р.).

Перший блок цього звіту GRECO присвячено приведенню законодавства про кримінальну відповідальність за вчинення корупційних злочинів у відповідність до статей 7, 8 Кримінальної конвенції РЄ про боротьбу з корупцією. Тут можна констатувати успіх України завдяки ухваленню Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» від 13.05.2014 р. (див. пункти 5–26 Звіту). Зазначеним Законом, зокрема:

- поширено кримінальну відповідальність на іноземців (ст. 8 КК);
- модернізовано інститут спеціальної конфіскації (статті 96-1, 96-2 КК);
- змінено застосування кримінально-правових заходів до юридичної особи (ст. 96-3 КК);
- удосконалено регулювання стягнення штрафу як санкції, що застосовується до юридичної особи (ст. 96-7 КК);
- удосконалено кримінальну відповідальність за корупційні злочини у приватному секторі (статті 354, 368-3, 368-4 КК).

За результатами аналізу Закону GRECO визнало виконаними 3 із 4 рекомендацій. Не виконано зауваження до суб'єктного складу ст. 354 КК («Підкуп працівника підприємства, установи чи організації»), який, на думку GRECO, все одно, навіть після внесення змін, є вужчим, ніж того вимагають статті 7, 8 Конвенції, що встановлюють стандарти кримінальної відповідальності за активний і пасивний підкуп у приватному секторі.

Другий блок Звіту стосується аналізу виконання рекомендацій GRECO, пов'язаних з прозорістю фінансування політичних партій. І тут так само слід вказати на позитивну динаміку виконання рекомендацій, передусім через ухвалення Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 08.10.2015 р., який став значним кроком вперед у вказаній сфері.

У цій частині Звіту GRECO зазначило, що Україною виконано 4 із 9 рекомендацій. Втім, на даний час до виконаних можна віднести ще 2 рекомендації, які пов'язані із початком роботи НАЗК, у т.ч. щодо реалізації функції контролю за фінансуванням політичних партій. Отже, залишаються актуальними 3 рекомендації, які мають уточнюючий характер. Так, Україна має вжити додаткових зусиль, аби повністю імплементувати модель фінансування виборів, закладену Законом від 08.10.2015 р., до процедури виборів Президента України та депутатів місцевих рад, а також вилучити норми, що дозволяють обходити деякі зако-

нодавчі обмеження. Крім того, GRECO висловило занепокоєння, що штрафи за порушення ст. 212-21 КУпАП («Порушення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру») накладаються в судовому порядку, і не можуть бути застосовані НАЗК або іншим контролюючим органом у більш оперативний і гнучкий спосіб.

Стан врахування рекомендацій GRECO.

Якщо характеризувати співпрацю України з GRECO, то слід відзначити істотний прогрес України упродовж 2015–2016 років. Станом на червень 2015 р. залишалися невиконаними 9 рекомендацій. За наслідками П'ятого Додаткового звіту про виконання рекомендацій за результатами Спільних Першого і Другого раундів оцінювання 5 рекомендацій були визнані виконаними. Втім, з дати підготовки Звіту минуло чимало часу, а тому, беручи до уваги зазначене, слід відмітити, що по суті Рекомендацію I (яка стосувалася початку роботи НАЗК), Рекомендацію XVIII (запровадження зовнішнього аудиту використання місцевих бюджетів Рахунковою Палатою), Рекомендацію XX (реформування стандартів державної служби) – також можна на даний час вважати виконаними.

Відтак, залишаються актуальними повністю або частково рекомендації:

- Щодо посилення незалежності прокуратури від політичного впливу, позбавлення прокуратури функції досудового розслідування, початку роботи органів прокурорського самоврядування (Рекомендація V);
- Щодо ухвалення нормативно-правових актів щодо розпорядження арештованим майном, що можуть гнучко застосовуватись з метою ефективного збереження вартості такого майна (Рекомендація XII). Адже до того моменту, як НАВРУА не розпочне свою діяльність і не буде сформована необхідна нормативна база, ця рекомендація не може вважатися повністю виконаною;
- Щодо встановлення чітких правил регулювання процесу управління і прийняття рішень, а також чітких положень щодо ієрархії різних правових норм та стандартів, які регулюють державне управління (Рекомендація XIV). Йдеться про розробку і ухвалення Адміністративно-процедурного кодексу і Закону «Про нормативно-правові акти».

Стан врахування рекомендацій ОЕСР.

Звіт по третьому раунду моніторингу виконання Україною рекомендацій ОЕСР затверджено у березні 2015 р. Він містить наступні рейтинги відповідності: з попередніх рекомендацій Україна не виконала 1 рекомендацію, частково виконала 10, в основному виконала 5 і повністю виконала 3 рекомендації.

Згідно з результатами оновленого моніторингу від 7–9 жовтня 2015 р. встановлено відсутність повного виконання жодної рекомендації, у виконанні 13 рекомендацій зафіксовано прогрес, а щодо 5 рекомендацій зрушень не виявлено взагалі. Йдеться про наступні рекомендації:

- 1) Щодо проведення регулярних досліджень рівня корупції (1.3);

2) Щодо забезпечення ефективної роботи нової Національної ради з питань антикорупційної політики, створення і забезпечення роботи НАЗК (1.6.)

3) Щодо удосконалення кримінальної відповідальності юридичних осіб за корупційні злочини (2.1.–2.2.);

4) Щодо ухвалення законодавства про доброчесність на державній службі; після ухвалення відповідного закону реалізація положень щодо прийому та відбору державних службовців (3.2.);

5) Щодо негайної розробки та ухвалення Адміністративно-процедурного кодексу, запровадження подальших кроків із забезпечення прозорості у сфері державного управління, наприклад, стимуляції участі громадськості в проведенні антикорупційної експертизи проектів законодавчих актів у Парламенті (3.3.). В останньому звіті від 14–16 вересня 2016 р. ОЕСР відзначила наступне.

Висловлена загальна занепокоєність можливою недостатньою бюджетною підтримкою заходів, передбачених Антикорупційною стратегією (рекомендації 1.1-1.2.). Так само не виконана рекомендація (2.1.–2.2.) в частині збільшення строків давності притягнення до відповідальності за всі корупційні злочини до 5 років із призупиненням відліку строку на час, коли особа користується імунітетом від кримінального переслідування.

Залишалася великою мірою невиконаною рекомендація 1.3. щодо проведення дослідження рівня корупції в Україні та моніторингу виконання Антикорупційної стратегії. Хоча, як зазначено вище, на цей час методологія такого дослідження вже затверджена НАЗК.

У виконанні рекомендації 1.6. (яка стосується налагодження координації між державними органами щодо запобігання корупції) зафіксовано прогрес у зв'язку із початком роботи НАЗК. Така сама ситуація з рекомендацією 3.2., яка пов'язана із закріпленням антикорупційних стандартів в Законі «Про державну службу».

Однак, на фоні цих успіхів Україна не продемонструвала жодного прогресу з ухваленням Адміністративно-процедурного кодексу (рекомендація 3.3.), а також реформування державних фіскальних органів у напрямі звуження контрольної функції на користь аналітичної та аудиторської (рекомендація 3.4.).

Рекомендації ОЕСР є досить послідовними і стосуються конкретних важливих аспектів попередження та протидії корупції в Україні, тому слід позитивно оцінити курс вищих органів державної влади України на імплементацію зазначених рекомендацій.

Інтенсифікація співпраці України з ОЕСР в антикорупційній сфері матиме корисні для суспільства результати. У цьому зв'язку слід вітати схвалення Розпорядженням КМ від 26.10.2016 р. №787-р проекту Угоди між Урядом України та ОЕСР про поновлення Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України і ОЕСР щодо поглиблення співробітництва.

Стан виконання антикорупційних заходів Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд».

План заходів на 2014–2015 роки передбачав 4 завдання в антикорупційній сфері. Після утворення НАЗК актуальним залишилося лише 2 завдання, жодне з яких повністю не виконано. Так, за два роки КМ не ухвалив Типове положення про моніторинговий комітет інфраструктурних проєктів, яким передбачаються процедури формування наглядових рад за реалізацією інфраструктурних проєктів загальнодержавного та регіонального рівня. Прийняття КМ відповідної постанови знизило б корупційні ризики під час реалізації інфраструктурних проєктів, підвищило б ефективне використання бюджетних коштів.

Друге завдання передбачало розробку та затвердження регіональних антикорупційних програм. На кінець 2015 року такі програми затверджені лише у 17 областях.

У Плані дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2016–2018 роках (затв. розпорядженням КМ від 30.11.2016 р. №909-р) не виконані у 2014–2015 роках антикорупційні заходи вже не згадуються, натомість закріплено намір виконати заходи з «впровадження системи подання та оприлюднення відповідно декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування», а також «запровадження міжнародних стандартів Ініціативи із забезпечення прозорості будівництва (CoST) для забезпечення підзвітності закупівельних організацій та відкритого доступу до інформації під час будівництва за публічні кошти».

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ.

1. У цілому ситуацію зі здійсненням антикорупційної політики в Україні у 2014–2016 роках в ракурсі стану виконання рекомендацій міжнародних організацій можна охарактеризувати двома основними тенденціями:

1) нормативно-правове регулювання повільно, але невинно наближається до вимог міжнародних стандартів;

2) на практиці втілення багатьох досить прогресивних положень нового антикорупційного законодавства здебільшого гальмується через різноманітні фактори, основними з яких є недостатність політичної волі у органів виконавчої влади, а також у правоохоронних органів.

Яскравим підтвердженням цього є, наприклад: надзвичайно затягнуті в часі процедури формування керівного складу новоутворених антикорупційних органів (НАЗК, НАВРУА); спроби зірвати процес першого електронного декларування за допомогою штучної затримки впровадження програмного забезпечення для роботи Єдиного державного реєстру декларацій; недостатня ефективність розслідування НАБ і САП великих корупційних схем, інформація щодо яких оприлюднюється під час спеціальних журналістських репортажів тощо.

Недостатність політичної волі також часто демонструє і Парламент. Це

особливо чітко видно по небажанню виконувати міжнародні рекомендації щодо внесення змін до Конституції України з метою звужити імунітет народних депутатів України, а також по постійним намаганням скорегувати ухвалені у 2014 році законодавчі акти з метою послабити чинні антикорупційні вимоги (показовими є приклади численних спроб зменшити обсяг інформації, яка має подаватися у деклараціях, намагання знизити рівень юридичної відповідальності за неподання декларацій або подання в них недостовірної інформації), зменшити рівень контролю громадськості за діяльністю антикорупційних органів тощо.

Відтак, міжнародним партнерам слід докладати постійних та системних зусиль для моніторингу та контролю за практичною реалізацією органам державної влади України положень міжнародно-правових договорів і національного антикорупційного законодавства.

2. На підставі викладеного слід рекомендувати:

1) здійснити дослідження рівня корупції за наслідками реалізації заходів згідно із Законом «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки, на основі методики, ухвалені НАЗК. Результати дослідження мають стати предметом аналізу НАЗК і Національної ради з питань антикорупційної політики з метою вивчення виявлених тенденцій, досягнень та проблемних питань, що стане основою для формування нової Антикорупційної стратегії;

2) забезпечити всебічну реалізацію на практиці положень Закону «Про державну службу», передусім щодо нової моделі конкурсного відбору кандидатів на державну службу і модернізованого механізму застосування дисциплінарних санкцій;

3) забезпечити належну кадрову і матеріальну базу для того, щоб НАВРУА розпочало повноцінну діяльність якомога швидше;

4) завершити розробку та ухвалити Адміністративно-процесуальний кодекс з метою істотного зменшення дискреції виконавчих органів державної влади при здійсненні своїх регулятивних та контрольних функцій, наданні адміністративних послуг. На рівні закону слід уніфікувати та деталізувати відповідні процедури для надання їм максимальної прозорості та однозначності, виключивши з них корупціогенні чинники; визначити обов'язкові реквізити, вимоги до змісту та підстави для ухвалення правозастосовчих актів органів виконавчої влади, недотримання яких може бути підставою для визнання таких актів нечинними;

5) розробити та ухвалити закон «Про нормативно-правові акти», в якому врегулювати питання: а) встановлення виключного переліку видів нормативно-правових актів; б) ієрархії нормативно-правових актів за їх юридичною силою; в) обов'язкових вимог до структури нормативно-правових актів; г) обов'язкових вимог щодо процедури ухвалення підзаконних актів; д) способів розв'язання всіх видів типових колізій між нормама права та подолання прогалин у законодавстві. Цей закон має внести чіткість та передбачуваність

у дії органів державної влади з правового регулювання, зменшити можливості щодо маніпуляції двозначностями у правовому регулюванні;

6) підвищити прозорість та добросовісність у приватному секторі за допомогою розробки та ухвалення закону «Про лобізм» (рекомендація 3.9. ОЕСР) згідно з найкращими міжнародними зразками. Це істотно зменшить можливості бізнесу корупційним шляхом впливати на правотворчу діяльність органів державної влади, встановить рівні і чіткі правила лобіювання для всіх суб'єктів підприємницької діяльності, визначить види відповідальності політиків, державних службовців та лобістів за порушення таких правил;

7) ухвалити необхідну законодавчу базу для політично незаангажованого та прозорого конкурсного відбору суддів до антикорупційного суду та у найкоротший строк здійснити їх відповідний відбір, забезпечити суд належною кадровою та матеріальною базою.

4.2. Міжнародна співпраця та взаємна правова допомога

4.2.1 Аналіз та порівняння статистичних даних щодо кількості одержаних/надісланих та виконаних/відмовлених у виконанні запитів про міжнародну правову допомогу:

- у зв'язку із розслідуванням кримінальних справ про корупційні правопорушення, т.ч. щодо екстрадиції;
- у зв'язку із пошуком, арештом, заморожуванням та конфіскацією коштів та іншого майна за межами України/ в Україні; сума коштів/майна, які були предметом такого запиту;
- щодо коштів та іншого майна, повернутих до України/повернутих до іншої держави з України за результатами виконання запитів про міжнародну правову допомогу; сума коштів/ майна, які були повернуті.

Правовою підставою для надання та направлення запитів про взаємну правову допомогу є багатосторонні і двосторонні міжнародні договори у цій сфері. Україна уклала договори про правову допомогу у кримінальних справах з близько 50 державами, крім того є учасником низки багатосторонніх міжнародних договорів та додаткових протоколів до них: Європейська конвенція про видачу правопорушників від 13.12.1957 р., Європейська конвенція про взаємну допомогу у кримінальних справах від 20.04.1959 р., Європейська конвенція про передачу провадження у кримінальних справах від 15.05.1972 р., Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом від 08.11.1990 р., Конвенція про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах (м. Мінськ) від 22.01.1993 р. тощо.

За відсутності договору, який можна застосувати, правова допомога може надаватися на підставі запиту іншої держави або на основі взаємності. У КПК

міжнародному співробітництву у сфері кримінальних проваджень присвячено Розділ IX.

Згідно зі ст. 545 КПК, уповноваженими органами у процедурах міжнародної правової допомоги є три органи державної влади, які уповноважені:

1) Генеральна прокуратура – звертатися із запитам про міжнародну правову допомогу у кримінальному провадженні під час досудового розслідування та розглядати відповідні запити іноземних компетентних органів, крім кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності НАБ;

2) НАБ – те саме щодо кримінальних правопорушень, віднесених до його підслідності;

3) МЮ – звертатися із запитам судів про міжнародну правову допомогу у кримінальних провадженнях під час судового провадження та розглядати відповідні запити судів іноземних держав.

Відкрита розгорнута статистика у сфері здійснення ГП, НАБ і МЮ функції міжнародної правової допомоги у кримінальних провадженнях майже відсутня. У найкращому випадку звіти відповідних органів містять просто цифри щодо кількості отриманих та відправлених запитів, без будь-якої розшифровки за видами злочинів, не кажучи вже про аналіз змісту самих запитів. Ті статистичні дані, що оприлюднюються у наукових або експертних дослідженнях внаслідок запитів щодо доступу до публічної інформації, є переважно неповними, тому їх аналіз є непоказовим та недостатнім для вироблення відповідних висновків та пропозицій. Втім, найбільшою проблемою слід вважати те, що навіть та поточна інформація щодо отриманих та направлених запитів щодо міжнародної правової допомоги, яка є у розпорядженні зазначених державних органів, є несистематизованою та неконсолідованою.

Так, у звіті ГП у розділі щодо міжнародної допомоги за 2016 рік зазначені такі цифри:

- надійшло звернень іноземних установ 2436, з них виконано – 2151, у т.ч. виконано запитів зі здійснення процесуальних дій – 1917, з перейняття кримінальних проваджень – 127, з екстрадиції – 107;

- надіслано звернень установ України до виконання іноземним установам 651, з них виконано 550, у т.ч. виконано запитів зі здійснення процесуальних дій – 445, з перейняття кримінальних проваджень – 7, з екстрадиції – 98.

Водночас ГП повідомила, що не обліковує та не обробляє даних за критеріями щодо кількості одержаних та надісланих запитів про міжнародну правову допомогу у зв'язку із розслідуванням кримінальних справ про корупційні правопорушення, у т.ч. щодо екстрадиції, а також у зв'язку із пошуком, арештом та конфіскацією коштів й іншого майна за межами України/в Україні. Відповідно до цього ГП не володіє консолідованою інформацією щодо сум коштів або вартості активів, повернутих до України або повернутих до іншої держави, за результатами виконання запитів про міжнародну правову допомогу у зв'язку із розслідуванням кримінальних справ про корупційні злочини.

У відповіді МЮ на наш запит про доступ до публічної інформації вказано, що впродовж 2015 року до міністерства надійшло 2 запити компетентних органів іноземних держав про видачу осіб за корупційні правопорушення, з яких один задоволено, в одному відмовлено у зв'язку з наявністю у особи громадянства України; аналогічні запити українських судів про видачу в Україну правопорушників до компетентних органів іноземних держав не надсилались. Впродовж зазначеного періоду МЮ отримано 4 запити про виконання рішень іноземних судів щодо конфіскації грошового еквіваленту вартості зняряд вчинення злочинів товарної контрабанди (на загальну суму 457397,86 литовських лит), яка на території України не є кримінально-караним діянням, у зв'язку з чим, враховуючи ч. 4 ст. 10 КК, такі запити не можуть бути задоволені; аналогічні запити про виконання рішень українських судів щодо конфіскації майна та/або коштів до іноземних держав не надсилались.

Впродовж 2016 р. до МЮ надішли 3 запити компетентних органів іноземних держав про видачу осіб за корупційні правопорушення, з яких 2 запити задоволено, та в одному відмовлено (закінчення строків давності виконання вироку). Крім того, МЮ звернулось з 2 запитами до іноземних держав про видачу правопорушників у зв'язку із вчиненням корупційних правопорушень, які наразі перебувають на розгляді компетентних органів іноземних держав. Впродовж вказаного періоду МЮ отримано один запит про розшук майна з метою виконання судового рішення іноземної держави про конфіскацію 3 515 756,4 доларів США за злочин «відмивання грошей» (опрацювання триває), аналогічні запити про виконання рішень українських судів щодо конфіскації майна та/або коштів до іноземних держав не надсилались. У зв'язку із запитами про міжнародну правову допомогу у кримінальних справах, отриманих/надісланих впродовж 2015–2016 років, інформація у МЮ щодо коштів та іншого майна, повернутих до України або до іноземної держави за результатами виконання таких запитів, наразі відсутня.

У звіті НАБ вказано, що за час діяльності цього органу до 42-х держав світу було скеровано 118 запитів про міжнародну правову допомогу у розслідуванні 29-ти корупційних кримінальних проваджень, 45 з яких виконано. Найбільше запитів було скеровано до компетентних органів таких держав, як Латвія (29), Австрія (8), Кіпр (8), Швейцарія (7), Великобританія (7). Крім того, протягом звітного періоду НАБ 6 разів зверталось до інших держав із запитами про видачу особи (екстрадицію). У свою чергу від компетентних органів іноземних держав до НАБ, починаючи з грудня 2015 р., надійшло 10 запитів про міжнародну правову допомогу, з яких 2 – зі Швейцарії, 3 – від Австрії, по одному – з Чехії, Іспанії, Великобританії, Латвії, Ліхтенштейну. Станом на 31 січня 2017 р. виконано 6 запитів¹.

В будь-якому разі, з повідомлень прес-служб та заяв керівників ГП, НАБ та МЮ випливає, що у період з 2014 р. за результатами виконання запитів про міжнародну правову допомогу у жодній резонансній кримінальній справі щодо

1 https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab_report_02_2017.pdf

корупційного злочину до України не було повернуто у повному обсязі незаконно набуті кошти та інше майно. Є сподівання, що початок діяльності новоутвореного НАВРУА стане поворотним моментом у цій сфері.

Затягування правоохоронцями процедур досудового розслідування та/або очевидна недостатність наявних доказів скоєного злочину має своїм наслідком втрату юридичних можливостей для арешту закордонних активів громадян України, які підозрюються у значному розкраданні бюджетних коштів.

Крім того, подібна ситуація, яка набула системного характеру, призводить до втрати довіри до правоохоронних органів України з боку міжнародного співтовариства.

У цьому плані показовою є тенденція, яка демонструється Радою ЄС стосовно арешту активів экс-президента України В. Януковича та наближених до нього політиків, чиновників та бізнесменів, які українською владою підозрюються у заволодінні бюджетними коштами в особливо великих розмірах. Так, первинний список осіб, активи яких підлягали арешту згідно з Рішенням Ради ЄС №208/2014 від 4 березня 2014 р.¹, складався з 18 осіб. 14 квітня 2014 р. Рішенням Ради ЄС №381/2014 список був розширений ще на 4 особи². Санкції накладаються строком на один календарний рік, однак за недоведеністю чи за непереконливістю доказів Рада ЄС кожен раз зменшує список. Так, у березні 2017 р. Рада ЄС в черговий раз продовжила до березня 2018 р. чинність арешту активів 15 осіб, виключивши з нього одну особу³. Загалом за період з 2014 р. внаслідок бездіяльності та/або низької професійної підготовки документів українськими правоохоронними органами відповідний список скоротився з 22 до 15 осіб.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ.

1. Україна в цілому адекватно виконує взяті на себе міжнародні обов'язки щодо надання взаємної правової допомоги та видачі (екстрадиції) правопорушників іншим державам.

Водночас наявна пасивність у міжнародно-правовому полі задля переслідування та повернення належних вітчизняним високопосадовцям і підприємцям активів, що отримані корупційним шляхом.

Звертає на себе увагу майже повна відсутність у органів державної влади України змістовного та систематизованого масиву даних щодо направлених запитів про надання міжнародної правової допомоги у корупційних злочинах, а також щодо результатів їх розгляду іноземними установами. Відтак, видається неможливим об'єктивно оцінити ефективність та результативність процедур

1 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:066:0001:0010:EN:PDF>

2 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:111:FULL&from=EN>

3 <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/03-ukraine-misappropriation-asset-freeze-prolonged/>; http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2017.058.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2017:058:TOC

взаємної правової допомоги у рамках досудового розслідування та судового розгляду корупційних злочинів.

2. Необхідно активізувати міжнародну співпрацю всіх уповноважених органів України у сфері розшуку та виявлення активів від корупційних злочинів, забезпечити системну співпрацю з їх повернення. Налагодити конструктивну взаємодію правоохоронних органів з новоутвореним НАВРУА. Розробити чіткі стандарти і алгоритми дій для працівників правоохоронних органів у сфері міжнародної правової допомоги у розслідуванні корупційних злочинів, а також під час здійснення заходів щодо пошуку і повернення активів, набутих корупційним шляхом.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК 1

Стан виконання антикорупційних заходів, передбачених Державною програмою щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015-2017 роки

І. ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ				
Завдання № 1. Створення інституціонального механізму формування та моніторингу реалізації державної антикорупційної політики, зокрема започаткування роботи НАЗК, сприяння активній діяльності Національної ради з питань антикорупційної політики				
№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
	д) проведення засідання НАЗК з метою прийняття передбачених Законом «Про запобігання корупції» рішень щодо обрання Голови та заступника Голови НАЗК, розподілу обов'язків між членами НАЗК, регламенту роботи НАЗК, положення про апарат НАЗК та положень про його самостійні структурні підрозділи;	Червень 2015 р.	НАЗК	Невчасно
	е) забезпечення державної реєстрації НАЗК;	Травень 2015 р.	НАЗК	Невчасно
	є) затвердження граничної чисельності працівників апарату НАЗК, у зв'язку з чим подання до КМ проекту акта щодо затвердження граничної чисельності працівників апарату НАЗК;	Червень 2015 р.	КМ, НАЗК, Мінфін	Невчасно
	– подання проекту акта КМ щодо виділення належного приміщення для НАЗК;	Червень 2015 р.	ФДМУ, Мінекономіки, КМДА, НАЗК	Невчасно
	– подання проекту акта щодо забезпечення НАЗК автомобільним транспортом;	Червень 2015 р.	НАЗК, Мінфін	Невчасно

– подання проєктів актів до КМ;	Червень 2015 р.	НАЗК, Мінфін, Мінсоцполітики, НАДС	Невчасно
и) забезпечення формування кадрового складу апарату НАЗК, необхідного для початку роботи НАЗК, зокрема затвердження посадових інструкцій працівників апарату та спеціальних умов проведення конкурсного добору на посади в апараті НАЗК;	Липень – серпень 2015 р.	НАЗК	Невчасно
і) створення офіційного веб-сайту НАЗК;	Серпень 2015 р.	НАЗК	Невчасно
ї) організація проведення тренінгів для працівників апарату НАЗК (тривалістю не менш як два-три дні);	Жовтень 2015 р.	НАЗК, Мін'юст, НАДС	Невчасно
– забезпечення проведення конкурсного відбору членів громадської ради при Агентстві;	Серпень 2015 р.	НАЗК	Невчасно
– прийняття акта КМ щодо складу громадської ради при Агентстві;	Серпень 2015 р.	КМ	Не виконано
к) оприлюднення на офіційному веб-сайті НАЗК повідомлення про початок його діяльності;	Серпень 2015 р.	НАЗК	Невчасно
л) розроблення та затвердження комунікаційної стратегії НАЗК;	Жовтень 2015 р.	НАЗК	Не виконано
м) забезпечення укладення договорів про забезпечення доступу НАЗК до інформаційних баз даних державних органів, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування;	Листопад 2015 р.	НАЗК, відповідні органи влади та ОМС	Невчасно
н) забезпечення прямого доступу НАЗК до інформаційних баз даних державних органів, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування;	Січень 2016 р.	НАЗК, відповідні ОДВ та ОМС	Невчасно
2. Забезпечення реалізації НАЗК усього комплексу функцій у сфері державної антикорупційної політики:			
а) забезпечення високого кадрового потенціалу апарату НАЗК, здатного виконувати на належному рівні свої завдання, зокрема:	Протягом 2015 року	НАЗК	Невчасно
– формування складу апарату НАЗК не менш ніж на 90 відсотків;	До 1 січня 2016 р.	НАЗК	Не виконано
– запровадження навчання для осіб, які влаштовуються на роботу в апарат НАЗК;	До 1 січня 2016 р.	НАЗК	Невчасно

№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
	– проведення тренінгів для працівників НАЗК;	Відп. до строків, визн. НАЗК	НАЗК	Невчасно
	– організація проходження стажування, навчальних візитів працівників апарату НАЗК до антикорупційних органів іноземних держав, візитів іноземних фахівців до НАЗК (перший етап – 2015 рік; другий етап – 2016 рік; третій етап – 2017 рік відповідно до програм міжнародної співпраці);	2015–2017 роки	НАЗК, МВС	Невчасно
	б) підвищення ефективності роботи уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, зокрема:	Грудень 2016 р.	НАЗК, центральні та місцеві ОВВ	
	– проведення аналізу роботи уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) та на його основі;	Червень 2016 р.	НАЗК, центральні та місцеві ОВВ	Невчасно
	– розроблення проекту акта щодо посилення їх ролі з урахуванням Закону «Про запобігання корупції»;	Серпень 2016 р.	НАЗК	Невчасно
	– затвердження методичних рекомендацій для використання в роботі уповноважених підрозділів (уповноважених осіб);	Листопад 2016 р.	НАЗК	Вчасно
	– забезпечення проведення тренінгів для працівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) не рідше ніж двічі на рік;	Відп. до строків, визн. НАЗК	НАЗК, центральні та місцеві ОВВ	Вчасно
	в) забезпечення ефективної реалізації Закону «Про запобігання корупції», зокрема:	2016 рік	НАЗК, зацікавлені державні органи	
	– утворення та забезпечення діяльності робочої групи за участю працівників апарату НАЗК, заінтересованих державних органів, громадськості, представників бізнесу з метою моніторингу реалізації Закону;	Листопад - грудень 2015 р.	НАЗК, робоча група	Невчасно
	– проведення аналізу практики застосування Закону;	Вересень 2016 р.	НАЗК, робоча група	Вчасно

	– розроблення проекту закону щодо внесення змін Закону «Про запобігання корупції» та до інших законів з метою удосконалення їх положень (у разі потреби) або інших пропозицій щодо забезпечення ефективного застосування Закону;	Грудень 2016 р.	НАЗК, робоча група	Вчасно
3.	Визначення двох представників КМ до складу Національної ради з питань антикорупційної політики.	Травень 2015 р.	КМ	Невчасно
Завдання № 2.				
Створення інструментів отримання достовірної інформації щодо кількісних та якісних показників корупції				
№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
1.	Затвердження загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції відповідно до стандартів ООН, у зв'язку з чим:	Грудень 2015 р.	КМ	
	– розроблення проекту методики оцінки рівня корупції;	Вересень 2015 р.	НАЗК	Невчасно
	– організація проведення пілотного дослідження рівня корупції відповідно до проекту методики;	Вересень - жовтень 2015 р.	НАЗК	Невчасно
	– подання доопрацьованого проекту методики до КМ;	Листопад 2015 р.	НАЗК	Не виконано
2.	Забезпечення організації щорічних досліджень стану корупції відповідно до загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції відповідно до стандартів ООН, затвердженої Кабінетом Міністрів України	Щороку протягом січня - лютого	НАЗК	Не виконано
3.	Забезпечення проведення досліджень або замовлення (відповідно до результатів відкритого відбору) проведення досліджень з проблем, пов'язаних із корупційними проявами у сферах, найбільш вражених корупцією	Щороку з урах. планів роботи НАЗК	НАЗК	Вчасно
Завдання № 3.				
Підготовка нової антикорупційної стратегії				
№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
1.	Проведення дослідження кількісних та якісних показників корупції в Україні, стану виконання Закону «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» та державної програми з її реалізації.	Червень 2017 р.	НАЗК	Термін реалізації ще не сплив

№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
2.	Розроблення проекту нової антикорупційної стратегії на основі результатів аналізу корупційних ризиків та стану виконання чинної стратегії та проведення широкого громадського обговорення проекту, забезпечити проведення його міжнародної експертизи.	Вересень 2017 р.	НАЗК	Термін реалізації ще не сплив
3.	Сприяння прийняттю ВР нової антикорупційної стратегії.	Грудень 2017 р.	НАЗК	Термін реалізації ще не сплив
Завдання № 4. Встановлення нових форм співпраці з громадськістю у формуванні та моніторингу реалізації державної антикорупційної політики				
№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
1.	Затвердження спільного з громадськістю меморандуму щодо принципів партнерства у сфері антикорупційної політики та забезпечення його виконання	Жовтень – грудень 2015 р.	НАЗК	Не виконано
II. ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ				
Завдання № 1. Створення прозорих засад фінансування проведення виборів, діяльності політичних партій				
№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
1.	Забезпечення виконання рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO) в частині встановлення обмежень і забезпечення прозорості та підзвітності фінансування політичних партій і виборчих кампаній, запровадження прямого державного фінансування діяльності політичних партій, у зв'язку з чим:			

	а) розроблення відповідного проекту закону;	Червень 2015 р.	Мін'юст, Мінфін, РП (за згодою), ЦВК (за згодою)	Вчасно
	б) забезпечення проведення міжнародної експертизи проекту закону;	Червень – липень 2015 р.	Мін'юст, МЗС	Вчасно
	в) забезпечення громадського обговорення проекту закону та його доопрацювання;	Серпень – вересень 2015 р.	Мін'юст, Мінфін, РП (за згодою)	Вчасно
	г) проведення інформаційної кампанії, спрямованої на формування широкої підтримки проекту закону серед народних депутатів України та у суспільстві;	Серпень – грудень 2015 р.	Мін'юст	Вчасно
	г) сприяння прийняттю закону ВР;	Грудень 2015 р.	Мін'юст, Мінфін	Вчасно
	д) затвердження плану заходів щодо реалізації закону із залученням представників політичних партій та громадськості, у зв'язку з чим:	Лютий 2016 р.	КМ	Вчасно
	– подання проекту плану заходів до КМ	Січень 2016 р.	Мін'юст, Мінфін, РП (за згодою)	Вчасно
Завдання № 2.				
Усунення корупційних чинників у діяльності представницьких органів влади				
№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
1.	Перегляд виборчого законодавства на основі висновків щодо його корупційності та європейських стандартів, у зв'язку з чим:			
	а) проведення антикорупційної експертизи законів, що регулюють процедури проведення виборів;	Грудень 2015 р. – червень 2016 р.	Мін'юст, НАЗК, ЦВК (за згодою)	Вчасно
	б) розроблення в разі потреби проекту закону про внесення змін до законів, що регулюють процедури проведення виборів в Україні, забезпечення його громадського обговорення, проведення міжнародної експертизи проекту та подання його до КМ;	Червень – серпень 2016 р.	Мін'юст, НАЗК, ЦВК (за згодою)	Не виконано

№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
	в) проведення інформаційної кампанії, спрямованої на формування широкої підтримки проекту закону серед народних депутатів України та у суспільстві;	Вересень – грудень 2016 р.	Мін'юст	Не виконано
	г) сприяння прийняттю закону ВР;	Вересень – грудень 2016 р.	Мін'юст	Не виконано
	г) затвердження плану заходів з реалізації закону, розробленого із залученням представників політичних партій та громадськості, у зв'язку з чим:	Березень 2017 р.	КМ	Не виконано
	– подання проекту плану до КМ	Лютий 2017 р.	Мін'юст	
Завдання № 3.				
Створення ефективних механізмів запобігання виникненню, виявлення та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності народних депутатів України та депутатів місцевих рад				
№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
1.	Забезпечення ефективного застосування законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності народних депутатів України, депутатів місцевих рад, у зв'язку з чим:	2016-2017 роки		
	а) проведення аналізу практики застосування положень щодо конфлікту інтересів, що містяться в Законі «Про запобігання корупції» та законах, які регулюють статус і порядок діяльності народних депутатів України та депутатів місцевих рад;	Травень – червень 2016 р.	НАЗК	Невчасно
	б) подання в разі потреби до КМ проекту закону щодо визначення механізму запобігання виникненню і врегулювання конфлікту інтересів у діяльності народних депутатів України та депутатів місцевих рад з урахуванням результатів аналізу та громадського обговорення;	Червень – серпень 2016 р.	НАЗК	Невчасно
	в) сприяння прийняттю закону ВР;	Вересень – грудень 2016 р.	НАЗК	Вчасно
	г) розроблення методичних рекомендацій щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності народних депутатів України та депутатів місцевих рад;	Березень 2017 р.	НАЗК	Термін реалізації ще не сплив

	г) проведення інформаційної кампанії з метою ознайомлення з новим законодавством про конфлікт інтересів для:			Термін реалізації ще не сплив
	– народних депутатів України;	Березень – червень 2017 р.	НАЗК, профільні комітети ВР	Термін реалізації ще не сплив
	– депутатів місцевих рад.	Травень – вересень 2017 р.	НАЗК, Мін'юст	Термін реалізації ще не сплив
Завдання № 4. Створення прозорих засад лобіювання				
№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
1.	Прийняття законодавства про лобіювання:			
	а) проведення аналізу практики застосування в іноземних державах законодавства про лобіювання;	Грудень 2016 р.	Мін'юст, НАЗК	Не виконано
	б) проведення дослідження щодо корупційної складової лобіювання в Україні, його найбільш небезпечних форм та поширеності таких практик;	Грудень 2016 р.	Мін'юст, НАЗК	Не виконано
	в) розроблення проекту закону про врегулювання процедур лобіювання, створення механізмів контролю та відповідальності, проведення його громадського обговорення та забезпечення проведення міжнародної експертизи;	Серпень 2017 р.	Мін'юст, НАЗК	Термін реалізації ще не сплив
	г) сприяння прийняттю закону ВР.	Грудень 2017 р.	Мін'юст, НАЗК	Термін реалізації ще не сплив
Завдання № 5. Посилення громадського контролю за прийняттям рішення виборними посадовими особами, зокрема шляхом запровадження механізму попереднього громадського обговорення суспільно важливих рішень з використанням позитивного вітчизняного досвіду на основі найкращої світової практики				
№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
1.	Прийняття законодавства щодо громадського обговорення суспільно важливих рішень (про публічні консультації);			

№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
	а) проведення аналізу практики застосування в іноземних державах законодавства щодо електронного консультування влади з громадськістю стосовно вироблення відповідної політики чи обговорення рішень, а також участі громадян за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у виробленні політики та процесі прийняття рішень;	Червень 2016 р.	Мін'юст, Міністерство, ДАЕУ	Вчасно
	б) розроблення відповідного проекту закону, забезпечення його громадського обговорення, проведення міжнародної експертизи проекту та подання його до КМ;	Червень – вересень 2016 р.	Мін'юст, Міністерство, ДАЕУ	Вчасно
	в) сприяння прийняттю закону ВР.	Грудень 2016 р.	Мін'юст, Міністерство, регіон	Не виконано
Завдання № 6. Підвищення рівня прозорості діяльності ВР та місцевих рад				
№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
1.	Підвищення рівня прозорості діяльності ВР та місцевих рад, зокрема шляхом практичної реалізації положень про забезпечення доступу громадян до засідань представницьких органів, оприлюднення інформації про діяльність комітетів ВР та місцевих рад (зокрема протоколів засідань), оприлюднення в Інтернеті інформації про народних депутатів України та депутатів місцевих рад (про їх фінансування, відраджень, помічників, їх декларації про доходи, майно, витрати і зобов'язання фінансового характеру тощо), забезпечення безперешкодного доступу до інформації про кошториси представницьких органів та звітів про їх використання. Вжиття з цією метою заходів щодо сприяння прийняттю Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення відкритості та доступу до інформації про діяльність ВР, її комітетів та народних депутатів України» (№ 1591 від 23 грудня 2014 р.), зокрема:	Серпень 2015 р.	Мін'юст	Не виконано
	а) підготовка інформаційних матеріалів з роз'ясненням положень законопроєкту;	Червень 2015 р.	Мін'юст	Вчасно

	б) проведення інформаційної кампанії щодо необхідності прийняття закону, в тому числі проведення засідань за круглим столом із запрошенням експертів з іноземних держав;	Липень – серпень 2015 р.	Мін'юст	Вчасно
Створення доброчесної публічної служби				
Завдання № 7.				
Реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування				
№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
1.	Сприяння прийняттю нової редакції законів «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та забезпечення їх реалізації, з цією метою:		КМ, НАДС, Мін'юст, Мінрегіон	
	а) подання до ВР проектів нової редакції законів «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування»;	Квітень 2015 р.	КМ	Вчасно
	б) сприяння прийняттю зазначених Законів у новій редакції та забезпечення їх реалізації;	Травень 2015 р.	НАДС, Мін'юст, Мінрегіон	Невчасно
	в) розроблення планів заходів з реалізації Законів;	Травень 2015 р.	НАДС, Мін'юст, Мінрегіон	Невчасно
	г) затвердження планів заходів з реалізації Законів.	Червень 2015 р.	КМ	Невчасно
Завдання № 8.				
Створення ефективної системи виявлення, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів				
№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
1.	Розроблення методичних рекомендацій щодо виявлення, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів	Грудень 2015 р.	НАЗК	Невчасно
2.	Створення на офіційному веб-сайті НАЗК окремого розділу з питань запобігання конфлікту інтересів з доступними інформаційними матеріалами та можливістю звернення за консультаціями з використанням засобів електронного зв'язку.	Грудень 2015 р.	НАЗК	Невчасно

№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
3.	Організація проведення на періодичній основі тренінгів для уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції щодо конфлікту інтересів.	Відп. до плану робіт, але не рідше одного разу на рік	НАЗК	Вчасно
4.	Проведення інформаційних кампаній з метою роз'яснення інституту конфлікту інтересів та пов'язаних з ним наслідків для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб.	Відп. до плану робіт, але не рідше одного разу на рік	НАЗК	Вчасно
5.	Забезпечення на основі результатів аналізу корупційних ризиків проведення моніторингу дотримання законодавства щодо конфлікту інтересів та притягнення до відповідальності осіб, винних у його порушенні, а також відшкодування шкоди, заподіяної рішеннями, прийнятими в умовах конфлікту інтересів, або діями, вчиненими в таких умовах.	2016-2017 роки	НАЗК, ЦОВВ	Термін реалізації ще не сплив
6.	Забезпечення виявлення проблем практичного застосування законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів та підготовки відповідних методичних рекомендацій або в разі потреби - пропозицій щодо внесення змін до законодавства.	2016-2017 роки	НАЗК	Термін реалізації ще не сплив
7.	Розроблення та впровадження механізму моніторингу дотримання особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, обмежень після припинення діяльності, пов'язаної із виконанням цих функцій.	2015-2016 роки	НАЗК	Вчасно
Завдання № 9. Створення ефективної системи фінансового контролю				
№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
1.	Забезпечення запровадження в тестовому режимі розділу на офіційному веб-сайті НАЗК, що дає можливість подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, шляхом її заповнення на веб-сайті НАЗК.	Липень – грудень 2015 р.	НАЗК	Невчасно

2.	Забезпечення запровадження Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та його передачі від Міністерства до НАЗК, а також оприлюднення відповідної інформації та надання доступу до неї згідно із законом.	Грудень 2015 р.	НАЗК, Міністерство	Невчасно
3.	Затвердження:			
	а) форми декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також рекомендацій щодо здійснення декларації;	Листопад 2015 р.	НАЗК, Міністерство	Невчасно
	б) порядку проведення контролю та перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;	Листопад 2015 р.	НАЗК	Невчасно
	в) порядку інформування НАЗК про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента, а також про суттєві зміни у майновому стані суб'єкта декларації;	Листопад 2015 р.	НАЗК	Невчасно
	г) порядку проведення моніторингу способу життя суб'єктів декларації;	Лютий 2016 р.	НАЗК	Невчасно
	г) методичних рекомендацій щодо виконання вимог Закону «Про запобігання корупції» в частині подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.	Червень – листопад 2015 р.	НАЗК	Невчасно
4.	Проведення інформаційної кампанії щодо нового порядку подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також забезпечення поширення методичних рекомендацій серед суб'єктів декларації, зокрема шляхом розміщення на офіційних веб-сайтах державних органів, органів влади АРК, ОМС.	Листопад – грудень 2015 р.	НАЗК, Держком-телерадіо	Невчасно
Завдання № 10. Запровадження механізмів дотримання етичних стандартів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування				
№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
1.	Затвердження загальних правил поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.	Грудень 2015 р.	НАЗК	Невчасно
2.	Підготовка методичних рекомендацій щодо розроблення галузевих кодексів чи стандартів професійної етики.	Грудень 2015 р.	НАЗК	Невчасно

Завдання № 11. Проведення перевірок на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування				
№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
1.	Розроблення проекту закону щодо регулювання порядку проведення перевірок на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.	Липень 2015 р.	Мін'юст, НАБУ	Не виконано
2.	Проведення громадського обговорення проекту закону та забезпечення проведення його міжнародної експертизи.	Вересень 2015 р.	Мін'юст, НАБУ	Не виконано
3.	Сприняття прийняття закону ВР.	Грудень 2015 р.	Мін'юст, НАБУ	Не виконано
Завдання № 12. Створення механізму захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривач)				
№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
1.	Створення на офіційному веб-сайті НАЗК розділу для повідомлень про корупцію з інформацією щодо гарантій державного захисту викривачів.	Жовтень 2015 р.	НАЗК	Невчасно
2.	Підготовка методичних рекомендацій щодо організації роботи із повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами.	Грудень 2015 р.	НАЗК	Не виконано
3.	Забезпечення можливості для внесення повідомлень про корупцію, зокрема через спеціальні телефонні лінії, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку.	Січень 2016 р.	Органи державної влади та ОМС	Невчасно
4.	Проведення постійного моніторингу виконання закону у сфері захисту викривачів, щорічного аналізу та перегляду державної політики у цій сфері.	2016 – 2017 роки	НАЗК	Термін реалізації ще не сплив
5.	Організація проведення тренінгів для уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції щодо організації роботи з повідомленнями викривачів про корупцію.	Не рідше одного разу на рік	НАЗК	Вчасно
6.	Проведення інформаційних кампаній з метою розширення практики внесення викривачами повідомлень про корупцію.	Не рідше одного разу на рік	НАЗК, НАБУ, Держкомтелерадіо	Вчасно

7.	Проведення дослідження щодо можливого заохочення внесення повідомлень про корупцію, посилення захисту викривачів та підготовка пропозиції.	Грудень 2016 р.	НАЗК, НАБУ, Держкомтеле- радіо	Вчасно
Завдання № 13. Забезпечення обізнаності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, із законодавством щодо доброчесності на публічній службі				
№	Опис заходу	Строк вико- нання	Відповідальний суб'єкт	Стан вико- нання
1.	Підготовка методичних матеріалів та організація проведення цільових тренінгів для службовців державних органів, органів влади АРК, посадових осіб місцевого самоврядування щодо вимог антикорупційного законодавства	Серпень – гру- день 2015 р.	НАЗК, НАДС	Не виконано
2.	Забезпечення організації підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфі- кації з питань, пов'язаних із запобіганням корупції, працівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування на постійній основі	2016-2017 роки відповідно до планів заходів	НАЗК, НАДС	Не виконано
3.	Подання пропозицій щодо запровадження електронної системи оцінювання рівня знання антикорупційного законодавства особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування	Грудень 2016 р.	НАЗК, НАДС, ДАЕУ	Не виконано
Запобігання корупції в діяльності органів виконавчої влади				
Завдання № 14. Впровадження системного підходу до запобігання корупції в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування на основі результатів аналізу корупційних ризиків				
№	Опис заходу	Строк вико- нання	Відповідальний суб'єкт	Стан вико- нання
1.	Запровадження виконання антикорупційних програм в органах виконавчої влади відповідно до Закону «Про запобігання корупції»: а) затвердження: – методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування і рекомендацій щодо усунення типових корупційних ризиків;			
		Листопад 2015 р.	НАЗК	Невчасно

№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
	– методичних рекомендацій щодо підготовки антикорупційних програм і типових антикорупційних програм органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;	Листопад 2015 р.	НАЗК	Невчасно
	б) забезпечення затвердження антикорупційних програм у центральних та місцевих органах виконавчої влади;	Щороку до 1 березня	НАЗК, центральні та місцеві ОВВ	Невчасно
	в) організація надання методичної допомоги, в тому числі шляхом оперативного надання роз'яснень найбільш типових проблем, що виникають під час підготовки антикорупційних програм;	Грудень 2015 р. – лютий 2016 р.	НАЗК	Невчасно
	г) проведення тренінгів для працівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) із запобігання і виявлення корупції щодо аналізу корупційних ризиків та підготовки антикорупційних програм;	Листопад – грудень 2015 р.	НАЗК	Невчасно
	г) підвищення ефективності проведення антикорупційної експертизи:			Не виконано
	– затвердження на основі результатів аналізу ефективності проведення антикорупційної експертизи нової редакції методології проведення антикорупційної експертизи та забезпечення її періодичного перегляду;	Червень 2015 р.	Мін'юст	Не виконано
	– запровадження проведення спеціального навчального курсу з питань проведення антикорупційної експертизи;	Вересень 2015 р.	Мін'юст, НАЗК	Не виконано
	д) впровадження спеціального навчального курсу з питань запобігання і протидії корупції у секторі безпеки та оборони;			
	– розроблення програми спеціального навчального курсу з питань запобігання і протидії корупції для працівників сектору безпеки та оборони;	Травень 2016 р.	НАЗК, Мініборони, НАБУ, СБУ, Апарат РНБО	Вчасно
	– підготовка навчальних матеріалів для проведення спеціального навчального курсу;	Травень – червень 2016 р.	НАЗК, Мініборони, НАБУ, СБУ, Апарат РНБО	Вчасно

	– проведення пілотного спеціального навчального курсу;	2016-2017 роки	НАЗК, Міноборони, НАБУ, СБУ, Апарат РНБО	Вчасно
	е) проведення перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції у Міноборони, Мініенергоугіллі, МОЗ, Мініприроди, Мінагрополітики, МОН;	Березень 2016 р.	НАЗК, ЦОВВ	Невчасно
	є) подання за результатами аналізу світового досвіду діяльності інституту генеральних інспекторів пропозицій щодо запровадження посад уповноважених осіб НАЗК в ЦОВВ або на державних підприємствах, діяльність яких пов'язана із високими ризиками корупції (в межах граничної чисельності працівників таких органів та підприємств).	Березень 2017 р.	НАЗК, Мін'юст	Термін реалізації ще не сплив
Завдання № 15.				
Усунення передумов вчинення корупційних правопорушень під час здійснення адміністративних процедур				
№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
1.	Сприяння прийняттю та реалізації законів про адміністративну процедуру та про адміністративний збір, у зв'язку з чим:	Жовтень 2015 р.	Мін'юст, Мінекономіки	Не виконано
	а) подання до КМ проектів законів «Про адміністративну процедуру» та «Про адміністративний збір»;	Червень 2015 р.	Мін'юст, Мінекономіки	Не виконано
	б) сприяння прийняттю ВР законів «Про адміністративну процедуру» та «Про адміністративний збір»;	Серпень 2015 р.	Мін'юст, Мінекономіки	Не виконано
	в) подання до КМ план заходів з реалізації законів «Про адміністративну процедуру» та «Про адміністративний збір»;	Серпень – вересень 2015 р.	Мін'юст, Мінекономіки	Не виконано
	г) забезпечення затвердження планів заходів з реалізації законів «Про адміністративну процедуру» та «Про адміністративний збір».	Жовтень 2015 р.	Мін'юст, Мінекономіки	Не виконано
2.	Здійснення практичних заходів щодо усунення корупційних чинників у адміністративних процедурах, зокрема забезпечення:	2015-2016 роки	КМ	
	а) розвитку інтегрованих прозорих офісів - центрів надання адміністративних послуг;	2015-2016 роки	Мінекономіки, інші центральні та місцеві ОВВ	Вчасно

№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
	б) визначення за результатами реалізації пілотних проектів доцільності передачі органам місцевого самоврядування повноважень з надання базових адміністративних послуг, зокрема щодо реєстрації місця проживання та видачі документів, що посвідчують особу, реєстрації суб'єктів господарювання та прав на нерухоме майно, реєстрації транспортних засобів та видачі посвідчень водія.	Вересень 2015 р.	Міністр, МВС, інші центральні та місцеві ОВВ	Не виконано
Завдання № 16. Посилення спроможності протидіяти корупції на державних підприємствах, у господарських товариствах (у яких державна частка перевищує 50 відсотків)				
№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
1.	Забезпечення:			
	а) затвердження антикорупційних програм та призначення уповноважених осіб на державних підприємствах, у господарських товариствах (у яких державна частка перевищує 50 відсотків) відповідно до Закону «Про запобігання корупції»;	Щороку до 1 квітня	відповідні ЦОВВ	Невчасно
	б) надання методичної допомоги у затвердженні антикорупційних програм на державних, комунальних підприємствах, у господарських товариствах (у яких державна частка перевищує 50 відсотків)	Починаючи з грудня 2015 р.	НАЗК	Невчасно
	в) проведення перевірки (під час перевірки відповідних органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування) дотримання Закону «Про запобігання корупції» в частині затвердження та виконання антикорупційних програм на державних підприємствах, у господарських товариствах (у яких державна частка перевищує 50 відсотків);	2016-2017 роки	НАЗК із залученням інших ЦОВВ	Термін реалізації ще не сплив
2.	Забезпечення запровадження в Україні стандартів та рекомендацій Організації економічної співпраці та розвитку з корпоративного управління на державних підприємствах, з цією метою:			Не виконано
	а) подання до КМ пропозицій щодо плану дій із запровадження в Україні стандартів та рекомендацій Організації економічної співпраці та розвитку з корпоративного управління на державних підприємствах;	Липень 2015 р.	Мінекономрозвитку, Мініст	Не виконано

	б) затвердження плану дій; в) забезпечення виконання плану дій;	Серпень 2015 р. Відп. до стро- ків, визн. плані заходів	КМ Мінеконом- розвитку, інші органи	Не виконано Не виконано
3.	Внесення змін до законодавства в частині поширення на посадових (службових) осіб на державних, комунальних підприємствах, у господарських товариствах (у яких державна частка перевищує 50 відсотків) вимог Закону «Про запобігання корупції» щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, фінансового контролю, з цією метою:			Не виконано
	а) проведення аналізу світового досвіду, розроблення відповідного законопроєкту та подання його до КМ;	Жовтень 2015 р.	НАЗК, Мініст	Не виконано
	б) сприяння прийняттю закону ВР	Лютий 2016 р.	НАЗК, Мініст	Не виконано
4.	Створення відкритого для публічного доступу реєстру державних підприємств, господарських товариств (у яких державна частка перевищує 50 відсотків) з інформацією про кінцевих вигодонабувачів, результати діяльності підприємств.	Грудень 2015 р.	ФДМУ	Не виконано
Запобігання корупції у сфері державних закупівель				
Завдання № 17. Усунення корупційних чинників у процедурах державних закупівель				
№	Опис заходу	Строк вико- нання	Відповідальний суб'єкт	Стан вико- нання
1.	Забезпечення доопрацювання проєкту Закону «Про внесення змін до Закону України «Про здійснення державних закупівель» (щодо удосконалення системи державних закупівель та електронних закупівель)» з урахуванням пропозицій громадськості та сприяння його прийняттю ВР.	Червень 2015 р.	Мінекономроз- витку	Невчасно
2.	Вжиття заходів щодо забезпечення реалізації Закону «Про внесення змін до Закону України «Про здійснення державних закупівель» (щодо удосконалення системи державних закупівель та електронних закупівель)» після його прийняття:			Невчасно

№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
	а) подання до КМ відповідних проектів актів КМ;	Серпень 2015 р.	Мінекономрозвитку, Мініст. АМК	Вчасно
	б) забезпечення запровадження процедури електронних державних закупівель.	Січень 2016 р.	Мінекономрозвитку	Вчасно
3.	Забезпечення моніторингу реалізації Закону «Про внесення змін до Закону України «Про здійснення державних закупівель» (щодо удосконалення системи державних закупівель та електронних закупівель)» після його прийняття із створенням робочої групи за участю громадськості та представників приватного сектору; підготовка пропозицій щодо внесення змін до законодавства чи коригування правозастосування (створення робочої групи – протягом місяця з дня набрання чинності Законом; подання звітів – один раз на півріччя з дня набрання чинності Законом).		Мінекономрозвитку	Вчасно
4.	Забезпечення здійснення короткострокових заходів, передбачених «дорожньою картою» щодо імплементації положень Директив ЄС у сфері державних закупівель.	2017 рік	Мінекономрозвитку	Термін реалізації ще не сплив
5.	Забезпечення оприлюднення договорів (змін до них) про закупівлі, зокрема інформації про виконання договорів та кінцевих вигодонабувачів юридичних осіб - учасників процедури закупівлі, у тому числі у формі відкритих даних.	Червень 2016 р.	Мінекономрозвитку	Вчасно
6.	Підготовка методичних рекомендацій щодо виявлення конфлікту інтересів та корупційних ризиків під час здійснення державних закупівель. Створення офіційного веб-сайту з розміщенням на ньому інформаційних матеріалів із зазначеної тематики та забезпечення можливості отримання консультацій у режимі реального часу через веб-сайт або електронною поштою.	Червень 2016 р.	Мінекономрозвитку, НАЗК	Невчасно
7.	Проведення тренінгів для осіб, відповідальних за здійснення державних закупівель, працівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції щодо виявлення конфлікту інтересів та корупційних ризиків під час здійснення державних закупівель	Липень – грудень 2015 р., надалі – щороку	Мінекономрозвитку, НАЗК	Невчасно

8.	Проведення тренінгів для детективів Національного антикорупційного бюро, слідчих МВС, прокурорів, суддів щодо особливостей виявлення, розслідування та судового розгляду справ стосовно зловживань у сфері державних закупівель.	Липень – грудень 2015 р., надалі – щороку	НАЗК, Мінекономізвиту, НАБУ, ГПУ, СБУ, Національна школа суддів	Невчасно
Запобігання корупції у судовій системі та органах кримінальної юстиції				
Завдання № 18. Усунення корупції у судовій системі та органах кримінальної юстиції				
№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
1.	Забезпечення розроблення, прийняття та реалізації стратегії реформування сектору юстиції до 2019 року за сприяння проекту «Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні», який реалізується за фінансової підтримки ЄС, у зв'язку з цим: а) підготовка проекту стратегії реформування сектору юстиції до 2019 року, який передбачатиме узгоджений комплекс заходів з реформування судової системи, органів прокуратури та інших органів кримінальної юстиції, зокрема МВС, покращення доступу до правосуддя; б) подання проекту стратегії Президентові України та забезпечення його громадського обговорення; в) підготовка проекту державної програми з реалізації стратегії реформування сектору юстиції до 2019 року та подання його до КМ.			
		Травень – червень 2015 р.	Мін'юст	Вчасно
		Червень – липень 2015 р.	Мін'юст	Вчасно
		Протягом 2 місяців після схвалення стратегії	Мін'юст	Вчасно
2.	Організація навчання суддів та працівників апарату судів з питань дотримання вимог антикорупційного законодавства на періодичній основі.	Починаючи з липня 2015 р.	Національна школа суддів, НАЗК	Не виконано
3.	Забезпечення проведення дослідження щодо дотримання суддями антикорупційного законодавства, основних корупційних ризиків у всіх формах судочинства.	Червень 2017 р.	НАЗК, Рада суддів України	Термін реалізації ще не сплив

Запобігання корупції у приватному секторі				
Завдання № 19. Імплементація стратегії подолання корупції у приватному секторі				
№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
1.	Затвердження типової антикорупційної програми юридичної особи та методичних рекомендацій щодо запобігання корупції у приватному секторі.	Січень 2016 р.	НАЗК	Не виконано
2.	Створення спільної робочої групи з представників НАЗК та представників бізнесу з метою здійснення співпраці та спільне вжиття заходів щодо:	Жовтень 2015 р.	НАЗК, бізнес-омбудсмен	Невчасно
	а) проведення кампанії, спрямованої на інформування представників бізнесу про вимоги нового Закону «Про запобігання корупції»;	Листопад – грудень 2015 р.	НАЗК, бізнес-омбудсмен	Невчасно
	б) підготовки пропозицій до стратегії, яка матиме на меті імплементацію антикорупційних стандартів приватним сектором;	Грудень 2015 р. – березень 2016 р.	НАЗК, бізнес-омбудсмен	Невчасно
	в) поширення інформації про антикорупційне законодавство, практику його застосування (відповідно до плану, але не рідше одного разу на місяць);	Кожен місяць	НАЗК	Невчасно
	г) створення спеціальних програм, спрямованих на забезпечення доступу підприємців до необхідної інформації, зокрема про адміністративні процедури, права і обов'язки підприємців, формування «нульової толерантності» до корупції, заохочення інформування про факти корупції.	Березень – липень 2016 р.	НАЗК, бізнес-омбудсмен	Невчасно
3.	Забезпечення проведення тренінгів для уповноважених з антикорупційних програм осіб.	Не менш як двічі на рік	НАЗК, бізнес-омбудсмен, Мінекономрозвитку	Не виконано
4.	Подання пропозицій щодо застосування «пактів доброчесності», зокрема в інфраструктурних проєктах або інших проєктах, що передбачають значні бюджетні витрати, шляхом формування трестороннього (уряд, бізнес, громадськість) механізму контролю за плануванням та реалізацією таких проєктів, цільового та ефективного витрачання відповідних коштів.	Травень 2016 р.	НАЗК, Мінекономрозвитку, бізнес-омбудсмен	Не виконано

5.	Забезпечення проведення моніторингу реалізації Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів»; подання пропозицій щодо удосконалення законодавства у цій сфері.	Березень 2016 р.	НАЗК, Мініст, Держфінмоніторинг	Не виконано
Забезпечення доступу до суспільно важливої інформації				
Завдання № 20.				
Зменшення можливостей для корупції шляхом підвищення прозорості прийняття рішень та надання доступу до інформації				
№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
1.	Запровадження в Україні стандартів відкритих даних (визначення переліку наборів даних, придатних для подальшої автоматизованої обробки, в тому числі стосовно суспільно важливої інформації (інформація про державні закупівлі, декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, дані Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, Єдиного реєстру об'єктів державної власності, Державного реєстру телерадіоорганізацій тощо) та їх оприлюднення органами влади):			
	а) сприяння прийняттю ВР закону щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних (реєстраційний номер 2171 від 19 лютого 2015 р.);	Грудень 2015 р.	Мініст, Мінірегіон, ДАЕУ, Держкомтелерадіо, Держстат, Держспецзв'язку	Вчасно
	б) подання до КМ проекту акта, що визначатиме засади оприлюднення в Інтернеті урядових відкритих даних (протягом трьох місяців після прийняття закону щодо доступу до інформації у формі відкритих даних);	9 липня 2015 р.	Мінірегіон, ДАЕУ, Держкомтелерадіо, Держстат, Держспецзв'язку	Вчасно

№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
	в) створення єдиного державного веб-порталу відкритих даних та забезпечення його функціонування (протягом дев'яти місяців після прийняття закону щодо доступу до інформації у формі відкритих даних).	9 січня 2016 р.	Мінрегіон, ДАЕУ, Держкомтелерадіо, Держстат, Держспецзв'язку	Вчасно
2.	Вжиття заходів щодо реалізації Закону «Про відкритість використання публічних коштів», зокрема забезпечення:			
	а) затвердження порядку адміністрування єдиного веб-порталу використання публічних коштів та визначення суб'єкта, уповноваженого адмініструвати єдиний веб-портал використання публічних коштів, у зв'язку з чим подання проекту акта до КМ;	Серпень 2015 р.	Мінфін, Мінрегіон, ДАЕУ, Мінфін, Мінсоцполітики, Мін'юст	Вчасно
	б) створення та функціонування єдиного державного веб-порталу використання публічних коштів.	Березень 2016 р.	має бути визначений КМ	Вчасно
3.	Вивчення питання підвищення прозорості діяльності КМ, зокрема шляхом попереднього оприлюднення проектів рішень КМ та подання пропозицій за результатами вивчення питання.	Червень 2015 р.	Мін'юст	Не виконано
4.	Проведення аналізу доступності публічних реєстрів, які містять суспільно важливу інформацію, подання пропозицій щодо розкриття даних, які містяться в таких реєстрах, з урахуванням вимог законодавства про захист персональних даних, спрощення доступу (у тому числі шляхом здешевлення).	Березень 2016 р.	ЦОВВ	Не виконано
5.	Подання до КМ проекту закону про прозорість видобувних галузей, яким передбачити порядок розкриття інформації про внесення платежів до державного і місцевого бюджетів суб'єктами господарювання, що мають право на видобуток корисних копалин або використання природних ресурсів і доходів, пов'язаних з розробкою національних природних ресурсів, які отримує держава, а також надання іншої інформації для підготовки щорічних звітів відповідно до вимог Стандарту Ініціативи прозорості видобувних галузей (ЕГП).	15 листопада 2015 р.	Мінергоугілля, Мінприроди, Мінфін, Мінекономрозвитку	Не виконано
6.	Забезпечення участі України у міжнародних ініціативах прозорості та імплементації стандартів міжнародних ініціатив, зокрема:			

	а) щорічна підготовка та оприлюднення звіту про платежі компаній та доходи держави від видобувних галузей відповідно до Стандарту Ініціативи прозорості видобувних галузей (ЕІП);	Щороку (починаючи з 2015 р.) в жовтні	Мінерго-вугілля, Мінприроди, Мінфін, Мінекономірозвитку	Не виконано
	б) імплементація Стандарту Ініціативи прозорості видобувних галузей (ЕІП);	2016 рік	Мінерго-вугілля, Мінприроди, Мінфін, Мінекономірозвитку	Не виконано
	в) реалізація проєктів у рамках Програми Ініціативи із прозорості у будівельній галузі (CoST);	Відповідно до вст. строків	Укравтодор	Не виконано
	г) подання до КМ пропозицій щодо розширення участі України в Ініціативі із прозорості у будівельній галузі (CoST).	Червень 2015 р.	Мінінфраструктури, ЦОВВ	Не виконано
7.	Проведення аналізу практики застосування Закону «Про доступ до публічної інформації», підготовка пропозицій щодо внесення змін до законодавства, зокрема з урахуванням необхідності утворення (визначення) незалежного органу щодо нагляду за дотриманням положень Закону.	Травень – листопад 2015 р.	Мін'юст, омбудсмен, ВАСУ	Не виконано
ІІІ. ПОКАРАННЯ ЗА КОРУПЦІЮ				
Завдання № 1.				
Удосконалення законодавства щодо виявлення, розслідування корупційних злочинів та конфіскації злочинних активів				
№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
1.	Забезпечення внесення змін до законодавства щодо удосконалення режиму спеціальної конфіскації, зокрема імплементації Директиви ЄС від 3 квітня 2014 р. 2014/42/EU про арешт та конфіскацію предметів злочинної діяльності та доходів від неї в ЄС, усунення суперечностей у КК України щодо застосування спеціальної конфіскації, повернення в Україну активів, які є предметом злочинної діяльності або набуті внаслідок такої діяльності.			

№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
	а) подання проекту закону до КМ;	Вересень 2015 р.	Мін'юст, НАЗК, НАБУ	Вчасно
	б) сприяння прийняттю закону ВР, зокрема проведення засідання за круглим столом з членами профільного комітету ВР;	Грудень 2015 р.	Мін'юст, НАЗК, НАБУ	Вчасно
	в) забезпечення розроблення методичних матеріалів щодо розшуку, арешту, конфіскації доходів від корупційних злочинів, їх повернення в Україну, здійснення міжнародної співпраці із зазначених питань;	Лютий 2016 р.	Мін'юст, НАБУ, ГПУ	Не виконано
	г) забезпечення проведення для працівників органів системи кримінальної юстиції спеціальних тренінгів з питань ефективного розшуку, арешту, конфіскації доходів від корупційних злочинів, їх повернення в Україну, здійснення міжнародної співпраці.	Березень 2016 р.	Мін'юст, НАБУ, ГПУ, Національна школа суддів	Вчасно
2.	Прийняття нових правил здійснення ефективного управління коштами та майном, на які накладено арешт у кримінальному провадженні:			
	а) подання проекту закону до КМ;	Жовтень 2015 р.	Мінекономіки, Мін'юст, НАЗК, МВС, Мінфін, НАБУ	Вчасно
	б) сприяння прийняттю закону ВР;	Грудень 2015 р.	Мінекономіки, Мін'юст, НАЗК, МВС, Мінфін, НАБУ	Вчасно
	в) подання проекту плану заходів з реалізації закону до КМ (протягом 3 місяців після прийняття Закону).	До 10 лютого 2016 р.	Мінекономіки, Мін'юст, НАЗК, МВС, Мінфін, НАБУ	Вчасно
3.	Створення ДБР як органу, що здійснює заходи у сфері протидії корупції (крім тих, що належать до компетенції НАБУ), у сфері протидії організованих злочинності та має право ведення досудових розслідувань злочинів у зазначених сферах, а також право досудового розслідування особливо тяжких злочинів та злочинів, вчинених працівниками органів правопорядку);			Не виконано

	а) спрявання прийняття ВР Закону «Про Державне бюро розслідувань» (№ 2114 від 12 лютого 2015 р.);	Червень 2015 р.	Мін'юст, МВС	Невчасно
	б) подання до КМ плану заходів з реалізації Закону «Про Державне бюро розслідувань» та створення відповідної міжвідомчої робочої групи (протягом 3 місяців з дня набрання чинності Законом);	До 29 травня 2016 р.	Мін'юст, МВС, Мінфін	Невчасно
	в) забезпечення виконання плану заходів з реалізації Закону «Про Державне бюро розслідувань» та створення ДБР.	Відп. до строків, визн. у плані заходів	КМ, міжвідомча робоча група	Невчасно
4.	Забезпечення ефективного виконання вимог законодавства щодо застосування до юридичних осіб заходів кримінально-правового характеру:			
	а) проведення аналізу практики застосування положень КК і КПК України;	Липень – вересень 2015 р.	Мін'юст, НАЗК, НАБУ, ГПУ	Не виконано
	б) підготовка пропозицій щодо удосконалення законодавства та практики його застосування відповідно до міжнародних стандартів;	Вересень – листопад 2015 р.	Мін'юст, НАЗК, НАБУ, ГПУ	Не виконано
	в) забезпечення розроблення методичних матеріалів щодо застосування заходів кримінально-правового характеру до юридичних осіб;	Листопад – грудень 2015 р.	Мін'юст, НАЗК, НАБУ, ГПУ	Не виконано
	г) проведення тренінгів для працівників правоохоронних органів та суддів, а також представників бізнесу щодо застосування заходів кримінально-правового характеру до юридичних осіб.	Грудень 2015 р. – вересень 2017 р.	НАЗК, Мін'юст, НАБУ, ГПУ, Національна школа суддів	Не виконано
5.	Проведення аналізу законодавства України та практики його застосування в частині відповідності Конвенції Організації економічної співпраці та розвитку про боротьбу з хабарництвом іноземних посадових осіб у міжнародних комерційних операціях та стандартам Робочої групи Організації економічної співпраці та розвитку з боротьби з хабарництвом в міжнародних комерційних операціях.	Червень 2016 р.	НАЗК, Мін'юст, НАБУ, ГПУ	Не виконано
6.	Опрацювання за результатами аналізу питання щодо приєднання України до Конвенції Організації економічної співпраці та розвитку про боротьбу з хабарництвом іноземних посадових осіб у міжнародних комерційних операціях та Робочої групи Організації економічної співпраці та розвитку з боротьби з хабарництвом в міжнародних комерційних операціях.	Грудень 2016 р.	НАЗК, Мін'юст, НАБУ, ГПУ	Вчасно

7.	Проведення дослідження щодо корупційних чинників під час застосування КК і КПК України, проведення їх антикорупційної експертизи. Підготовка за результатами дослідження звіту з пропозиціями та проектів відповідних нормативно-правових актів.	2016 рік	НАЗК, Мін'юст, НАБУ, ГПУ	Не виконано
Завдання № 2.				
Удосконалення обліку фізичних та юридичних осіб, притягнутих до відповідальності за корупційні правопорушення				
№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
1.	Забезпечення внесення змін до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, з метою обліку юридичних осіб та забезпечення передачі функцій з його ведення від Мін'юсту до НАЗК	Грудень 2015 р. – січень 2016 р.	НАЗК, Мін'юст	Не виконано
IV. ФОРМУВАННЯ НЕГАТИВНОГО СТАВЛЕННЯ ДО КОРУПЦІЇ				
Завдання № 1.				
Зміна суспільних уявлень про корупцію				
№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
1.	Проведення у 2015, 2016 і 2017 роках опитування населення з метою виявлення динаміки у сприйнятті корупції	Щороку в березні	2015 р. – Мін'юст, надалі – НАЗК	Не виконано
2.	Прийняття у співпраці з інститутами громадянського суспільства плану заходів щодо комплексного розв'язання проблеми толерантного ставлення населення до корупції, орієнтованого на різні соціальні та вікові групи	Липень – грудень 2015 р.	НАЗК	Не виконано
3.	Забезпечення:			
	а) регулярного проведення інформаційних кампаній, спрямованих на формування у населення несприйняття корупції як способу розв'язання проблеми;	Відп. до затв. плану роботи	НАЗК	Не виконано
	б) проведення комплексу заходів, спрямованих на підвищення рівня правової свідомості населення, зокрема в частині обізнаності громадян щодо своїх прав і свобод, механізму їх реалізації та правових способів захисту;	Відп. до затв. плану роботи	Мін'юст	Не виконано

в) роз'яснення найбільш важливих антикорупційних заходів, що здійснюються в державі, положень законодавства про запобігання та протидію корупції, зокрема в частині визначення видів та форм корупційної поведінки, щодо моделей правильної поведінки в ситуаціях з можливими корупційними ризиками;	Відп. до затв. плану роботи	НАЗК, Мін'юст, Держкомтелерадіо, НАБУ	Не виконано
г) проведення заходів, спрямованих на заохочення повідомлення спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції про факти вчинення корупційних правопорушень.	Щороку	НАЗК, НАБУ	Не виконано
4. Сприяння запровадженню в загальноосвітніх навчальних закладах вивчення питань, пов'язаних з корупцією, її безпекою та відповідальністю за корупцію, а також проведення тренінгів з питань антикорупційного законодавства для працівників таких закладів:			
а) проведення дослідження з метою визначення, з якого віку і в якому обсязі доцільно включати в навчальні програми в загальноосвітніх навчальних закладах надання інформації щодо корупції;	Травень – грудень 2015 р.	МОН, Мін'юст, НАЗК	Не виконано
б) підготовка методичних матеріалів для проведення тренінгів для працівників загальноосвітніх навчальних закладів;	Лютий 2016 р.	МОН, Мін'юст, НАЗК	Не виконано
в) проведення для працівників загальноосвітніх навчальних закладів тренінгів з питань антикорупційного законодавства;	Лютий – травень 2016 р.	МОН, Мін'юст, НАЗК	Не виконано
г) запровадження вивчення в загальноосвітніх навчальних закладах антикорупційного законодавства.	3 вересня 2016 р.	МОН	Не виконано

ДОДАТОК 2

Інформація про стан виконання антикорупційних заходів, передбачених Угодою про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України восьмого скликання «ЄВРОПЕЙСЬКА УКРАЇНА»¹

№	Опис заходу	Строк виконання	Стан виконання
1.	Забезпечення діяльності НАБУ з січня 2015 року, зокрема: – проведення відкритого конкурсного відбору на посаду директора згідно із Законом «Про Національне антикорупційне бюро України»; – встановлення оплати праці директора та працівників НАБУ на рівні, що забезпечить незалежність їхньої діяльності; – передбачення у Державному бюджеті України на 2015 рік видатків, необхідних для утворення та ефективної діяльності НАБУ; – запровадження механізмів стимулювання співпраці громадян із слідством, що проводиться НАБУ; – невідкладне внесення змін до Закону «Про Національне антикорупційне бюро України», зокрема, з метою конкретизації кваліфікаційних вимог до працівників, процедури проведення конкурсу на зайняття посад, підстав для припинення до дисциплінарної відповідальності, обмеження щодо прийняття на роботу в НАБУ осіб, які протягом останніх 5 років працювали в антикорупційних департаментах СБУ, МВС України, ГПУ, визначення розміру оплати праці працівників; – внесення змін до нового Закону «Про прокуратуру» щодо прокурорів, які відряджаються до НАБУ; визначення порядку взаємодії НАБУ з іншими державними органами, зокрема з Державною службою фінансового моніторингу України.	І квартал 2015 року	Виконано нечасно Виконано нечасно Виконано Виконано Виконано Виконано

1 У діючій Коаліційній угоді не уточнюється, які саме суб'єкти відповідають за реалізацію того чи іншого заходу. Відтак, щоб його визначити в кожному конкретному випадку, слід визначати суб'єкта (суб'єктів), до компетенції якого (яких) належить відповідне повноваження.

2.	Утворення НАЗК, зокрема: – забезпечення проведення відкритого конкурсного відбору на посади членів НАЗК згідно із Законом «Про запобігання корупції»; – передбачення у Державному бюджеті України на 2015 рік видатків, необхідних для утворення та ефективної діяльності НАЗК, у тому числі на створення електронної системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; – запровадження проведення щорічного зовнішнього антикорупційного аудиту органів державної влади.	II квартал 2015 року	Не виконано
			Виконано невчасно
			Не виконано
			Не виконано
3.	Запровадження процедури перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зокрема: – прийняття закону «Про порядок проведення перевірки на доброчесність» та необхідних підзаконних актів; – зниження мінімальної межі декларування видатків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.	II квартал 2015 року	Не виконано
			Не виконано
			Не актуально
			Не виконано
4.	Ліквідація корупційних схем у державному секторі.	Постійно	Не виконано
5.	Внесення до законодавства України комплексних змін з метою забезпечення прозорості фінансування партій та виборчих кампаній згідно з рекомендаціями Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO).	II квартал 2015 року	Виконано
6.	Внесення змін до законодавчих актів України з метою запровадження стандартів «відкритих даних», що передбачають обов'язкове оприлюднення органами влади наборів даних, придатних для подальшої автоматизованої обробки, зокрема стосовно суспільно важливої інформації*	II квартал 2016 року	Виконано
7.	Внесення змін до Закону України «Про Державний земельний кадастр» з метою забезпечення через мережу Інтернет вільного доступу до інформації про земельні ділянки, у тому числі про володіліців прав на них.	I квартал 2015 року	Виконано невчасно
8.	Забезпечення виконання положення законодавства щодо доступу через мережу Інтернет до інформації про об'єкти прав на нерухомість та кінцевих бенефіціарних власників (контролерів) юридичних осіб.		Виконано невчасно
			Не виконано
			Не виконано
			Виконано
9.	Внесення змін до законодавчих актів України щодо утворення (визначення) незалежного органу державного нагляду у сфері забезпечення права на доступ до публічної інформації.	I квартал 2015 року	Не виконано
			Виконано

* Інформації про державні закупівлі, декларацій про майно і доходи осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, даних Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, Єдиного реєстру об'єктів державної власності, Державного реєстру телерадіоорганізацій тощо.

ДОДАТОК 3

Інформація про стан виконання антикорупційних заходів, передбачених Програмою діяльності Уряду, схваленою Парламентом 14 квітня 2016 року¹

№	Опис заходу	Стан виконання
1.	Запровадження ефективної системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.	Виконано
2.	Запровадження моніторингу доходів та витрат осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.	Виконано
3.	Запобігання конфлікту інтересів в діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.	Виконано
4.	Забезпечення діяльності НАЗК та НАБУ.	Виконано
5.	Забезпечення прозорості державних реєстрів та баз даних.	Виконано
6.	Забезпечення фінансування політичних партій та виборчих кампаній.	Виконано
7.	Забезпечення розкриття інформації про кінцевих бенефіціарів.	Виконано
8.	Забезпечення ефективного контролю за дотриманням вимог законодавства про доступ до публічної інформації.	Не виконано
9.	Подальше скорочення кількості адміністративних послуг.	Не виконано
10.	Запровадження електронних технологій, сервісів відкритих даних для мінімізації необхідності звернення громадян до державних органів.	Виконано
11.	Удосконалення та регламентація адміністративних процедур з належним захистом прав громадян.	Не виконано
12.	Підвищення ефективності роботи антикорупційних підрозділів, створених в ОДВ та ОМС.	Не виконано
13.	Вдосконалення механізму антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів.	Не виконано
14.	Запровадження на парламентських виборах пропорційної виборчої системи з відкритими списками.	Не виконано
15.	Забезпечення ефективної діяльності ДБР (складова реформи системи органів правопорядку).	Не виконано

1. Нажаль, у Програмі діяльності Уряду, схваленій Парламентом 14 квітня 2016 року, не визначено ні суб'єктів, відповідальних за реалізацію антикорупційних заходів, ні кінцевих термінів їх реалізації. Відтак, поки Уряд функціонує, встановити факт порушення ним своїх обіцянок не можна «в принципі». Тому у наведеній нижче таблиці просто констатується факт виконання чи невиконання того чи іншого заходу.

ДОДАТОК 4

Інформація про стан виконання антикорупційних заходів, передбачених Планом пріоритетних дій Уряду на 2016 рік, затвердженим Урядом 27 травня 2016 року

Завдання № 1. Утворення та забезпечення ефективного функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції				
№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
1.	Матеріально-технічне забезпечення роботи НАЗК.	II квартал	Мінфін, НАЗК	Виконано
2.	Формування апарату НАЗК, необхідного для виконання його функцій.	II квартал	НАЗК	Виконано
3.	Забезпечення доступу НАЗК до інформаційних баз даних державних органів, органів влади АРК, ОМС.	III квартал	НАЗК, Адм. Держспецзв'язку (за участю відп. держ. органів)	Не виконано
4.	Затвердження та оприлюднення нової форми подання декларацій особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в електронному вигляді.	II квартал	НАЗК, Адм. Держспецзв'язку	Виконано
5.	Створення та забезпечення функціонування системи контролю за встановленням обмежень і забезпечення прозорості та підзвітності фінансування політичних партій і виборчих кампаній, запровадження прямого державного фінансування діяльності політичних партій.	III квартал	НАЗК	Виконано
Завдання № 2. Створення та забезпечення ефективного механізму виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів				
№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
1.	Проведення конкурсу з обрання Голови НАВРУА.	III квартал	Комісія з відб. Голови НАВРУА, Секретаріат КМ	Виконано

№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
2.	Формування штату, необхідного для ефективного виконання функцій НАВРУА.	III квартал	НАВРУА	Не виконано
3.	Створення та забезпечення функціонування Єдиного державного реєстру активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні.	IV квартал	НАВРУА	Не виконано
Завдання № 3.				
Створення та забезпечення ефективного функціонування Державного бюро розслідувань				
№	Опис заходу	Строк виконання	Відповідальний суб'єкт	Стан виконання
1.	Проведення конкурсу з обрання Директора ДБР та його заступників.	III квартал	Конкурсна комісія	Не виконано
2.	Формування штату, необхідного для ефективного виконання функцій ДБР.	IV квартал	ДБР	Не виконано
3.	Розроблення та подання КМ проектів НПА, необхідних для початку діяльності ДБР.	III квартал	Мін'юст, МВС, за участю НАБУ та ГПУ	Не виконано

ДОДАТОК 5

**Інформація про закони, які мали бути прийняті Парламентом
на виконання антикорупційних положень ключових програмних документів**

№	Зміст закону	Програмний документ	Стан виконання	Примітка
1.	Закон, яким буде утворено спеціально уповноважений орган з питань виявлення та розслідування корупційних злочинів.	Розділ 4 Антикор. стратегії.	Виконано	14 жовтня 2014 року прийнято Закон «Про Національне антикорупційне бюро України».
2.	Закон, яким будуть визначені засади організації та діяльності спеціально уповноваженого органу, відповідального за здійснення комплексу заходів з формування та реалізації антикорупційної політики.	Розділ 6 Антикор. стратегії.	Виконано	У Законі «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року визначено засади організації та діяльності такого спеціально уповноваженого органу (НАЗК).
3.	Закон «Про Державне бюро розслідувань» (№ 2114 від 12 лютого 2015 р.).	Завдання № 1 розділу III Держ. програми.	Виконано	12 листопада 2015 року прийнято Закон «Про Державне бюро розслідувань».
4.	Закон, яким буде врегульоване питання управління корпоративними правами та іншим майном, на яке накладено арешт, з метою збереження його вартості, а також утворення спеціалізованого підрозділу (органу), уповноваженого на розшук майна, яке може бути конфісковано.	Розділ 6 Антикор. стратегії; завд. № 1 розділу III Держ. програми	Виконано	10 листопада 2015 року прийнято Закон «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів».
5.	Закон «Про внесення змін до Закону України «Про здійснення державних закупівель» (щодо удосконалення системи державних закупівель та електронних закупівель)».	Розділи 2 Антикор. стратегії; завд. № 17 розділу II Держ. програми.	Виконано	25 грудня 2015 року Парламентом прийнято Закон «Про публічні закупівлі», яким суттєво удосконалено систему публічних закупівель в Україні.

№	Зміст закону	Програмний документ	Стан виконання	Примітка
6.	Закон, спрямований на виконання рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO) у частині встановлення обмежень і забезпечення прозорості та підзвітності фінансування політичних партій і виборчих кампаній.	Розділи 2, 6 Антикор. стратегії; завд. 1 розділу II Держ. програми.	Виконано	Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 8 жовтня 2015 року.
7.	Закон, яким буде запроваджено на парламентських виборах пропорційну виборчу систему з відкритими списками.	Розділ IV Програми діяльності Уряду від 14 квітня 2016 року.	НЕ виконано	Наразі в Парламенті зареєстровано низку законопроектів, які стосуються реформування парламентських виборів ¹ .
8.	Закон, яким будуть створені правові засади лобювання, механізми контролю та відповідальності.	Розділи 2, 6 Антикор. стратегії; завд. № 4 розділу II Держ. програми.	НЕ виконано	Наразі у Парламенті зареєстровано проект Закону «Про лобізм» за № 5155 від 20 вересня 2016 р., а також проект Закону «Про лобіювання» за № 5144-1 від 5 жовтня 2016 р.
9.	Закон, який забезпечить реформування державної служби відповідно до рекомендацій SIGMA: 1) новий Закон «Про державну службу»; 2) новий Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування».	Розділ 6 Антикор. стратегії; завд. № 7 розділу II Держ. програми.	Виконано	10 грудня 2015 року прийнято Закон «Про державну службу» (набрав чинності 1 травня 2016 року). 9 лютого 2017 року прийнято Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування».
10.	Закони, якими буде посилено громадський контроль за ухваленням рішень виборними посадовими особами, зокрема через механізм попереднього громадського обговорення суспільно важливих рішень: 1) Закон «Про публічні консультації»; 2) Закон «Про адміністративну процедуру».	Розділ 6 Антикор. стратегії; завд. № 5 та № 15 розділу II Держ. програми.	НЕ виконано	Робочою групою при Мініюсті України розроблено проект Закону «Про публічні консультації», але в Парламент його ще не внесено. Поки що Мініюст пасивний у питанні розробки та внесення в Парламент проекту Закону «Про адміністративну процедуру».

11.	Закон щодо врегулювання питання оплати адміністративних послуг (Закон «Про адміністративний збір»).	Розділи 2 Антикор. стратегії; завдання № 15 розділу II Держ. програми.	НЕ виконано	У пп. 11 п. 23 Плану заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки визначено обов'язок до кінця I кварталу 2017 року розробити ² , схвалити (Уряд) та внести на розгляд Парламенту такий законопроект.
12.	Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення відкритості та доступу до інформації про діяльність ВР, її комітетів та народних депутатів України» (№ 1591 від 23 грудня 2014 р.).	Завд. № 6 розділу II Держ. програми	НЕ виконано	11 травня 2016 року цей законопроект було передано на повторне друге читання (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53089).
13.	Внесення змін до законодавчих актів України щодо утворення (визначення) незалежного органу державного нагляду у сфері забезпечення права на доступ до публічної інформації.	П. 8 Коаліц. угоди.	НЕ виконано	Закон не прийнято. Відповідальних суб'єктів у Коаліційній угоді не визначено.
14.	Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних» (№ 2171 від 19 лютого 2015 р.).	Завд. № 7 розділу II Держ. програми; п. 6 Коаліц. угоди.	Виконано	9 квітня 2015 року прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних».
15.	Закон про проведення перевірок публічних службовців на добросовісність, у якому передбачити правила та порядок проведення таких перевірок, гарантії законності та контролю, наслідки проведення (заохочення або притягнення до дисциплінарної відповідальності), а також те, що такі перевірки не є негласними слідчими діями, їх результати не можуть використовуватися у кримінальному процесі як засоби доказування, за їх результатами кримінальне провадження не відкривається.	Розділи 2, 6 Антикор. стратегії; завд. № 11 розділу II Держ. програми; п. 3 Коаліц. угоди.	НЕ виконано	За розробку цього законопроекту відповідальні Мініст. юст та НАБУ.

№	Зміст закону	Програмний документ	Стан виконання	Примітка
16.	Закон, яким буде внесено зміни до законодавства щодо удосконалення режиму спеціальної конфіскації, зокрема імплементації Директиви ЄС від 3 квітня 2014 р. 2014/42/EU про арешт та конфіскацію предметів злочинної діяльності та доходів від неї в ЄС, усунення суперечностей у КК України щодо застосування спеціальної конфіскації, повернення в Україну активів, які є предметом злочинної діяльності або набуті внаслідок такої діяльності.	Завд. № 1 розділу III Держ. програми.	Виконано (форм.)	У 2015–2016 роках було прийнято два закони ³ , які, начебто, удосконалили режим спеціальної конфіскації та порядок повернення злочинних активів. Наразі цей інститут знаходиться у жахливому (півнеченному реформаторами) стані.
17.	Закон, яким будуть внесені зміни до КК України в частині визначення поняття та переліку корупційних злочинів; усунення можливості для осіб, які вчинили корупційні злочини, бути звільненими від відповідальності та покарання (зокрема з передачею на поруки, у зв'язку з дієвим каяттям, випробуванням).	Розділи 4 та 6 Антикор. стратегії.	Виконано	Ці проблеми було вирішено із прийняттям Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» (підпункти «а» – «з» п. 1 ч. 2 Прикінцевих положень).
18.	Закон, яким положення ст. 368-2 КК України будуть приведені у відповідність до приписів ст. 20 Конвенції ООН проти корупції.	Розділ 6 Антикор. стратегії.	Виконано	На вирішення цієї проблеми були спрямовані положення двох законів: 1) «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року (пп. «й» п. 1 ч. 2 Прикінцевих положень); 2) «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» від 12 лютого 2015 року (п. 4 ч. 2 розділу I).

19.	Закон, яким буде створено можливість здійснення досудового розслідування та судового провадження, а також стягнення у дохід держави (конфіскацію) майна, набутого внаслідок злочинної діяльності, у разі якщо підозрюваний (обвинувачений) ухиляється від слідства чи суду.	Розділи 4 та 6 Антикор. стратегії.	Виконано	7 жовтня 2014 року прийнято Закон «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо невідворотності покарання за окремі злочини проти основ національної безпеки, громадської безпеки та корупційні злочини», який спрямований на вирішення цієї проблеми (ч. 2 розділу I).
20.	Запровадження цивільно-правових механізмів позбавлення незаконно набутого майна.	Розділ 6 Антикор. стратегії.	НЕ виконано	Протягом 2014-2016 років у ВР було зареєстровано низку законопроектів (з нашої точки зору, надзвичайно неясних), які були спрямовані на запровадження в Україні інституту цивільної конфіскації ⁴ .
21.	Закон, яким буде внесено зміни до законодавства в частині поширення на посадових (службових) осіб на державних, комунальних підприємствах, у господарських товариствах (у яких державна частка перевищує 50 відсотків) вимог Закону «Про запобігання корупції» щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, фінансового контролю.	Завд. № 16 розділу II Держ. програми.	НЕ виконано	За розробку цього законопроекту відповідальні НАЗК та Мін'юст.
22.	Закон про внесення змін до законів та підзаконних НПА у частині запровадження стандартів ОЕСР з корпоративного управління на державних підприємствах від 22 квітня 2004 року в діяльності державних підприємств в Україні.	Розділ 6 Антикор. стратегії	НЕ виконано	Відповідальних суб'єктів у Антикорупційній стратегії не визначено.

№	Зміст закону	Програмний документ	Стан виконання	Примітка
23.	Закон про прозорість видобувних галузей, яким буде передбачено порядок розкриття інформації про внесення платежів до державного і місцевого бюджетів суб'єктами господарювання, що мають право на видобуток корисних копалин або використання природних ресурсів і доходів, пов'язаних з розробкою національних природних ресурсів, які отримує держава, а також надання іншої інформації для підготовки щорічних звітів відповідно до вимог Стандарту Ініціативи прозорості видобувних галузей (EITI).	Завдання № 20 розділу ІІ Держ. програми.	НЕ виконано	Відповідальні за розробку законопроекту: Міненергоугілля, Мінприроди, Мінфін, Мінекономірозвитку.
24.	Закон про внесення змін до Закону України «Про Державний земельний кадастр» з метою забезпечення через мережу Інтернет вільного доступу до інформації про земельні ділянки, у тому числі про володільців прав на них.	П. 7 Коаліц. угоди.	Виконано	14 липня 2015 року прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення прозорості у сфері відносин власності з метою запобігання корупції», який частково ⁵ вирішує зазначену проблему.
25.	Закон про захист осіб, які добросовісно повідомляють про корупційні правопорушення (викривачів), передбачивши обов'язок повідомлення та захист викривачів, створення внутрішніх і зовнішніх каналів подання інформації, системи захисту викривачів від утисків та переслідування, а також заходи стимулювання повідомлень про корупцію.	Розділ 2 Антикор. стратегії.	НЕ виконано	Проте, 20 липня 2016 року народними депутатами (С.П. Залішук та іншими) у Парламент було внесено законопроект «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам» (реєстровий № 4038а), який очікує на розгляд у першому читанні ⁶ .

26.	Закон про внесення змін до Конституції та законів України, спрямованих на реформування судової та статусу суддів на основі європейських стандартів (з урахуванням висновків Європейської Комісії «За демократію через право»).	Розділи 2, 6 Антикор. стратегії.	Виконано	2 червня 2016 року прийнято Закон «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», в якому закріплено спробу реформування і системи правосуддя, і прокуратури. Крім того, варто відзначити, що ще 14 жовтня 2014 року було прийнято принципово новий Закон «Про прокуратуру», а 2 червня 2016 року – «Про судовастрій і статус суддів».
27.	Закон про внесення змін до Конституції та законів України, спрямованих на реформування прокуратури на основі європейських стандартів (з урахуванням висновків Європейської Комісії «За демократію через право»).	Розділи 3, 6 Антикор. стратегії.	Виконано	

Примітка: оскільки в пунктах 9, 10 йдеться про потребу прийняття по два закони, а вимоги пунктів 26 і 27 були реалізовані шляхом прийняття трьох законів, то виходить, що влада повинна була забезпечити прийняття, як мінімум, 30 окремих законів, спрямованих на виконання антикорупційних положень ключових програмних документів.

- 1 Йдеться про законопроекти «Про вибори народних депутатів України (за відкритими партійними списками)» № 4222а від 2 липня 2014 р. (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51579); «Про вибори народних депутатів України» № 1068 від 27.11.2014 р. (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52481); «Про вибори народних депутатів України (за відкритими партійними списками)» № 1068-1 від 02.12.2014 р. (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52598); «Про вибори народних депутатів України» № 1068-2 від 11.12.2014 р. (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52880).
- 2 Відповідальні: Мінекономрозвитку, Мінфін, Мінрегіон, ДРС та Мін'юст.
- 3 Йдеться про Закон «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо вдосконалення інституту спеціальної конфіскації з метою усунення корупційних ризиків при її застосуванні» від 10 листопада 2015 р. (режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/770-19/para6#r6>) та Закон «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо виконання рекомендацій, які містяться у шостій доповіді Європейської комісії про стан виконання Україною Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, стосовно удосконалення процедури арешту майна та інституту спеціальної конфіскації» від 18 лютого 2016 р. (режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1019-19/para7#r7>). Останній із них було зареєстровано 20 грудня 2016 р. з назвою «Про додаткові заходи підвищення рівня обороноздатності держави та соціального захисту громадян України шляхом застосування механізмів цивільної конфіскації» (реєстр. №5557).
- 4 «Частково», адже доступ до такої інформації не «вільний»: перегляд здійснюється виключно за умови ідентифікації особи (фізичної або юридичної), яка отримує доступ до інформації, з використанням електронного цифрового підпису чи іншого альтернативного засобу ідентифікації особи; за пошук, перегляд, копіювання та роздрукування значної частини відомостей Державного земельного кадастру необхідно платити тощо (див. статті 36, 38 Закону «Про Державний земельний кадастр»).
- 6 Цими ж ініціаторами в цей же день зареєстровано супутній законопроект «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення фінансування захисту викиривачів» (реєстровий № 4039а).