



Kingdom of the Netherlands



Центр політико-правових
реформ

ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ:

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ МІСЦЕВИХ АКТИВІСТІВ

Київ • 2017



Kingdom of the Netherlands



ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ:

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ МІСЦЕВИХ АКТИВІСТІВ

За редакцією М.І. Хавронюка

Київ
ФОП Москаленко О.М.
2017

УДК 351.87 (477)(03)
ББК 67.9 (4Ук)7я2

Авторський колектив:

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

Д.О. Калмиков – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, науковий співробітник науково-дослідної лабораторії правових та організаційно-тактичних проблем оперативно-розшукової діяльності Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка, експерт Центру політико-правових реформ;

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

Г.Л. Шведова – кандидат юридичних наук, доцент, завідувача кафедрою цивільного та кримінального права і процесу Чорноморського національного університету імені Петра Могили;

Д.В. Сінченко – голова Громадської організації «Асоціація політичних наук».

Запобігання корупції: методичні рекомендації для місцевих активістів / [Д. О. Калмиков, Д. В. Сінченко, О. О. Сорока, М. І. Хавронюк, Г. Л. Шведова]; за заг. ред. М. І. Хавронюка. – К. : ФОП Москаленко О.М., 2017. – 242 с.



Kingdom of the Netherlands



Видання здійснено в межах проекту Центру політико-правових реформ «Посилення спроможності організацій громадянського суспільства у регіонах України впливати на органи державної влади та місцевого самоврядування з метою прискорення реформ», що реалізується за фінансової підтримки Посольства Королівства Нідерландів у рамках програми «Матра». Авторський колектив несе повну відповідальність за зміст публікації. Зміст публікації не є відображенням офіційної позиції Посольства Королівства Нідерландів в Україні.

ISBN 978-966-2214-65-5

УДК 351.87 (477)(03)
ББК 67.9 (4Ук)7я2

© Колектив авторів, 2017
© Центр політико-правових реформ, 2017

ЗМІСТ

Розділ 1. КОРУПЦІЯ: ЇЇ ПОНЯТТЯ, ФОРМИ, ВИДИ, ПРИЧИНИ І НАСЛІДКИ	11
1. Поняття корупції. Поняття корупційного правопорушення і правопорушення, пов'язаного з корупцією	11
2. Форми і види корупції	28
3. Політичні, економічні, соціальні, організаційні та етичні наслідки корупції для держав і громад	33
4. Причини корупції (корупціогенні фактори)	41
 Розділ 2. СИСТЕМА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ	55
1. Політична воля – внутрішня воля до самоочищення	55
2. Правила, спрямовані на запобігання корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією	69
2.1. Базові антикорупційні правила, що встановлюють певні заборони (обмеження) для фізичних осіб	70
2.1.1. Обмеження використання службових повноважень і свого становища	70
2.1.2. Обмеження щодо одержання подарунків	72
2.1.3. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності	74
2.1.4. Обмеження щодо спільної роботи близьких осіб	77
2.1.5. Інші обмеження, пов'язані із запобіганням виникненню конфлікту інтересів	79
2.1.6. Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування	80
2.2. Правила, покликані забезпечити доброчесність публічних службовців, суддів та політиків	84
2.2.1. Спеціальні вимоги до публічних службовців, суддів, політиків тощо, а також спеціальні процедури їх відбору (обрання, призначення)	84
2.2.2. Правила етичної поведінки	88
2.2.3. Загальні та спеціальні правила запобігання та самостійного врегулювання конфлікту інтересів	90

2.2.4. Правила щодо декларування та відкриття валютних рахунків	95
2.2.5. Правила надання адміністративних послуг.....	97
2.2.6. Правила реалізації інспекційних повноважень	101
2.2.7. Правила здійснення публічних закупівель.....	105
2.2.8. Правила управління об'єктами державної та комунальної власності (у т.ч. реалізації речових прав на них)	109
2.3. Правила, покликані забезпечити прозорість діяльності публічної служби, судів, політичних партій та деяких інших суб'єктів.....	115
2.4. Антикорупційні правила, що стосуються специфічних суб'єктів	127
2.4.1. Заборона на одержання пільг, послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування.....	127
2.4.2. Антикорупційні правила, що стосуються юридичних осіб (у т.ч. юридичних осіб приватного права).....	128
2.4.3. Антикорупційні правила, спрямовані на запобігання та протидію політичній корупції.....	129
2.5. Правила поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, у разі отримання ними пропозиції щодо неправомірної вигоди чи неправомірного подарунка, його виявлення в певних місцях або фактичного прийняття	133
3. Заходи, необхідні для дотримання антикорупційних правил	136
3.1. Інформаційно-просвітницькі заходи	136
3.2. Координаційні заходи	138
3.3. Інспекційні (контрольно-наглядові) заходи	139
3.3.1. Спеціальна перевірка кандидатів на зайняття певних посад	140
3.3.2. Облік, оприлюднення, контроль і перевірка декларацій.....	142
3.3.3. Моніторинг способу життя суб'єктів декларування	145
3.3.4. Перевірка на доброчесність	146
3.3.5. Заходи, спрямовані на забезпечення прозорості політичних фінансів.....	150

3.3.6. Моніторинг і контроль за виконанням актів антикорупційного законодавства	152
3.3.7. Перевірка організації роботи із запобігання і виявлення корупції	152
3.4. Заходи реагування на інформацію про порушення антикорупційних правил	153
3.4.1. Заходи, спрямовані на співпрацю з викривачами та їх захист.....	153
3.4.2. Заходи зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів	155
3.4.3. Перевірка можливих фактів порушення вимог Закону «Про запобігання корупції»	160
3.4.4. Внесення приписів про порушення вимог законів «Про запобігання корупції», «Про політичні партії в Україні».....	160
3.4.5. Звернення до суду з позовами	161
3.4.6. Інформування НАЗК уповноважених суб'єктів про факти порушення вимог законів «Про запобігання корупції», «Про політичні партії в Україні».....	162
3.4.7. Інші заходи реагування на інформацію про порушення антикорупційних правил	163
3.5. Антикорупційна експертиза проектів НПА та чинних НПА.....	164
4. Невідворотність відповідальності і покарання за корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією	164
4.1. Кримінальна відповідальність за корупційні злочини, злочини, пов'язані з корупцією, та гарантії її невідворотності	166
4.1.1. Підстави кримінальної відповідальності за корупційні злочини та злочини, пов'язані з корупцією	166
4.1.2. Виявлення фактів учинення корупційних злочинів, злочинів, пов'язаних з корупцією, та їх досудове розслідування.....	167
4.1.3. Розгляд справ про корупційні злочини та злочини, пов'язані з корупцією. Спеціальні засоби забезпечення невідворотності кримінальної відповідальності та покарання	169
4.1.4. Сучасний стан забезпечення невідворотності кримінальної відповідальності за корупційні злочини та злочини, пов'язані з корупцією	172

4.2. Адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, та гарантії її невідворотності	182
4.1.1. Підстави адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією	182
4.1.2. Виявлення фактів учинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, та складання протоколів про ці правопорушення	183
4.1.3. Розгляд справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Засоби забезпечення невідворотності адміністративної відповідальності та стягнення	186
4.1.4. Адміністративно-правові заходи, які можуть застосовуватися НАЗК до політичних партій	189
4.1.5. Сучасний стан забезпечення невідворотності адміністративної відповідальності за корупційні злочини та злочини, пов'язані з корупцією	190
5. Зовнішня воля: нульова толерантність суспільства до корупції, громадський і міжнародний контроль антикорупційних зусиль державної влади та приватного сектору	198

Розділ 3. ГРОМАДСЬКА АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА ЯК ІНСТРУМЕНТ ВИЯВЛЕННЯ КОРУПЦІОГЕННИХ ФАКТОРІВ..... 204

1. Громадська антикорупційна експертиза та її методологія: загальна характеристика	204
2. Види корупціогенних факторів та способи їх пошуку	210
3. Інформаційний супровід громадської антикорупційної експертизи.....	238
4. Можливості громадськості щодо усунення корупціогенних факторів, виявлених під час проведення громадської антикорупційної експертизи	239

СПИСОК ОСНОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

- БК** – Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р.
- ВК** – Водний кодекс України від 6 червня 1995 р.
- ГК** – Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р.
- ГПК** – Господарський процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 р.
- ЖК** – Житловий кодекс України від 30 червня 1983 р.
- ЗК** – Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 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.
- КН** – Кодекс України про надра від 27 липня 1994 р.
- КПК** – Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р.
- КТМ** – Кодекс торговельного мореплавства України від 23 травня 1995 р.
- МК** – Митний кодекс України від 11 липня 2002 р.
- ПК** – Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р.
- СК** – Сімейний кодекс України від 10 січня 2002 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
- ВКС** – Вища кваліфікаційна комісія суддів України
- ВМС** – Військово-Морські Сили України
- ВЛК** – Військово-лікарська комісія
- ВООЗ** – Всесвітня організація охорони здоров'я
- ВР** – Верховна Рада України
- ВРЮ** – Вища рада юстиції 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 України
ДБР	– Державне бюро розслідувань
ДК	– Державне казначейство України
ДКЦПФР	– Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку
ДМС	– Державна митна служба України
ДПА	– Державна податкова адміністрація України
ДПС	– Державна податкова служба України
ДПкС	– Державна прикордонна служба України
ДПтС	– Державна пенітенціарна служба України
ДСА	– Державна судова адміністрація України
ДСЗС	– Дисциплінарний статут Збройних Сил України
ДСФМ	– Державна служба фінансового моніторингу 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
ЄДРПО	– Єдиний державний реєстр підприємств і організацій України
ЕКЗК	– Європейський Комітет із запобігання катуванням
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
КВІ	– Кримінально-виконавча інспекція
КМ	– Кабінет Міністрів України
КМРЕ	– Комітет Міністрів Ради Європи
КС	– Конституційний Суд України
Конвенція ООН	– Конвенція ООН проти корупції
Конвенція ООН-2	– Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності
Конвенція РЄ	– Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією

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
МНС	–	Міністерство надзвичайних ситуацій України
МО	–	Міністерство оборони України
МОЗ	–	Міністерство охорони здоров'я України
МОНМС	–	Міністерство освіти і науки, молоді та спорту 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
НАВРУ	–	Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів
НАЗК	–	Національне агентство з питань запобігання корупції
НАБ	–	Національне антикорупційне бюро України
НБ	–	Національний банк України
НКРЕ	–	Національна комісія регулювання електроенергетики України
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
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

-
- ВІІ** – вірус імунодефіциту людини
затв. – затверджений (-на, -не, -ні)
КВУ – кримінально-виконавча установа
КПП – контрольно-пропускний пункт
мрзп – мінімальний розмір заробітної плати
нмдг – неоподатковуваний мінімум доходів громадян
ухв. – ухвалений (-на, -не, -ні)

Розділ 1.

КОРУПЦІЯ: ЇЇ ПОНЯТТЯ, ФОРМИ, ВИДИ, ПРИЧИНИ І НАСЛІДКИ

1. Поняття корупції. Поняття корупційного правопорушення і правопорушення, пов'язаного з корупцією. Форми корупції

1.1. Безперечно, у Законі «Про запобігання корупції» (далі – Закон) ключовими є поняття **«корупція»** і **«корупційне правопорушення»**. При цьому перше із цих понять визначає зміст другого – у визначенні поняття «корупційне правопорушення» міститься посилення на ознаки корупції.

Іншими словами, коли ми говоримо про корупцію, то маємо на увазі ті або інші корупційні правопорушення. Поза їхніми конкретними складами корупції як юридичного феномену не існує.

У грудні 2015 р. Transparency International Україна та УДППЗ «Укрпошта» провели опитування населення, згідно з яким до «ТОП-10 найбільшійших проблем корупції» були віднесені, серед іншого, побори на ремонт в садочках і школах, благодійні внески в лікарнях і не передбачені законом платежі при оформленні закордонних паспортів.¹

Насправді ці діяння не визнаються відповідно до закону корупційними правопорушеннями, а деякі з них навіть не є незаконними.

Інші діяння, навпаки, є корупційними правопорушеннями, але, через те, що вони поєднуються із вчиненням інших діянь, в суспільній свідомості можуть не ототожнюватися з корупцією.

Наприклад, може йтися про несправедливе правосуддя – постановлення суддею завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали чи постанови. Але насправді замовне визнання виборів на ділянці такими, що не відбулися, розгляд справи про спадкування на користь однієї зі сторін, взяття під варту чи відмова у взятті під варту, швидке призначення справи до слухання, виключення з

1 ТОП-10 найбільшійших корупційних проблем українців озвучили в Transparency International // <http://ti-ukraine.org/news/oficial/5652.html>

виразу «тяжких» статей – усе це корупційні правопорушення, коли вони (крім ознак інших злочинів) містять ознаки корупції.

Розглянемо зазначені два поняття в їхньому взаємозв'язку.

Відповідно до абз. п'ятого ст. 1 Закону «Про запобігання корупції», специфічними **ознаками корупційного правопорушення** є те, що:

- 1) воно містить ознаки корупції;
- 2) воно вчинене певним суб'єктом – особою, зазначеною в ст. 3 Закону;
- 3) за нього законом встановлено юридичну відповідальність певного виду – кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову.

Якщо друга й третя з названих ознак майже не потребують пояснень, то для відповіді на питання про те, чи містить діяння ознаки корупції, слід здійснити аналіз (розклад) поняття «корупція», яке міститься в ст. 1 Закону «Про запобігання корупції». Застосування цього наукового методу дає можливість установити наявність **трьох форм корупції** та ознак кожної з них (див. Табл. 1).¹

Але перед цим слід згадати, що відповідно до абз. 6 ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції» **корупція** – це використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

1 Отже, тільки перша і друга запропоновані законодавцем форми корупції є корупцією в класичному розумінні цього поняття – як використання певною особою свого службового становища і пов'язаних з ним можливостей для незаконного збагачення. Згідно з Резолюцією VIII Конгресу ООН із запобігання злочинності «Практичні заходи боротьби з корупцією» (Гавана, 1990 р.), корупція – це «порушення етичного (морального), дисциплінарного, адміністративного, кримінального характеру, що проявилось в протизаконному використанні суб'єктом корупційної діяльності свого службового становища». У міжнародній практиці існують й інші визначення корупції, найбільш стислим з яких є таке: «корупція – це зловживання владою для одержання особистої вигоди».

Проте, це визначення треба не просто читати, а розбирати на ознаки.

Таблиця 1.

Форми корупції та їхні ознаки

Форми корупції	Ознаки корупції		
	Діяння	Мета	Суб'єкт
Перша	Використання службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей.	Одержати неправомірну вигоду.	Особа, зазначена в ст. 3 Закону.
Друга	Прийняття неправомірної вигоди або прийняття її обіцянки/пропозиції для себе чи інших осіб.	—	
Третя	Обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ст. 3 Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам.	Схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.	—

Кількість суб'єктів корупції є різною залежно від її форми. У першій формі корупції дієвою особою є лише *один суб'єкт* (той, що використовує свої службові повноваження чи пов'язані з ними можливості). Для другої й третьої форм обов'язковою є наявність принаймні *двох контрагентів* (один – дає, обіцяє, пропонує, другий – бере, приймає обіцянку, пропозицію, просить чи вимагає) і можливою є присутність (співучасть) третіх і четвертих осіб.

Друга й третя форми корупції є двома сторонами одного і того ж явища. Однак «хабарника» не обвинувачують у змові з «хабародавцем», а останнього – у співучасті з першим.¹

Використання особою наданих службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей означає вчинення будь-яких дій (у т.ч. прийняття рішень) чи втримання від вчинення будь-яких дій (умисна бездіяльність) під час виконання нею своїх службових обов'язків.

1 Пояснювальна записка до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією. – П. 32.

Як впливає із зазначеного вище, **невід’ємними ознаками корупції є,**

з одного боку: використання службових повноважень чи відповідних можливостей як форма діяння; неправомірна вигода як предмет, засоби або мета,–

а з іншого: обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди як форма діяння або його предмет; використання службових повноважень та відповідних можливостей як мета.

Скажімо, при наданні неправомірної вигоди умисел особи повинен мати зв’язок із наслідком, а саме дією публічної службової особи або відмовою від дій; утім, чи діяла ця особа фактично, чи утрималася від дій, як її просили, не суттєво.¹

1.2. Відсутність будь-якої з обов’язкових ознак корупції означає відсутність корупційного правопорушення. Так, якщо:

- особа не усвідомлювала факт отримання нею, у т.ч. через посередників, неправомірної вигоди, то відповідно до ст. 24 КК у її діянні відсутній умисел;
- особа використала службові повноваження не з метою одержати неправомірну вигоду (а виключно з мотивів особистої помсти, ревнощів тощо),– то відсутня ознака мети;
- особа не використала свої службові повноваження, – то відсутня ознака діяння.

Вироком від 4 березня 2015 р. колегія суддів судової палати в кримінальних справах апеляційного суду Чернігівської області засудила ОСОБА_2 – оперуповноваженого кримінальної міліції в справах дітей Прилуцького міського відділу УМВС в Чернігівській області, виключивши з обвинувачення вчинення ним зловживання службовим становищем, передбачене ч. 1 ст. 364 КК. За обставинами справи, ОСОБА_2 склав завідомо неправдиві протоколи допитів свідків, у яких від імені вказаних осіб вніс показання й виконав підписи. Ці протоколи згодом були надані слідчому судді, і на підставі його ухвали проведено обшук в Особа_5, у якому Особа_2 також брав участь. Після обшуку Особа_2 у розмові з Особа_5 натякнув на можливість вирішення ним питання щодо пом’якшення покарання за умови передачі йому 5 тис. грн. Ці його дії правильно кваліфіковані за ч. 1 ст. 190 КК. Проте, Особа_2 не відносився до

1 Пояснювальна записка до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією. – П. 34.

службових осіб, наділених правом приймати процесуальні рішення в кримінальному провадженні, і не вчиняв жодних дій по спонуканню чи схиленню уповноважених службових осіб вчинити які-небудь дії для пом'якшення відповідальності Особа_5. Ні органи досудового слідства, ні місцевий суд не сформулювали конкретного обвинувачення Особа_2 у скоєнні зловживання владою, не вказали, у чому саме полягало використання ним влади чи службового становища, тобто які саме його дії чи бездіяльність як службової особи були направлені на вирішення питання про призначення потерпілому пом'якшеного покарання;¹

- особа фактично надала неправомірну вигоду не особі, зазначеній у ст. 3 Закону, і не іншим фізичним чи юридичним особам на вимогу першої (скажімо, хворій особі, яка потребує благодійності), – то відсутня ознака засобів підкупу;
- предметом (засобом вчинення, метою) діяння є не «майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру», а щось сьоме (наприклад, особа отримала власноруч виконаний іншою особою «сертифікат» на право власності на одну із зірок у сузір'ї Близнюків), – то відсутня ознака предмета (засобів, мети);
- діяння вчинене особою, не згаданою у ст. 3 Закону, – відсутня ознака суб'єкта;
- за діяння законом не встановлена кримінальна чи дисциплінарна відповідальність (а передбачена, наприклад, адміністративна, господарсько-правова, фінансово-правова відповідальність, або лише цивільно-правова), – то відсутня ознака відповідальності.

1.3. Потрібно розрізнити між собою поняття «корупційне правопорушення» і **«правопорушення, пов'язане з корупцією»**. Специфічними ознаками останнього є те, що:

- 1) воно не містить ознак корупції;
- 2) воно порушує встановлені Законом «Про запобігання корупції» (але не іншим законом) вимоги, заборони та обмеження;
- 3) воно вчинене особою, зазначеною в ст. 3 вищезгаданого Закону;

1 ЄДРПР: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42966176>

- 4) за нього законом встановлено юридичну відповідальність певного виду – кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову.

Наведеним ознакам відповідають певні **адміністративні правопорушення**, передбачені КАП (див. розділ 4 книги).

Злочинами, пов'язаними з корупцією, є злочини, передбачені статтями 366-1 («Декларування недостовірної інформації») і 368-2 («Незаконне збагачення»), а також статтями 159-1 («Порушення порядку фінансування виборчої кампанії кандидата, політичної партії (блоку)»), 160 («Підкуп виборця, учасника референдуму») і 370 («Провокація підкупу») КК.

Таблиця 2.

**Корупційні правопорушення і правопорушення,
пов'язані з корупцією**

Ознаки		Корупційне правопорушення	Правопорушення, пов'язане з корупцією
Схожість	Наявність порушень Закону «Про запобігання корупції».	Порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження.	
	Суб'єкт правопорушення.	Особа, зазначена у статті 3 цього Закону.	
Відмінність	Наявність ознак корупції.	Містить ознаки корупції.	Не містить ознак корупції.
	Вид відповідальності за правопорушення.	Кримінальна, дисциплінарна та/або цивільно-правова.	Кримінальна, адміністративна , дисциплінарна та/або цивільно-правова.

Ключовим критерієм, який відрізняє ці два поняття, є наявність чи відсутність ознак корупції у відповідному діянні. Саме тому, наприклад, декларування недостовірної інформації (ст. 366-1 КК) є правопорушенням, пов'язаним з корупцією, але не корупційним правопорушенням. Корупційне правопорушення, як зазначено прямо в Законі, не може тягнути за собою адміністративну відповідальність, а тільки кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову.

Корупційні правопорушення і правопорушення, пов'язані з корупцією, схожі також тим, що мають низку спільних правових наслід-

ків – їх вчинення відповідно до Закону «Про запобігання корупції» має наслідком:

- неможливість для особи бути призначеною на певні посади (наприклад, на посаду члена НАЗК, уповноваженої особи особа, відповідальної за реалізацію антикорупційної програми юридичної особи) – статті 5, 64;
- обов'язок посадових та службових осіб невідкладно інформувати посадову особу, відповідальну за запобігання корупції в діяльності юридичної особи, керівника юридичної особи або засновників (учасників) юридичної особи 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 – ст. 61;
- відсторонення від виконання службових повноважень – ст. 65;
- внесення відомостей про осіб, яких притягнуто до відповідальності, до ЄДРОКП, з наступним їх оприлюдненням – ст. 59.

Низка інших правових наслідків передбачена й іншими законами.

1.4. Поняття «корупційне правопорушення» слід відмежовувати від поняття «*корупційний злочин*», яке у формі переліку наведено в примітці до ст. 45 КК.

На жаль, цей перелік не збігається з підслідністю, визначеною в ст. 216 КПК для спеціальних антикорупційних органів, зокрема НАБ. Але основна його вада (як і вада переліку, що міститься в ст. 216 КПК) – у його суперечності поняттю корупційного правопорушення. Так, виходячи з поняття корупційного правопорушення (ст. 1 Закону «Про запобігання корупції»):

1) корупційними, крім визначених статтями 364, 364-1, 365-2, 368, 368-3, 368-4, 369, 369-2 і 369-3 КК, *треба було б визначити і діяння, передбачені:*

- статтями 189 і 206-2, якщо їх вчинено службовою особою з використанням службового становища. Ці дві статті перед-

бачають корисливі злочини, що вчинюються службовою особою з використанням свого службового становища;

- статтями КК, де службова особа є спеціальним суб'єктом простого чи кваліфікованого складу (статті 132, 137, 145, 148 та багато інших), – якщо їх вчинено з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи третіх осіб (про класифікацію відповідних злочинів та їх розмежування між собою див. підрозділ 2.3 книги).

Той факт, що певні діяння не відповідають установленим у Законі «Про запобігання корупції» ознакам корупційного правопорушення, означає, що їх вчинення може мати наслідком лише покарання та інші звичайні правові наслідки, визначені в санкціях відповідних статей та інших положеннях КК і не тягне за собою згаданих вище *спеціальних правових наслідків* вчинення корупційного правопорушення;

2) корупційними, навпаки, *не можуть бути* визначені діяння, передбачені статтею 320, навіть якщо їх вчинено шляхом зловживання службовим становищем, а також діяння, передбачені статтею 210 КК.

Зокрема, у ст. 320 передбачено діяння, ставлення до якого може бути умисним, а ставлення до його наслідків – виключно 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). Саме по собі порушення таких правил не є корупційним діянням. Лише в ч. 2 ст. 320 КК згадується про ті самі дії, якщо вони спричинили нестачу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів у великих розмірах, або призвели, зокрема, до заволодіння ними шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем. Проте, у цьому випадку наслідки у вигляді заволодіння певними предметами шляхом зловживання третьою особою (службовою особою) своїм службовим становищем не охоплюються умислом особи, винної в порушенні відповідних правил. Інакше б вона несла відповідальність за таке 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.

Проте, у ст. 210 КК неправомірна вигода не згадана ні як предмет чи засіб, ні як мета діяння.

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.

Поняття «корупційне правопорушення» має значення для застосування Закону «Про запобігання корупції», а поняття «корупційний злочин» – для застосування КК. Якщо ці поняття зустрічаються в інших законах (зокрема у КПК), то, аби не створювати колізії, їх треба розуміти так, як вони визначені, відповідно, у цьому Законі й у КК.

У законодавстві не існує чіткого й вичерпного переліку корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією. Перелік корупційних злочинів, наведений у примітці до ст. 45 КК, як показано вище, є неточним і неповним.

Слід визнати, що корупцію не завжди можна пояснити кримінально-правовою мовою. Причина полягає в тому, що корупція настільки швидко поширюється й «адаптується» до змін в різних сферах життєдіяльності суспільства, що законодавець просто не встигає віднаходити ефективні нормативні важелі в стриманні цього процесу. При цьому практика антикорупційної експертизи засвідчує, що законодавець навмисно допускає корупційні технології. Це наводить на думку, що законодавець переслідує тут свої інтереси, і сам втягується у корупційну діяльність, знижуючи ефективність законодавчої норми у запобіганні корупції.

1.5. Крім корупційних злочинів, корупційним правопорушенням може бути визнано **дисциплінарний проступок** особи, указаної в ст. 3 Закону «Про запобігання корупції», який містить ознаки корупції, але за який не передбачено кримінальної відповідальності. Це також впливає з визначення корупційного правопорушення в ст. 1 Закону.

Корупційними дисциплінарними правопорушеннями можуть бути, наприклад: сприяння в призначенні особи на посаду, сприяння певним особам у здійсненні ними господарської діяльності або надання переваги певним особам у зв'язку з підготовкою проектів, виданням нормативно-правових актів, прийняттям рішень, затвердженням (погодженням) висновків, – якщо такі діяння вчинені з метою одержання неправомірної вигоди, але не завдали істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб, або якщо така шкода є меншою за 100 нмдг (див. п. 3 примітки до ст. 364 КК).

Дисциплінарним правопорушенням, пов'язаним із корупцією, є подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбаченої Законом України «Про запобігання корупції» – стосовно майна або іншого об'єкта декларування, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму менше 100 мінімальних заробітних плат.

1.6. Для правильного розуміння центральних понять Закону «Про запобігання корупції», а саме понять «корупція» і «корупційне правопорушення», має значення правильне визначення змісту поняття «*неправомірна вигода*» (абз. сьомий ст. 1 цього Закону).

Зміст поняття «неправомірна вигода» (далі – НВ) визначають **дві обов'язкових ознаки**, відповідно до яких:

1) предметом *НВ* можуть бути лише:¹

- грошові кошти та інше майно;
- переваги, пільги й послуги;
- нематеріальні активи;
- будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру;

2) їх обіцяють, пропонують, надають або одержують *без законних на те підстав*.

Визначимось із змістом цих ознак.

Майно взагалі – це окрема річ або сукупність речей, які є об'єктом права власності й можуть бути предметом різних цивільно-

1 Тут і далі – ці самі речі можуть бути як предметом, так і засобами та метою неправомірної вигоди.

правових (купівлі-продажу, дарування, найму тощо), так само, як і господарсько-правових (поставки, енергопостачання, комерційної концесії тощо) договорів; у цивільному праві майном як особливим об'єктом уважаються також майнові права та обов'язки (ст. 190 ЦК).

Як особливі види майна виділяють: нерухоме майно (зокрема, земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їхнього знецінення та зміни призначення); тварини; підприємство як єдиний майновий комплекс; гроші (грошові кошти); валютні цінності; цінні папери.

Звичайно, що видами майна (майнових прав) є ювелірні прикраси, культурні цінності, транспортні засоби, комп'ютерна й побутова техніка, меблі, зброя, талони на паливо, туристичні путівки, квитки на розважальні заходи, на проїзд у літаку чи на кораблі тощо.

Відповідно до ст. 192 ЦК *грошами (грошовими коштами)* є гривня й іноземна валюта: готівка – монети та банкноти, кошти на рахунках у банках і казначействі, депозити до запитання. Готівку передають й одержують «з рук у руки», а інші види грошових коштів – за допомогою чеків, дебетових карток та інших форм грошових переказів.

Як свідчать дані ЗМІ, гроші були й залишаються найбільш поширеним предметом *НВ*. Їх просять, вимагають і надають найчастіше в податковій, митній службі, агентстві земельних ресурсів, пожежній службі – у формі оплати без квитанцій, благодійних внесків, оплати непотрібних послуг або просто готівкою в руки.¹

Згідно з Декретом КМ «Про систему валютного регулювання й валютного контролю» №15 від 19 лютого 1993 р. поняття «*валютні цінності*» означає, зокрема:

- валюту України – грошові знаки у вигляді банкнотів, казначейських білетів, монет і в інших формах, що перебувають в обігу та є законним платіжним засобом на території України;
- платіжні документи та інші цінні папери (акції, облігації, купони до них, бони, векселі (тратти), боргові розписки, акредитиви, чеки, банківські накази, депозитні сертифікати, ощадні книжки, інші фінансові та банківські документи), виражені у валюті України;

1 Корупція очима бізнесу: антирейтинг очолили податкова, митниця та земельники // <http://ti-ukraine.org/news/oficial/5535.html>

- іноземну валюту – іноземні грошові знаки, що є законним платіжним засобом на території відповідної іноземної держави, або такі, що вилучаються з обігу, але підлягають обмінові на грошові знаки, які перебувають в обігу, кошти в грошових одиницях іноземних держав і міжнародних розрахункових (клірингових) одиницях, які перебувають на рахунках або які вносять до фінансових установ за межами України;
- платіжні документи та інші цінні папери (акції, облігації, купони до них, векселі (тратти), боргові розписки, акредитиви, чеки, банківські накази, депозитні сертифікати, інші фінансові та банківські документи), виражені в іноземній валюті або банківських металах;
- банківські метали – золото, срібло, платину, метали платинової групи, афіновані (доведені) до найвищих проб відповідно до світових стандартів, у зливках і порошках, що мають сертифікат якості, а також монети, вироблені з дорогоцінних металів.

Поняття «**цінні папери**» – це документи установленої форми з відповідними реквізитами, що посвідчують грошове або інше майнове право, визначають взаємовідносини емітента цінного папера (особи, яка видала цінний папір) і особи, яка має права на цінний папір, та передбачають виконання зобов'язань за таким цінним папером, а також можливість передачі прав на цінний папір та прав за цінним папером іншим особам (ст. 194 ЦК).

Переваги – це додаткові матеріальні чи інші вигоди, які суб'єкт має порівняно з іншими, які ставлять його в нерівне становище з іншими особами. Синоніми слова «переваги» – слова «пріоритет», «привілей», «першість» («першочерговість»), «вищість», «виключне право».

Переваги можуть полягати, зокрема, у праві на позачергове одержання матеріальних благ чи послуг або пільг, які належать особі *ipso jure*¹.

Наприклад, як отримання переваги може бути розцінене одержання квартири від держави особою, яка перебувала на обліку як така, що має право на першочергове одержання житла, але у відповідному списку таких осіб не була першою, тобто фактично

1 *Ipso jure* – за законом (лат.).

одержала житло поза чергою. Інші приклади – значне зниження орендної плати за проживання в котеджі чи квартирі або плати за проживання в готелі, зниження процентних ставок по кредитах, або навпаки – невинуватено висока плата за офіційно дозволену роботу за сумісництвом (зокрема, викладацьку, наукову чи спортивно-суддівську),

Надання незаконних переваг означає, що їх надають особі, яка не має на них права, і при цьому може бути порушено інтереси інших осіб.

Пільги – це звільнення різних категорій осіб від певних обов’язків, або, іншими словами, надання додаткових можливостей майнового чи немайнового характеру. *Майновими* є пільги, що надаються у вигляді додаткових виплат, повного або часткового звільнення окремих категорій громадян від обов’язкових платежів, а *немайновими* – у вигляді додаткових оплачуваних відпусток, скорочення робочого часу тощо (немайновими вони названі досить умовно). Неправомірною вигодою можна вважати обидва види пільг, адже жодних винятків чи уточнень закон не робить.

За категоріями осіб, яким установлюються пільги, останні можна поділити на: трудові (санаторно-курортне лікування, безкоштовний проїзд пасажирським міським та приміським транспортом); житлові (капітальний ремонт житлових приміщень, звільнення або зменшення плати за житло, комунальні послуги, електроенергію, газ, паливо); у галузі охорони здоров’я (забезпечення автомобілем, безплатне протезування); фінансово-кредитні (надання бюджетних кредитів та позик) тощо.

Право на пільги мають певні категорії осіб відповідно до законів «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», «Про прокуратуру», «Про Службу безпеки України», Основ законодавства про охорону здоров’я, Гірничого закону та десятків інших.

Службова особа, вповноважена приймати рішення про надання пільги, має можливість зловживати своїм повноваженням на користь інших службових осіб чи їхніх близьких, зокрема в обмін на іншу *НВ* (за принципом «ти мені – я тобі»).

Наприклад, *НВ* може бути визнане надання за рішенням службової особи центру безоплатної вторинної правової допомоги такої допомоги особі, яка згідно зі ст. 14 Закону «Про безоплатну правову допомогу» не відноситься до її суб’єктів.

Послуги – це здійснювана на замовлення споживача та з метою задоволення його особистих потреб діяльність з надання чи передачі споживачеві певного визначеного договором матеріального чи нематеріального блага (п. 17 ст. 1 Закону «Про захист прав споживачів»).

Серед послуг законодавство виділяє «фінансові послуги», «соціальні послуги», «житлово-комунальні послуги», «послуги в галузі охорони здоров'я», «освітні послуги» тощо.

Згідно з Цивільним кодексом України (далі – ЦК) та іншими законами послуги надають за договором.

При цьому статті глави 63 ЦК передбачають, що *безумовно оплатними* є договори: перевезення вантажу, пасажирів, багажу, пошти (ст. 916); транспортного експедирування (ст. 931); зберігання, у т.ч. на товарному складі (ст. 957) і речі в ломбарді (ст. 968); з охорони (забезпечення недоторканності) особи (ст. 978); страхування (ст. 982); комісії (ст. 1013), управління майном, у т.ч. управління цінними паперами (ст. 1029).

Водночас, можуть бути *безоплатними* договори: зберігання (статті 942, 946, 947), у т.ч. зберігання цінностей у банку (ст. 969), речей у камерах схову підприємств транспорту (ст. 972), у гардеробі організації (ст. 973), речей пасажира під час його перевезення (ст. 974), речей у готелі (ст. 975), автотранспортних засобів (ст. 977), речей, що є предметом спору (ст. 976); доручення (ст. 1002).

Із зазначеного випливає: якщо особа, вказана у ст. 3 Закону, одержала безоплатну послугу за договором, який відповідно до закону є традиційно безоплатним як для неї, так і для будь-яких інших осіб (скажімо, безоплатно зберігала речі в готелі, а автомобіль – на готельній автостоянці), то ознак корупції в її діянні немає.

Проте, як *НВ* може розглядатися одержання особою, зазначеною в ст. 3 Закону, безоплатної послуги за договором, який відповідно до ЦК чи іншого закону:

- є *безумовно оплатним*;
- хоча і може бути безоплатним, але в цьому разі не існувало підстав робити виняток щодо безоплатності для цієї особи (якщо йдеться, скажімо, про безкоштовне саме для цього пасажира перевезення залізничною платформою його автомобіля або про тривале виконання представником юридичної фірми обов'язків повіреного в інтересах згаданої особи).

Під **нематеріальними активами** розуміють майнові права (право на використання, право забороняти використання тощо) на певні об'єкти права інтелектуальної власності. Неправомірна вигода зазвичай має економічний або фінансовий характер, однак може бути й нематеріальною. Важливо, аби правопорушник (чи будь-яка інша особа, як-от близька особа) виявився в вигіднішому становищі, ніж перед здійсненням правопорушення, і аби таке поліпшення становища не було правомірним.¹

У пункті 138.3.4 ст. 138 і п. 14.1.40 ст. 14 Податкового кодексу України (далі – ПК) перелічено такі групи нематеріальних активів:

- права користування природними ресурсами (надрами, іншими ресурсами природного середовища, геологічною та іншою інформацією про природне середовище);
- права користування майном (земельною ділянкою, крім права постійного користування земельною ділянкою, право користування будівлею, право на оренду приміщень тощо);
- права на комерційні позначення (права на торговельні марки (знаки для товарів і послуг), комерційні (фірмові) найменування тощо), крім тих, витрати на придбання яких визнаються роялті;
- права на об'єкти промислової власності (на винаходи, корисні моделі, промислові зразки, сорти рослин, породи тварин, компонування (топографії) інтегральних мікросхем, комерційні таємниці, у т.ч. ноу-хау, захист від недобросовісної конкуренції тощо) крім тих, витрати на придбання яких визнаються роялті;
- авторське право та суміжні права (право на літературні, художні, музичні твори, комп'ютерні програми, програми для ЕОМ, компіляції даних (баз даних), фонограми, відеограми, передачі (програми) організацій мовлення тощо) крім тих, витрати на придбання яких визнаються роялті. Одним із прикладів надання нематеріальних активів як *НВ* може бути написання наукових статей, монографії, підручника, дисертації однією особою від імені іншої, коли остання в такий обманний спосіб стає їхнім автором;

1 Пояснювальна записка до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією. – П. 37.

- інші нематеріальні активи (право на ведення діяльності, використання економічних та інших привілеїв тощо);
- гудвіл (вартість ділової репутації). Він визначається як різниця між ринковою ціною та балансовою вартістю активів підприємства як цілісного майнового комплексу, що виникає в результаті використання кращих управлінських якостей, домінуючої позиції на ринку товарів, послуг, нових технологій тощо.

Словосполучення *«будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру»* означає, наприклад: більш швидкий розгляд певної справи; похвальний репортаж у пресі; прийняття на службу чи призначення на посаду без передбачених законом конкурсу чи спеціальної перевірки або шляхом порушення умов їх проведення; надання можливості вчитися в університеті дитині певної особи поза конкурсом або влаштування дитини чи іншої близької особи на престижну роботу; не призначення службового розслідування чи дисциплінарного стягнення, не відсторонення від посади чи не звільнення зі служби за наявності підстав для цього; сприяння у направленні в закордонне відрядження чи на підвищення кваліфікації; дострокове присвоєння військового чи спеціального звання, рангу тощо, інше заохочення без законних підстав для цього; організація надання сексуальних послуг (послуг повії) або послуг кримінального характеру (зокрема, послуг злодія чи сутенера); пригощання коштовною вечерею чи запрошення на ексклюзивний захід.

З цього переліку видно, що *НВ* особі, зазначеній у ст. 3 Закону, може надати як інша така ж особа, у т.ч. її підлеглий чи начальник, так і особа без цієї ознаки. При цьому зазначеними вигодами певні особи можуть обмінюватися між собою.

Слово *«будь-які»* означає, що цей перелік вигод може бути довгим, а слово *«інші»* – що, на відміну від майна, переваг, пільг, послуг, нематеріальних активів, які мають переважно матеріальний чи грошовий характер, інші вигоди такого характеру не мають. До категорії *НВ* належать й усі інші вигоди, які:

- а) не мають відношення до речей матеріального світу й безпосереднього матеріального чи грошового характеру. Проте, в разі сприяння в зарахуванні на навчання за рахунок державного бюджету про дійсну вартість навчання можна говорити, порівнявши його з контрактним; незаконне присвоєння

військового чи спеціального звання, рангу, ученого звання передбачає отримання відповідної надбавки;

- б) не мають конкретної вартості (тобто таким вигодам не можна дати грошову оцінку). До цієї категорії можна віднести різного роду нагороди у вигляді значків, грамот, подяк тощо, не пов'язаних з отриманням премій, надбавок. У таких випадках отримані речі самі собою не мають грошового визначення або їх вартість мізерна. Головна цінність таких вигод – нематеріальна (задоволення хворобливого егоцентризму, «малювання» гарної біографії тощо).

Як відомо, предмет хабара мав виключно майновий характер. На відміну ж від хабара, *НВ* може мати як майновий, так і немайновий характер. Жодним чином не впливає на це той факт, що в пунктах 3 і 4 примітки до ст. 364 КК ідеться про істотну шкоду й тяжкі наслідки, що мають виключно майновий характер. Адже поняття «неправомірна вигода» та «істотна шкода» («тяжкі наслідки») характеризують різні ознаки складу злочину: перша – мету, а друга – наслідки діяння.

Якщо йдеться про підкуп службової особи юридичної особи приватного права (ст. 368-3 КК) або особи, яка надає публічні послуги (ст. 368-4 КК), то «*іншою вигодою*» може бути, наприклад, незаконно наданий дозвіл на роботу підприємства, ліцензія чи сертифікат, незаконно погоджений договір, незаконно надана інсайдерська інформація, податкова чи інша таємниця, – у відповідь ця службова особа може вчинити дію чи бездіяльність в інтересах того, хто надав їй такий документ, інформацію, або в інтересах третьої особи.

Таким чином, предметом *НВ* може бути **будь-який ресурс обміну**: капітал, товари, роботи, послуги, інформація, влада, лояльність тощо.

Найширше визначення в законі поняття *НВ* практично означає і той факт, що **неправомірною вигодою є також усе, що особа одержує навзамін тій неправомірній вигоді, яку вона пропонує, обіцяє чи надає**.

* * *

Як зазначалось вище, другою ознакою *НВ* є те, що її предмети обіцяють, пропонують, надають або одержують **без законних на те підстав**. Це означає, що в особи, яка обіцяє, пропонує чи надає зазначені предмети, так само, як і в особи, яка їх одержує, немає визначених безпосередньо в законі підстав для цього.

2. Види корупції

2.1. Будь-яка класифікація передбачає насамперед знаходження критеріїв, за якими можна здійснювати поділ на види. Для визначення видів корупції можна виділити такі критерії: сфери прояву корупції; її масштаб і системність; її суб'єкти; характер неправомірної вигоди; наслідки, яких вона завдає; її географія тощо.

Так, **за сферами прояву** зазвичай виділяють такі види корупції:

- 1) політична, зокрема корупція у представницьких органах влади;
- 2) корупція на публічній службі, зокрема у діяльності органів виконавчої влади, насамперед у їх діяльності з надання публічних послуг;
- 3) корупція у судовій системі та органах кримінальної юстиції;
- 4) корупція в економіці (у публічних закупівлях, в митній і податковій сферах тощо);
- 5) корупція в соціальній сфері (освіта, охорона здоров'я, соц-забезпечення та ін.);
- 6) корупція у приватному секторі;
- 7) корупція в спорті.

2.2. За критерієм **масштабу і системності** корупція буває:

- 1) епізодична;
- 2) систематична;
- 3) глобальна (мафіозного типу).

Найбільш поширеним з цих видів в Україні є другий. **Систематична** корупція відповідає ознакам, які характерні для будь-якого виду професійної злочинності, визначеним американським вченим Едвіном Сатерлендом «Принципи кримінології».¹ Поширюючи ці ознаки на систематичну корупцію, можна побачити, що:

- корупційній поведінці вчать;

1 Principles of Criminology. – Chicago; Philadelphia: J.B. Lippincott Company, 1934. – 611 p.; Sutherland, Edwin H., Cressey, Donald R. Principles of Criminology. – Chicago: Lippincott, 1960. – 646 p.

- корупційній поведінці вчать, взаємодіючи в процесі спілкування з іншими людьми;
- навчання корупційній поведінці відбувається головним чином у групах, де відносини мають безпосередній, особистий характер;
- навчання корупційній поведінці включає: а) засвоєння прийомів вчинення корупційних діянь; б) специфічну спрямованість мотивів, яка формується на основі оцінок правових норм як сприятливих або як несприятливих;
- особа стає делінквентом-корупціонером в результаті переваги в неї оцінок, що сприяють порушенню закону над оцінками, що не сприяють цьому;
- диференційовані зв'язки різняться залежно від їхньої частоти, тривалості, черговості й інтенсивності;
- процес навчання корупційній поведінці в ході контактів з моделями такої поведінки містить у собі всі механізми, що діють у процесі будь-якого іншого навчання.

У зв'язку з цим корупція в Україні має свої особливості, відрізняється від корупції в інших країнах, і є, на думку професора О. М. Костенка, корупцією кризового типу. Вона породжує громадян, позбавлених належної соціальної культури, і для протидії їй необхідна адекватна саме цьому типу технологія протидії. Особливістю такого типу корупції визнається відсутність альтернативних їй засобів правомірного використання влади в приватних інтересах¹.

В Україні ще у 1990-ті роки розвинулась **корупція мафіозного типу**. З цього приводу В. Полохало влучно зазначив: «Як засвідчує досвід посткомуністичних країн, в умовах корупції відбувається специфічний «розподіл влад», а точніше розподіл влади між політиками-прагматиками, особисто відданими керівнику країни, особами, котрі належать до «клану» керівника, а також особами, спілка і взаємна довіра між якими скріплені разом пролотою кров'ю, і різного роду політиками-романтиками..., а також мафіозними колами, які представляють криміналізований національний капітал і компрадорську буржуазію.

У багатьох державах з такими режимами видаються правові нормативні акти про боротьбу з корупцією. У цій нормотворчій

1 Костенко О. М. Корупція як проблема політичної кримінології / О. М. Костенко // Правова держава. – Вип. 14. – К., 2004. – С. 386–389

діяльності найчастіше дається взнаки давня бюрократична традиція — шляхом видання правових актів, позбавлених реального механізму досягнення декларованих цілей, створювати видимість активної діяльності, імітувати соціально значущу державну функцію. «Боротьба з корупцією» досить часто виливається в розправу з представниками політичних і економічних кланів, які є суперниками, або ж в один із заходів легітимації керівною олігархією свого політичного курсу...

Коли кримінальні структури доросли до легітимного бізнесу, відбулася своєрідна легалізація й «мафіонізація» бізнесу взагалі. З одного боку, вони створили банки й інші великі приватні фірми, не відкидаючи своєї традиційної сфери «діяльності». Неспроможність держави нормально оплачувати міліцію та інші охоронні органи, а також технічно оснастити їхню діяльність дала злочинним організаціям можливість «інфекціювати» інші підприємства через вимоги неформального оподаткування рекету-протекції...».¹

За таких умов представники організованої злочинності вже не прагнули встановити корупційні зв'язки з представниками влади, а самі намагалися посісти високі посади для відповідного контролю в сфері державної політики.

В зв'язку з чим Л. І. Аркуша в свій час висловила позицію про неможливість здійснення тривалої організованої злочинної діяльності без корумпованих зв'язків з органами державної влади та правоохоронними органами².

2.3. За критерієм **суб'єктів**, якими є особи, зазначені в ст. 3 Закону «Про запобігання корупції», можна виділити:

1) корупцію за участю осіб, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (умовно назовемо їх — функціонери);

2) корупцію за участю осіб, які прирівнюються до осіб, уповнова-

1 Політологія посткомунізму: Політичний аналіз посткомуністичних суспільств / В. Полохало (керівник авт. колективу); Заг. ред-ція: Є. Бистрицький (розд. 1), В. Полохало (розд. 2), С. Макеєв (розд. 3), О. Дергачов (розд. 4). — К.: Політична думка, 1995. — 368 с.

2 Аркуша Л. І. Основи методики виявлення і розслідування організованої злочинної діяльності при наявності корумпованих зв'язків: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Лариса Іванівна Аркуша. — Одеська національна юридична академія, 2002. — С. 53.

жених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (квазі-функціонери). Це:

- посадові особи юридичних осіб публічного права (крім тих, які зазначені в п. 1 ст. 3 Закону);
- особи, які надають публічні послуги, хоча не є ні державними службовцями, ні посадовими особами місцевого самоврядування;

3) корупцію за участю осіб, 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 (функціонери приватного сектору);

4) корупцію за участю інших осіб, які не є службовими особами та виконують роботу чи надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією (не функціонери).

Для різних суб'єктів передбачені різні обов'язки, обмеження, заборони й відповідальність, тобто на них поширюються різні положення Закону «Про запобігання корупції», а тому різним є і зміст вчинюваних за їхньою участю корупційних діянь.

2.4. За критерієм **характеру неправомірної вигоди** корупція може бути майнова (коли її предметом, метою чи засобом є майно, право на майно або послуги чи інші дії майнового характеру) і немайнова (коли її предмет, мета чи засоби – це немайнові пільги, переваги, вигоди нематеріального чи негрошового характеру).

Критерій **наслідків** дозволяє виділити види корупції, які:

1) пов'язані із настанням наслідків, що визначаються у КК України як істотна шкода (наприклад, різні види службових зловживань у статтях 364, 364-1, 365-2 КК);

2) пов'язані із настанням наслідків, що визначаються у КК України як тяжкі (у тих же статтях КК);

3) прямо не пов'язані із настанням наслідків (наприклад, давання чи одержання неправомірної вигоди для визнання цих діянь корупційними злочинами не вимагає настання тих чи інших визначених в законів наслідків).

2.5. За географією корупція може бути:

1) характерна лише для певних місцевостей (наприклад, корупція, пов'язана із незаконною порубкою лісу та його викраденням наявна у місцевостях, де ліс росте; або «бурштинова корупція» там, де видобувається бурштин)¹.

2) типова для будь-яких місцевостей;

3) транскордонна (корупція, пов'язана із контрабандним переміщенням певних предметів через митний кордон або іншими перевезеннями, корупція, що спричиняє транскордонні забруднення річок, морів, повітря тощо).

2.6. За критерієм **мети «хабародавця»** розглядають такі види корупції (у відповідних її формах):

1) корупція з метою вирішити незаконне питання;

2) корупція з метою вирішити законне питання;

3) корупція з метою прискорити вирішення законного питання.

2.7. Для кожного виду корупції потрібен власний спосіб запобігання і протидії (свої “ліки” і свої “лікарі”).

Виходячи з цього всі заходи запобігання можна поділити на:

1) загальні – ті, що передбачаються спеціальними антикорупційними законами (Законом «Про запобігання корупції», «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки», відповідними статтями КК, КАП);

2) спеціальні – що, що містяться в законах, які регламентують різні сфери політичної, економічної та іншої діяльності та спрямовані на запобігання корупційним правопорушенням з боку конкретних суб'єктів правових відносин (Закон «Про публічні закупівлі», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» та ін.).

1 <http://obozrevatel.com/crime/42183-avakov-vvedi-vojska-smozhet-li-natsgvardiya-ostanovit-yantarniy-bespredel.htm>

3. Політичні, економічні, соціальні, організаційні та етичні наслідки корупції для держав і громад

В 2011 році один із авторів цієї методичного праці писав: «Ситуація склалась так, що сьогодні корупція становить найсерйознішу загрозу для українського суспільства, держави і кожного з нас. Безсоромність і розбещеність багатьох представників державного й комунальних апаратів спотворюють реформи в державі й унеможливають нормальну діяльність влади взагалі, бо немає довіри людей ні до вищих інститутів влади та їхніх «реформ», ні до влади на місцях, як немає і довіри представників різнорівневих органів влади один до одного. Хабарництво і непотизм знищують конкуренцію як пружину розвитку бізнесу, і разом з монополізмом, псевдоконкуренцією, регуляторними дисфункціями тощо гальмують інноваційний економічний поступ, особливо у сфері виробництва товарів і послуг. Загальна підкупність і продажність створюють обстановку підозри і ворожості кожного до усіх, усіх до кожного і заважають громадянській згоді в країні. Корупція щодня і щогодини витискує нас на периферію світового прогресу і просто викрадає наше майбутнє».¹

На той час за індексом сприйняття корупції (*Corruption Perceptions Index*)² Україна мала 24 бали із 100 (де 100 – абсолютно вільна від корупції країна, а 0 – абсолютно корумпована країна)³ і 134-те місце серед 180 країн світу. У 2011 р. за індексом економічної свободи Україна перемістилась із 112-го на 164-те місце, а за рейтингом прогресу, складеним на основі результатів кількох найвідоміших у світі рейтингів, присвячених різним аспектам розвитку 101 країни світу, зайняла передостаннє – 100-те – місце з індексом мінус 123⁴. У тому ж році Україна посіла 164-те місце в рейтингу економічних свобод серед 179 країн світу (за даними дослідження, проведеного американською дослідницькою організацією *Heritage Foundation* та газетою *Wall Street Journal*) і останнє – серед європейських країн⁵.

1 Хавронюк М.І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». – К.: Атіка, 2011. – С. 8.

2 *Індекс* сприйняття корупції відображає оцінку, яку дають підприємці та експерти щодо рівня корумпованості державного сектора певної країни, до якого входять державні службовці і політики.

3 *Heritage Foundation*: <http://www.heritage.org>.

4 Україна зайняла передостаннє місце в «Рейтингу прогресу» // <http://www.unian.net/ukr/news/news-444391.html>

5 <http://newsru.ua/finance/12jan2011/rait.html>

Чи змінилось щось за останні 5 років? Дещо змінилось. На три «мікрони». За індексом сприйняття корупції Україна перемістилась із 142 місця у 2014 р. на 130-те в 2015 р. з балом 27.

Дослідження «Барометр Світової Корупції» (Global Corruption Barometer) за 2016 рік від Transparency International виявило, що 29% українців для того, аби зупинити корупцію, готові відмовитися від сплати хабарів. Згідно з опитуванням, 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 негативно¹.

Корупція продовжує залишатися вкрай негативним явищем. Її небезпечні наслідки досліджувались вельми глибоко. Далі ми будемо не раз посилається на дослідження, проведене з цього приводу С'юзан Роуз-Аккерман.²

Емпіричні дані показують, що **наслідки корупції** полягають у тому, що вона:

- порушує встановлений законом порядок здійснення повноважень посадовими і службовими особами органів державної влади, органів місцевого самоврядування, управлінських структур приватного сектора; підриває авторитет держави, завдає шкоди утвердженню демократичних основ управління.

Електоральна корупція призводить до «незаконного привласнення влади», коли владу одержують особи, які не повинні посідати державні посади за своїми діловими та особистими якостями і називає такий механізм незаконним привласненням влади³.

Саме через корупцію мають місце чинення перешкод при отриманні публічних послуг і втрати часу громадянами, зниження ефективності роботи державного апарату в цілому.

У корумпованих бюрократичних апаратах більшість державних ресурсів свідомо прямують в канали, де їх найлегше розікрасти або де найлегше збирати хабарі. Політика правлячої еліти стає направленою на придушення механізмів контролю над корупцією: свободи

1 *Соцпортал*. <http://socportal.info/2016/11/16/kozhen-tretij-ukrayinets-gotovij-vidmovitisya-platiti-habar.html>

2 Тут і далі цит. за книгою: Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство: Причины, следствия, реформы / Пер. с англ. О.А. Алякринского. – М.: Логос, 2003. – 356 с.

3 Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії / Микола Іванович Мельник. – К., 2004. – С. 36-37.

преси, незалежності системи правосуддя, конкуруючих еліт (опозиції) і далі прав громадян.¹

Є відомий анекдот. Президент А показує президенту Б свою нову віллу. Киваючи на новеньке шосе поруч з віллою, А пояснює, звідки знайшлися кошти на будову: «Мої – 30%». Пізніше Б запрошує А в гості в його ще більш розкішний палац. І коли А запитує про джерела фінансування будівництва, Б відповідає: «Бачиш там новеньке шосе?» А оглядається і нічого не бачить. «У тому-то і штука! Мої – 100%», – пояснює йому Б;

- суттєво обмежує конституційні права і свободи людини і громадянина. Особливо негативно вона відображається на правослужняних громадянах, які намагаються уникнути корупційних схем.

Наприклад, в системі освіти багато років існує проблема збирання коштів з батьків, а головне – непрозорого розпорядження ними директорами шкіл, садків тощо за допомогою наближеного кола членів «батьківського комітету». Якщо ми не можемо забезпечити школи коштами на ремонт тощо, то треба хоча б поставити ці кошти під жорсткий контроль.

Щодо студентства – це проблема надто широкої дискреції деканів і ректорів, які часто використовують владу для збирання хабарів: за вступ, переведення, не відрахування, гарні оцінки тощо. Не вони мають вирішувати (часто за хабар) всі принципові питання (щодо виключення тих, хто погано навчається, щодо переведення з іншого вузу тощо), а вчені ради.

Поширеними є факти накладання необґрунтованих обтяжень на одержувачів публічних послуг в усіх сферах життєдіяльності держави і громад.

«Основний тягар витрат несуть найбільш платники податків, які не мають «потрібних зв'язків», а також прості смертні, які отримують публічні послуги в урізаному обсязі. Наприклад, дослідження, проведені в Гамбії, Мозамбіку і Гані, показують, що корупція дає можливість заможним ухилитися від податків. Ухилення від податків на Філіпінах призводить до того, що бідні сплачують удвічі більше податків, ніж заможні, а 63% імпортованих товарів взагалі не обкладаються митом» (С'юзан Роуз-Аккерман);

- порушує принцип верховенства права, насамперед в частині рівності кожного перед законом і судом.

Наприклад, в державній виконавчій службі має місце затягу-

1 Jain A. K. Corruption: a review // Journal of Economic Surveys. – 2001. – Vol 15, No. 1. – P. 71. (англ.)

вання виконання судових рішень, створення умов, які унеможливають їх виконання в інтересах певних осіб.

«В умовах продажності судової влади дуже складно створити чесний апарат виконавчої влади. Жертви свавілля не мають надійної інстанції, куди б вони могли звернутися, а недобросовісні чиновники залишаються безкарними. При корумпованій і недобросовісній судовій системі державні чиновники можуть без особливого ризику брати участь в шахрайських угодах і в підкупі високопосадовців» (С'юзан Роуз-Аккерман);

- призводить до гальмування та викривлення давно очікуваних соціально-економічних реформ, перешкоджає розвитку ринкових відносин, надходженню іноземних інвестицій, сприяє зростанню соціальної нерівності.

«Корупція призводить до зниження загального обсягу інвестицій та обмежую прямі іноземні інвестиції, але при цьому стимулює надлишкові капіталовкладення в розвиток бюрократичного апарату».

«Корупція може бути фактором, що стримує реформи державних інститутів. Фірми, які отримали переваги завдяки хабарам, будуть зупиняти будь-які спроби підвищити прозорість існуючих правил і законів. Їхні союзники в державному апараті так само будуть протидіяти спробам реформ».

«Подібна практика призводить також до підриву легітимності державних інститутів в очах громадян».

«Бенефіціарії корумпованих угод будуть завжди становити широкий фронт противників реформ, оскільки ними буде рухати страх втратити свої особливі привілеї. Крім того, дії реформістського режиму, який прийшов до влади, будуть утруднені, якщо корупція в країні має системний характер».

«Корумповані чиновники можуть штучно створювати дефіцит, займатися тяганиною, створювати перепони, щоб вибити зі своїх клієнтів хабар. Вони можуть навіть погрожувати норолливим клієнтам кримінальним переслідуванням».

«Єдиними інвесторами, готовими до вкладання капіталу, можуть бути ті, хто сподівається на короткочасний проект і швидке збагачення».

«Одного разу давши хабар, компанія піддає себе ризику стати об'єктом вимагання у майбутньому. Так, компанія, що придбала концесію на лісозаготівлю, буде намагатися вирубати ліс якомога швидше, ніж при укладанні чесного контракту у більш благополучних країнах. Як будь-який інвестор, що діє в ризикованому серед-

овищі, така компанія навряд чи стане робити інвестиції в нерухомий капітал, який важко буде вивезти з країни у разі раптової зміни умов господарювання» (С'юзан Роуз-Аккерман);

- надає незаконні привілеї корумпованим кланам, угрупованням та окремим особам, підпорядковує державну і місцеву владу їхнім інтересам.

Інформація про використання (витрати) публічних коштів, якими розпоряджаються органи державної влади та органи місцевого самоврядування, залишається закритою: так легше розкрадати чужу власність. Усі незаконні акти та правочини, які були вчинені в результаті корупційної змови, залишаються чинними внаслідок нових і нових корупційних змов, а завдана корупційними діями шкода не відшкодовується.

«В Парагваї державний сектор розглядався як вотчина президента Стресснера. Управління державними активами здійснювалось так, що майже не було різниці між «економічною» і «політичною» сферами і була відсутня чітка межа між державною і приватною власністю. В результаті Стресснер і його кліка військових і цивільних сатрапів розпоряджалися ресурсами державного сектору так, ніби це було їхнє приватне майно... Стресснер заручився підтримкою військових, дозволивши вищому генералітету займатися контрабандою, наркобізнесом і торгівлею зброєю... Як показують приклади зі Стресснером, Мобуту і Дювал'є, корумпований керівник на свій розсуд визначає не лише розміри бюрократичного апарату, а й податкову політику, і бюджетні видатки. Податки, регулятивне законодавство, виділення субсидій, цінова політика і приватизація – ось сфери діяльності державного сектору, якими клептократ може маніпулювати».

«Клептократ може торпедувати одні проекти приватизації, які чесний режим розглядав би як пріоритетні, і підтримувати інші, менш ефективні, які обіцяють йому смачні «відкати» авансом... Може пропонувати дорогі, складні і капіталоемні проекти, які будуть використовуватися для одержання великих хабарів».

Тому «слід удосконалити процедури розробки і затвердження такого роду проектів» (С'юзан Роуз-Аккерман);

- сприяє тінізації економічних відносин, легалізації доходів, одержаних незаконним шляхом, спричиняє розорення приватних підприємців, які намагаються працювати за законом. Її наслідками є також зменшення конкуренції і посилення монополізму, зниження інвестицій у виробництво, уповільнення економічного зростання, пониження якості суспільного сервісу.

«Держструктури не надають достатньо пільг підприємцям і фірмам, які використовують законні підстави, а не намагаються придбати їх за хабарі.

Чинovníки в державному секторі економіки можуть мати недостатні стимули для належного виконання своїх обов'язків (враховуючи розмір їх офіційних зарплат та низький рівень контролю за їхньою діяльністю). Це стає джерелом бюрократичних затримок та інших перешкод для приватного бізнесу. Тому хабарі функціонують як жаданий бонус.

Учасники легальних угод намагаються знизити витрати, що визначаються державою та існують у вигляді податків, мита та регулюючих документів. Хабарі знижують витрати.

Нелегальний бізнес часто купує у державних чиновників «брудні» пільги. В найбільш одіозних випадках нелегальний бізнес і боси організованої злочинності підпорядковують собі правоохоронні органи та інші інститути державної влади шляхом корупції і залякування. Отже, хабарі відкривають шлях злочинній діяльності».

«Корпорації і приватні особи можуть вступити у змову з податківцями і митниками з метою зниження ставок обов'язкових платежів та пришвидшення процесу надання їм послуг. Наприклад, як показало одне дослідження в Пакистані, якби втрати, пов'язані з корупцією, можна було б скоротити на 50%, то частка податкових надходжень в ВВП зросла б».

«У Нью-Йорку чиновники шляхом маніпуляцій з комп'ютерними базами даних забезпечили сотням платників податків можливість зменшення податкових виплат або ухилення від них при обрахуванні податку на майно. Використовуючи аналогічну методику, працівники міських інспекцій водопостачання за хабарі знижували дані про вживання води».

«В Заїрі основна маса виробленої в країні продукції була незаконно вивезена за кордон при активному сприянні митних чиновників».

«Особливо сприятливі умови для корупції утворюються у випадках, коли податкові ставки завищено, що мало місце у колишніх державах Радянського Союзу... Високі податкові ставки породжують хабарництво і цілий букет способів ухилення від податків, що в свою чергу викликає ланцюгову реакцію, не даючи можливості виватися із цього економічного порочного кола».

«Підприємець, який бажає отримати ліцензію, завжди може «віддячити» чиновника за те, що той не лише оформив йому документ, але і відмовив у видачі ліцензії потенційному конкуренту – і ось вже цей новоспечений бізнесмен отримує конкурентну перевагу».

«Процес приватизації в Росії було дискредитовано внаслідок таємної змови банків, які водночас були організаторами і переможцями приватизаційних аукціонів».

Професор С. П. Глінкіна дійшла у своїх дослідженнях висновку, що корупційна угода стала важливим механізмом проведення російської приватизації¹.

«Корупція знижує рівень доходів від приватизації і наданих концесій».

«Діяльність корумпованих чиновників нижчого рівня стає причиною неефективного функціонування державної машини, оскільки вони вдаються до бюрократичної волокити і довільному втручанню в компетенцію один одного». (С'юзан Роуз-Аккерман);

- живить організовану злочинність, насамперед економічну – банди перетворюються на мафію.

Неефективний, а часто злочинний розподіл і витрачання державних коштів і ресурсів, нецільове використання міжнародної допомоги, що різко знижує її ефективність, втрати податків, коли податкові органи привласнюють собі частину податків, зокрема ПДВ, – усе це економічні наслідки корупції.

Водночас відбувається постійне заперечення і приховування використання державних коштів не за призначенням, виявлені факти не розслідуються, винні не караються, бо корупція продукує сама себе і в сфері діяльності органів кримінальної юстиції.

«Нелегальний бізнес намагається створити собі безпечне середовище проживання шляхом підкупу працівників поліції, політиків і суддів або шляхом залучення їх в систему розподілу доходів від цього нелегального бізнесу... Органи правосуддя – від поліції до прокурорів і суддів можуть вимагати хабарі за ігнорування ними випадків порушення закону або за пом'якшення покарань... Звісно, нелегальних підприємців навряд чи можна назвати невинними жертвами. Вони і самі часто намагаються підкупити поліцію, щоб не лише обезпечити себе від судового переслідування, а й добитися монопольного становища на нелегальному ринку. В США і Латинській Америці воротили грального бізнесу і наркоторгівлі «замовляли» рейди поліції на своїх конкурентів або давали хабарі за недопущення на ринок потенційних конкурентів. В Таїланді місцева

1 Глінкіна С.П. К вопросу о выборе стратегии экономических реформ и характере российской коррупции / С. П. Глінкіна // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы: междунар. науч.-практ. конф., 9-10 сентября 1999 г.: сборник материалов. Под ред. В.В. Лунева. – М.: Юрист, 2001. – С. 103.

влада бере під своє крило кримінальні підприємства, рятуючи їх як від конкурентів, так і від поліції».

«В найбільш успішних випадках законний бізнес, що діє під мафіозним дахом, добивається високих монопольних прибутків, щоб потім зробити їх матеріальним підживленням економічного впливу організованої злочинності, яка міцнішає».

«Величезні фінансові можливості, нерозбірливість у засобах і розгалужені міжнародні зв'язки організованої злочинності не дозволяють впоратися з ними у межах якої-небудь однієї країни. Головна небезпека полягає у тому, що... кримінальна діяльність настільки тісно переплітається з політикою, що стає важко відділити одне від іншого» (С'юзан Роуз-Аккерман);

- порушує принципи соціальної справедливості, невідворотності покарання за вчинені правопорушення;

- нищить духовні, моральні цінності.

Відсутність можливостей для задоволення різних потреб та інтересів людей в державі створює умови для пошуку додаткових прибутків, в тому числі і шляхом одержання неправомірної вигоди як одного із способу задоволення таких потреб. За таких обставин відбувається девальвація моральних цінностей, падіння рівня культури змінює життєві пріоритети у громадян, коли людина оцінюється не за її здібностями і моральними якостями, а за рівнем достатку і належністю до владних структур.

Через занепад політичної легітимності влади відбувається і зниження суспільної моралі: «якщо всі у владі крадуть, то чому мені не можна».

«Терпиме ставлення до корупції може призвести до катастрофічних наслідків, коли чиясь неохайність поступово втягує все більше людей в порочне коло корупції» (С'юзан Роуз-Аккерман);

- ускладнює відносини з іншими державами і міжнародною спільнотою, утруднює надання іноземної допомоги.

«Коли корупція поєднана зі злочинним світом на міжнародному рівні, надання економічної допомоги міжнародних організацій стає вкрай складним. Якщо всі державні структури пов'язані із злочинністю, то небагато міжнародних організацій ризикне на які-небудь дії – їм залишається тільки чекати, коли становище зміниться на краще».

«У 1996 р. Всесвітній банк переглянув свої директиви, включивши чітке положення, що при виявленні фактів корупції і шахрайства Банк може призупинити дію договору, якщо позичальник не вживе необхідних заходів» (С'юзан Роуз-Аккерман);

4. Причини корупції (корупціогенні фактори).

Багато політиків, міркуючи над питанням щодо причин корупції в Україні, називають окремі (хоча часто дійсно важливі) з них, і на цій основі пропонують свої рецепти лікування цієї соціальної хвороби.

Наприклад, голова Аграрної партії України Віталій Скоцик виділяє такі причини корупції в Україні: двозначності в законодавстві, які дозволяють одні і ті самі норми трактувати по-різному; закритість даних про витрати державного бюджету; відсутність належного громадського контролю за використанням надр країни, її стратегічних ресурсів; низький рівень оплати на державній службі і в правоохоронних органах; незабезпечення невідворотності покарання за корупційні дії.¹

Ці причини корупції визначено правильно. Але це ще далеко не всі її причини.

Досить повно причини корупції в Україні були вперше висвітлені в Концепції боротьби з корупцією на 1998–2005 роки, затвердженій Указом Президента України від 24 квітня 1998 року №367/98. Практично усі вони продовжують бути актуальними.

У Концепції влучно зазначалось, що корупція має історичні витоки та соціальні передумови, а чиновництво завжди супроводжувала ознака корупційності.

У країнах, що стали на шлях демократії, процеси утвердження особистих прав і свобод та запровадження демократичних засад забезпечували системі державного управління поступову відкритість. Тим самим була підірвана живильна основа всевладдя та корупційності чиновництва. Між тим жодна із соціально-політичних і економічних систем не має повного імунітету до корупції – змінюються лише її обсяги і прояви, а також її можливості, що визначається ставленням до неї держави і суспільства.

За оцінками Б. Ельнара та А. Рифаата корупція є хворобою, від якої більше всього потерпають найвразливіші суспільства, зокрема, і українське².

У період переходу нашої держави від тоталітарної до демократичної системи, орієнтованої на ринкову економіку, проявилися й інші умови, що сприяють корупції.

1 Скоцик В. Як нам жити в епоху змін? – К.: Фенікс, 2016. – С. 141.

2 Ельнаді Б., Рифаат А. Місяць за місяцем // Кур'єр ЮНЕСКО (корупція). – Серпень 1996. – С. 9

«Якщо громадяни не мають соціальної (тобто політичної, економічної, правової) культури, необхідної для існування в суспільстві режиму демократизму, то, виходячи з тоталітарного режиму, на шляху до демократії це суспільство має спочатку пройти режим криміналізму. Саме так і сталося в Україні»¹.

Серед зазначених **причин корупції** виділяють:

1) причини, властиві для усіх чи майже усіх країн перехідного типу:

- відсутність тривалий час політичної та економічної стратегії формування нового суспільного ладу, недооцінка ролі державного регулювання у здійсненні цих перетворень, зокрема щодо діяльності управлінського апарату, значне послаблення державного контролю за його роботою; наявність легальних і прихованих політичних сил, які прагнуть відновлення колишнього ладу з його державно-управлінською системою та чинять опір запровадженню демократичних засад в усіх сферах суспільства. За таких умов корупція використовується як спосіб ведення політичних і економічних справ в державі.

«Якщо різні політичні вподобання утворюють заплутану багатомірну систему, то зростає ймовірність приходу до влади коаліційних урядів. Такого роду нестабільні системи породжують корупцію. Члени коаліційного уряду не розраховують на тривале політичне життя і тому замість того, щоб займатися політикою, використовують своє короткочасне перебування при владі для особистого збагачення. Тому висновок: щоб обмежити корупцію і провести серйозні реформи, необхідна виборча система, що сприяє політичній стабільності... Мова не про те, щоб забезпечити стабільність, надавши монополію на владу якій-небудь одній групі, а про таку організацію політичного життя, за якої політичні діячі могли б як виграти, так і програти наступні вибори і тому мали б серйозну мотивацію для проведення політичного курсу, розрахованого на довготривалу перспективу... Опозиційним партіям в такій системі відведено контролюючу роль: слідкуючи за діяльністю уряду, вони загрожують розкрити будь-який прояв корупції і зробити його предметом голосної політичної кампанії».

«Слід безжально викинути із чинного законодавства щодо регулювання у сфері бізнесу все, без чого можна обійтися» (С'юзан Роуз-Аккерман);

- наявність значних залишків старої командно-адміністративної

1 Костенко О.М. Соціальна культура громадян — основа нової України. — Наукові записки. — Том 8. — 2005. — С. 38-41.

системи у вигляді надмірно великого державного управлінського та іншого службово-обслуговуючого апарату з необґрунтовано широкими повноваженнями, зокрема розпорядчо-дозвільного змісту, ускладненим, забюрократизованим, неконтрольованим порядком задоволення нагальних потреб населення.

«Традиційно система професійної державної служби передбачає добре оплачувану і політично нейтральну посаду, гарантії незмінності на строк дії контракту, заснованість на відборі дійсно гідних і кваліфікованих кадрів і не передбачає впливу майнових інтересів або інтересів бізнесу, які можуть вступити в конфлікт з чесним виконанням своїх професійних обов'язків» (С'юзан Роуз-Аккерман);

- процеси зміни форм власності, приватизації та накопичення значних цінностей, що відбулися у перші роки незалежності здебільшого неофіційно або напівлегально, сприяли виникненню і зміцненню корпоративних угруповань і кланів, корупційних зв'язків, слугували прикладом наживи з використанням посади, відкривали можливість безболісної зміни службової діяльності на комерційну.

За таких умов корупція відповідає інтересам великого бізнесу та організованої злочинності. Корупція стала давати капіталу зверхприбуток і зверхвплив. А криміналізація фінансових установ сприяла вивозу капіталу із країни¹.

Добре організовані кланові структури зацікавлені і в подальшому збереженні правової невизначеності, непрозорості в прийнятті державних рішень, відсутності громадського контролю за монополіями та збереженні тісних залаштункових зв'язків з корумпованими чиновниками. Через це корупція стала невід'ємною частиною посткомуністичного клієнталізму. Він не просто породжує корупцію, а робить її всеохоплюючою, систематичною та структурною²;

- масове прагнення нових підприємницьких структур, включаючи кримінальні, розв'язати через державний апарат свої проблеми.

«В Україні в 1998 р. 150 бізнесменів і банкірів були обрані в парламент, при цьому багато з них мали особисті інтереси, що

1 Камлик М. І., Невмержицький Є.В., С. 83]. [Камлик М. І., Невмержицький Є.В. Корупція в Україні./ М. І. Камлик, Є. В. Невмержицький – К., 1998. – 187 с.

2 Коржов Г. Олігархія як модель обмеженої модернізації // Український соціум. – 2007. – Вип. 1. – С. 104–114; Шайо А. Клієнтизм та зди́рство: корупція в перехідному періоді // Політична корупція перехідної доби: Скептичний погляд / За ред. С. Коткіна та А. Шайо. – К. : К.І.С., 2004. – С. 3.

прямо стосувались тих законодавчих ініціатив, які їм слід було розглянути... Цей підхід... провокує очевидний конфлікт інтересів, особливо коли на порядку денному стоять питання, пов'язані з оподаткуванням або законами про господарську діяльність» (С'юзан Роуз-Аккерман);

- послаблення нагляду та контролю за виконанням правових норм.

«Мінімум, що треба зробити для забезпечення демократичної процедури підзвітності – це рішуче розкривати фінансові інтереси діючих політиків і членів їхніх сімей, взаємостосунки між політиками і багатими лобістами, щоб виборці могли судити, чи не було здійснене таємний вплив на їхнього представника».

«Обмеження влади політиків та утворюваних ними політичних структур разом із незалежним наглядом за застосуванням нових постанов і дотриманням законності може стати потужною силою у боротьбі з корупцією. В демократичних системах цьому заважає розподіл функцій між виконавчою і законодавчою владою. Наявність незалежної судової влади і прокуратури, а також федеральний устрій держави можуть обмежити владу політичних лідерів... Незалежні слідчі і судові органи є більш надійними, хоча, зрозуміло, такі інститути повинні бути водночас непідкупними і не пов'язаними із системою роздачі посад за політичним розрахунком» (С'юзан Роуз-Аккерман);

2) причини, пов'язані з прорахунками у проведенні суспільних перетворень безпосередньо в Україні:

- декларативність багатьох реформаторських намірів та рішень влади; обмеженість, зволікання та непослідовність у проведенні реформ щодо демократизації управління суспільством, діяльності державного апарату, дерегуляції та лібералізації економіки, підтримки підприємництва. І як наслідок - випередження законодавця, вмиле використання його прорахунків, активне попередження небажаних правових рішень через лобіювання своїх кримінальних інтересів у парламенті дозволяє організованій злочинності створювати нові форми корупційних схем.

«Якщо держава не має повноважень контролювати експорт і ліцензувати підприємницьку діяльність, канали хабарництва перебиваються. З ліквідацією програми державних субсидій зникає і практика хабарництва, породжена нею. При скасуванні цінового контролю ринкові ціни відразу ж відобразять вартість дефіцитних товарів. У цілому реформи, спрямовані на підвищення конкуренції, сприяють зниженню корупційних стимулів».

«Ще один спосіб позбавлення від корупції – легалізація діяль-

ності, яка раніше вважалася незаконною. Адже дуже часто нелегальний виробник вимушений відкупатися від поліції, щоб мати можливість продовжувати свій бізнес» (йдеться про можливість легалізації – звісно, у певних рамках – легких наркотиків, азартних ігор, проституції тощо).

«Економісти давно рекомендують проводити реформи регулюючих органів, спрямовані на обмеження свавілля в діях чиновників. Наприклад, в галузі екологічного регулювання вони підтримують засновані на ринкових принципах схеми, такі як стягнення платежів на шкідливість виробництва і продаж дозволів на виробничу діяльність. Такі реформи... допомагають знизити корупційні стимули, замінюючи хабарі легальними виплатами. Продаж прав на користування водою і пасовищами, можливість вільно купувати право на забруднення оточуючого середовища, вільний продаж, а не таємний розподіл, експортних та імпорتنих ліцензій можуть послабити корупцію». Водночас «можливе надання прискорених послуг за додаткову плату» (С'юзан Роуз-Аккерман);

- безперешкодне створення суб'єктів підприємницької діяльності на базі державного майна, переведення державної власності у приватну в інтересах окремих груп, тіньових структур, кланів.

«Корумповані чиновники і тіньові бізнесмени живуть за рахунок один одного. Нелегальний бізнес існує за рахунок хабарів. Ті ж, хто бере хабарі, крім того, що порушують закон, самі забезпечують інвестиції в незаконний бізнес десь за кордоном. Цим створюються переваги для підпільної підприємницької діяльності порівняно з легальною» (С'юзан Роуз-Аккерман);

- криміналізація економічних та інших соціальних відносин внаслідок недосконалої грошової та податкової політики, що спричиняє тінізацію економіки, гальмує розвиток цивілізованого підприємництва, переорієнтовує його з виробничої спрямованості на торговельно-фінансову;

- пасивність правоохоронних та інших державних органів щодо притягнення винних у корупційних вчинках та інших незаконних операціях до відповідальності, що, крім інших негативних наслідків, стає для чиновництва стимулом безкарного вчинення корупційних діянь, призводить до моральної деформації, поширення корисливої мотивації службової діяльності.

«Створення незалежних антикорупційних органів – достатньо поширена стратегія реформ, якою крім Сингапуру і Гонконгу скористалися Малайзія, Ботсвана, Малаві та ін.» (С'юзан Роуз-Аккерман);

- поширеність у суспільстві думки про корумпованість влади, припустимість, ефективність та невідворотність корупційних зв'язків і діянь, про небажання влади боротися з ними і навіть потурання їм, що призводить до зворотного впливу на формування у населення готовності та звички до використання корупційних відносин;

Однією з проблем на сьогодні є моральна криза внаслідок тотальних перетворень та покликаного цим вакууму цінностей. Усталеною є думка, що важливою складовою первинного накопичення капіталу, що відбувається на етапі трансформації, є індивідуальне збагачення. Суб'єктивною передумовою існування корупції є психологічна допустимість (схильність) певної частини людей задоволення життєвих потреб у протиправний спосіб. У суспільній свідомості існує глибокий дефіцит необхідних етичних цінностей, нерозвиненість соціально-політичної мотивації в інтересах суспільства і держави.

- превалювання серед громадян, настроєних на боротьбу з корупцією, думки про пріоритетність більш жорсткого покарання винних у вчиненні корупційних діянь, а не усунення причин останніх; сприяння формуванню таких уявлень через засоби масового впливу на населення за відсутності спрямованої антикорупційної протидії.

На загальносоціальному рівні усі названі причини переплітаються та викликають інші небажані для суспільства явища.

Зазначені причини корупції у взаємодії та у дещо зміненому вигляді відіграють зумовлюючу роль або набувають форми безпосередніх причин та умов, які за своїм змістом можна поділити на політичні, економічні, правові, організаційно-управлінські, соціально-психологічні та інші:

політичні чинники:

- недосконалість політичних інститутів, зокрема відсутність єдності в системі виконавчої влади, тобто регулювання однієї і тієї ж діяльності різними інстанціями;

- нестабільність політичної ситуації в країні, відсутність прогнатованості та предметності у впровадженні демократичних засад у різні сфери суспільного життя, зокрема у систему управління суспільством, внаслідок чого не забезпечуються її відкритість, спрямованість на служіння народу, підконтрольність йому.

«Посткомуністичні країни вимушені створювати нові державні машини на базі соціалістичних інститутів, погано пристосованих для виконання нових завдань. Межа між державними інститутами

і приватним сектором тут сильно розмита... Рішення часто приймаються без належного погодження, з численними затримками, за відсутності правової бази».

«Законодавча влада може грати важливу роль в контролі за видатками виконавчої влади» (С'юзан Роуз-Аккерман);

- кумівство, політичне заступництво і таємні домовленості, політичний протекціонізм, політичний спекулятизм, внаслідок чого формуються особисті стосунки (таємні домовленості), що ослабляють механізми контролю та запобігання корупції;

Різні форми службових зловживань для боротьби з політичними суперниками, тобто політична розправа з політичними опонентами, визнається корупційним явищем.¹

«Демократія, в якій партії змінюють одна одну у владі, несумісна із системою найму державних чиновників, заснованою на політичних преференціях. За відсутності системи соціальних гарантій державні чиновники, які знають, що їх чекає неминуче звільнення після чергових виборів, можуть просто відкладати собі «заначку» на чорний день».

«Велика і добре організована корпорація держслужбовців, найнятих за протекцією, – їх неможливо ні звільнити, ні переконати в необхідності реформ».

«Корумповане партійне керівництво використовує систему закритих списків, щоб контролювати членів партії, маніпулюючи їх місцем у списку» (С'юзан Роуз-Аккерман);

- занадто повільний розвиток політичної структури та свідомості суспільства, передусім його громадянських інституцій, їх несформованість та неготовність до рівної партнерської участі поряд з державними органами у розв'язанні суспільних проблем, одними з яких є впровадження доброчесності у відносинах з населенням та протидія корупції; внаслідок цього громадяни не мають достатнього впливу щодо ефективного контролю за діями законодавчої, виконавчої та судової гілок державної влади.

«Громадський контроль є реальним лише у випадку, якщо уряд надає інформацію про свою діяльність. Громадяни повинні мати належні засоби для подання скарг і апеляцій, маючи при цьому надійний захист проти можливих репресій».

«В багатьох країнах існують жорсткі закони проти наклепу і

1 Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії / Микола Іванович Мельник. – К., 2004. – С. 41–42.

образи, які по суті виводять державних чиновників з-під критики преси. Ця ситуація прямо протилежна тій, до якої слід прагнути» (С'юзан Роуз-Аккерман);

- відсутність системи виховання у службовців патріотичних почуттів, моральних, професійних якостей, низький рівень політичної культури, розуміння, що корупція підриває авторитет і силу держави, етичні основи суспільної свідомості;

- недостатня визначеність, непослідовність у проведенні антикорупційної політики, що породжує у службовців, схильних до корупційних діянь, відчуття безкарності;

«Суб'єкти корупції функціонують у неофіційній системі, і корупцію можна визнати тінню офіційної влади, а частину влади, уражену корупцією, – тіньовою владою»¹.

- відсутність державної ініціативи та необхідних організаційних зусиль щодо створення громадських формувань, незалежних недержавних структур для зростання активності населення у боротьбі з корупцією;

економічні чинники:

- відсутність сприятливого режиму діяльності підприємств та підприємців, особливо щодо сплати податків, відрахувань до бюджету, одержання державної підтримки, кредитів тощо; відсутність прозорості процесів роздержавлення власності, вирішення різних економічних та господарських питань, оцінки прибутків, обсягу податків, одержання пільг тощо, що створює умови їх вирішення за додаткову «винагороду» для службовця.

«Часто існує подвійна система цін – низька державна ціна і більш висока ринкова. У цьому випадку приватні компанії будуть готові платити державному чиновникові за право доступу до джерел поставок товарів та послуг за більш вигідними цінами».

«Якщо надання кредитів і процентні ставки контролює держава, то хабар стає платою за доступ до них».

«Обмінний курс валюти не завжди відображає реальний стан економіки і тим самим породжує стимули для давання хабарів з метою обміну валюти за найбільш вигідним курсом».

«Роздача лімітованої кількості імпортних та експортних ліцензій часто є джерелом хабарів».

1 Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії / Микола Іванович Мельник. – К., 2004. – С. 64.

«У випадках, коли уряд виступає в ролі покупця чи підрядника, з'являються підстави для підкупу чиновників... Зацікавлена компанія може дати хабар за те, щоб її внесли до списку учасників тендеру і обмежили кількість його учасників... за одержання інсайдерської інформації...».

«У Німеччині внаслідок корупції витрати на будівництво другого терміналу Франкфуртського аеропорту були завищені на 20-30%, в Мілані вартість будівництва метрополітену – на 230%... Огляд справ про корупцію, порушених під час операції «Чисті руки» в Італії, показав, що багато будівельних підрядів не мали економічного обґрунтування, базувались на завищених цінах і не мали жодної іншої мети, крім можливості роздавати щедрі «відкати» (С'юзан Роуз-Аккерман);

- наявність суперечності, коли на фоні збільшення кількості заможних і багатих людей, зростання їхніх прибутків багато державних службовців, наділених повноваженнями у забезпеченні умов для прибуткової діяльності, не мають навіть помірного достатку.

«В багатьох країнах [колишнього СРСР] рівень заробітної плати держслужбовців поступово знижувався по відношенню не лише до зарплат у приватному секторі, а й по відношенню до зарплат держслужбовців у минулому... При низькій оплаті праці держслужбовців корупція – єдиний спосіб виживання». Інші способи – працювати на додатковій роботі або займатися бізнесом з використанням службового становища. «Це пояснює, чому люди готові платити за одержання посад, які, як видається, є вельми непривабливими з точки зору оплати праці».

«У більшості випадків повна оплата праці включає не лише власне заробітну плату, але і такі бонуси, як медичне страхування і надання пільгового житла. Подібний соціальний пакет має особливу цінність в умовах інфляції, оскільки в деяких країнах такі додаткові бонуси становили від 20 до 80% рівня зарплати».

«Якщо рівень оплати праці на держслужбі достатньо високий, то чиновникам буде що втрачати, якщо вони будуть спіямані з поличним та звільнені. Однією з різновидів санкцій може стати пенсія, яку працівникові надають лише у разі бездоганної служби».

«У Новій Зеландії і Кореї система заохочень держслужбовців прив'язана до кінцевого результату їхньої діяльності. В Кореї річний заохочуваний бонус, що є заробітком компанії, розподіляється між всіма співробітниками» (С'юзан Роуз-Аккерман);

юридичні чинники:

- недоліки законодавства, що має регулювати розв'язання політичних, економічних, соціальних, організаційно-управлінських проблем запобігання корупції та корупційним діянням, внаслідок чого правова база є недостатньою для ефективної протидії зловживанням чиновництва, зберігає його зверхність над населенням, надмірну закритість, не сприяє створенню чіткої системи контролю за діяльністю службовців, надійного адміністративно-правового захисту особи від свавілля державних органів та посадових осіб.

«Всякий раз, коли чиновники, що відповідають за дотримання регулюючих документів, мають можливість приймати довільні рішення, існує стимул для хабара. Довільне трактування правил завжди дорого коштує».

«Якщо інвестори і прості громадяни виносять упереджені судження щодо того, які закони є легітимними, а які ні, то будь-які спроби побудувати міцні державні інститути будуть марними. Адже хабарі визначатимуть не лише те, які закони слід застосовувати, а й які закони слід приймати... Жодна держава не може ефективно функціонувати, якщо приватні особи будуть тлумачити закони на свій розсуд».

«Процес підготовки адміністративних актів має бути відданий гласності, повинен передбачати активну участь у ньому громадян, а уряд зобов'язаний інформувати громадян і роз'яснювати свої дії».

Водночас «антикорупційне законодавство – це лише ґрунт, на якому можна проводити корінні структури перетворення» (С'юзан Роуз-Аккерман);

- незнання або нерозуміння законів населенням, що дозволяє посадовим особам довільно перешкоджати здійсненню бюрократичних процедур або завищувати належні виплати.

«Реформа адміністративного законодавства має стати складовою будь-якої антикорупційної стратегії... Громадянам треба дати можливість звертатися до суду, якщо уряд порушує свої власні постанови чи діє незаконно. Основна мета полягає у створенні умов, за яких буде складно приховати корупційні схеми завдяки дієвій перевірці повсякденної діяльності виконавчих структур влади та її результатів» (С'юзан Роуз-Аккерман);

- недостатня урегульованість відповідальності за вчинення різних корупційних діянь; прогалини, двозначність та нечіткість законодавства.

Просте, недвозначне, лаконічне і зрозуміле законодавство скорочує потреби у великому апараті чиновників і полегшує розуміння законів громадянами;

- недосконалість системи декларування доходів державних службовців;

- пасивність та нецілеспрямованість правоохоронних органів щодо виконання правових вимог у виявленні корупційних діянь, викритті винних у їх вчиненні.

«Будь-яка складна справа про багаторівневу корупцію може бути перекваліфікована у просту на розсуд правоохоронних органів або у зв'язку з недостатністю доказів».

«Активізація правоохоронних органів [у боротьбі з корупцією] потрібна лише на той період, за який можна добитися різкого зниження рівня корупції. Як тільки його буде знижено до встановленої планки, його можна далі підтримувати значно меншими зусиллями, адже чесні громадяни почнуть сигналізувати про корупційні угоди, а працівники правоохоронних органів – розслідувати сигнали про зловживання».

«Метою діяльності правоохоронних органів має стати ізоляція корумпованих систем, які завдають найбільшу шкоду суспільству, а потім організація ефективної тактики стримування, щоб максимально підвищити ризик і витрати корупційних угод і спонукати їхніх учасників повідомляти про них владі».

«Стимування кримінальної поведінки залежить від ймовірності її виявлення і покарання та від характеру санкцій, що накладаються, – як покарання, що виносить суд, так і більш специфічних втрат, як-от втрата репутації і громадський осуд... Стимуючим фактором корупції є як більша вірогідність покарання у виді ув'язнення, так і тривалість тюремних строків».

Водночас «надто суворі покарання, хоча і призведуть до зниження числа корупційних правопорушень, але підвищать «тарифи» на незаконну винагороду. Якщо покарання надто суворе, чиновники повинні мати відповідну високу матеріальну мотивацію, щоб вирішитися на участь у брудній угоді. Але тоді і покарання для них повинно бути пов'язане відповідно із розміром хабара» (С'юзан Роуз-Аккерман);

- проблеми кримінального процесуального закону та його застосування, які не дозволяють забезпечити справедливий і швидкий судовий розгляд проваджень про корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією; слабкість судової влади та її

нездатність виконувати функцію стримуючого фактору і протидія для інших гілок влади.

«Якщо судові органи – компонент всеохоплюючої системи корупції, то і чесний громадянин, і продажний чиновник розділяють загальне переконання, що своєчасний хабар може вирішити всі проблеми із законом».

«В Латинській Америці суди працюють настільки незадовільно, що бізнесмени рідко звертаються до них для вирішення конфліктів. В результаті виникає тіньовий сектор юридичних послуг. У цьому секторі можна зіштовхнутися із лже-адвокатами, фальшивими документами, сфабрикованими справами, підставними особами, але при цьому з повною відсутністю будь-яких правових гарантій... В Індонезії альтернативні приватні контори зі збору грошей використовуються кредиторами для вибивання боргів... В Росії вбивства бізнесменів і банкірів «за борги» – звичайна справа, причому часто їм передують болісні екзекуції, що характерно для жорстокої тіньової системи «вирішення спорів» (С'юзан Роуз-Аккерман);

організаційно-управлінські чинники:

- відсутність чіткої регламентації діяльності державних службовців щодо процедури здійснення службових повноважень, прийняття рішень, видачі офіційних документів;

- наявність у посадових осіб надто широких розпорядчо-дозвільних повноважень для прийняття рішень на свій розсуд, що дає їм можливість створювати зайві ускладнення, перебільшувати свою роль у вирішенні питань, пов'язаних із зверненнями громадян.

«Чиновникам слід ускладнити можливість пропонувати клієнту певну додаткову послугу. Сама можливість звернутися до іншого чиновника, який надає аналогічну послугу, знижує стимул для вимагання хабара». «Власники ігорних закладів чи наркоділери не стануть платити одному поліцейському надто великі хабарі, тому що за ним слідом може прийти другий і також вимагати собі «на лапу». «Рішенням проблеми може бути закріплення за кількома чиновниками одного і того ж району» (С'юзан Роуз-Аккерман);

- поширеність у кадровій політиці випадків заміщення посад службовців не на підставі їхніх ділових і моральних якостей, а через знайомство за колишньою роботою, особисту відданість, близькість політичних уподобань.

«Корупція часто корениться в самій ієрархічній структурі бюрократії. Чиновники нижчого ешелону беруть хабарі і діляться з чиновниками вищими, можливо, купуючи свої посади. Відповідно,

вищі чиновники можуть організувати корупційну систему так, щоб запобігти непотрібній конкуренції серед «низів». Той же, хто сидить на самому «верху», може розділити виручку з підлеглими, використовуючи їх для виконання окремих доручень під час здійснення ризикованої діяльності. Щоб зламати цю складну систему, потрібно її кардинально перебудувати» (С'юзан Роуз-Аккерман);

- відсутність у деяких випадках спеціальної перевірки, тестування на відповідність професійним та моральним якостям, періодичної ротації, однорівневого переміщення службовців; недодержання умов і формальне ставлення до проведення конкурсу на заміщення посад та атестації;

Потрібне «руйнування корупційних зв'язків між вищими і нижчими ешелонами. Тут є два варіанти. В одному – «знизу вверх» – нижчі чиновники збирають «данину» і ділять її зі своїми начальниками... купуючи свої посади... Наприклад, чиновники податкових і митних органів, які регулярно мають справи з платниками податків, зобов'язані ділитися зі своїм начальством. Другий варіант – «зверху вниз» – працює тоді, коли корумпований керівник купує мовчання своїх підлеглих, встановлюючи підвищені оклади і бонуси і видаючи преміальні «в конвертах».... В Непалі вищі чиновники встановлюють за державні контракти «комісійні», які збирають рядові «збирачі хабарів», котрі вилучають свою частку, а решту передають наверх... В Габоні вище політичне керівництво має щедрі «відкати» від нафтодобувних кампаній, а держслужбовці отримують високі легальні оклади» (С'юзан Роуз-Аккерман);

- відсутність механізмів унеможливлення появи у владі лідерів і членів злочинних угруповань та здійснення ними кар'єри;

- відсутність у більшості установ, підприємств та організацій окремих підрозділів або спеціально призначених працівників, на яких покладаються обов'язки організації роботи щодо запобігання корупційним та іншим посадовим правопорушенням;

соціально-психологічні чинники:

- бідність населення;

- нерозвиненість у значної частини населення громадянської свідомості, зокрема усвідомлення нового становища людини в державі, що будується на демократичних засадах.

«Уряд збирає і надає інформацію; засоби масової інформації і громадяни мають вільний доступ до цієї інформації і надійні засоби протидії чиновникам».

«Необхідно забезпечити реалізацію освітніх програм, щоб

допомогти громадянам зрозуміти наміри і мету законного уряду країни» (С'юзан Роуз-Аккерман);

- поширення корисливої спрямованості у діяльності державних службовців, їх готовності до порушення закону, норм моралі, професійної честі; професійна та моральна деформація частини керівників і посадових осіб, що займають відповідальні посади, яка виявляється у вчиненні або поблажливому ставленні до корупційних діянь, порушень службової етики.

А. О. Сафоновко визначив, що для державного службовця принципове ставлення до виконання своїх службових обов'язків може бути досить ризикованим, адже є можливість сприйняття такої поведінки його колегами як порушення корпоративної етики. При цьому чиновник переконаний в тому, що «допомога людині», яка вміє і згодна «дякувати», не є корупційним діянням¹.

Типові причини корупції (корупційні ризики) описано також у спеціальних довідниках.²

1 Сафоновко А. О. Антикорупційна політика в умовах трансформації українського суспільства: дис. ... канд. юрид. наук: 23.00.02 / Андрій Олександрович Сафоновко. – К.: Київський національний університет ім. Тараса Шевченка, 2004. – С. 51.

2 Наприклад: Пособие USAID по оценке коррупции (2009); Руководство по диагностике [Checklists of corruption risks for different sectors (customs, health, political parties etc.) e.g. USAID (2009).

Розділ 2.

СИСТЕМА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

2.1. Політична воля – внутрішня воля до самоочищення

2.1.1. Політичну волю в антикорупційній сфері слід розглядати як здатність і бажання держави (в особі відповідних інституцій та окремих осіб) ефективно запобігати 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, переліком, 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, програмні документи Президента України);

2) процес прийняття й удосконалення *базового антикорупційного законодавства* (спеціальний закон, законодавство, що передбачає відповідальність за корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією) та його якість;

3) процес прийняття й удосконалення *галузевого законодавства*, яке закріплює основні механізми запобігання (недопущення) корупції (у сфері державної служби, надання адміністративних послуг, державних закупівель, покращення доступу до публічної інформації, забезпечення прозорості фінансування партій тощо) та його якість;

4) процес утворення нових *антикорупційних інституцій* та забезпечення їх нормальної діяльності;

5) відповідність *дій ключових носіїв політичної волі* у сфері антикорупції (Парламент, Президент, Уряд, міністерства, НАЗК) пріоритетам, задекларованим у політичних програмних документах та відповідних законах;

6) ефективність діяльності *НАЗК, Уряду, міністерств та інших ЦОВВ* щодо *запобігання корупції*;

7) ефективність діяльності спеціальних антикорупційних інституцій і судів щодо *протидії корупції*. Йдеться про діяльність

Національного антикорупційного бюро України; спеціалізованої антикорупційної прокуратури; Державного бюро розслідувань; НАЗК (в частині виявлення фактів правопорушень); Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, а також здійснення правосуддя у корупційних справах і справах про правопорушення, пов'язані з корупцією;

8) діяльність *інших інституцій у сфері антикорупційної політики держави* (Комітет ВР з питань запобігання та протидії корупції; Національна рада з питань антикорупційної політики та ін.);

9) процес *залучення та ефективності співпраці* держави (в особі відповідних інституцій чи індивідуальних суб'єктів) з *громадськістю* у питаннях протидії корупції;

10) об'єктивна *оцінка стану виконання антикорупційних програмних документів та інформування населення* про результати такої оцінки.

2.1.2. Детально проаналізувавши генезу всіх зазначених вище процесів і явищ, встановимо, що хоч всі вони мають свою специфічну історію становлення та розвитку, проте загальні тенденції у них однакові (і до того ж збігаються у часі). Тому достатньо викласти ситуацію навколо хоча б одного із них, який у цілому дозволить скласти враження про характер і тенденції політичної волі держави щодо запобігання корупції. Зробимо це на прикладі становлення та розвитку базового антикорупційного законодавства і наведемо кілька прикладів з інших сфер антикорупційної політики держави.

Загалом, розробка спеціального антикорупційного закону, який мав би встановити правові та організаційні засади запобігання корупції, а також виявлення та припинення її проявів почалася ще на початку 90-х років¹, а вже 5 жовтня 1995 р. Парламент прийняв Закон *«Про боротьбу з корупцією»*. На той час це був один із перших спе-

1 7 травня 1993 р. (за результатами заслуховування та обговорення доповіді Голови Тимчасової комісії з питань боротьби з організованою злочинністю, корупцією і хабарництвом В.М. Слесаренка ВР прийняла постанову «Про невідкладні заходи щодо боротьби з організованою злочинністю і корупцією» №3207-XII, якою зобов'язала комісії ВР у питаннях законодавства і законності, з питань правопорядку та боротьби із злочинністю та Тимчасову комісію з питань боротьби з організованою злочинністю, корупцією і хабарництвом (разом з КМ) підготувати та внести на розгляд Парламенту проект закону про боротьбу з корупцією.

ціальних антикорупційних законів у Європі, який відзначався досить високою якістю нормативного матеріалу та передбачав як заходи із запобігання та боротьби з корупцією, так і заходи, спрямовані на поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь.

Проте, потенціал цього закону повною мірою так ніколи й не був реалізований через дві основні причини. Перша: органи, які мали б вести боротьбу з корупцією (підрозділи МВС, податкової міліції, СБ, органів прокуратури тощо), так і не виявили справжнього бажання реалізовувати ті можливості, якими їх наділяв закон, адже і самі були «по вуха» в корупції. По-друге, у 1997–2006 роках у цей Закон було внесено чимало змін, якими було вихолощено його основний зміст (скасовано положення про позбавлення корупціонерів права обіймати певні посади, введено спеціальне положення щодо боротьби з корупцією в податкових органах тощо).

Ратифікація 18 жовтня 2006 р. Конвенції ООН проти корупції 2003 року, Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією 1999 року та Додаткового протоколу до неї поклала на Україну низку зобов'язань у сфері протидії корупції. Тому розробка нового спеціального закону почалася одразу ж після зазначеної ратифікації, а вже 12 грудня 2006 р. Парламентом було прийнято за основу проект Закону про засади запобігання та протидії корупції.

Проте, в цілому Закон *«Про засади запобігання та протидії корупції»*, а також закони *«Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень»* і *«Про внесення змін до Кримінального кодексу, Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законів щодо відповідальності за корупційні правопорушення»* було прийнято лише через три роки – 11 червня 2009 року. Більше того, Парламент визнав їх «чинними», але «не діючими»; потім двічі відкладав термін їх вступу в дію і, врешті-решт, 21 грудня 2010 р. прийняв Закон *«Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції»*. Утім, найгірше навіть не те, що Парламент протягом чотирьох років влаштовував театралізовану «виставу» щодо намагання створити спеціальне антикорупційне законодавство, а в тому, що в результаті «політичної волі» Парламенту, з 1 січня 2011 року і до дня

набрання чинності його «наступником» (1 липня 2011 року) в Україні не діяв жоден спеціальний антикорупційний закон¹.

7 квітня 2011 р. ВР прийняла Закон **«Про засади запобігання і протидії корупції»** та Закон «Про внесення змін до Кримінального кодексу, Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законів щодо відповідальності за корупційні правопорушення», які набрали чинності 1 липня 2011 р. Загалом, новий закон вже більшою мірою відповідав європейським стандартам і сучасним реаліям життя (порівняно із «понівеченим» Законом «Про боротьбу з корупцією»), проте низька якість положень окремих його норм та відвертий саботаж реальної антикорупційної реформи з боку влади призвели до того, що його ефективність була вельми низькою (у законі були відсутні положення про обов'язок певних державних органів здійснювати спеціальні перевірки; було передбачено заборону надавати державним органам та установам гроші та майно, але відповідальність за такі діяння не передбачалась; не було відповідальності за неправдиве декларування тощо).

Представники вищих органів влади у випадках, коли не могли дійти згоди між собою (щодо антикорупційного законодавства), використовували інші механізми для того, щоб не виконувати певні антикорупційні правила, зокрема звертались до Конституційного Суду України. За результатами таких звернень КС ухвалив три рішення у 2004, 2010 і 2012 роках. Так, у жовтні 2010 р. КС дозволив суб'єктам відповідальності за корупційні правопорушення не декларувати майно, доходи, витрати і зобов'язання близьких осіб, а у березні 2012 р. – дозволив народним депутатам та іншим суб'єктам фактично поєднувати політичну і бізнес-діяльність, а також не подавати декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за 2011 рік згідно з новим законом.

2.1.3. У 2014 році на «хвилі» революційних змін українським Парламентом було прийнято низку потрібних і вельми якісних законів.

1 Закон «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції» набрав чинності лише 5 січня 2011 р. (в день свого опублікування), тобто вже після того як Закон «Про засади запобігання та протидії корупції» було введено в дію (1 січня 2011 р.). Відповідно ж до п. 2 Прикінцевих положень Закону «Про засади запобігання та протидії корупції» (чинного з 1 по 4 січня 2011 р.) Закон «Про боротьбу з корупцією» втратив чинність 1 січня 2011 року.

14 жовтня 2014 року було прийнято надзвичайно прогресивний за пріоритетами і якісний за змістом Закон «*Про запобігання корупції*», який закріпив принципово нові механізми запобігання корупції. Саме цей Закон передбачив і створення спеціального антикорупційного органу – НАЗК, на яке покладался широкий спектр повноважень в контексті формування та реалізації державної антикорупційної політики, безпосереднього запобігання корупційним та пов'язаними із корупцією правопорушенням¹.

Водночас введення в дію і цього Закону без жодних на те причин було відтерміновано на шість місяців, при цьому з суттєвими техніко-юридичними помилками. У Прикінцевих положеннях Закону було зазначено, що:

- а) він набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування (вперше його було опубліковано 25 жовтня 2014 р.), та вводиться в дію через шість місяців з дня набрання ним чинності;
- б) визнано такими, що втратили чинність, Закон «Про засади запобігання і протидії корупції» і Закон «Про правила етичної поведінки».

Це призвело до того, що названі два закони втратили чинність 26 жовтня 2014 р. (а отже вони не могли діяти відносно тих подій, що відбулися вже після зазначеної дати); новий же Закон «Про запобігання корупції» почав діяти лише 26 квітня 2015 р. Отже, з 26 жовтня 2014 р. по 26 квітня 2015 р. в Україні знову не діяв жоден спеціальний антикорупційний закон.

2.1.4. Як тільки-но Закон «Про запобігання корупції» почав діяти, на нього одразу ж почалися «напади» з боку представників провладних партій.

Так, 5 січня 2016 року народним депутатом України В.І. Дени-

1 У цей же рік було прийнято й інші закони, які мають безпосереднє відношення до успішної реалізації антикорупційної реформи (йдеться, передусім про Антикорупційну стратегію на 2014–2017 роки; зміни, внесені до КК України, якими було передбачено спеціальну конфіскацію за корупційні злочини, квазі-кримінальну відповідальність юридичних осіб, удосконалено відповідальність за «хабарництво»; а також закони «Про відновлення довіри до судової влади в Україні»; «Про здійснення державних закупівель»; «Про Національне антикорупційне бюро України»; «Про прокуратуру»; «Про визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів» та «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом»).

сенком (партія «Блок Петра Порошенка») було зареєстровано в Парламенті проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» (щодо роботи електронної системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування)» № 3755, яким фактично пропонувалося зруйнувати систему електронного декларування та передбачити низку шпарин для ухилення від відповідальності недобросовісних службовців.

6 вересня 2016 р. Т.А. Донець (народний депутат України від політичної партії «Народний фронт») запропонувала закрити доступ до більшої частини інформації з декларацій посадовців, а також звільнити посадовців від обов'язку декларувати майно членів родини (див. законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» (щодо декларації)» від 6 вересня 2016 року № 5079).

Не встигли вшухнути «баталії» навколо цього законопроекту, як вже 29 вересня 2016 р. І.О. Гринів (партія «Блок Петра Порошенка») зареєстрував у ВР законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо запобігання злочинам проти життя і здоров'я особи та проти власності» № 5192, у разі прийняття якого було б закрито публічний доступ до найбільш значущої інформації, яка міститься у деклараціях посадовців¹.

У вересні – жовтні 2016 р. представники провладних партій, а також Генеральної прокуратури України вжили низку заходів, спрямованих на повернення останній підслідності у корупційних справах щодо високопосадовців², що дозволило б владі (зокрема, Президенту України) тримати «під контролем» всі процеси, пов'язані із боротьбою з такою корупцією (йдеться про законопроекти № 5097 та № 5177, а також публічні заяви Ю.В. Луценка³).

Таким чином, на прикладі історії становлення та розвитку спеціального (базового) антикорупційного законодавства можна зробити висновок, що періодичні «сплески» у сфері запобігання корупції у

1 Законопроект пропонував повністю закрити доступ громадськості до інформації про готівкові заощадження, подарунки, цінне рухоме майно та фінансові зобов'язання посадовців – тобто саме до тих активів, у формі яких чиновники отримують та/або зберігають доходи від корупції.

2 Наразі цю підслідність закріплено за ДБР.

3 Див., наприклад: Луценко хоче сам вирішувати, які справи віддавати НАБУ [Електронний ресурс] // Українська правда. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2016/09/28/7122053/>.

вигляді прийняття певних нормативно-правових актів (формальний бік процесу) постійно супроводжується їх вихолощенням, відтермінуванням або невиконанням (змістовний бік процесу). Це говорить про те, що в цілому в державі не було і немає справжньої, стійкої політичної волі до запобігання корупції.

Лише окремі інституції постійно демонструють таку належну волю (наприклад, у 2014–2016 роках – Комітет ВР з питань запобігання та боротьби з корупцією).

2.1.5. Аналогічна ситуація характерна й для усіх інших процесів і явищ, які дозволяють робити висновки про справжність / несправжність політичної волі щодо запобігання та протидії корупції в Україні.

Наприклад, *добročесність і прозорість публічної служби* в Україні мала б забезпечуватися якісним законодавством про державну службу, що ґрунтувалося б на загальноєвропейських стандартах урядування. Проте, майже 13 років (з 1993 р. по 1 травня 2016 р.) в Україні діяв Закон «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р., який «в принципі» не міг забезпечувати доброчесність і прозорість публічної служби (через існування позаконкурсного призначення державних службовців I та II категорій; «слабкі» процедури проведення конкурсів на інші посади, які легко «обходила» влада, представники якої постійно страждали на непотизм, і фактично перетворювалися у призначення; відсутність заборони державним службовцям бути членами політичних партій, що робило їх політично залежними, тощо). Закон «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. в контексті забезпечення доброчесності публічної служби принципово не відрізнявся від свого попередника (що говорило про небажання влади усувати корупційні ризики з цієї сфери), через що він так і не був уведений у дію.

У 2014 році фахівцями ЦППР було ініційовано та розроблено (у співпраці з Національним агентством з питань державної служби України, фахівцями Програми SIGMA та іншими вітчизняними та зарубіжними партнерами) проект Закону «Про державну службу», головна мета якого полягала в адаптації державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу. 30 березня 2015 р. цей проект було внесено у ВР та зареєстровано за № 2490.

Разом із тим, і парламентарії, і Президент намагалися зробити все

можливе, щоб цей прогресивний закон не було ухвалено. Йдеться, зокрема, про важкий процес прийняття цього законопроекту в першому читанні (його ставили на голосування майже двадцять разів); постійну дезінформацію суспільства з боку найвищих органів державної влади щодо його змісту; відвертий опір Президента України, який 18 вересня 2015 р. на закритому засіданні Національної ради реформ заявив про потребу відкликати з Парламенту законопроект «Про державну службу» № 2490 через його нібито «не відповідність європейським стандартам»¹; кількаразове перенесення голосування у другому читанні та в цілому (кінець листопада – початок грудня 2015 р.). Лише 10 грудня 2015 р. після тривалого обговорення ВР нарешті прийняла Закон «Про державну службу» в цілому (набрав чинності 1 травня 2016 р.)².

Інший приклад – ситуація навколо запровадження в Україні ефективної *адміністративної процедури*, яка, як відомо, дозволила б суттєво зменшити корупційні ризики, обумовлені існуючими нині бюрократією при прийнятті тих чи інших рішень, специфікою процедур прийняття рішень, відсутністю нормальних механізмів позасудового захисту прав і свобод громадян, які порушуються органами виконавчої влади та їх посадовими особами.

Формально курс на створення такої процедури було оголошено ще у 1998 р.³. Проте, минуло понад 18 років, а окремого закону, який

1 Лише завдяки блискавичній реакції громадськості і вчасній заяві Представництва Європейського Союзу в Україні (що законопроект № 2490 «Про державну службу» насправді є ефективним та враховує міжнародний досвід) вдалося стабілізувати ситуацію в цій сфері – П.О. Порошенко повідомив представників Європейського союзу, що підтримуватиме ухвалення законопроекту № 2490 «Про державну службу».

2 Цей Закон має надзвичайно важливе значення, адже запроваджує чітку диференціацію політичних та адміністративних посад (зокрема посад державних секретарів у міністерствах), суттєве обмеження політизації державної служби, конкурсний добір на усі посади без винятку, скасування преференційної пенсійної системи, реформування системи оплати праці службовців у бік суттєвого підвищення сталої частки заробітної плати та загального підвищення рівня посадових окладів, скасування необґрунтованих пільг і переваг тощо. Реалізація його положень дозволить створити професійну, політично нейтральну та ефективну державну службу.

3 Див. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. № 810/98. Зокрема, у п. 2 розділу 2 зверталася увага на те, що необхідно суттєво покращити законодавче регулювання механізму позасудового захисту прав і свобод громадян, які порушуються органами виконавчої влади та їх посадовими особами. Право на такий захист реалізується шляхом подання адміністративної скарги до вищого у порядку підлеглості органу виконавчої влади (посадової особи). Наголошувалося на тому, що процедура

би регламентував адміністративну процедуру, так і не прийнято. Хоча громадськістю у співпраці з представниками влади та зарубіжними партнерами давно розроблено якісний проект Закону «Про адміністративну процедуру»¹, прийняття якого «гальмується» Міністром шляхом «доопрацювання», «міжвідомчого узгодження» тощо.

Одним із найефективніших засобів запобігання корупції в Україні мала б стати *дерегуляція* (в першу чергу – господарської діяльності), яка дозволила б «вбити» численні корупційні схеми «на корінні». Проте, протягом перших 23 років незалежності в Україні робилося навпаки – запроваджувалася максимальна зарегульованість (не стільки на рівні законів, скільки на рівні підзаконних актів самими ж інспекційними органами), що дозволяло чиновникам «присмоктуватися» до будь-яких господарюючих суб'єктів і процесів (незчисленні погодження, дозволи, патенти, ліцензії, перевірки, акредитації, сертифікації тощо).

27 серпня 2014 року А.П. Яценюк оприлюднив інформацію про те, що Урядом почато перший етап реформи державних контролюючих органів, який передбачає їх скорочення та оптимізацію. Він рішуче відзначив, що «це рішення вже прийнято й назад дороги немає», а також повідомив, що на першому етапі заплановано скоротити кількість контрольних функцій майже вдвічі – з 1032 до 680, а із контролюючих ЦОВВ, яких на той момент було 56, залишити лише 27. Здавалося, влада нарешті зрозуміла запит суспільства та пішла йому на зустріч, вирішила по-справжньому запобігати корупції в цій сфері². Проте, детально проаналізувавши постанову КМ «Про оптимі-

такого розгляду повинна бути упорядкована в окремому Адміністративно-процедурному (процедуральному) кодексі.

- 1 Законопроект передбачає впровадження європейських стандартів у сфері дотримання прав фізичних та юридичних осіб у відносинах з адміністративним органами (гарантує кожній особі право бути вислуханою перед прийняттям рішення, яке обмежує її права, право на доступ до матеріалів справи, встановлює обов'язок чиновників мотивувати усі свої рішення, залучати до провадження зацікавлених осіб тощо). Також він передбачає ефективні процедури адміністративного (позасудового) оскарження адміністративних актів та їх скасування (відкликання).
- 2 У цей же день В.Б. Гройсман (на той момент Віце-прем'єр-міністр України – Міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства) презентував концепцію зазначеної реформи державних контролюючих органів та зазначив, що «ми сьогодні маємо неефективну систему державного контролю і нам потрібно її змінити, забезпечити ефективний контроль, зниження тиску на бізнес». «Представники бізнес-кіл говорять про те, що є достатньо серйозний тиск на бізнес з боку контролюючих структур. Цифри, які сьогодні називають експерти, і які є поза зоною оборотів економіки, просто шалені. Це говорить про функціонування корупційних схем, і

зацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442, а також подальші дії Уряду протягом 2014–2016 років, можна дійти невтішних висновків – скорочення контрольних функцій і не планувалося, адже всі функції ліквідованих ЦОВВ передано новим або вже існуючим ЦОВВ¹.

2.1.6. Яскравими прикладами «несправжності» політичної волі є, з одного боку, «регулярне» прийняття ключовими носіями політичної волі у сфері антикорупції низки *політичних програмних документів*, а, з іншого, – відверте ігнорування (невиконання) закріплених у них положень.

У 1997–2013 роках визначальну роль у цих процесах відігравав Президент України, який брав на себе роль визначення головних пріоритетів у антикорупційній сфері.

Так, затверджено указами Президента України: від 10 квітня 1997 р. № 319/97 – «Національну програму боротьби з корупцією»; від 24 квітня 1998 р. № 367/98 – «Концепцію боротьби з корупцією на 1998 – 2005 роки»; від 11 вересня 2006 р. № 742/2006 – «Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»; від 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011 – «Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки».

Задля втілення в життя цих стратегічних документів Уряд приймав власні програмні документи. Йдеться про «Державну програму щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки», затверджену постановою КМ від 28 листопада 2011 р. № 1240, і низку щорічних планів заходів (щоправда, приймалися вони, як правило, вже в середині року)². Водночас:

наші відповідні дії будуть спрямовані на те, щоб зменшити рівень корупції», – підкреслив В.Б. Гройсман.

- 1 Детальніше про це див.: Банчук О. Інспекторські органи. Реформу буцімто почато, яким буде продовження? [Текст] / О. Банчук, Д. Калмиков // Юридичний вісник України. – 2014. – 6–19 груд. (№ 49–50). – С. 8.
- 2 План заходів організаційного забезпечення реалізації у 1997 році Національної програми боротьби з корупцією, затвердженої Указом Президента України від 10 квітня 1997 р. № 319, затверджено постановою КМ від 24 квітня 1997 р. № 388; План заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, на 1999 рік, затверджено постановою КМ від 10 травня 1999 р. № 799; План заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, на 2000 рік, затверджено постановою КМ від 3 липня 2000 р. № 1050; План заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, на 2001 рік, затверджено розпорядженням КМ від 6 травня 2001 р. № 179-р; План заходів щодо посилення боротьби з організованою злочинністю

1) 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 досвіду зарубіжних країн у цій сфері, 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 та іншими державними інституціями (їх виконання коливалося десь на рівні 20% переважно за рахунок формальних заходів); стан їх виконання (реалізації) та ефективності ніколи й ніким не аналізувався; підсумки не підбивалися.

Таким чином, діяльність органів державної влади у 1997–2013 роках варто охарактеризувати як перманентне імітування боротьби з корупцією (у вигляді «штампування» численних концепцій, стратегій, програм, планів тощо, які ніхто й не збирався реалізовувати).

2.1.7. У 2014 році ситуація в цій сфері почала стрімко покращуватися. 2 липня 2014 р. Урядом 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 тощо. А вже у жовтні прийнято Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки, затв. Законом від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII¹. Через півроку (29 квітня 2015 р.) Уряд затвердив Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки².

і корупцією на 2003 рік затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2003 р. № 270-р.

1 Стратегія визначає пріоритети державної антикорупційної політики до 2018 р., реалізація яких має створити основу для подальших реформ. Антикорупційна стратегія є базовим документом не лише для діяльності НАЗК, а й Парламенту, Уряду, інших інституцій у сфері протидії корупції.

2 Програма передбачає конкретні завдання і заходи (із визначенням відповідальних

Здавалося, нарешті влада готова перейти від імітування боротьби з корупцією до справжніх дій (шляхом реалізації вельми якісних Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки та Державної програми з її реалізації). Проте, минуло два роки, але їх реалізація з різних причин залишається на початковому етапі. Переважну більшість запланованих заходів (60-65%) не виконано, а цілей – не досягнуто.

2.1.8. Одним із об'єктивних показників наявності/відсутності політичної волі є процеси, пов'язані з утворенням нових *антикорупційних інституцій* та забезпеченням їх нормальної діяльності.

Для прикладу окреслимо ситуацію зі створенням та забезпеченням діяльності НАЗК.

Загалом створення цього органу вимагав Закон «Про запобігання корупції», який набрав чинності 26 жовтня 2014 р. 18 березня 2015 р. Уряд прийняв постанову № 118, якою юридично утворив НАЗК як ЦОВВ зі спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується і координується КМ¹. 25 березня 2015 р. Урядом затверджено й інші НПА, необхідні для проведення конкурсу з відбору членів цього Агентства².

Проте, вже два роки Уряд і Президент усіма можливими способами саботували і продовжують саботувати створення НАЗК як незалежного антикорупційного органу. З одного боку, процес його запуску «затягувався» до немислимих термінів задля максимального відтермінування початку його роботи, з іншого – робилося і робиться все можливе, щоб НАЗК (яке є колегіальним органом, що складається з п'яти членів) стало «кишеньковим» органом. Зокрема: 1) навесні 2015 р. представниками Уряду було здійснено низку порушень під час забезпечення ним обрання членів конкурсної комісії з відбору кандидатів на посади членів НАЗК від громадськості, що призвело до обрання у склад цієї комісії не антикорупціонерів-активістів, а

суб'єктів, строків виконання, джерел фінансування тощо), спрямовані на реалізацію Антикорупційної стратегії.

1. Такий підхід суперечить Закону «Про запобігання корупції», згідно зі ст. 4 якого НАЗК є «відповідальним перед Верховною Радою і підконтрольним їй» і лише «підзвітним» Кабінету Міністрів. Тобто, за законом Уряд не має права спрямовувати та координувати діяльність цього органу ні безпосередньо, ні через будь-яке міністерство.
2. 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.

нікому невідомих людей¹; 2) протягом тривалого періоду (весна – літо 2015 р.) і Уряд, і Президент не призначали власних представників до конкурсної комісії з відбору кандидатів на посади членів НАЗК, щоб унеможливити процес обрання керівного органу НАЗК; 3) після тривалого (понад півроку) формування зазначеної комісії Уряд і Президент вже рік (осінь 2015 – осінь 2016 року) саботують процес її нормальної роботи.

Зокрема, лише у грудні 2015 р. (більше ніж через рік з дня прийняття базового закону) обрано трьох з п'яти членів НАЗК. Процес їх обрання не був прозорим і відбувався під тиском представників Уряду та Президента, а тому також став причиною оскарження в суді.

Наступний конкурс (на обрання ще двох членів НАЗК) завершився лише у березні 2016 р. і супроводжувався цинізмом представників конкурсної комісії від влади. Влада (через своїх представників у конкурсній комісії) будь-яким чином намагалася «просунути» до числа членів НАЗК підконтрольну їм особу і зробила це. Претендента ж, якого комісія попередньо оцінила як такого, що має найкращі професійний досвід, знання і якості для виконання службових обов'язків члена НАЗК, всупереч п. 3 ч. 6 ст. 5 Закону «Про запобігання корупції» обрано не було².

Конкурс на обрання останнього члена НАЗК оголошено у березні 2016 р., але станом на 1 листопада 2016 р. не почато навіть аналіз анкет претендентів. Причини: 1) спочатку (березень – травень 2016 р.) відбувалося затягування процесу Президентом (він не призначав свого представника до складу комісії, який мав замінити О. Данилюка); 2) потім (травень – червень 2016 р.) суттєві перешкоди створював Мінюст, що не призначав засідань комісії; 3) наразі діяльність комісії є неможливою через вихід з її складу представника від Парламенту³.

Таким чином, два роки влада не здатна організувати конкурс і

1 Факт цих правопорушень став предметом позовної заяви Transparency International Україна до Кабінету Міністрів України (справа №826/11201/15), який розглядався в окружному адміністративному суді м. Києва.

2 Ось деякі міркування М. Хавронюка з цього приводу: <http://pravo.org.ua/ua/news/20871405-to-chomu-ge-prezident-i-premer-ministr-byutsya-za-posadi-v-nazk,-abomoyi-visnovki-z-uchasti-u-konkursi>.

3 Отже, конкурс завершиться ще не скоро, адже ВР не поспішатиме з обранням цього члена комісії, а за відсутності повного складу комісії успішно провести конкурс не вдасться (за претендента мають проголосувати 6 із 7 членів комісії, а це, як показала практика проведення попередніх конкурсів, неможливо «в принципі»).

забезпечити обрання п'яти (!) членів НАЗК. Станом на 1 листопада 2016 р. апарат НАЗК до кінця не сформовано, НАЗК лише фрагментарно виконує покладені на нього законом обов'язки, не в останню чергу через низку проблем з матеріально-технічним оснащенням (надано фактично непридатне для нормальної роботи приміщення, відсутні комп'ютери та інша офісна техніка, відсутній доступ до мережі Інтернет тощо).

2.1.9. Можна наводити ще багато прикладів, які характеризуватимуть зміст внутрішньої волі держави до самоочищення, але вже й наведених достатньо, щоб відобразити загальні аспекти цього питання.

Загалом аналіз 25-річної історії становлення та розвитку спеціального (базового) антикорупційного законодавства, галузевого законодавства, яке закріплює основні механізми запобігання (недопущення) корупції, політичних програмних документів у цій сфері, процесів утворення та діяльності антикорупційних інституцій, відповідності дій ключових носіїв політичної волі у сфері антикорупції задекларованим у політичних програмних документах пріоритетам, ефективності діяльності спеціальних антикорупційних інституцій і судів тощо дозволяє зробити узагальнюючий висновок про те, що **ключові носії політичної волі намагалися й намагаються балансувати між формалізмом (популізмом) у вигляді прийняття певних актів законодавства, створенням інституцій тощо та «затягуванням/блокуванням» початку реальної антикорупційної реформи.**

Отже, справжньої політичної волі до боротьби з корупцією держава так і не продемонструвала. Більшість позитивних змін у цій сфері стали результатом виконання категоричних вимог зарубіжних політичних або фінансових партнерів України (ЄС, США, МВФ тощо), виконання міжнародних зобов'язань, обумовлених ратифікацією міжнародних угод (зокрема, Конвенції ООН проти корупції та Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією), потрапляння ключовими суб'єктами у цій сфері «у пастку» власного ж популізму (на певному етапі «загравання» з виборцями через прийняття потрібних законів) та неможливістю «відкотити» певні процеси назад, а також завдяки ентузіазму і порядності представників громадськості і окремих спеціалізованих антикорупційних органів. При цьому влада (у т.ч. провладні політичні партії) завжди робила все

можливе, аби мінімізувати реальний вплив прийнятих антикорупційних документів.

2. Правила, спрямовані на запобігання корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією

Загалом на сьогодні в Україні існує дуже багато різного роду обмежень, заборон та правил, покликаних так чи інакше запобігати вчиненню корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією. Вони виписані у десятках законів і сотнях підзаконних актів. Законодавець ці правила не уніфікує та не систематизує, адже зробити це неможливо й недоцільно.

Для зручності усі ці правила можна поділили на **п'ять основних груп**:

- 1) базові антикорупційні правила, що встановлюють певні заборони (обмеження) для фізичних осіб;
- 2) правила, покликані забезпечити доброчесність публічних службовців, суддів та політиків;
- 3) правила, покликані забезпечити прозорість діяльності публічної служби, судів, політичних партій та деяких інших суб'єктів;
- 4) антикорупційні правила, що стосуються специфічних суб'єктів;
- 5) правила поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, у разі отримання ними пропозиції щодо неправомірної вигоди чи неправомірного подарунка, його виявлення в певних місцях або фактичного прийняття.

Цей поділ є досить умовним, оскільки одній й ті ж правила можуть бути покликаними забезпечити і доброчесність публічної служби, і її прозорість тощо.

2.1. Базові антикорупційні правила, що встановлюють певні заборони (обмеження) для фізичних осіб

2.1.1. Обмеження використання службових повноважень і свого становища

У ст. 22 Закону «Про запобігання корупції» міститься загальне антикорупційне правило, яке стосується усіх суб'єктів, на яких поширюється дія цього Закону (ст. 3), і суть якого зводиться до того, що цим особам забороняється:

1) використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб;

2) використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах (один із проявів зловживання своїми службовими повноваженнями або своїм становищем чи пов'язаними з цим можливостями).

З такого формулювання загального правила може скластися враження, ніби зловживати своїми службовими повноваженнями або своїм становищем чи пов'язаними з цим можливостями *без мети* одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб цим особам дозволено.

Проте, аналіз базового законодавства про державну службу, десятків спеціальних законів, що регламентують діяльність тих чи інших органів та осіб, зазначених у ст. 3 Закону «Про запобігання корупції», відповідних положень КК України, КУпАП, КАС України, НПА, що регламентують питання притягнення винних до дисциплінарної відповідальності, а також загальних правил притягнення таких осіб до цивільно-правової відповідальності, дозволяє стверджувати, що це зовсім не так.

Говорячи про всіх цих осіб, слід мати на увазі, що головний їх обов'язок – ***сумлінно та професійно виконувати свої обов'язки, діючи при цьому в інтересах служби та відповідно до вимог законодавства України.***

Із цього випливає, що всім особам, зазначеним у ст. 3 Закону «Про запобігання корупції», передусім, забороняється:

- 1) недбало ставитися до виконання своїх обов'язків (у т.ч. не виконувати їх);
- 2) використовувати свої службові повноваження або своє ста-

новище чи пов'язані з цим можливості в будь-яких інших інтересах, крім службових;

- 3) порушувати вимоги законодавства України, навіть якщо це, з точки зору правопорушника, здійснюється «в інтересах служби».

Переважна більшість проявів недбалою (несумлінного) ставлення зазначених осіб до виконання своїх обов'язків (у т.ч. їх невиконання) тягне за собою настання адміністративної відповідальності (вона настає за численними нормами КУпАП та інших законів), а в окремих випадках недбале ставлення зазначених осіб до виконання своїх обов'язків тягне за собою настання кримінальної відповідальності.

Загалом станом на 1 листопада 2016 р.:

- у КК України міститься, щонайменше, 27 окремих заборон різних проявів незаконного використання службовими особами своїх службових повноважень, становища чи пов'язаних із ними можливостей;
- щонайменше, у 36 статтях КК України факт вчинення злочину службовою особою з використанням службових повноважень розглядається як кваліфікуюча ознака (спосіб учинення злочину), що обумовлює застосування до них значно суворіших видів і розмірів покарань.

За порушення трьох зазначених вище категорій заборон до винних осіб може застосовуватися і дисциплінарна відповідальність. Питання про її застосування/незастосування вирішується залежно від того, хто порушив ці заборони, чи була особа вже притягнута до відповідальності, і чи було до неї застосовано покарання чи стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

До осіб, котрі обіймають політичні посади може бути застосована й так звана «політична» відповідальність.

2.1.2. Обмеження щодо одержання подарунків

Особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також особам, які для цілей Закону «Про запобігання корупції» прирівнюються до них (пункти 1, 2 ч. 1 ст. 3), забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, про-

сити, одержувати подарунки¹ для себе чи близьких їм осіб² від юридичних або фізичних осіб:

- 1) у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;
- 2) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні³ такої особи.

Рішення, прийняті такими особами на користь особи, від якої вона чи її близькі особи отримали подарунок, вважаються такими, що прийняті в умовах конфлікту інтересів, і на ці рішення розповсюджуються положення ст. 67 Закону «Про запобігання корупції» (НПА та рішення підлягають скасуванню або можуть бути визнані судом незаконними, а правочини – недійсними).

Але зазначені особи можуть приймати (але не просити чи вимагати) подарунки, якщо:

- а) такі подарунки відповідають загальноновизнаним уявленням про гостинність⁴ (крім випадків, зазначених вище);

1 **Подарунок** – це грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової (ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції»). З метою отримання більш розгорнутої інформації щодо цієї правової категорії та її відмежування від суміжних правових категорій див.: Настільна книга детектива, прокурора, судді: коментар антикорупційного законодавства / [М. І. Хавронюк, О. О. Дудоров, Д. О. Калмиков та ін.]; за ред. М. І. Хавронюка. – К.: ВД «Дакор», 2016. – С. 39–45.

2 **Близькі особи** – особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки з таким суб'єктом (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких із суб'єктом не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі, а також – незалежно від зазначених умов – чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням згаданого суб'єкта (ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції»). Детальніше про це див.: Настільна книга детектива, прокурора, судді: коментар антикорупційного законодавства / [М. І. Хавронюк, О. О. Дудоров, Д. О. Калмиков та ін.]; за ред. М. І. Хавронюка. – К.: ВД «Дакор», 2016. – С. 81–88.

3 В цьому випадку мається на увазі **пряме порядкування**, тобто відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, в тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням (ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції»).

4 Категорія **«подарунки, що відповідають загальноновизнаним уявленням про гостинність»** є оціночною, а тому її зміст мають встановлювати правозастосовні органи (зокрема, суд) у кожному конкретному випадку. З метою більш чіткого розуміння її змісту

- б) якщо вартість таких подарунків не перевищує однієї мінімальної заробітної плати, встановленої на день прийняття подарунка (з 1 травня до 30 листопада 2016 р. ця гранична сума становить 1450 грн., а з 1 грудня 2016 р. – 1600 грн.), одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки (у 2016 р. ця гранична сума становить 2660 грн.).

Зазначені обмеження щодо вартості «дозволених» подарунків не поширюються на подарунки, які:

- 1) даруються близькими особами;
- 2) одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси.

У разі порушення зазначених вище обмежень щодо одержання подарунків винні особи притягаються до адміністративної (ст. 172-5 КУпАП) або кримінальної (статті 368, 368-3, 368-4 КК України) відповідальності. Особи ж, які пропонують таку неправомірну вигоду, підлягають кримінальній відповідальності за ст. 369 або 368-3 КК України.

Так, 21 квітня 2016 р. начальник Дніпродзержинської міської державної лікарні ветеринарної медицини під час здійснення заходів державного ветеринарного контролю, у приміщенні ТОВ «Сервіс Пласт» на своє прохання, безоплатно, порушуючи вимоги ст. 23 Закону «Про запобігання корупції» отримав подарунок у вигляді трьох свинячих рульок загальною вагою 5,200 кг, вартістю 161,20 грн.

Баглійський районний суд м. Дніпродзержинська Дніпропетровської області визнав його винним у вчиненні правопорушення, передбаченого ст. 175-4 КУпАП¹.

бажано ознайомитися з документами НАЗК (див. Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та порівнятих до них осіб) та науково-практичною літературою (див. Настільна книга детектива, прокурора, судді: коментар антикорупційного законодавства / [М. І. Хавронюк, О. О. Дудоров, Д. О. Калмиков та ін.]; за ред. М. І. Хавронюка. – К.: ВД «Дакор», 2016. – С. 368–370).

1 Постанова Баглійського районного суду м. Дніпродзержинська Дніпропетровської області від 12 жовтня 2016 року у справі № 207/2039/16-п [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/61977578>.

2.1.3. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності

Сумісництво – виконання працівником, крім своєї основної, іншої регулярної оплачуваної роботи у вільний від основної роботи час на тому ж або іншому підприємстві, установі, організації¹.

Суміщення – виконання працівником на тому ж підприємстві, установі, організації поряд зі своєю основною роботою, обумовленою трудовим договором, додаткової роботи за іншою професією (посадою) або обов'язків тимчасово відсутнього працівника без звільнення від своєї основної роботи².

Ці правові категорії відрізняються між собою за часом виконання роботи (при сумісництві робота виконується у вільний від основної роботи час, а при суміщенні – у робочий час), місцем виконання роботи (при сумісництві робота може виконуватися на іншому підприємстві, установі чи організації, а при суміщенні – на одному й тому ж), а також способом оплати (при сумісництві оплата здійснюється за фактично виконану роботу в повному обсязі, а при суміщенні має місце лише доплата до основного заробітку).

Згідно зі ст. 25 Закону «Про запобігання корупції» особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, **забороняється:**

1) займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) діяльністю³;

1 Див. п. 1 постанови КМ «Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій» від 3 квітня 1993 року № 245.

2 Див. ст. 105 КЗпП України.

3 **Оплачувана діяльність** – це будь-яка діяльність, за яку особа отримує винагороду, незалежно від того, чи є вона систематичною або одноразовою, грошовою чи натуральною, виплачується за трудовою чи іншою угодою або без неї, систематично або лише за умови досягнення певних показників, за виконану роботу чи як аванс, за фізичну роботу чи творчу, є прямою чи непрямою, чи обліковується вона, чи сплачує особа з цієї винагороди податки, чи підлягає вона декларуванню тощо (див. Настільна книга детектива, прокурора, судді: коментар антикорупційного законодавства / [М. І. Хавронюк, О. О. Дудоров, Д. О. Калмиков та ін.]; за ред. М. І. Хавронюка. – К.: ВД «Дакор», 2016. – С. 344).

За метою кращого розуміння змісту таких категорій як «викладацька діяльність», «наукова діяльність», «творча діяльність», «медична практика», «інструкторська та суддівська практики із спорту» звертайтеся до п. 5.1. Методичних рекомендацій НАЗК з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, а також до наукових-практичних джерел (див., наприклад, Державна антикорупційна

2) займатися підприємницькою діяльністю (незалежно від того чи отримує така особа від своєї діяльності прибуток)¹;

3) входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку [крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації].

Всі ці три заборони мають **два винятки**. Вони:

а) не застосовуються або застосовуються у «звуженому» чи «розширеному» вигляді *якщо Конституцією або іншими законами України передбачено інші правила*.

Наприклад, у ст. 78 Конституції України говориться про те, що народні депутати України «не можуть займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку». Із цього випливає, що їм заборонено займатися й медичною практикою, інструкторською та суддівською практикою із спорту. Аналогічні відмінності наявні й в обмеженнях щодо діяльності членів Уряду, керівників центральних та місцевих ОБВ (ст. 120 Конституції

політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування: монографія / [В. В. Василевич, Т. Е. Василевська, В. Ф. Нестерович та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, і В. Л. Федоренка. – К.: Видавничий Ліра-К, НАДУ, 2016. – С. 213; Настільна книга детектива, прокурора, судді: коментар антикорупційного законодавства / [М. І. Хавронюк, О. О. Дудоров, Д. О. Калмиков та ін.]; за ред. М. І. Хавронюка. – К.: ВД «Дакор», 2016. – С. 351–353).

- 1 **Підприємницька діяльність** (підприємництво) – це самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку (ст. 42 ГК України). Слід звернути увагу, що підприємницьку діяльність в Україні можуть здійснювати лише суб'єкти господарювання. Фізичні особи можуть реалізовувати таке право лише у формі фізичних осіб – підприємців, які обов'язково мають бути зареєстровані (див. п. 2 ч. 2 ст. 55 ГК України). Тобто, з юридичної точки зору, не може бути підприємницької діяльності поза зареєстрованими суб'єктами господарювання. Відтак цей факт легко перевірити за допомогою відкритого для всіх Єдиного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців.

При цьому слід відзначити, що здійснення певних видів діяльності (зовні схожих на підприємництво) без такої реєстрації за певних обставин може тягти за собою адміністративну (ст. 164 КУпАП) або кримінальну (наприклад, передбачену статтями 203-1, 213 КК України) відповідальність.

України), суддів (статті 127 і 148 Конституції України), а також членів Вищої ради правосуддя (ст. 131 Конституції України). В Конституції та законах України існує й низка інших обмежень щодо їх діяльності, про які не йдеться у ст. 25 Закону «Про запобігання корупції»¹;

б) не поширюються на депутатів ВР АРК, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), членів Вищої ради юстиції² (крім тих, які працюють у Вищій раді юстиції на постійній основі), народних засідателів і присяжних³.

За порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності встановлено адміністративну відповідальність (ст. 172-4 КУпАП).

Так, молодший інспектор прикордонної служби (водій секції мобільних тепловізійних комплексів відділення технічних засобів охорони державного кордону відділу прикордонної служби «Лужанка» Мукачівського прикордонного загону) свідомо порушив обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, адже протягом вересня – жовтня 2016 р. працював у фізичної особи – підприємця на посаді водія, за що отримав заробітну плату у сумі 1449 грн., що підтверджувалося відомостями на виплату грошей.

Берегівський районний суд Закарпатської області констатував, що своїми діями інспектор прикордонної служби вчинив правопорушення, пов'язане з корупцією, передбачене ч. 1 ст. 172-4 КУпАП. Але це правопорушення суд визнав малозначним, справу закрит, оголосивши правопорушнику усне зауваження⁴.

1 Детальніше про це див.: Настільна книга детектива, прокурора, судді: коментар антикорупційного законодавства / [М. І. Хавронюк, О. О. Дудоров, Д. О. Калмиков та ін.]; за ред. М. І. Хавронюка. – К.: ВД «Дакор», 2016. – С. 344–350.

2 Наразі Вища рада юстиції виконує повноваження Вищої ради правосуддя (остання буде утворена шляхом реорганізації Вищої ради юстиції).

3 Детально про цих осіб див.: Настільна книга детектива, прокурора, судді: коментар антикорупційного законодавства / [М. І. Хавронюк, О. О. Дудоров, Д. О. Калмиков та ін.]; за ред. М. І. Хавронюка. – К.: ВД «Дакор», 2016. – С. 346–347.

4 Постанова Берегівського районного суду Закарпатської області від 28 жовтня 2016 року у справі № 297/2591/16-п [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/62337698>.

2.1.4. Обмеження щодо спільної роботи близьких осіб

За загальним правилом особи, зазначені у підпунктах «а», «в» – «з» п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції», **не можуть:**

- а) мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб;
- б) бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам¹.

При цьому ці обмеження не поширюються на:

- народних засідателів і присяжних;
- близьких осіб, які прямо підпорядковані один одному у зв'язку з набуттям одним з них статусу виборної особи;
- осіб, які працюють у сільських населених пунктах (крім тих, що є районними центрами), а також гірських населених пунктах².

Згідно з ч. 1 ст. 27 Закону «Про запобігання корупції» особи, які претендують на зайняття посад, зазначених у підпунктах «а», «в» – «з» п. 11 ч. 1 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції» **зобов'язані** повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб.

У разі виникнення такої ситуації (незалежно від причин) відповідні особи (близькі особи) **зобов'язані** у 15-денний термін вжити заходів щодо усунення таких обставин (зокрема, одна із таких осіб може перевестися на іншу посаду чи в іншу організацію, звільнитися за власним бажанням тощо)³.

1 Визначення понять «пряме підпорядкування» та «близькі особи» наведені вище.

2 Слід відзначити, що статус «особи, що працює у гірському населеному пункті», надається відповідно до положень ст. 5 Закону «Про статус гірських населених пунктів в Україні» і має підтверджуватися *посвідченням встановленого зразка*.

3 Якщо ж у 15-денний термін ці обставини добровільно не усунуто такими близькими особами, то одна з таких осіб підлягає переведенню в установленому порядку (вже за волевим рішення керівника організації чи відповідного підрозділу) на іншу посаду, що виключає пряме підпорядкування, що повинно бути зроблено у місячний термін з моменту виникнення цих обставин. У разі неможливості такого переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади. Відповідна підстава для звільнення передбачена п. 4 ч. 1 ст. 41 КЗпП України, а в окремих випадках спеціальними законами, якими врегульована діяльність відповідних органів чи служб (див., наприклад, п. 4 ч. 1 ст. 51 Закону «Про прокуратуру», ч. 5 ст. 12 Закону «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України», ст. 15 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» тощо). При цьому слід звернути увагу на те, що звільненню підлягає лише та особа, яка «перебуває у підпорядкуванні» (абз. 3 ч. 2 ст. 27 Закону «Про запобігання корупції»).

Порушення зазначених вище вимог з боку таких близьких осіб (неповідомлення відповідних суб'єктів про наявність реального конфлікту інтересів; невжиття заходів щодо усунення таких обставин) тягне за собою адміністративну відповідальність за ст. 172-7 КУпАП.

Так, Сільський голова Затишанської сільської ради Уманського району Черкаської області не повідомив про наявність у нього реального конфлікту інтересів чим порушив вимоги п. 2 ч. 1 ст. 28 Закону «Про запобігання корупції».

Уманський міськрайонний суд Черкаської області визнав його винним у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-7 КУпАП та наклав на нього адміністративне стягнення у виді штрафу розміром 100 нмдг (1700 грн.)¹.

За невиконання керівниками організацій (їх структурних підрозділів) своїх обов'язків щодо переведення або звільнення відповідних осіб (за для вирішення конфлікту інтересів) має наставати дисциплінарна відповідальність, а за певних обставин (наявності істотної шкоди) така особа може бути притягнута до кримінальної відповідальності за службову недбалість (ст. 367 КК України).

2.1.5. Інші обмеження, пов'язані із запобіганням виникненню конфлікту інтересів

Розглянуті вище обмеження щодо одержання подарунків, сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, а також спільної роботи близьких родичів, спрямовані на те, щоб не допустити діяльності публічних службовців, політиків, суддів тощо в умовах потенційного чи реального конфлікту інтересів. Фактично це спеціальні правила запобігання найбільш поширеним причинам виникнення конфлікту інтересів. Порушення цих заборон (обмежень) ніби презюмується державою як факт існування, як мінімум, потенційного конфлікту інтересів.

Потенційний конфлікт інтересів – наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи

1 Постанова Уманського міськрайонного суду Черкаської області від 31 жовтня 2016 року у справі № 705/5589/16-п [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/62352910>.

неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Реальний конфлікт інтересів – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Так само презюмується, що особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також інші посадові особи юридичних осіб публічного права (п. 1, п.п. «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції») діють в умовах конфлікту інтересів, якщо вони є власниками/співвласниками юридичних осіб суб'єктів господарювання, що здійснюють комерційну діяльність. Проте, закон не забороняє таким особам претендувати на відповідні посади, а лише встановлює обов'язок протягом 30 днів після призначення (обрання) на посаду передати в управління іншій особі належні їм підприємства або корпоративні права у порядку, встановленому Законом «Про запобігання корупції» (детальніше про це йтиметься нижче).

Між тим, в реальному житті може бути низка й інших причин, через які у особи може виникнути конфлікт інтересів (просто ці випадки в законі не деталізовано).

Наприклад, особа працює в підпорядкуванні певної особи (близького друга, коханця, далекого родича тощо), яка хоч і не підпадає під категорію «близькі особи», але приватний інтерес якої впливає на об'єктивність та неупередженість прийняття рішень тощо. Так само існує конфлікт інтересів й у тієї особи, яка формально хоч і не здійснює ніякої оплачуваної діяльності, але реально отримує (чи отримає в майбутньому) певні вигоди від діяльності суб'єктів господарювання чи приватних осіб, щодо яких така особа має певні повноваження.

В усіх випадках існування потенційного чи реального конфлікту інтересів (зокрема, у разі наявності у власності підприємств чи корпоративних прав) такі особи зобов'язані вжити заходів щодо його врегулювання (детальніше про такі заходи йтиметься нижче).

При цьому особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також прирівняним до них особам **забороняється** вчиняти дії чи приймати рішення в умовах

реального конфлікту інтересів (незалежно від причин його виникнення).

Порушення цієї вимоги призводить до настання адміністративної відповідальності за ч. 2 ст. 172-7 КУпАП.

Так, 30 листопада 2015 р. особа, будучи одночасно депутатом та секретарем Олешківської (Цюрупинської) міської ради, не повідомив сесію Олешківської (Цюрупинської) міської ради про наявність у неї реального конфлікту інтересів та вчинив дії в умовах реального конфлікту інтересів: водночас брала участь у обговоренні та голосуванні «за» щомісячне преміювання секретаря міської ради (тобто самого себе) на 2015 рік в розмірі 50% посадового окладу.

Такі дії було правильно кваліфіковано за частинами 1 і 2 ст. 172-7 КУпАП, але матеріали передано до Цюрупинського районного суду Херсонської області із суттєвою затримкою. Через це 31 жовтня 2016 р. суд ухвалив рішення про закриття справи у зв'язку із закінченням строків притягнення до адміністративної відповідальності¹.

2.1.6. Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування

Особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції»), які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, **забороняється:**

1) протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами – підприємцями, якщо такі особи протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб – підприємців.

Закріплення у Законі «Про запобігання корупції» такого обмеження спрямоване на запобігання випадкам, коли особа, перебуваючи

1 Постанова Цюрупинського районного суду Херсонської області від 31 жовтня 2016 року у справі № 664/2158/16-п [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/62356629>.

на посаді, заздалегідь «готує» для себе робоче місце у підприємстві чи організації, які вона контролює, чи іншим чином впливає на їх діяльність. Крім цього, це обмеження запобігає необ'єктивності в діяльності службовців¹.

Порушення цієї заборони обумовлює відповідну реакцію з боку держави, зокрема:

а) факт порушення обмеження щодо укладення трудового договору (контракту) є підставою для припинення відповідного договору;

б) правочини у сфері підприємницької діяльності, вчинені з порушенням зазначених вище вимог, можуть бути визнані недійсними

У разі виявлення відповідних порушень НАЗК звертається до суду для припинення трудового договору (контракту) або визнання правочину недійсним;

2) розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію², яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом (наприклад, встановлених ст. 29 Закону «Про інформацію»).

За загальним правилом порушення цієї заборони тягне за собою настання адміністративної відповідальності за ст. 172-8 КУпАП.

Наприклад, Дністровським міськрайонним судом Одеської області було встановлено, що військова посадова особа Збройних Сил України (стрілець взводу охорони військової частини А2643, яка дислокується у селі Лощинівка Ізмайльського району Одеської області) розголошувала конфіденційну та іншу інформацію з обме-

1 Див. про це п. 8 Методичних рекомендацій НАЗК з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та порівняннях до них осіб.

2 **Розголошення інформації** означає, що особа, якій інформація стала відома у зв'язку із службовою діяльністю, протиправно передає її стороннім особам, ознайомлює з нею таких осіб або своєю поведінкою створює умови, які надають можливість стороннім особам ознайомитися з відповідними відомостями. **Використанням інформації** слід вважати її застосування у господарській чи іншій діяльності для отримання вигоди чи переваги, у т.ч. шляхом розповсюдження, збуту. Використанням треба вважати й інші дії, які особа вчиняє за допомогою відповідної інформації або користуючись фактом наявності у неї такої інформації. Слова «**у своїх інтересах**» слід розуміти так, що такої особі заборонено використовувати інформацію як з корисливих мотивів, так і в інших особистих інтересах та в інтересах третіх осіб (Настільна книга детектива, прокурора, судді: коментар антикорупційного законодавства / [М. І. Хавронюк, О. О. Дудоров, Д. О. Калмиков та ін.]; за ред. М. І. Хавронюка. – К.: ВД «Дакор», 2016. – С. 396).

женим доступом, що стала йому відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень.

Зазначену особу було визнано винним у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 172-8 КУпАП, та накладено адміністративне стягнення у виді штрафу розміром 100 нмдг (1700 грн.)¹.

При розголошенні окремих видів інформації може наставати адміністративна відповідальність за статтями 51-2 (порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності); 163-9 (незаконне використання інсайдерської інформації); 166-9 (порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»); 185-11 (розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист) 212-6 (здійснення незаконного доступу до інформації в інформаційних (автоматизованих) системах, незаконне виготовлення чи розповсюдження копій баз даних інформаційних (автоматизованих) систем) КУпАП.

У випадках, коли таке використання чи розголошення інформації становить суспільну небезпеку, особа підлягає кримінальній відповідальності.

Йдеться, зокрема, про кримінальну відповідальність за розголошення відомостей про проведення медичного огляду на виявлення зараження вірусом імунодефіциту людини чи іншої невиліковної інфекційної хвороби (ст. 132 КК України); незаконне розголошення лікарської таємниці (ст. 145 КК України); порушення таємниці головування (ст. 159 КК України); порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної чи іншої кореспонденції, що передаються засобами зв'язку або через комп'ютер (ст. 163 КК України); розголошення таємниці усиновлення (удочеріння) (ст. 168 КК України); незаконне використання, поширення конфіденційної інформації про особу (ст. 182 КК України); умисне порушення вимог законодавства про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму (209-1 КК України); незаконне збирання з метою використання або вико-

1 Постанова Білгород-Дністровського міськрайонного суду Одеської області від 15 червня 2016 року у справі № 495/4459/16-п [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58797218>.

ристання відомостей, що становлять комерційну або банківську таємницю (ст. 231 КК України); розголошення комерційної або банківської таємниці (ст. 232 КК України); незаконне використання інсайдерської інформації (ст. 232-1 КК України); розголошення державної таємниці (ст. 328 КК України); передача відомостей, що становлять службову інформацію, зібрану у процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни (ст. 330 КК України); розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист (ст. 381 КК України); розголошення даних оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування (ст. 387 КК України); розголошення відомостей військового характеру, що становлять державну таємницю, або втрата документів чи матеріалів, що містять такі відомості (ст. 422 КК України);

3) протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (у т.ч. в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа чи організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності.

Позиція НАЗК: це обмеження сприяє запобіганню недобросовісному використанню колишнім службовцем своїх зв'язків при здійсненні ним представницької діяльності. Це правило, наприклад, є досить актуальним для юристів, серед яких поширеною є практика представництва інтересів громадян чи юридичних осіб після припинення державної служби чи роботи у правоохоронних та контролюючих структурах, у т.ч. в процесі здійснення адвокатської діяльності¹.

У разі виявлення такого порушення НАЗК, керуючись положеннями абз. 3 ч. 2 ст. 26 Закону «Про запобігання корупції», зобов'язане звернутися до суду із позовом про визнання правочину щодо представництва інтересів таких осіб недійсним.

1 Див. п. 8 Методичних рекомендацій НАЗК з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб.

2.2. Правила, покликані забезпечити доброчесність публічних службовців, суддів та політиків

2.2.1. Спеціальні вимоги до публічних службовців, суддів, політиків тощо, а також спеціальні процедури їх відбору (обрання, призначення)

Первинними правилами, які покликані ще в «зародку» виявити та усунути корупційні ризики, є спеціальні вимоги до кандидатів на посади державних службовців, політичні посади, посади суддів тощо.

В контексті *державних службовців* такими правилами є заборона вступати на державну службу особам, які:

- піддавалися адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення (протягом 3 років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили);
- відповідно до рішення суду позбавлені права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади;
- мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;
- не пройшли спеціальну перевірку або не надали згоду на її проведення;
- підпадають під заборону, встановлену Законом «Про очищення влади»¹.

Схожі правила висуваються й до осіб, що претендують на службу в ОМС².

До числа потенційно ефективних антикорупційних правил варто віднести й те, що згідно з ч. 2 ст. 21 «нового» Закону «Про державну службу» прийняття громадян України на посади державної служби без проведення конкурсу забороняється (крім випадків, передбачених цим Законом), адже якісно проведений конкурс дозволяє «відсіювати» не тільки непрофесійних, а й недобросовісних кандидатів.

Крім того, згідно з положеннями ст. 10 Закону «Про державну службу» державний службовець не має права:

1 Детальніше про це див. ст. 19 Закону «Про державну службу».

2 Див., зокрема, ст. 12 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування».

- демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей;
- бути членом політичної партії, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А» (на час державної служби на посаді категорії «А» особа зупиняє своє членство в політичній партії);
- обіймати посади в керівних органах політичної партії;
- суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А».

Всі, зазначені вище правила щодо службових осіб, спрямовані на забезпечення неупередженості таких осіб, а отже й сприяють зменшенню корупційних ризиків у їх подальшій діяльності.

Схожі правила висуваються й до осіб, що претендують або перебувають на *посаді судді*, яким забороняється:

- обіймати посади в будь-якому іншому органі державної влади, органі місцевого самоврядування та з представницьким мандатом;
- обіймати відповідну посаду, якщо щодо неї здійснюється очищення влади в порядку, визначеному Законом «Про очищення влади»;
- поєднувати свою діяльність із підприємницькою, адвокатською діяльністю, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу (крім викладацької, наукової чи творчої), а також входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку¹;
- бути власниками акцій або володіти іншими корпоративними правами чи мати інші майнові права або інший майновий інтерес у діяльності будь-якої юридичної особи, що має на меті отримання прибутку;

1 Така особа не може здійснюватися адвокатську діяльність і на безкоштовній основі.

- належати до політичної партії чи професійної спілки, виявляти прихильність до них, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках.

Перебуваючи на посаді, суддя не може бути кандидатом на виборні посади в органах державної влади (крім судової) та органах місцевого самоврядування, а також брати участь у передвиборчій агітації¹.

Порядок добору та призначення на посаду судді є ще більш скрупульозним (порівняно з конкурсом для службових осіб). Він ретельно виписаний у статтях 69–82 Закону «Про судоустрій і статус суддів» та покликаний максимально сприяти тому, щоб відповідні посади обійняли професійні та доброчесні особи.

Цей порядок, зокрема, включає в себе:

1) перевірку таких осіб Вищою кваліфікаційною комісією суддів (далі – ВККС) України на предмет їх відповідності вимогам Закону, що висуваються до кандидатів на посаду судді;

2) допуск ВККС України осіб, які за результатами перевірки на час звернення відповідають установленим Законом «Про судоустрій і статус суддів» вимогам до кандидата на посаду судді, до участі у доборі та складенні відбіркового іспиту;

3) складення особою, допущеною до участі у доборі, відбіркового іспиту;

4) встановлення ВККС України результатів відбіркового іспиту та їх оприлюднення на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;

5) проведення стосовно осіб, які успішно склали відбіркового іспит, спеціальної перевірки в порядку, визначеному законодавством про запобігання корупції, з урахуванням особливостей, визначених ст. 70 Закону «Про судоустрій і статус суддів»;

6) складення кандидатами, які пройшли спеціальну підготовку, кваліфікаційного іспиту та встановлення його результатів;

7) зарахування ВККС України кандидатів на посаду судді за результатами кваліфікаційного іспиту до резерву на заміщення вакантних посад судді, визначення їх рейтингу, оприлюднення списку кандидатів на посаду судді, включених до резерву та рейтингового списку, на офіційному веб-сайті ВККС України;

1 Детальніше про це див. ст. 54 Закону «Про судоустрій і статус суддів».

8) проведення ВККС України конкурсу на заміщення вакантної посади судді на основі рейтингу кандидатів, які взяли участь у такому конкурсі, та внесення рекомендації Вищій раді правосуддя щодо призначення кандидата на посаду судді;

9) розгляд Вищою радою правосуддя рекомендації ВККС України та ухвалення рішення щодо кандидата на посаду судді;

10) видання указу Президента України про призначення на посаду судді – у разі внесення Вищою радою правосуддя подання про призначення судді на посаду.

Певні вимоги, які мають мінімізувати корупційні ризики, висуваються й до осіб, які претендують на ті чи інші *політичні посади*.

Наприклад, згідно з положеннями ч. 4 ст. 103 Конституції України Президент України не може мати іншого представницького мандата, обіймати посаду в органах державної влади або в об'єднаннях громадян, а також займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку¹.

Згідно з положеннями ст. 7 Закону «Про Кабінет Міністрів України» не може бути призначена на посаду члена КМ (Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів чи міністрів України): а) особа, яка має судимість, не погашену або не зняту в установленому законом порядку; б) особа, на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення².

Народним депутатам України заборонено: 1) бути членом КМ, керівником ЦОВВ; 2) мати інший представницький мандат чи одночасно бути на державній службі; 3) обіймати посаду міського, сільського, селищного голови; 4) займатися будь-якою, крім депутатської,

1 При цьому слід звернути увагу, що Президенту України заборонено займатися й такими видами оплачуваної діяльності як викладацька, наукова та творча діяльність.

2 Крім того, слід відзначити, що:

1) члени КМ не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку. У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності посади члена КМ з іншими видами діяльності, такий член КМ у *двадцятиденний строк* з дня виникнення цих обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про відставку;

2) стосовно кандидатів на посади членів Уряду за їх письмовою згодою проводиться спеціальна перевірка в порядку, встановленому Законом «Про запобігання корупції».

оплачуваною роботою, за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час; 5) залучатись як експерт у кримінальному провадженні, а також займатися адвокатською діяльністю; 6) входити до складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку¹.

При цьому не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку (ч. 3 ст. 76 Конституції України).

Існують спеціальні вимоги, а також спеціальні процедури обрання/призначення й щодо деяких *інших категорій осіб*, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування чи прирівняних до них осіб (голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор України, Голова Національного банку України, Голова та інші члени Рахункової палати, судді Конституційного Суду України, особи начальницького складу Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, члени НАЗК, члени Центральної виборчої комісії тощо), які мають сприяти недопущенню до відповідних посад недоброчесних осіб.

2.2.2. Правила етичної поведінки

Положеннями розділу VI Закону «Про запобігання корупції» встановлено **загальні вимоги** до поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також інших посадових осіб юридичних осіб публічного права (п. 1; п.п. «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції»).

Загалом у законі виділено 7 базових правил (вимог) щодо етичної поведінки таких осіб:

1) додержання вимог закону та етичних норм поведінки – обов'язок неухильно додержуватися вимог закону та загально-визнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими;

2) пріоритет інтересів – обов'язок, представляючи державу чи територіальну громаду, діяти виключно в їх інтересах;

1 Див. про це ст. 3 Закону «Про статус народного депутата України».

3) політична нейтральність – обов’язок при виконанні своїх службових повноважень дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків¹;

4) неупередженість – обов’язок діяти неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання;

5) компетентність і ефективність – обов’язок сумлінно, компетентно, вчасно, результативно та відповідально виконувати службові повноваження та професійні обов’язки, рішення та доручення органів і осіб, яким вони підпорядковані, підзвітні або підконтрольні;

6) нерозголошення інформації – обов’язок не розголошувати та не використовувати в інший спосіб конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала відома таким особам у зв’язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов’язків, крім випадків, встановлених законом (про це йшлося вище);

7) утримання від виконання незаконних рішень чи доручень – обов’язок утриматися від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону².

Зазначені правила є базовими для всіх осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також інших посадових осіб юридичних осіб публічного права, а тому є правовою основою для кодексів та стандартів професійної етики.

В контексті публічної служби відповідні положення стали основою для розробки (удосконалення) принципів державної служби (ст. 4 Закону «Про державну службу») та служби в ОМС (ст. 4 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»); визначення обов’язків відповідних осіб (ст. 8 Закону «Про державну службу» та ст. 8 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»); формулювання

1 Ця заборона не поширюється на виборних осіб та осіб, які обіймають політичні посади.

2 При цьому такі особи самостійно оцінюють правомірність наданих керівництвом рішень чи доручень та можливу шкоду, що буде завдана в результаті виконання таких рішень чи доручень. У разі отримання для виконання рішень чи доручень, які така особа вважає незаконними або такими, що становлять загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам, вона повинна негайно в письмовій формі повідомити про це керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому вона працює, а виборні особи – НАЗК.

вимог щодо політичної неупередженості (ст. 10 Закону «Про державну службу»), а також інших вимог до претендентів на відповідні посади (статті 19–21 та інші Закону «Про державну службу»).

При цьому слід відзначити, що Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування вже розроблено та затверджено наказом НАЗК від 5 серпня 2016 р. №158.

У сфері судочинства діє Кодекс суддівської етики, затверджений XI черговим з'їздом суддів України 22 лютого 2013 р.

Загалом, дотримання правил етичної поведінки унеможливило «в принципі» вчинення корупційних правопорушень чи правопорушень, пов'язаних з корупцією. Тому ці правила, з одного (етичного та професійного) боку, є чітким орієнтиром як таким особам слід себе поводити, щоб бути компетентними, ефективними та неупередженими на відповідних посадах, а, з іншого (юридичного), – встановлюють, де закінчується правомірна поведінка таких осіб, а де починається неправомірна поведінка результатом якої має бути настання юридичної відповідальності. За порушення цих правил, як мінімум, має наставати дисциплінарна відповідальність (див., наприклад, п. 2 ч. 2 ст. 65 Закону «Про державну службу»; п. 1 ч. 9 ст. 109 Закону «Про судострій і статус суддів»), а за наявності до того підстав – адміністративна чи кримінальна відповідальність (в т.ч. за корупційні правопорушення чи пов'язані із нею правопорушення, адже кожне з цих правопорушень так чи інакше є порушенням правил етичної поведінки).

2.2.3. Загальні та спеціальні правила запобігання та самостійного врегулювання конфлікту інтересів

У підпунктах 2.1.1. – 2.1.5 йшлося про різні причини виникнення потенційного чи реального конфлікту інтересів, а у деяких випадках – й про спеціальні заходи, спрямовані на врегулювання того чи іншого конфлікту інтересів.

Між тим, у Законі «Про запобігання корупції» міститься спеціальна ст. 28, яка визначає загальні (для всіх випадків) правила поведінки щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Перш за все йдеться про те, що кожна особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також

прирівняні до них особи **зобов'язані** вживати заходів щодо недопущення виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів. Тобто, кожна така особа повинна постійно аналізувати потенційні наслідки своїх дій (прийняття рішень) та дій (рішень) інших осіб, своє оточення, обставини роботи, певні події тощо та кожного разу обирати такий алгоритм своєї поведінки, який виключатиме виникнення конфлікту інтересів.

Якщо ж потенційний чи реальний конфлікт інтересів все ж таки виник, то така особа **зобов'язана**:

1) повідомити не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – НАЗК чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно;

2) не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

3) вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів¹.

Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не можуть прямо чи опосередковано спонукати у будь-який спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч закону на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб.

Безпосередній керівник особи або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади протягом 2 робочих днів після отримання повідомлення про наявність у підлеглої йому особи реального чи потенційного конфлікту інтересів приймає рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомляє відповідну особу.

1 Зокрема, у ч. 2 ст. 29 Закону «Про запобігання корупції» говориться про те, що якщо у таких осіб наявний реальний чи потенційний конфлікт інтересів, то вони можуть самостійно вжити заходів щодо його врегулювання шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням підтверджуючих це документів безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади. При цьому позбавлення приватного інтересу має виключати будь-яку можливість його приховування.

НАЗК у разі одержання від особи повідомлення про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів упродовж 7 робочих днів роз'яснює такій особі порядок її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів.

У разі існування в особи сумнівів щодо наявності в неї конфлікту інтересів вона зобов'язана звернутися за роз'ясненнями до територіального органу НАЗК. У разі якщо особа не отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, вона повинна діяти, виходячи з того, що такий конфлікт інтересів існує.

Якщо особа отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, вона звільняється від відповідальності, якщо у діях, щодо яких вона зверталася за роз'ясненням, пізніше було виявлено конфлікт інтересів.

Крім загальних правил врегулювання конфлікту інтересів, визначених ст. 28 Закону «Про запобігання корупції», можна виділити і **два спеціальних правила** у цій сфері:

1) особливості врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

У ст. 35 Закону «Про запобігання корупції» говориться про те, що правила врегулювання конфлікту інтересів в діяльності Президента України, народних депутатів України, членів КМ, керівників ЦОВВ, які не входять до складу КМ, суддів КС та суддів судів загальної юрисдикції, голів, заступників голів обласних та районних рад, міських, сільських, селищних голів, секретарів міських, сільських, селищних рад, депутатів місцевих рад визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів.

У разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів у особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи, яка входить до складу колегіального органу (комітету, комісії, колегії тощо), вона не має права брати участь у прийнятті рішення цим органом. Про конфлікт інтересів такої особи може заявити будь-який інший член відповідного колегіального органу або учасник засідання, якого безпосередньо стосується питання, що розглядається. Заява про конфлікт інтересів члена колегіального органу заноситься в протокол засідання колегіального органу. У разі, якщо неучасть особи, уповноваженої на

виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи, яка входить до складу колегіального органу, у прийнятті рішень цим органом призведе до втрати правомочності цього органу, участь такої особи у прийнятті рішень має здійснюватися під зовнішнім контролем. Рішення про здійснення зовнішнього контролю приймається відповідним колегіальним органом;

2) запобігання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав.

У ст. 36 Закону «Про запобігання корупції» визначено, що особи, зазначені у п. 1, п.п. «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону, **зобов'язані** протягом 30 днів після призначення (обрання) на посаду передати в управління іншій особі належні їм підприємства та корпоративні права у порядку, встановленому законом.

Передача такими особами належних їм **підприємств**, які за способом утворення (заснування) та формування статутного капіталу є унітарним, здійснюється шляхом укладення договору управління майном із суб'єктом підприємницької діяльності.

Передача цими особами належних їм **корпоративних прав** здійснюється у спосіб укладення договору:

- управління майном із суб'єктом підприємницької діяльності (крім договору управління цінними паперами та іншими фінансовими інструментами);

- про управління цінними паперами, іншими фінансовими інструментами і грошовими коштами, призначеними для інвестування в цінні папери та інші фінансові інструменти, з торговцем цінними паперами, який має ліцензію Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку на провадження діяльності з управління цінними паперами;

- про створення венчурного пайового інвестиційного фонду для управління переданими корпоративними правами з компанією з управління активами, яка має ліцензію Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку на провадження діяльності з управління активами.

При цьому таким особам **забороняється**:

- а) передавати в управління належні їм підприємства та корпоративні права на користь членів своєї сім'ї;

- б) укладати зазначені вище договори із суб'єктами підприєм-

ницької діяльності, торговцями цінними паперами та компаніями з управління активами, в яких працюють члени сім'ї таких осіб.

Особи, зазначені у п. 1, п.п. «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції», призначені (обрані) на посаду, в одинденний термін після передачі в управління належних їм підприємств та корпоративних прав **зобов'язані** письмово повідомити про це НАЗК із наданням нотаріально засвідченої копії укладеного договору.

З метою кращого виконання цих вимог Закону «Про запобігання корупції» НАЗК розроблено Методичні рекомендації щодо передачі в управління підприємств та/або корпоративних прав з метою запобігання конфлікту інтересів¹.

За неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів, а також за вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів передбачено адміністративну відповідальність (ст. 172-7 КУпАП).

Так, 4 січня 2016 р. сільський голова Боровицької сільської ради Чигиринського району Черкаської області як представник сільської ради, з однієї сторони, та як фізична особа – з іншої, уклав договір позижки легкового автомобіля. Таким чином, він самостійно і на власний розсуд уклав і підписав зазначений договір (з обох сторін), не винісши на розгляд сесії сільської ради питання про укладення вказаного договору позижки, а отже вчинив дії і прийняв рішення в умовах реального конфлікту інтересів у своїй діяльності.

Чигиринський районний суд Черкаської області визнав цю особу винною у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 172-7 КУпАП, та наклав на неї штраф розміром 200 нмдг (3 400 грн.)².

1 Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/metodychni-rekomendaciyi>.

2 Постанова Чигиринського районного суду Черкаської області від 31 жовтня 2016 року у справі № 708/1322/16-п [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/62356095>.

2.2.4. Правила щодо декларування та відкриття валютних рахунків

Згідно з приписами ч. 1 ст. 45 Закону «Про запобігання корупції» особи, зазначені у п. 1, п.п. «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону **зобов'язані** щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті НАЗК¹ декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік.

Якщо такі особи припиняють діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, то вони подають цю декларацію за період, не охоплений раніше поданими деклараціями. Особи, які припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, зобов'язані наступного року після припинення діяльності подавати зазначену декларацію за минулий рік.

Крім того, відповідно до ч. 3 ст. 45 Закону «Про запобігання корупції» особи, які претендують на зайняття посади, зазначеної у п. 1, п.п. «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону, до призначення або обрання на відповідну посаду також подають таку декларацію за минулий рік.

Вимоги до змісту цієї декларації визначені положеннями ст. 45 Закону «Про запобігання корупції», а її форма визначаються НАЗК.

Упродовж 7 днів після подання декларації суб'єкт декларування має право подати виправлену декларацію. У разі притягнення суб'єкта декларування до відповідальності за неподання, несвочасне подання декларації або в разі виявлення у ній недостовірних відомостей суб'єкт декларування зобов'язаний подати відповідну декларацію з достовірними відомостями.

Стосовно осіб, які належать до кадрового складу розвідувальних органів України та/або займають посади, перебування на яких становить державну таємницю (зокрема, у військових формуваннях та державних органах, що здійснюють оперативно-розшукову, контрозвідувальну, розвідувальну діяльність), і осіб, які претендують на зайняття таких посад, заходи фінансового контролю (у т.ч. подання та оприлюднення їх декларацій) організовуються і здійснюються у спосіб, що унеможливило розкриття їх належності до зазначених органів (формувань), у порядку, що визначається НАЗК.

У разі відкриття суб'єктом декларування або членом його сім'ї

1 Режим доступу: <https://portal.nazk.gov.ua/login>.

валютного рахунка в установі банку-нерезидента відповідний суб'єкт декларування **зобов'язаний** у 10-денний строк письмово повідомити про це НАЗК у встановленому ним порядку, із зазначенням номера рахунка і місцезнаходження банку-нерезидента.

У разі **суттєвої зміни у майновому стані суб'єкта декларування** (а саме отримання ним доходу, придбання майна на суму, яка перевищує 50 мінімальних заробітних плат, встановлених на 1 січня відповідного року¹), зазначений суб'єкт у 10-денний строк з моменту отримання доходу або придбання майна **зобов'язаний** письмово повідомити про це НАЗК. Зазначена інформація вноситься до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та оприлюднюється на офіційному веб-сайті НАЗК.

Порядок інформування НАЗК про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента, а також про суттєві зміни у майновому стані визначаються НАЗК.

За порушення вимог фінансового контролю може наставати адміністративна відповідальність, передбачена ст. 172-6 КУпАП.

Наприклад, депутат Горохівської районної ради Волинської області, достовірно знаючи про необхідність подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за 2015 рік до 01 квітня 2016 р. та маючи реальну можливість своєчасно її подати, в порушення вимог законодавства не зробив цього.

8 червня 2016 р. Горохівський районний суд Волинської області визнав цю особу винною у вчиненні правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-6 КУпАП, але при цьому звільнив її від відповідальності за малозначністю та оголосив усне зауваження².

У разі ж подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму понад 250 мінімальних заробітних плат), а також у разі умисного неподання суб'єктом декларування зазначеної декларації винна особа підлягає кримінальній відповідальності за ст. 366-1 КК України³.

1 Станом на 2016 рік йдеться про суму, яка перевищує 68 900 грн.

2 Постанова Горохівського районного суду Волинської області від 08 червня 2016 року у справі № 155/582/16-п [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58162137>.

3 Станом на 1 листопада 2016 року ще жодна особа не була притягнута до кримінальної

2.2.5. Правила надання адміністративних послуг

Кожна фізична та юридична особа вимушена постійно контактувати з державою в особі тих чи інших інституцій. Найчастіше такий контакт відбувається через необхідність отримати такими особами так звані «адміністративні послуги» (реєстрація факту народження особи; реєстрація місця проживання особи; видача документів, що посвідчують особу; реєстрація шлюбу; реєстрація транспортних засобів; реєстрація нерухомості; видача посвідчення водія; реєстрація юридичної особи або фізичної особи – підприємця; реєстрація смерті тощо)¹.

Максимальна бюрократизація всіх процедур, пов'язаних із наданням таких послуг (численні погодження, візи, дозволи, нескінченні черги тощо), нав'язування численних «супутніх» платних послуг, цілковита закритість, відсутність чітких процедур, регламентації строків надання таких послуг, а також правил стягнення плати за них призвело до того, що в Україні вся сфера адміністративних послуг «обросла» корупцією. Особи, які представляли владу у цих відносинах, розглядали свою компетенцію в цій сфері не як обов'язок надати відповідні адміністративні послуги, а як особисте (індивідуальне) право, як можливість впливати та вирішувати долю кожної конкретної фізичної чи юридичної особи. Саме тому тривалий час (особливо у 90-х роках) корупція в очах пересічного громадянина асоціювалася, в першу чергу, саме з цими процедурами.

На сьогодні ситуація в цій сфері змінилася та продовжує змінюватися на краще. Одним із основних досягнень у цій сфері за останні роки стало прийняття 6 вересня 2012 р. Закону «Про адміністративні послуги», який, серед багатьох дуже корисних новел, передбачає й низку правил, дотримання яких дозволяє суттєво мінімізувати корупційні прояви у відповідній сфері. Так:

1) щодо *процедури* надання адміністративних послуг:

відповідальності за цією статтею. Це обумовлено тим, що застосування цієї норми може мати місце лише в контексті порушення нових вимог щодо електронного декларування (які вперше було реалізовано у 2016 році), а отже може відбуватися лише з 8 листопада 2016 року (до 7 листопада 2016 року такі особи мають право подати виправлену декларацію).

1 Загалом, таких послуг налічується понад тисячу. Наприклад, у проєкті Закону «Про перелік адміністративних послуг» від 12 жовтня 2015 року № 3319 (відкликано 14 квітня 2016 року) налічувалося 563 пункти, в більшості з яких описувалося по кілька адміністративних послуг.

- встановлено обов'язок ОМС та РДА утворювати центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП);
- заборонено суб'єктам надання адміністративних послуг приймати заяви, видавати суб'єктам звернень оформлені результати надання адміністративних послуг (у т.ч. рішень про відмову в наданні адміністративних послуг), якщо такі послуги надаються через ЦНАП (крім випадків подання заяв через Єдиний державний портал адміністративних послуг);
- заборонено вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію для надання адміністративної послуги, не передбачені законом;
- заборонено вимагати документи та інформацію, якою вже володіють суб'єкти надання адміністративних послуг, або яку вони можуть отримати самостійно;
- впорядковано внутрішні процедури надання адміністративної послуги (через запровадження технологічних карток послуг) та надання зручної інформації для споживачів послуг (через встановлений обов'язок широкого інформування та запровадження інформаційних карток адміністративних послуг).

2) щодо **строків** надання адміністративних послуг:

- встановлено, що суб'єкт надання адміністративних послуг має надати адміністративну послугу, а ЦНАП забезпечити організацію надання такої послуги у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктом звернення;
- у разі, якщо законом не визначено граничний строк надання адміністративної послуги, цей строк не може перевищувати 30 календарних днів з дня подання суб'єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги.

3) щодо **вартості** надання адміністративних послуг:

- визначено, що плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) вноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій та рішень суб'єкта надання адміністративних послуг, необхідних для отримання адміністративної послуги (включаючи вартість бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів з реєстрів тощо);

- заборонено стягувати за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових, не передбачених законом, платежів або вимагати сплату таких коштів;
- встановлено, що суб'єкт надання адміністративних послуг зобов'язаний забезпечити можливість безоплатного одержання суб'єктами звернення у достатній кількості бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення щодо надання адміністративної послуги (в т.ч. одержання бланків з веб-сайтів суб'єктів надання адміністративних послуг).

4) щодо **часу прийому** суб'єктів звернень:

- встановлено, що кількість годин прийому суб'єктів звернень суб'єктами надання адміністративних послуг має становити не менше 40 годин на тиждень¹;
- встановлено, що прийом суб'єктів звернень у ЦНАП здійснюється без перерви на обід та не менше одного дня на тиждень до двадцятої години. За рішенням органу, який прийняв рішення про утворення ЦНАП, час прийому суб'єктів звернень може бути збільшено;

5) щодо **супутніх послуг**:

- встановлено, що супутні послуги – це виготовлення копій документів, ламінування, фотографування, продаж канцелярських товарів, надання банківських послуг тощо.
- заборонено відносити до супутніх послуг надання консультацій та інформації, пов'язаних з наданням адміністративних послуг, продаж бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення щодо надання адміністративних послуг, а також надання допомоги в їх заповненні, формуванні пакета документів;

1 Час прийому суб'єктів звернень є загальним (єдиним) для всіх адміністративних послуг, що надаються через ЦНАП, і становить:

1) у ЦНАП, утворених при виконавчих органах міських рад міст, що є адміністративними центрами областей, АРК, а також при Київській, Севастопольській міських та районних у містах Києві та Севастополі державних адміністраціях, – не менше 6 днів на тиждень та 7 годин на день;

2) в інших ЦНАП – не менше 5 днів на тиждень та 7 годин на день;

3) у територіальних підрозділах ЦНАП та у віддалених робочих місцях адміністраторів центру час прийому суб'єктів звернень визначається органом, що утворив ЦНАП.

- заборонено надавати платні супутні послуги суб'єктами надання адміністративних послуг чи ЦНАП¹.

Всі ці правила (у разі їх дотримання) суттєво зменшують корупційну складову у сфері надання адміністративних послуг та збільшують ступінь довіри населення до ОМС та влади.

Дії або бездіяльність посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів можуть бути оскаржені до суду в порядку, встановленому законом (як правило, в порядку КАС України). Крім того, за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністратори несуть дисциплінарну, цивільну, адміністративну та кримінальну відповідальність.

Так, шкода, заподіяна фізичним або юридичним особам посадовими особами, уповноваженими відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторами внаслідок їх неправомірних дій, відшкодовується у встановленому законом порядку (див. ч. 3 ст. 19 Закону «Про адміністративні послуги» та відповідні положення ЦК України).

За порушення вимог законодавства про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців настає адміністративна відповідальність за ст. 166-11 КУпАП; за порушення вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру – за ст. 166-10 КУпАП; за порушення законодавства у сфері ліцензування видів господарської діяльності – за ст. 166-12 КУпАП; за порушення порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень – за ст. 166-23 КУпАП.

Наприклад, головного спеціаліста Сектору представництва Держпідприємництва України в Херсонській області було притягнуто до адміністративної відповідальності за ч. 1 ст. 166-10 КУпАП через те, що вона несвоєчасно повідомила державного адміністратора про відмову у видачі документа дозвільного характеру (дозволу на спеціальне водокористування)².

1 Детальніше про надбання та недоліки нового законодавства в цій сфері див.: Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування. Збірник матеріалів / [В. П. Тимошук, Н. Л. Добрянська, О. В. Курінний та ін.] / Заг. ред. В. П. Тимошука, О. В. Курінного. – Київ, 2015. – 428 с.

2 Постанова Суворовського районного суду м. Херсона від 29 грудня 2014 року у справі № 668/17656/14-п [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/48482037>.

Кримінальна відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг може наставати у разі встановлення фактів службової недбалості, зловживання або перевищення службових повноважень, а також у всіх випадках, коли відповідні порушення були обумовлені бажанням чи фактичним отриманням неправомірної вигоди

2.2.6. Правила реалізації інспекційних повноважень

Інспекційні повноваження – це повноваження органів публічної адміністрації щодо здійснення різних видів перевірок діяльності фізичних осіб або юридичних осіб приватного права (перевірки, ревізії, огляди, обстеження тощо)¹. За різними оцінками на сьогодні в Україні налічується від 2 до 3 тисяч видів інспекційних повноважень, що реалізуються органами публічної адміністрації².

Не секрет, що саме ці «перевірки» були й залишаються однією з основних сфер повсякденної (перманентної) корупції, з якою люди (особливо ті, які мають стосунок до здійснення господарської діяльності) стикаються кожний день. Така ситуація обумовлена трьома основними причинами:

- 1) відсутністю єдиного та якісного правового регулювання перевірок (йдеться, передусім, про чітку та деталізовану процедуру проведення таких перевірок);
- 2) поширеністю особистих контактів осіб з перевіряльниками;
- 3) спрямованість діяльності інспекційних органів на безумовне виявлення порушень³.

Вирішити більшість цих проблем можна було б виписавши чітку та деталізовану процедуру проведення таких перевірок в межах Закону «Про адміністративну процедуру» (варіант – Адміністра-

1 Детальніше про це див.: Проблеми теорії та практики інспекційної діяльності публічної адміністрації в Україні / Автор-упорядник О.А. Банчук. – К.: Конус-Ю, 2009. – С. 11–20.

2 Кількість таких повноважень суттєво коливається залежно від того, як їх тлумачити і рахувати – лише виходячи з положень законів (як того вимагає Конституція та інші закони України) чи брати до уваги й ті повноваження, якими ЦОБВ фактично самі себе уповноважують (йдеться, в першу чергу, про повноваження, які виписано в межах Положень про той чи інший ЦОБВ, хоча законами вони не передбачені).

3 Детальніше про це див.: Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – С. 26–29; Проблеми теорії та практики інспекційної діяльності публічної адміністрації в Україні / Автор-упорядник О.А. Банчук. – К.: Конус-Ю, 2009. – С. 33–50.

тивно-процедурному кодексі України). Проте, процес прийняття цього НПА постійно блокується представниками Мінюст.

Попри це, певним досягненням є факт прийняття 5 квітня 2007 р. Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який містить деякі правила, виконання яких дозволяє зменшити корупційні ризики при реалізації відповідних повноважень.

Перш за все цей закон містить **загальні вимоги** до державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, дотримання яких дозволяє суттєво зменшити корупційні ризики в цій сфері.

Йдеться, зокрема, про те, що наразі:

1) встановлено, що у разі, якщо суб'єкт господарювання на відповідний плановий період включений до планів здійснення заходів державного нагляду (контролю) одночасно кількох органів державного нагляду (контролю), то відповідні планові заходи здійснюються органами державного нагляду (контролю) комплексно – одночасно всіма органами державного нагляду (контролю), до планів здійснення заходів державного нагляду (контролю) яких включено суб'єкта господарювання;

2) заборонено здійснення заходів державного нагляду (контролю) різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того самого питання;

3) заборонено здійснення органом державного нагляду (контролю) щодо одного суб'єкта господарювання планових заходів державного нагляду (контролю) протягом одного планового періоду, якщо в цьому плановому періоді такий суб'єкт господарювання включений до плану здійснення заходів державного нагляду (контролю) іншого органу державного нагляду (контролю);

4) встановлено, що внесення одного й того самого суб'єкта господарювання до планів державного нагляду (контролю) різних органів державного нагляду (контролю) є підставою для проведення щодо такого суб'єкта господарювання комплексного планового заходу державного нагляду (контролю).

5) визначено, що планові та позапланові заходи здійснюються в робочий час суб'єкта господарювання, встановлений його правилами внутрішнього трудового розпорядку;

6) встановлено, що орган державного нагляду (контролю) не може

здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності, якщо закон прямо не уповноважує такий орган на здійснення державного нагляду (контролю) у певній сфері господарської діяльності та не визначає повноваження такого органу під час здійснення державного нагляду (контролю);

7) заборонено посадовим особам органу державного нагляду (контролю) здійснювати державний нагляд (контроль) щодо суб'єктів господарювання, з якими (або із службовими особами яких) така посадова особа перебуває в родинних стосунках;

8) дозволено суб'єктам господарювання фіксувати процес здійснення планового або позапланового заходу чи кожен окрему дію засобами аудіо- та відеотехніки, не перешкоджаючи здійсненню такого заходу;

9) заборонено під час проведення заходів державного нагляду (контролю) вилучення у суб'єктів господарювання оригіналів їхніх фінансово-господарських, бухгалтерських та інших документів, а також комп'ютерів, їх частин (крім випадків, передбачених кримінальним процесуальним законодавством);

10) встановлено, що плановий чи позаплановий захід повинен здійснюватися у присутності керівника або його заступника, або уповноваженої особи суб'єкта господарювання;

11) встановлено, що перед початком здійснення державного нагляду (контролю) посадова особа органу державного нагляду (контролю) зобов'язана внести запис до відповідного журналу суб'єкта господарювання (за його наявності).

Крім того, у ст. 10 Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» закріплено **права суб'єктів господарювання**.

Серед них – право:

1) перевіряти наявність у посадових осіб органу державного нагляду (контролю) службового посвідчення і одержувати копії посвідчення (направлення) на проведення планового або позапланового заходу;

2) не допускати посадових осіб органу державного нагляду (контролю) до здійснення державного нагляду (контролю), якщо: а) він здійснюється з порушенням вимог щодо періодичності проведення заходів державного нагляду (контролю), передбачених законом;

б) посадова особа органу державного нагляду (контролю) не надала копії документів, передбачених зазначеним Законом, або якщо надані документи не відповідають вимогам цього Закону;

3) бути присутнім під час здійснення заходів державного нагляду (контролю); одержувати та знайомитися з актами державного нагляду (контролю); надавати в письмовій формі свої пояснення, зауваження або заперечення до акта органу державного нагляду (контролю);

4) оскаржувати в установленому законом порядку неправомірні дії органів державного нагляду (контролю) та їх посадових осіб¹.

Матеріальна шкода, завдана фізичній чи юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадової або службової особи органу державного нагляду (контролю), відшкодовується за рахунок коштів відповідних бюджетів, передбачених для фінансування цього органу, незалежно від вини такої посадової або службової особи на підставі положень ч. 1 ст. 9 Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»².

Особи, винні у порушенні порядку здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, можуть бути притягнуті до дисциплінарної та адміністративної відповідальності.

Зокрема, за порушення строків чи періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю), проведення заходів державного нагляду (контролю) за відсутності підстав, установлених законом, та в багатьох інших випадках винні особи підлягають адміністративній відповідальності за ст. 166-21 КУпАП. У разі порушення правил реалізації інспекційних повноважень відносно осіб, що не є суб'єктами господарювання, така відповідальність настає за іншими нормами адміністративно-деліктного законодавства.

Наприклад, за видачу документа про технічну справність транспортного засобу, що підлягає обов'язковому технічному контролю, з порушенням порядку проведення перевірки технічного стану такого транспортного засобу (або взагалі без її проведення) винна особа має бути притягнута до відповідальності за ст. 127-1 КУпАП.

За наявності до того підстав (розмір завданої шкоди, мета право-

1 Суб'єкт господарювання має право звернутися до відповідного ЦОВВ або до суду щодо оскарження рішень органів державного нагляду (контролю).

2 Службова ж особа органу державного нагляду (контролю) несе відповідальність у порядку регресу в розмірі виплаченого з відповідного бюджету відшкодування у зв'язку з незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю такої посадової або службової особи.

порушення тощо) винні особи можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності, зокрема, за вчинення корупційних злочинів, описаних статтями 364, 364-1, 365-2, 368 КК України, а у разі незаконного проведення огляду або обшуку житла чи іншого володіння особи (інспекційне повноваження в межах кримінальних проваджень) – за порушення недоторканості житла (ст. 162 КК України).

2.2.7. Правила здійснення публічних закупівель

На відміну від очевидної та перманентної корупції у сфері надання публічних послуг та при здійсненні інспекційних повноважень, корупція у сфері публічних закупівель для більшості громадян є малопомітною, адже вони з нею не стикаються. Тому цей прояв корупції сприймається пересічними громадянами як якесь припущення, гіпотеза, щось абстрактне. Відтак, і ставлення до неї у більшості громадян досить стримане.

Між тим, щорічний обсяг державних закупівель в Україні становить близько 13% всього ВВП України, що станом на 2016 рік становить близько 250–260 мільярдів грн.¹ При цьому, за оцінками незалежних експертів (з якими погоджується й влада), річні втрати у сфері публічних закупівель через корупцію та обмежену конкуренцію у 2014–2015 роках сягали 20%², а отже становили близько 50 мільярдів грн. на рік (!!!)³. Наведені цифри говорять про те, що ця відносно «непомітна» корупція завдає чи не найбільшої шкоди державі.

25 грудня 2015 р. Парламент прийняв новий прогресивний і якісний Закон «Про публічні закупівлі» (набрав чинності 19 лютого 2016 р.), який вже з 1 серпня 2016 р. поширив свою дію на всіх замовників у цій сфері.

До числа **основних його новел (правил)**, які допоможуть міні-

1 Реформа державних закупівель [електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=38c083f3-2571-466a-9583-3b43c2804ad9&title=ReformaDerzhavnikhZakupivel>.

2 Як правило, це так звані «відкати» за «правильно» проведені торги.

3 Матеріали засідання Національної ради реформ від 18 вересня 2015 року «Реформа державних закупівель» [електронний ресурс] // Режим доступу: http://reforms.in.ua/sites/default/files/imce/4nrr18092015_goszakupky.pdf; Програма «10 хвилин із прем'єр-міністром» від 17 січня 2016 року. А. Яценюк: «Втрати від корупції у держзакупівлях становлять 50 млрд. грн. на рік». // Ера Медіа. – Режим доступу: http://www.eramedia.com.ua/article/231315-vtrati_vd_koruptc_u_derjzakupvlyah_stanovlyat_mlrd_grn_na_rk_y/.

мізувати, а в окремих випадках «викорінити» корупцію в системі публічних закупівель, варто віднести те, що:

1) всі публічні закупівлі¹ з 1 серпня 2016 р. повинні здійснюватися включно через електронну систему закупівель², що дозволяє знеособити відповідні процедури, мінімізувати можливість особистих контактів, скоротити терміни проведення процедури закупівлі тощо. Наразі в Україні використовується електронна система закупівель «ProZorro» (режим доступу: <http://prozorro.org/>), яка раніше працювала в тестовому режимі та добре себе зарекомендувала³;

2) учасники тендерних процедур не повинні подавати інформацію та довідки, які перебувають у відкритих реєстрах (раніше доводилося подавати «пакети» документів, що підтверджують таку інформацію, що обумовлювало перманентну корупцію й у тих органах, що надавали таку інформацію);

3) запроваджено електронний аукціон, який проводиться в три етапи в інтерактивному режимі реального часу;

1 **Публічна закупівля** – придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому Законом «Про публічні закупівлі».

Згідно зі ст. 2 цього Закону його положення застосовуються (*обов'язково*): а) до замовників, за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 200 тис. грн., а робіт – 1,5 млн. грн.; б) до замовників, які здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 1 млн. грн., а робіт – 5 млн. грн.

Під час здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг, вартість яких є меншою за вартість, що зазначена вище, замовники повинні дотримуватися принципів здійснення публічних закупівель, установлених Законом «Про публічні закупівлі», та *можуть* використовувати електронну систему закупівель з метою відбору постачальника товару (товарів), надавача послуги (послуг) та виконавця робіт для укладення договору.

У разі здійснення закупівель товарів, робіт і послуг без використання електронної системи закупівель, за умови, що вартість предмета закупівлі дорівнює або перевищує 50 тис. грн. та є меншою за вартість, що зазначена вище, замовники *обов'язково оприлюднюють звіт* про укладені договори в системі електронних закупівель відповідно до ст. 10 Закону «Про публічні закупівлі».

2 **Електронна система закупівель** – інформаційно-телекомунікаційна система, що забезпечує проведення процедур закупівель, створення, розміщення, оприлюднення та обмін інформацією і документами в електронному вигляді, до складу якої входять веб-портал Уповноваженого органу, авторизовані електронні майданчики, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією та документами.

3 Розробка цієї системи на базі програмного забезпечення з відкритим кодом була здійснена у партнерстві влади, бізнесу та громадськості та була організована Transparency International Україна. Система «ProZorro» отримала міжнародну премію у сфері публічних закупівель Public Sector Procurement Award за створення і впровадження електронної системи з унікальною архітектурою.

4) наявність і відповідність документів перевіряються органами держказначейства та банками шляхом перегляду документів, розміщених в електронній системі закупівель;

5) встановлено, що результати тендерів є відкритими на сайті для всіх бажаючих. Це дозволяє здійснювати моніторинг проведення тендерів як правоохоронними та контролюючими органами, так і громадськістю¹;

6) встановлено, що скарга до органу оскарження подається суб'єктом оскарження також у формі електронного документа через електронну систему закупівель², а строк її розгляду скорочено до 15 робочих днів (раніше було 30).

До числа прямих антикорупційних механізмів варто віднести те, що згідно з положеннями ст. 17 Закону «Про публічні закупівлі» замовник приймає рішення про відмову учаснику в участі у процедурі закупівлі та **зобов'язаний** відхилити тендерну пропозицію учасника в разі, якщо:

- 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 рішення щодо визначення переможця процедури закупівлі або застосування замовником певної процедури закупівлі;

- відомості про юридичну особу, яка є учасником, внесено до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення;

- службову (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;

1 З результатами громадського моніторингу та викриттям найбільш резонансних публічних закупівель останнього часу можна ознайомитися, наприклад, тут: <http://ti-ukraine.org/tegy/prozorro>.

2 Після розміщення скарги суб'єктом оскарження в електронній системі закупівель скарга автоматично вноситься до реєстру скарг і формується її реєстраційна картка. Скарга разом з реєстраційною картою в день розміщення суб'єктом оскарження автоматично оприлюднюється на веб-порталі Уповноваженого органу.

- суб'єкт господарювання (учасник) протягом останніх 3 років притягувався до відповідальності за порушення, передбачене п. 4 ч. 2 ст. 6, п. 1 ст. 50 Закону «Про захист економічної конкуренції», у вигляді вчинення антиконкурентних узгоджених дій, що стосуються спотворення результатів торгів (тендерів);

- фізична особа, яка є учасником, була засуджена за злочин, учинений з корисливих мотивів, судимість з якої не знято або не погашено у встановленому законом порядку;

- службова (посадова) особа учасника, яка підписала тендерну пропозицію, була засуджена за злочин, вчинений з корисливих мотивів, судимість з якої не знято або не погашено у встановленому законом порядку;

- тендерна пропозиція подана учасником процедури закупівлі, який є пов'язаною особою з іншими учасниками процедури закупівлі та/або з членом (членами) тендерного комітету, уповноваженою особою (особами) замовника;

- учасник визнаний у встановленому законом порядку банкрутом та стосовно нього відкрита ліквідаційна процедура;

- у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань відсутня інформація, передбачена п. 9 ч. 2 ст. 9 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»;

- юридична особа, яка є учасником, не має антикорупційної програми чи уповноваженого з реалізації антикорупційної програми, якщо вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) або робіт дорівнює чи перевищує 20 млн. грн.

Закон «Про публічні закупівлі» запровадив й низку інших змін, які в тій чи іншій мірі покликані мінімізувати корупційні прояви при здійсненні публічних закупівель¹.

1 Детальніше про запроваджені новели, переваги та проблеми імплементації див.: Дуброва Я. Електронні публічні закупівлі – уже реальність [електронний ресурс] // Бюджетная бухгалтерия. – 2016. – № 4/1. – Режим доступу: <https://i.factor.ua/journals/bb/2016/january/issue-4/1/article-14934.html>; Дуброва Я. Публічні закупівлі: як бюджетникам підготуватися до застосування нового Закону [електронний ресурс] // Бухгалтер.com.ua. – 31 травня 2016 року. – Режим доступу: <https://buhgalter.com.ua/articles/zakupivli-za-derzhkoshti/publiczni-zakupivli-yak-byudzhetnikam-pidgotuvatisya-do-zastosuvannya/>; Кисельов М. Акт тижня: публічні закупівлі. Огляд змін та проблемні моменти [електронний ресурс] // Юрист & Закон. – Режим доступу: http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA008862; Гордієнко Л. Закон про публічні закупівлі: зміна назви

Сам лише факт порушення процедурних вимог цього закону є підставою для притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за ст. 164-14 КУпАП (вперше – штраф від 11 900 до 17 000 грн.; повторно – штраф від 17 000 до 25 500 грн.).

За наявності підстав винні особи підлягають відповідальності за вчинення корупційних злочинів (зокрема, за статтями 364, 364-1, 365-2, 368 КК України).

2.2.8. Правила управління об'єктами державної та комунальної власності (в т.ч. реалізації речових прав на них)

З точки зору корупціогенності сфера управління об'єктами державної та комунальної власності є схожою на сферу публічних закупівель, оскільки так само є чи не найбільшим джерелом корупційних доходів чиновників і при цьому залишається малопомітною для пересічного громадянина (переважна більшість «звичайних» людей не бере участі у цих процесах). Пік корупції у цій сфері припав на 90-ті роки, коли відбувалася так звана «велика приватизація», в результаті якої було приватизовано близько 90% всього майна держави. Проте, і на сьогодні ця сфера залишається серед лідерів корупційних доходів недобросовісних службовців.

Правил, які теоретично мали б мінімізувати корупцію у цій сфері, дуже багато, а тому лише коротко окреслимо основний масив нормативного матеріалу, який регламентує діяльність публічної адміністрації в цій сфері.

Базові правила управління об'єктами державної власності¹ визначено у Законі «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 р.

Зокрема, у ст. 11 цього Закону закріплено загальні особливості управління та обмеження щодо розпорядження об'єктами державної власності; у ст. 11-1 – особливості відрахування державними підприємствами частини прибутку (доходу); у ст. 11-2 – особливості управ-

чи нові правила гри [електронний ресурс] // Головбукх 24. – 30 грудня 2015 року. – Режим доступу: http://www.golovbukh.ua/article/2-zakon_pro_publichni_zakupivli_zmina_nazvi_chi_6.

1 **Управління об'єктами державної власності** – здійснення КМ та уповноваженими ним органами, іншими суб'єктами, визначеними Законом «Про приватизацію державного майна», повноважень щодо реалізації прав держави як власника таких об'єктів, пов'язаних з володінням, користуванням і розпорядженням ними, у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення державних та суспільних потреб.

ління державними унітарними підприємствами та господарськими товариствами, у статутному капіталі яких більше 50% акцій (часток) належать державі. Положеннями статей 11-3 та 11-4 встановлюється компетенція незалежних членів наглядових рад державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50% акцій (часток) належать державі, а також компетенція наглядової ради державного унітарного підприємства.

Правила реалізації речових прав на державне та комунальне майно визначені великим масивом законів і підзаконних НПА.

Так, загальні принципи та базові правила **великої приватизації** наразі визначено положеннями Закону «Про приватизацію державного майна» від 4 березня 1992 р., дія якого поширюється й на приватизацію комунального майна (див. ч. 4 ст. 3)¹. Одним із визначальних принципів такої приватизації названо «забезпечення конкурентності продажу, якщо інше не визначено цим Законом».

Велика приватизація державного майна здійснюється одним із таких способів:

- продаж об'єктів приватизації на аукціоні (у т.ч. за методом зниження ціни, без оголошення ціни);
- продаж об'єктів приватизації за конкурсом з відкритістю пропонування ціни за принципом аукціону;
- продаж акцій (часток, паїв), що належать державі у господарських товариствах, на аукціоні, за конкурсом, на фондових біржах та іншими способами, що передбачають загальнодоступність та конкуренцію покупців;
- продаж на конкурсній основі єдиного майнового комплексу державного підприємства, що приватизується, або контрольного пакета акцій акціонерного товариства;
- викуп об'єктів приватизації;
- продаж акцій на міжнародних фондових ринках, у т.ч. у вигляді депозитарних розписок.

1 **Приватизація державного майна** – платне відчуження майна, що перебуває у державній власності та підлягає приватизації, на користь фізичних та юридичних осіб з метою: а) підвищення соціально-економічної ефективності виробництва; б) залучення коштів для здійснення структурної перебудови національної економіки.

Спеціальними законами, що регулюють особливості приватизації об'єктів окремих галузей, встановлюються й інші її способи¹.

Приватизація законсервованих об'єктів та об'єктів незавершеного будівництва, підприємств торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування населення, готельного господарства, туристичного комплексу здійснюється шляхом:

- продажу на аукціоні (у т.ч. за методом зниження ціни, без оголошення ціни);
- продажу за конкурсом з відкритістю пропонування ціни за принципом аукціону;
- викупу.

Приватизація об'єктів незавершеного будівництва може здійснюватися також шляхом:

- внесення об'єкта незавершеного будівництва до статутного капіталу господарського товариства як внеску держави з наступною приватизацією акцій (часток, паїв) у порядку, визначеному установчими документами товариства та законодавством України, після завершення будівництва відповідного об'єкта;

- продажу під розбирання².

Зміст та особливості кожної з цих процедур виписано у статтях 16 – 18-5 Закону «Про приватизацію державного майна». Їх аналіз дозволяє стверджувати, що наразі передбачено низку механізмів, покликаних знизити корупційні ризики під час проведення кожної з цих процедур.

Законом «Про приватизацію державного майна» визначено правила вжиття заходів щодо забезпечення прозорості приватизації, провадження інформаційно-пропагандистської та рекламної діяльності з питань проведення приватизації, висвітлення приватизаційних процесів шляхом оприлюднення в засобах масової інформації повідомлень про хід і результати приватизації (ст. 19); оцінки об'єктів приватизації та розміру статутного капіталу (ст. 20); законних джерел коштів для

1 Йдеться, передусім, про Земельний кодекс (далі – ЗК) України, Закон «Про морські порти України» та Закон «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування».

2 При цьому слід мати на увазі, що приватизація об'єктів незавершеного будівництва здійснюється з урахуванням вимог Закону «Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва» від 14 вересня 2000 року № 1953-III.

придбання державного майна, що приватизується (ст. 21); використання грошових коштів, одержаних від приватизації (ст. 22) тощо.

Приватизація об'єктів малої приватизації здійснюється відповідно до Закону «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» від 6 березня 1992 р¹.

Приватизація об'єктів малої приватизації здійснюється шляхом:

- викупу;
- продажу на аукціоні (в т.ч. за методом зниження ціни, без оголошення ціни);
- продажу за конкурсом з відкритістю пропонування ціни за принципом аукціону (шляхом продажу за конкурсом може здійснюватися приватизація окремих єдиних майнових комплексів групи А та окремих об'єктів групи Ж).

Опис процедур, пов'язаних з підготовкою до такої приватизації (визначення переліку об'єктів, що підлягають малій приватизації; підготовка таких об'єктів до продажу; оцінка об'єкта приватизації) міститься у статтях 7 – 9 цього Закону. Детальна регламентація кожного зі способів малої приватизації, а також порядок оформлення необхідних документів міститься у статтях 10–23 Закону «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)».

Станом на 1 листопада 2016 р. перелік об'єктів державної власності, що підлягають приватизації у 2016 році, визначено постановою

1 Об'єктами малої приватизації є:

- а) єдині майнові комплекси державних підприємств та їх структурних підрозділів, які можуть бути виділені в самостійні суб'єкти господарювання – юридичні особи (у тому числі ті, що передані в оренду, перебувають у процесі реструктуризації), на яких середньооблікова чисельність працюючих за звітний (фінансовий) рік не перевищує 100 осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) за такий період не перевищує 70 млн. грн. та/або вартості майна яких недостатньо для формування статутного капіталу акціонерного товариства, у тому числі разом із земельними ділянками державної власності, на яких вони розташовані (група А);
- б) окреме індивідуально визначене майно, в тому числі разом із земельними ділянками державної власності, на яких таке майно розташовано (група А);
- в) об'єкти незавершеного будівництва, законсервовані об'єкти, в тому числі разом із земельними ділянками державної власності, на яких вони розташовані (група Д);
- г) об'єкти соціально-культурного призначення, в тому числі разом із земельними ділянками державної власності, на яких вони розташовані, крім тих, що не підлягають приватизації (група Ж).

КМ «Про проведення прозорої та конкурентної приватизації у 2015 – 2016 роках» від 12 травня 2015 р. №271¹.

В Україні існує Перелік об'єктів права державної власності, які не підлягають приватизації. Цей перелік затверджено Законом «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» від 7 липня 1999 р. З кожним роком перелік таких об'єктів суттєво скорочується².

Говорячи про *приватизацію комунального майна* слід мати на увазі, що таким правом наразі наділені сільські, селищні та міські ради. Зокрема, виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації та переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності тощо (див. п. 30 ч. 1 ст. 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.).

Взаємовідносини, пов'язані із *передачею об'єктів права державної власності у комунальну власність (і навпаки)*, врегульовані нормами Закону «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 3 березня 1998 р. та постанови КМ «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 21 вересня 1998 р. №1482.

Правила *передачі об'єктів державної та комунальної власності в оренду* визначені Законом «Про оренду державного та комунального майна» від 10 квітня 1992 р.

Питання *передачі певних об'єктів (зокрема, об'єктів соціальної інфраструктури) від суб'єктів господарювання до комунальної власності* врегульовані положеннями постанови КМ «Про поетапну передачу до комунальної власності об'єктів соціальної інфраструктури, які належать суб'єктам підприємницької діяльності» від 19 лютого 1996 р. №222 та постанови КМ «Про затвердження Положення про порядок передачі в комунальну власність державного житлового фонду, що перебував у повному господарському віданні

1 Поряд із цим Державну програму приватизації на 2015 – 2017 роки (як того вимагає ст. 4 Закону «Про приватизацію державного майна») так і не затверджено.

2 Станом на 1 листопада 2016 року в зазначений закон вносилися зміни 34 рази.

або в оперативному управлінні підприємств, установ та організацій» від 6 листопада 1995 р. №891.

Механізм та способи відчуження об'єктів державної власності (поза процедурою приватизації) визначені Порядком відчуження об'єктів державної власності, затвердженим постановою КМ від 6 червня 2007 р. №803. Цим Порядком, зокрема, встановлено, що відчуження такого майна здійснюється шляхом його продажу на аукціоні (п. 13). Порядок підготовки до такого аукціону, умови участі покупців в такому аукціоні, правила його проведення та здійснення розрахунків за придбане майно регламентовано пунктами 19 – 47 цього Порядку.

Особливості відчуження окремих категорій майна (в т.ч. у процесі приватизації) визначаються спеціальними НПА. Наприклад, приписами статей 134–135 ЗК України встановлено, що продаж земельних ділянок державної чи комунальної власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) здійснюється виключно на земельних торгах, крім випадків, встановлених ч. 2 ст. 134 ЗК України.

Земельні торги проводяться у формі аукціону, за результатами проведення якого укладається договір купівлі-продажу, оренди, суперфіцію, емфітевзису земельної ділянки з учасником (переможцем) земельних торгів, який запропонував найвищу ціну за земельну ділянку, що продається, або найвищу плату за користування нею, зафіксовану в ході проведення земельних торгів (ч. 1 ст. 135 ЗК України).

Детальна регламентація здійснення земельних торгів міститься у статтях 135–139 ЗК України. При цьому продаж земельних ділянок державної власності разом з розташованими на них об'єктами, що підлягають приватизації, на земельних торгах здійснюється державними органами приватизації у порядку, встановленому ЗК України, з урахуванням вимог законодавства з питань приватизації.

За подання неправдивих відомостей у декларації щодо походження коштів, за які приватизується державне, комунальне майно або підприємство, та інших документах, необхідних для їх приватизації, недотримання вимог щодо подальшого використання приватизованого об'єкта та інших обов'язкових умов щодо приватизації, встановлених законами та іншими нормативно-правовими актами, настає адміністративна відповідальність за ст. 166-14 КУпАП (штраф від 1700 до 6800 грн.), а за продаж або іншу незаконну передачу при-

ватизаційних паперів особою, яка не є власником цих документів, їх купівлю або розміщення та інші операції з приватизаційними документами без належного дозволу – за ст. 166-15 КУпАП (штраф від 1700 до 8500 грн.).

Службові особи (зокрема, ФДМУ, місцевих рад) за незаконну приватизацію державного або комунального майна¹ підлягають кримінальній відповідальності за ст. 233 КК України (штраф від 85 000 до 170 000 грн.; за наявності кваліфікуючих ознак – штраф від 425 000 до 595 000 грн. з конфіскацією майна або без такої).

У разі наявності в діях таких осіб ознак корупційного правопорушення такі особи додатково підлягають кримінальній відповідальності за вчинення відповідних корупційних злочинів (зокрема, за статтями 364, 364-1, 365-2, 368 КК України).

2.3. Правила, покликані забезпечити прозорість діяльності публічної служби, судів, політичних партій та деяких інших суб'єктів

Прозорість діяльності суб'єктів владних повноважень та деяких інших суб'єктів забезпечується, передусім, можливістю вільного доступу кожного до публічної інформації².

Базовим документом, який на сьогодні встановлює загальні правила доступу до публічної інформації, є Закон «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р.³. Проте, цей Закон не поширюється на відносини щодо отримання інформації суб'єктами владних повноважень при здійсненні ними своїх функцій, а також на

1 Йдеться про приватизацію державного або комунального майна шляхом заниження його вартості через визначення її у спосіб, не передбачений законом, або використання підроблених приватизаційних документів, а також сама приватизація майна, яке не підлягає приватизації згідно з законом, або приватизація неправомочною особою.

2 **Публічна інформація** – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених Законом «Про доступ до публічної інформації».

3 Проект цього Закону було розроблено фахівцями ЦППР.

відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом.

Відповідно до ст. 5 Закону «Про доступ до публічної інформації» доступ до публічної інформації забезпечується шляхом:

1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації:

- в офіційних друкованих виданнях;
- на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет;
- на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних¹;
- на інформаційних стендах;
- будь-яким іншим способом;

2) надання інформації за запитами на інформацію.

Статтями 6–9 цього Закону встановлено певні особливості щодо доступу до публічної інформації з обмеженим доступом, якою визнається:

- *конфіденційна інформація* – інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов;

- *таємна інформація* – інформація, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу передбачену законом таємницю;

- *службова інформація* – інформація, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішню службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень; а також інформація, зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Обмеження доступу до такої інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог:

1 Наразі Єдиний державний веб-портал відкритих даних знаходиться в тестовому режимі (режим доступу: <http://data.gov.ua/>).

1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;

2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;

3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Утім, навіть, інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо: а) він правомірно оприлюднив її раніше; б) немає законних підстав для обмеження у доступі до такої інформації, які існували раніше.

Виходячи з ч. 5 ст. 6 Закону «Про доступ до публічної інформації», за загальним правилом, не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у т.ч. до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно.

Крім того, не належать до інформації з обмеженим доступом відомості, зазначені у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданій відповідно до Закону «Про запобігання корупції»¹.

Обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Тому, якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений.

Запитувачами публічної інформації можуть бути будь-які фізичні або юридичні особи, а також об'єднання громадян без статусу юридичної особи (крім суб'єктів владних повноважень).

1 Крім інформації щодо реєстраційного номера облікової картки платника податків або серії та номера паспорта громадянина України, місця проживання, дати народження фізичних осіб, щодо яких зазначається інформація в декларації, місцезнаходження об'єктів, які наводяться в декларації (крім області, району, населеного пункту, де знаходиться об'єкт), яка визнається інформацією з обмеженим доступом та такою, що не підлягає відображенню у відкритому доступі (див.: абз. 4 ч. 1 ст. 47 Закону «Про запобігання корупції»).

Розпорядниками такої інформації є:

- суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, ОМС, органи влади АРК, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання;

- юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету АРК, – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів;

- особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, – стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків;

- суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

До розпорядників інформації, зобов'язаних оприлюднювати та надавати за запитом інформацію у порядку, передбаченому Законом «Про доступ до публічної інформації», прирівнюються суб'єкти господарювання, які володіють інформацією: про стан довкілля; про якість харчових продуктів і предметів побуту; про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян; іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією).

Згідно зі ст. 14 Закону «Про доступ до публічної інформації» розпорядники публічної інформації **зобов'язані**:

- 1) оприлюднювати публічну інформацію, передбачену Законом «Про доступ до публічної інформації» та іншими законами;

- 2) систематично вести облік документів, що знаходяться в їхньому володінні;

- 3) вести облік запитів на інформацію;

- 4) визначати спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації тощо;

5) мати спеціальні структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації та оприлюднення інформації;

6) надавати та оприлюднювати достовірну, точну та повну інформацію, а також у разі потреби перевіряти правильність та об'єктивність наданої інформації і оновлювати оприлюднену інформацію.

Розпорядники інформації **зобов'язані оприлюднювати:**

- інформацію про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо);

- НПА, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності;

- перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення;

- порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності;

- інформацію про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник;

- перелік наборів даних, що оприлюднюються у формі відкритих даних;

- інформацію про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації;

- плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань;

- розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи;

- загальні правила роботи установи, правила внутрішнього трудового розпорядку;

- звіти, в т.ч. щодо задоволення запитів на інформацію;

- інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень;

- іншу інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, порядок обов'язкового оприлюднення якої встановлений законом.

Ця інформація підлягає обов'язковому оприлюдненню невід-

кладно, але не пізніше 5 робочих днів з дня затвердження документа. У разі наявності у розпорядника інформації офіційного веб-сайту така інформація оприлюднюється на веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації.

Проекти НПА, рішень ОМС, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніш як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття.

Будь-яка фізична або юридична особа, а також об'єднання громадян без статусу юридичної особи (крім суб'єктів владних повноважень) має право звернутися до розпорядника інформації з проханням надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні.

Запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.

Запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним. Запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача.

Письмовий запит подається в довільній формі¹. З метою спрощення процедури оформлення письмових запитів на інформацію особа може подавати запит шляхом заповнення відповідних форм запитів на інформацію, які можна отримати в розпорядника інформації та на офіційному веб-сайті відповідного розпорядника. Наразі такі форми затверджені наказом Мініюсту «Про затвердження форм для подання запиту на отримання публічної інформації» від 26 травня 2011 р. №1434/5. Крім того, ці форми можна завантажити безпосередньо на сайті зазначеного міністерства (режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/public#01>).

Перед подачею таких запитів до міністерств та інших ЦОВВ бажано ознайомитися із відомчими НПА цих органів, які можуть встановлювати певні особливості цієї процедури².

1 При цьому він має містити: а) ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є; б) загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо; в) підпис і дату за умови подання запиту в письмовій формі.

2 Див., наприклад: наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку складення та подання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є Міністерство юстиції України» від 8 червня 2011 року № 1521/5; наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку складання і форми подання запитів на публічну

Розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше 5 робочих днів з дня отримання запиту¹.

Інформація на запит надається безкоштовно. У разі, якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк. Розмір фактичних витрат визначається відповідним розпорядником на копіювання та друк² в межах граничних норм, встановлених КМ³. У разі, якщо розпорядник інформації не встановив розміру плати за копіювання або друк, інформація надається безкоштовно.

До фактичних витрат не відносяться час, затрачений посадовою особою для підготовки відповіді та сканування документів, хоча деякі органи місцевого самоврядування примудрились виставляти рахунки і за це.

Так, на інформаційний запит громадської організації «Асоціація Політичних Наук» з проханням надати в електронному вигляді скановані декларації посадовців, міська рада Кропивницького надала рахунки за сканування, без оплати яких чиновники відмовились нада-

інформацію, розпорядником якої є Міністерство внутрішніх справ України» від 21 липня 2011 року № 459; наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Порядку складання, подання та опрацювання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальні органи, та форм для подання таких запитів» від 28 січня 2016 року № 13; наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Порядку складання та подання запитів на одержання публічної інформації, розпорядником якої є Державна регуляторна служба України, та форми для подання запиту на одержання публічної інформації» від 4 травня 2016 року № 778; наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Порядку складання та подання запитів на інформацію, розпорядником якої є Національне агентство України з питань державної служби» від 26 листопада 2015 року № 265.

- 1 У разі якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до **20 робочих днів** з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше 5 робочих днів з дня отримання запиту.
- 2 Наприклад, розмір фактичних витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію, розпорядником якої є Міністерство юстиції України, а також порядок відшкодування цих витрат затверджено наказом МЮ України від 30 листопада 2011 року № 3430/5. Аналогічні відомчі акти прийняті й іншими розпорядниками публічної інформації.
- 3 Див. Граничні норми витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію, затверджені постановою КМ від 13 липня 2011 року № 740.

вати відповідь, посилаючись встановлений міськрадою розмір плати за сканування документів.

Положеннями ст. 22 Закону «Про доступ до публічної інформації» визначено, що розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту виключно в таких випадках:

1) розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит;

2) інформація, що запитується, відповідно Закону «Про доступ до публічної інформації» належить до категорії інформації з обмеженим доступом;

3) особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком (про це йшлося вище);

4) зміст запиту не відповідає вимогам Закону «Про доступ до публічної інформації» (про це йшлося вище).

Відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел, або відповідь не по суті запиту вважається неправомірною відмовою в наданні інформації.

Рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

Запитувач має право оскаржити: а) відмову в задоволенні запиту на інформацію; б) відстрочку задоволення запиту на інформацію; в) ненадання відповіді на запит на інформацію; г) надання недостовірної або неповної інформації; д) несвоєчасне надання інформації; е) невиконання розпорядниками обов'язку оприлюднювати інформацію; є) інші рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації, що порушили законні права та інтереси запитувача.

Оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до положень КАС України.

На виконання положень Закону «Про доступ до публічної інформації» Президентом, Урядом та міністерствами було прийнято чимало підзаконних НПА. Ключовими серед них є указ Президента України «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» від 5 травня 2011 р. №547/2011; постанова КМ «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних

та місцевих органах виконавчої влади» від 25 травня 2011 р. №583 та постанова КМ «Питання системи обліку публічної інформації» від 21 листопада 2011 р. №1277.

Закон «Про доступ до публічної інформації» є базовим і встановлює загальні правила доступу до публічної інформації. Між тим, у окремих сферах ці правила зазнали суттєвого розширення, уточнення чи деталізації через прийняття спеціального законодавства.

Так, *умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів* розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної і комунальної власності, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування визначені в Законі «Про відкритість використання публічних коштів» від 11 лютого 2015 р.

Зокрема, саме цим Законом встановлено обов'язок розпорядників та одержувачів коштів Державного бюджету України, бюджету АРК і місцевих бюджетів, органами Пенсійного фонду, підприємствами, а також фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування готувати та подавати інформацію про використання публічних коштів для оприлюднення на *Єдиному веб-порталі використання публічних коштів*¹. Цей портал дозволяє громадськості здійснювати постійний моніторинг використання таких коштів, виявляти очевидні порушення (зловживання) та звертатися до компетентних органів з вимогою про вжиття відповідних заходів.

Все активніше в Україні запроваджуються спеціальні *правила (стандарти) щодо оприлюднення інформації у формі відкритих даних*².

З цією метою 9 квітня 2015 р. прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних» та Закон «Про внесення змін до статті 28 Бюджетного кодексу України щодо доступу до інформації про бюджетні показники у формі відкритих даних».

На виконання цих законів (точніше тих законів, до яких було вне-

1 Див. Єдиний веб-портал використання публічних коштів Edata (режим доступу: e-data.gov.ua/).

2 **Публічна інформація у формі відкритих даних** – це публічна інформація у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання (ч. 1 ст. 10-1 Закону «Про доступ до публічної інформації»).

сено зміни) Урядом прийнято постанову «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» від 21 жовтня 2015 р. №835. Зазначене Положення визначає вимоги до формату і структури наборів даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, періодичність оновлення та порядок їх оприлюднення, а також перелік таких наборів даних.

У ньому, зокрема, зазначено, що розпорядники інформації оприлюднюють у формі відкритих даних набір даних, визначений у переліку наборів даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, згідно з додатком до цього Положення, а також будь-які інші наявні дані, що відповідають визначенню публічної інформації у формі відкритих даних.

Відтепер набори цих даних мають оприлюднюватися та регулярно оновлюватися розпорядником інформації на його офіційному веб-сайті та на його веб-сторінці на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних (режим доступу: <http://data.gov.ua/>).

Певні спеціальні правила доступу до публічної інформації було розроблено і з метою ***вільного доступу в мережі Інтернет до інформації про право власності***. Йдеться, передусім, про розкриття даних Державного реєстру речових прав на нерухоме майно (режим доступу: https://kap.minjust.gov.ua/services?product_id=1) та Державного земельного кадастру, а також відомостей про кінцевого бенефіціарного власника (контролера) юридичної особи¹.

Важливими є спеціальні правила, запроваджені Законом «Про доступ до судових рішень» від 22 грудня 2005 р.², положеннями

1 Див., зокрема, про це закони «Про доступ до публічної інформації»; «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прозорості відносин власності стосовно засобів масової інформації» від 4 липня 2013 року; «Про внесення змін до деяких законів України щодо надання інформації про державну реєстрацію прав та їх обтяжень з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно» від 16 квітня 2014 року; «Про внесення змін до деяких законів України щодо відомостей про кінцевого бенефіціарного власника (контролера) юридичної особи» від 21 травня 2015 року; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення прозорості у сфері відносин власності з метою запобігання корупції» від 14 липня 2015 року; «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прозорості власності засобів масової інформації та реалізації принципів державної політики у сфері телебачення і радіомовлення» від 3 вересня 2015 року; «Про внесення змін до Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» щодо розкриття інформації» від 15 січня 2015 року.

2 Проект цього Закону було розроблено фахівцями ЦППР.

якого було встановлено, що всі судові рішення є відкритими та підлягають обов'язковому оприлюдненню в Єдиному державному реєстрі судових рішень не пізніше наступного дня після їх виготовлення і підписання. Цей Реєстр вже багато років успішно працює (режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>), що дозволило забезпечити відкритість діяльності судів загальної юрисдикції та суттєво зменшити кількість зловживань з боку суддів.

Нещодавно набрали чинності нові *правила, покликані забезпечити прозорість фінансування політичних партій* (останні з них – з 1 серпня 2016 р.). Зокрема, Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 8 жовтня 2015 р. було встановлено обов'язок політичних партій подавати до НАЗК щоквартальні звіти партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, звіти про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах, а також звіти зовнішнього незалежного фінансового аудиту діяльності партій, які підлягають обов'язковому оприлюдненню на сайті НАЗК (режим доступу: <https://nazk.gov.ua/>)¹.

Найближчим часом має бути запроваджено комплекс спеціальних правил, спрямованих на забезпечення належного рівня *прозорості і відкритості в діяльності Парламенту*, його органів та народних депутатів України, розкриття суспільно важливої інформації та посилення механізмів забезпечення доброчесності і запобігання корупції в діяльності парламенту. З цією метою в Парламенті зареєстровано законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення відкритості та доступу до інформації про діяльність Верховної Ради України, її комітетів та народних депутатів України» від 23 грудня 2014 р. №1591².

Спеціальні правила доступу до *певних категорій інформації* встановлено Законом «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років» від 9 квітня 2015 р., і Законом «Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, тепlopостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення» від 10 грудня 2015 р. Деякі особливості у цій сфері (щодо оприлюднення декларацій осіб, упо-

1 Детальніше про це йтиметься далі.

2 17 червня 2015 року цей законопроект було прийнято в першому читанні. Наразі його передано на повторне друге читання.

вноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також 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) встановлюються й Законом «Про запобігання корупції».

На сьогодні в Україні налічується близько 140 відкритих державних реєстрів та баз даних¹.

За різного роду порушення наведених вище правил щодо оприлюднення публічної інформації та інших форм надання доступу до неї винні особи підлягають адміністративній відповідальності за ст. 121-3 КУпАП.

Неправомірні дії з такою інформацією, вчинені особою, яка має доступ до неї, тягнуть за собою відповідальність за іншими нормами.

Наприклад, за ст. 362 КК України кваліфікуються несанкціоновані дії з інформацією, яка оброблюється в комп'ютерах, автоматизованих системах, комп'ютерних мережах або зберігається на носіях такої інформації, вчинені особою, яка має право доступу до неї. За умисне внесення неправдивих відомостей до бази даних Державного реєстру виборців, несанкціоновані дії з інформацією, що міститься в базі даних Державного реєстру виборців, чи інше несанкціоноване втручання у роботу бази даних Державного реєстру виборців винні особи підлягають кримінальній відповідальності за ст. 158 КК України.

За неподання чи несвоєчасне подання певних документів чи інформації, що підлягають оприлюдненню, також може наставати адміністративна або кримінальна відповідальність.

Наприклад, за несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також подання завідомо недостовірних відомостей у цій декларації настає адміністративна відповідальність за ст. 172-6 КУпАП. За умисне ж неподання цієї декларації, а також подання завідомо недостовірних відомостей (якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму понад 250 мінімальних заробітних плат) настає кримінальна відповідальність за ст. 366-1 КК України.

1 Див, зокрема, постійно оновлюваний допис у Фейсбукі Євгена Терехова та коментарі до нього (режим доступу: <https://www.facebook.com/ievgenterekhov/posts/1623750297854333>).

За порушення ж встановленого порядку або строків подання звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру настає адміністративна відповідальність за ст. 212-21 КУпАП.

За неправомірні дії (бездіяльність) з інформацією, яка не є публічною, залежно від обставин справи може наставати адміністративна (зокрема, за ст. 172-8 КУпАП) або кримінальна (зокрема, за статтями 182, 329, 330, 361-2 КК України) відповідальність.

2.4. Антикорупційні правила, що стосуються специфічних суб'єктів

2.4.1. Заборона на одержання пільг, послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування

Згідно з ч. 1 ст. 54 Закону «Про запобігання корупції» державним органам, органам влади АРК та ОМС забороняється одержувати від фізичних, юридичних осіб безоплатно грошові кошти або інше майно, нематеріальні активи, майнові переваги, пільги чи послуги, крім випадків, передбачених законами або чинними міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано ВРУ.

Винятками із цього загального правила є так звані «офіційні» подарунки державі, АРК, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям, міжнародна технічна допомога тощо.

Зокрема, подарунки, одержані як подарунки державі, АРК, територіальній громаді, державним або комунальним підприємствам, установам чи організаціям, є відповідно державною або комунальною власністю і передаються органу, підприємству, установі чи організації відповідно до положень Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, АРК, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям, затвердженого постановою КМ від 16 листопада 2011 р. №1195. Більшість питань, пов'язаних із матеріально-технічною допомогою, наразі врегульовано Порядком залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги, затвердженим постановою КМ від 15 лютого 2002 р. №153.

Незаконне одержання від фізичних, юридичних осіб безоплатно

грошових коштів або іншого майна, нематеріальних активів, майнових переваг, пільг чи послуг за наявності підстав тягне за собою юридичну відповідальність відповідних посадових осіб державних органів, органів влади АРК або ОМС.

2.4.2. Антикорупційні правила, що стосуються юридичних осіб (в т.ч. 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 та перебувають з юридичними особами у трудових відносинах, **зобов'язані:**

1) не вчиняти та не брати участі у вчиненні корупційних правопорушень, пов'язаних з діяльністю юридичної особи;

2) утримуватися від поведінки, яка може бути розціненою 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 засновників (учасників) юридичної особи про:

- випадки підбурення до вчинення корупційного правопорушення, пов'язаного з діяльністю юридичної особи;

- випадки 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 виявлення, протидії та запобігання корупції у діяльності юридичної особи може бути розроблена та затверджена антикорупційна програма юридичної особи. В обов'язковому порядку вона 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.

У ст. 63 Закону «Про запобігання корупції» містяться рекомендації щодо змісту антикорупційних програм юридичних осіб, для яких вона є обов'язковою¹.

2.4.3. Антикорупційні правила, спрямовані на запобігання та протидію політичній корупції

Законодавство (передусім закони «Про запобігання корупції» та «Про політичні партії в Україні») встановлює розгалужений комплекс правил, які покликані зменшити політичну корупцію в Україні. Основними серед них є ті, що встановлюють:

1) заборону на дискримінацію та втручання в діяльність політичних партій з боку органів державної влади, ОМС та їх службових осіб;

2) обмеження щодо членства в політичних партіях певних категорій осіб (членами політичних партій не можуть бути: судді; прокурори; поліцейські; співробітники СБУ; військовослужбовці; працівники органів доходів і зборів; персонал ДКВС України; працівники НАБУ; державні службовці у випадках, передбачених Законом «Про державну службу»);

3) обов'язок всіх політичних партій, а також їх місцевих організацій, які набули статусу юридичної особи, відкрити рахунки в установах банків України;

4) обов'язок ідентифікації осіб, котрі здійснюють внески на користь політичної партії;

5) заборону певним суб'єктам здійснювати фінансування політичних партій.

6) обмеження щодо розмірів внесків на підтримку політичних партій. Загальний розмір (сума) внеску (внесків) на підтримку політичної партії від громадянина України протягом одного року не може перевищувати 400 розмірів мінімальної заробітної плати, встановле-

1 Варто звернути, що йдеться саме про «рекомендації», а не про обов'язкові вимоги до змісту антикорупційних програм юридичних осіб. Такий висновок випливає з того, що в зазначеній статті 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.

ної на 1 січня року, в якому здійснювалися внески (станом на 2016 рік йдеться про суму, що не перевищує 551 200 грн.). Загальний розмір (сума) внеску (внесків) на підтримку політичної партії від юридичної особи протягом року не може перевищувати 800 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, в якому здійснювалися внески (станом на 2016 рік йдеться про суму, що не перевищує 1 102 400 грн.);

7) обов'язок всіх політичних партій здійснювати: а) внутрішньопартійний фінансовий контроль (аудит) за надходженнями і витратами політичної партії, її місцевих організацій; б) зовнішній незалежний фінансовий аудит звітності про доходи, майно, витрати і фінансові зобов'язання політичної партії, її місцевих організацій;

8) обов'язок всіх політичних партій оприлюднювати та подавати до НАЗК щоквартальні звіти про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за відповідний квартал;

9) обов'язок НАЗК оприлюднювати щоквартальні звіти всіх політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за відповідний квартал на офіційному веб-сайті;

10) обов'язок НАЗК здійснювати аналіз звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру;

11) право найбільш популярних партій отримувати державне фінансування своєї статутної діяльності;

12) право найбільш популярних партій на відшкодування витрат, пов'язаних з фінансуванням їх передвиборної агітації на виборах народних депутатів України;

13) необхідність здійснення державного контролю за цільовим використанням політичною партією коштів, виділених з державного бюджету на фінансування її статутної діяльності. Цей контроль здійснюють НАЗК та Рахункова палата;

14) необхідність здійснення державного контролю за діяльністю політичних партій. Цей контроль здійснюють Мініюст, ЦВК, окружні виборчі комісії, територіальні виборчі комісії на відповідних місцевих виборах, Рахункова палата та НАЗК.

За порушення зазначених вище правил законодавством передбачено розгалужену систему заходів юридичної відповідальності.

Так, у разі неподання політичною партією звіту про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у встановле-

ний цим Законом строк, а також подання політичною партією звіту про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, оформленого з грубим порушенням встановлених вимог, або звіту, який містить недостовірні відомості про майно політичної партії чи кошти або витрати політичної партії в розмірі більше 20 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня відповідного календарного року, НАЗК на підставі ст. 17-7 Закону «Про політичні партії в Україні» **зупиняє** фінансування статутної діяльності такої політичної партії.

За наявності однієї з підстав, описаних у ст. 17-8 Закону «Про політичні партії в Україні»¹, НАЗК **припиняє** фінансування статутної діяльності такої політичної партії.

У разі публічного оголошення керівними органами політичної партії наміру вчинення політичною партією дій, за які законами України передбачена юридична відповідальність, відповідні органи, до відання яких належить контроль за діяльністю політичних партій, видають приписи про недопущення протиправних вчинків. Якщо вчинені політичною партією дії (чи бездіяльність) не тягнуть за собою іншого виду відповідальності, відповідними контролюючими органами видається припис про усунення допущених правопорушень (ст. 20 Закону «Про політичні партії в Україні»).

1 Серед них названо й такі:

а) повторне протягом року: неподання політичною партією до НАЗК у встановлений строк звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; подання такого звіту, оформленого з грубим порушенням встановлених вимог, або звіту, який містить недостовірні відомості про майно політичної партії чи кошти або витрати політичної партії в розмірі більше 20 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня відповідного календарного року; умисне отримання політичною партією внеску, отриманого від особи, яка не мала права здійснювати такий внесок, або в розмірі, що перевищує встановлений законом розмір;

б) встановлення судом за позовом НАЗК або Рахункової палати фактів, які свідчать про те, що кошти, виділені з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичної партії, використані політичною партією на фінансування її участі у виборах народних депутатів України, виборах Президента України, місцевих виборах або на цілі, не пов'язані із здійсненням її статутної діяльності;

в) невикористання коштів, отриманих на фінансування статутної діяльності політичної партії, протягом одного року з дня, коли такі кошти вперше були зараховані на окремий рахунок політичної партії в установі банку;

г) повторне протягом року зарахування на окремий рахунок політичної партії, відкритий в установі банку України для зарахування коштів державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичної партії, коштів, які заборонено зараховувати на такий рахунок.

У разі порушення вимог щодо створення і діяльності політичних партій, встановлених Конституцією України, Законом «Про політичні партії в Україні» та іншими законами України за адміністративним позовом Мініюсту політична партія може бути **заборонена**.

За порушення зазначених правил з боку фізичних осіб (в т.ч. службових осіб ОДВ) передбачено дисциплінарну, адміністративну, цивільну та кримінальну відповідальність.

Зокрема, у КУпАП міститься глава 15-А, в якій описано *адміністративні правопорушення*, що посягають на забезпечення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення. За порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії, порушення порядку надання або отримання державного фінансування статутної діяльності політичної партії, порушення порядку надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації або агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму настає адміністративна відповідальність за ст. 212-15 КУпАП, а за порушення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру – за ст. 212-21 КУпАП.

Кримінальна відповідальність за злочини проти виборчих прав громадян настає за статтями 157–160 КК України.

Зокрема, за порушення порядку фінансування політичної партії настає кримінальна відповідальність за ст. 159-1 КК України; за підкуп виборця – за ст. 160 КК України; за надання неправдивих відомостей до органу ведення Державного реєстру виборців або фальсифікація виборчих документів, підсумків голосування або відомостей Державного реєстру виборців – за ст. 158 КК України.

2.5. Правила поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, у разі отримання ними пропозиції щодо неправомірної вигоди чи неправомірного подарунка, його виявлення в певних місцях або фактичного прийняття

Загальний алгоритм дій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, у разі отримання пропозиції щодо неправомірної вигоди чи неправомірного подарунка або його виявлення в певних місцях визначено положеннями ст. 24 Закону «Про запобігання корупції».

Кращому розумінню цих правил сприятиме ознайомлення з п. 5.2. Методичних рекомендацій НАЗК з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб.

Утім, перш ніж застосовувати той чи інший алгоритм дій, такі особи мають правильно оцінити ситуацію та визначитися з тим, яку правову природу («законну» чи «незаконну») мають пропоновані або фактично надані грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру. Це обумовлено тим, що за певних обставин подарунки можуть бути й правомірними (див. частини 2, 3 ст. 23 Закону «Про запобігання корупції» та п.п. 1.2. цього підрозділу).

У разі ж наявності у таких осіб сумнівів щодо правомірності/неправомірності одержання нею подарунка, вона має право письмово звернутися для одержання консультації з цього питання до територіального органу НАЗК, який зобов'язаний надати відповідне роз'яснення (ч. 5 ст. 24 Закону «Про запобігання корупції»).

Аналіз законодавства та практики його застосування дозволяє змодельовувати чотири основні види ситуацій із отриманням пропозиції щодо неправомірної вигоди чи неправомірного подарунка, їх виявлення в певних місцях або фактичного отримання:

1) надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або неправомірного подарунка. У такому разі, незважаючи на приватні інтереси, зазначені особи зобов'язані невідкладно вжити таких заходів:

- відмовитися від пропозиції;
- за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію;

- залучити свідків, якщо це можливо, у т.ч. з числа співробітників;

- письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації, а також спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції;

2) виявлення майна, яке може бути неправомірною вигодою або неправомірним подарунком, у своєму службовому приміщенні (аналогічно – на робочому місці). У такому разі особа зобов'язана:

- невідкладно, але не пізніше одного робочого дня, письмово повідомити про цей факт свого безпосереднього керівника або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації;

- забезпечити складання акту про виявлення майна, що може бути неправомірною вигодою, або неправомірним подарунком, який повинен бути підписаний: а) особою, яка виявила неправомірну вигоду або неправомірний подарунок; б) безпосереднім керівником цієї особи або керівником відповідного органу, підприємства, установи, організації.

Якщо майно, що може бути неправомірною вигодою або неправомірним подарунком, виявляє особа, яка є керівником органу, підприємства, установи, організації, то відповідний акт повинен бути підписаний: а) особою, яка виявила неправомірну вигоду або неправомірний подарунок; б) особою, уповноваженою на виконання обов'язків керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації у разі його відсутності.

Предмети неправомірної вигоди, а також одержані чи виявлені подарунки зберігаються в органі до їх передачі спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції (органи прокуратури, Національної поліції, НАБ України, НАЗК);

3) виявлення майна, яке може бути неправомірною вигодою або неправомірним подарунком, поза службовим приміщенням чи робочим місцем.

Якщо особа, на яку поширюються обмеження щодо використання службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей (ст. 22 Закону «Про запобігання корупції»), виявила майно, яке може бути неправомірною вигодою або неправомірним подарунком, за місцем свого проживання, на дачі, в садовому будинку, у приватному автомобілі або в інших місцях (під час прогулянки, зайняття спортом,

відвідання певних закладів тощо) вона зобов'язана невідкладно повідомити про це правоохоронні органи¹;

4) фактичне отримання грошових коштів, іншого майна, переваг, пільг, послуг, нематеріальних активів або будь-яких інших вигод нематеріального чи негрошового характеру, які можуть бути неправомірною вигодою або неправомірним подарунком (наприклад, отримання певного майна традиційною поштою чи іншими засобами зв'язку після відкриття відповідної кореспонденції; отримання грошового переказу на приватну банківську картку; отримання індивідуальних пільг чи переваг у Інтернет-магазинах тощо або фактичне отримання таких майна, переваг, пільг, послуг тощо близькими особами).

У такому разі алгоритм дій особи залежить від того, де вона знаходилася на момент отримання такого майна, переваг, активів тощо.

Якщо на момент отримання такого майна, переваг, активів тощо така особа знаходилася на своєму робочому місці або у своєму службовому приміщенні, то алгоритм її дій має бути аналогічним тому, про який йшлося у п. 2 (письмове повідомлення керівника + акт про отримання майна, переваг, активів тощо, що може бути неправомірною вигодою або неправомірним подарунком).

Якщо ж на момент отримання такого майна, переваг, активів тощо така особа знаходилася поза робочим місцем та службовим приміщенням, то вона має керуватися правилами щодо «виявлення» майна поза службовим приміщенням (п. 3), а отже невідкладно повідомити про це правоохоронні органи.

За наявності до того підстав, особа, яка порушила зазначені вище правила, може бути притягнута до адміністративної відповідальності за ст. 172-9 КУпАП (невжиття заходів щодо протидії корупції).

1 Див., зокрема, п. 5.2. Методичних рекомендацій НАЗК з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб.

3. Заходи, необхідні для дотримання антикорупційних правил

У попередньому підрозділі ми розглянули систему основних правил (встановлених державою і адресованих певним категоріям осіб), дотримання яких дозволяє мінімізувати можливість вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Проте, як показує досвід, саме лише визначення (формулювання) цих правил не здатне забезпечити належну поведінку тих осіб, яких вони стосуються. Саме тому законодавством передбачено розгалужену систему «зовнішніх» заходів¹, вжиття яких дозволяє підвищити ступінь дотримання антикорупційних правил.

Ці заходи умовно можна поділити на такі групи:

- 1) інформаційно-просвітницькі заходи;
- 2) координаційні заходи;
- 3) інспекційні (контрольно-наглядові) заходи;
- 4) заходи реагування на інформацію про порушення антикорупційних правил;
- 5) антикорупційна експертиза проектів НПА та чинних НПА;
- 6) підвищення зарплати, соціальних стандартів тощо, тобто заходи, які стимулюють до доброчесної поведінки і часто замінюють собою примусові заходи.

3.1. Інформаційно-просвітницькі заходи

Перше, про що повинна піклуватися держава, це те, щоб кожна особа, на яку поширюються антикорупційні правила, чітко знала свої права та обов'язки, а також вимоги чинного антикорупційного законодавства (що законом прямо заборонено, а що ні; як слід діяти в ситуації конфлікту інтересів; які наслідки тягне за собою вчинення того чи іншого корупційного правопорушення тощо).

1 Мається на увазі те, що ці заходи застосовуються не самою особою, яка зобов'язана дотримуватися таких правил (наприклад, як це має місце у випадку вжиття такою особою заходів з метою уникнення конфлікту інтересів), а іншими суб'єктами: безпосередніми керівниками таких осіб, спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, іншими державними органами, судами тощо.

Реалізація відповідних інформаційно-просвітницькі заходів покладається насамперед на НАЗК, яке *зобов'язане*:

1) організовувати *підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації* працівників державних органів, органів влади АРК, посадових осіб місцевого самоврядування з усіх питань, пов'язаних із запобіганням корупції;

2) надавати *роз'яснення, методичну та консультативну допомогу* 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.

3) здійснювати *інші інформаційно-просвітницькі заходи*, передбачені Антикорупційною стратегією на 2014–2017 роки, Державною програмою щодо її реалізації та іншими НПА¹.

НАЗК вже почало реалізовувати частину з цих заходів. Протягом літа – осені 2016 р. організовано низку навчань, тренінгів, інших заходів щодо перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників державних органів, посадових осіб місцевого самоврядування з усіх питань, пов'язаних із запобіганням корупції².

На сьогодні НАЗК вже підготувало, представило та поширило:

- 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;

- Методичні рекомендації щодо передачі в управління підприємств та/або корпоративних прав з метою запобігання конфлікту інтересів³.

Обидва документи є якісними і здатні покращити ступінь розуміння та застосування відповідного законодавства.

НАЗК може та повинно реалізовувати такі заходи і за допомогою координаційних механізмів (див. про них нижче). Йдеться, зокрема, про можливість залучення до такої роботи представників уповно-

1 Див., зокрема, Розділ IV «Формування негативного ставлення до корупції» Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки.

2 Див. про це новини на сайті НАЗК (<https://nazk.gov.ua/>).

3 Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/metodychni-rekomendaciyi>.

важених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції в органах державної влади.

Інформаційно-просвітницькі заходи (інформування про зміст і новели антикорупційного законодавства, організація підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації тощо) мають здійснювати також керівники ОДВ, ОМС, державних і комунальних підприємств та їхніх структурних підрозділів, адже обов'язок забезпечення дотримання антикорупційного законодавства працівниками цих органів і підприємств частково лежить і на них.

3.2. Координаційні заходи

Наступним кроком має бути системна, постійна та якісна робота (в першу чергу з боку НАЗК), спрямована на:

1) надання методичної допомоги ОДВ, ОМС, державним і комунальним підприємствам тощо в контексті того, що їм самим слід робити для того, щоб мінімізувати корупціогенні ризики у своїй діяльності;

2) методичне забезпечення діяльності цих суб'єктів, а також уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання корупції;

3) координацію діяльності всіх зазначених суб'єктів з метою ефективнішого виконання антикорупційних заходів.

Зі змісту статей 11, 12 Закону «Про запобігання корупції» випливає, що **НАЗК уповноважене:**

- брати участь у підготовці антикорупційних програм ОДВ, органів влади АРК та ОМС; проводити їх аналіз; надавати обов'язкові для розгляду пропозиції до таких програм; погоджувати зазначені програми; координувати процес їх виконання;

- надавати методичну допомогу ОДВ, органам влади АРК, ОМС в контексті найбільш ефективних способів виявлення ними корупціогенних ризиків у своїй діяльності, затверджувати методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності цих органів¹;

1 Наразі в НАЗК йде активний процес розробки типової методології з оцінювання корупційних ризиків у діяльності ОДВ, органів влади АРК та ОМС.

- координувати безпосередню діяльність ОДВ, органів влади АРК та ОМС в контексті виявлення ними корупційоногенних ризиків у своїй діяльності, реалізацію заходів щодо їх усунення;
- здійснювати методичне забезпечення, координацію (в межах компетенції) уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання корупції¹;
- розробляти типову антикорупційну програму юридичної особи;
- створювати комісії та робочі групи, організовувати конференції, семінари і ради з питань запобігання і протидії корупції.

3.3. Інспекційні (контрольно-наглядові) заходи

Якщо інформаційно-просвітницькі та координаційні заходи спрямовані, передусім, на те, щоб дати всім можливість (знання, навички тощо) не допустити порушень антикорупційного законодавства, то система інспекційних (контрольно-наглядових) заходів має іншу мету – перевірити, чи дотримуються такі особи антикорупційних правил «в реальності».

У випадках, коли має місце порушення антикорупційних правил, переважна більшість цих заходів (перевірка декларацій, звітів, моніторинг способу життя тощо) виконує роль своєрідної «з'єднувальної ланки» між антикорупційними правилами та заходами юридичної відповідальності, адже дозволяє встановити та задокументувати факти правопорушень антикорупційного законодавства (факт порушення правила → захід, який дозволяє встановити та задокументувати цей факт → реалізація юридичної відповідальності). Таким чином, реалізація інспекційних заходів, з одного боку, сприяє запобіганню корупції, а з іншого – боротьбі з нею.

Переважну більшість цих заходів має реалізовувати НАЗК. Закон «Про запобігання корупції» наділяє НАЗК широким спектром **повноважень**:

- 1) одержувати за письмовими запитами від державних органів,

1 Інформація про те, при яких державних органах такі підрозділи наразі утворено, а також контактна інформація цих підрозділів (уповноважених осіб) міститься на сайті НАЗК (режим доступу: <https://nazk.gov.ua/upovnovazheni-pidrozdily-z-pytan-zapobigannya-ta-vyavlennya-korupciyi>).

органів влади АРК, ОМС, суб'єктів господарювання та їх посадових осіб, громадян та їх об'єднань інформацію, необхідну для виконання покладених на нього завдань;

2) мати прямий доступ до інформаційних баз даних державних органів, органів влади АРК, ОМС;

3) користуватися державними, у т.ч. урядовими системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку, іншими технічними засобами;

4) отримувати від осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, письмові пояснення з приводу обставин, що можуть свідчити про порушення правил етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених Законом «Про запобігання корупції», щодо достовірності відомостей, зазначених у деклараціях осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Відповідно до вимог ч. 4 ст. 12 Закону «Про запобігання корупції» державні органи, органи влади АРК, ОМС, фізичні та юридичні особи **зобов'язані** надавати запитувані НАЗК документи чи інформацію упродовж 10 робочих днів з дня одержання запиту.

3.3.1. Спеціальна перевірка кандидатів на зайняття певних посад

Згідно зі ст. 56 Закону «Про запобігання корупції» стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад з підвищеним корупційним ризиком, проводиться спеціальна перевірка, у т.ч. щодо відомостей, поданих особисто.

Перелік посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища визначено у примітці до ст. 56 Закону «Про запобігання корупції».

Перелік посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків затверджено рішенням НАЗК від 17 червня 2016 р. № 2.

Вичерпний перелік осіб, котрі претендують на зайняття певних посад, щодо яких не проводиться спеціальна перевірка, визначено у абз. 2 ч. 1 ст. 56 Закону «Про запобігання корупції».

Організація проведення спеціальної перевірки покладається, за

загальним правилом, на керівника (заступника керівника) державного органу, органу влади АРК, органу місцевого самоврядування або їх апарату, на зайняття посади в якому претендує особа, крім випадків, установлених законом.

Основні вимоги до здійснення спеціальної перевірки визначено у статтях 56–58 Закону «Про запобігання корупції». Більш детальний опис здійснення цієї процедури міститься у Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком (затв. постановою КМ від 25 березня 2015 р. № 171).

Для проведення спеціальної перевірки особа, яка претендує на зайняття посади, повинна подати до відповідного органу пакет документів, визначений ч. 2 ст. 57 Закону «Про запобігання корупції». Така особа зобов'язана в порядку, визначеному ч. 1 ст. 45 цього Закону, подати до НАЗК декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Після одержання письмової згоди особи, яка претендує на зайняття посади, на проведення спеціальної перевірки орган, на посаду в якому претендує особа, не пізніше наступного дня надсилає до відповідних державних органів, до компетенції яких належить проведення спеціальної перевірки зазначених вище відомостей, або до їх територіальних органів (за наявності) запит про перевірку відомостей щодо особи, яка претендує на зайняття відповідної посади¹.

1 Спеціальна перевірка проводиться: 1) НП і ДСА України – щодо відомостей про притягнення особи до кримінальної відповідальності, наявності судимості, її зняття, погашення; 2) МЮ та НКЦПФР – щодо наявності в особи корпоративних прав; 3) НАЗК – щодо наявності у Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, відомостей про кандидата, а також щодо достовірності відомостей, зазначених особою у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік; 4) МОЗ, відповідним органом виконавчої влади АРК, структурним підрозділом обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації – щодо відомостей про стан здоров'я кандидата (в частині перебування особи на обліку в психоневрологічних або наркологічних закладах охорони здоров'я); 5) МОН, відповідним органом виконавчої влади АРК, структурним підрозділом обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, центральним органом виконавчої влади, якому підпорядкований навчальний заклад, керівником навчального закладу – щодо освіти, наявності у кандидата наукового ступеня, вченого звання; 6) СБ – щодо наявності в особи допуску до державної таємниці, а також щодо відношення особи до військового обов'язку (в частині персонально-якісного обліку військовозобов'язаних Служби безпеки України); 7) МО, військовими комісаріатами АРК, областей, міст Києва та Севастополя – щодо відношення особи до військового обов'язку

Рішення про призначення (обрання) або про відмову у призначенні (обранні) на посаду, пов'язану із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, приймається після проведення спеціальної перевірки. При цьому:

1) у разі встановлення за результатами перевірки факту розбіжностей у поданих претендентом на посаду автобіографії та/або декларації за минулий рік посадовою особою (органом), яка (який) організовує проведення спеціальної перевірки, надається можливість претенденту на посаду протягом п'яти робочих днів надати письмове пояснення та/або виправити розбіжність;

2) у разі встановлення за результатами спеціальної перевірки відомостей про претендента на посаду, які не відповідають встановленим законодавством вимогам для зайняття посади, посадова особа (орган), яка (який) здійснює призначення (обрання) на цю посаду, відмовляє претенденту у призначенні (обранні) на посаду;

3) у разі встановлення за результатами спеціальної перевірки та розгляду вищезазначених пояснень претендента на посаду факту подання ним підроблених документів або неправдивих відомостей посадова особа (орган), яка (який) здійснює призначення (обрання) на цю посаду, повідомляє протягом 3 робочих днів про виявлений факт правоохоронні органи та відмовляє претенденту у призначенні (обранні) на посаду.

Особа, щодо якої за результатами спеціальної перевірки встановлено обставини, які є підставою для відмови у призначенні (обранні) на посаду, вважається такою, що не пройшла спеціальну перевірку.

Спеціальна перевірка кандидатів на посаду судді здійснюється в порядку, визначеному законодавством про запобігання корупції, з урахуванням особливостей, визначених ст. 70 Закону «Про судоустрій і статус суддів».

3.3.2. Облік, оприлюднення, контроль і перевірка декларацій

Вище ми розглядали питання про те, хто, коли та як зобов'язаний подавати декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі – декларація). Після вико-

(за винятком випадків персонально-якісного обліку військовозобов'язаних СБ).

До проведення спеціальної перевірки можуть бути залучені інші ЦОВВ або спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції з метою перевірки відомостей про особу або достовірності документів.

нання цього обов'язку суб'єктами декларування НАЗК зобов'язане здійснити облік, оприлюднення, контроль і перевірку цих декларацій.

Облік декларацій відбувається шляхом їх включення до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (цей реєстр формується та ведеться НАЗК)¹.

Оприлюднення декларацій полягає у забезпеченні відкритого цілодобового доступу до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, на офіційному веб-сайті НАЗК².

Такий доступ надається шляхом можливості перегляду, копіювання та роздруковування інформації, а також у вигляді набору даних (електронного документа), організованого у форматі, що дозволяє його автоматизоване оброблення електронними засобами (машинозчитування) з метою повторного використання. Інформація про особу в Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігається упродовж всього часу виконання цією особою функцій держави або місцевого самоврядування, а також упродовж п'яти років після припинення виконання нею зазначених функцій, крім останньої декларації, поданої особою, яка зберігається безстроково³.

Щодо декларацій, поданих суб'єктами декларування, НАЗК проводить три **види контролю**:

1) контроль своєчасності подання (статті 45, 49 Закону «Про запобігання корупції»). Якщо за результатами контролю встановлено, що суб'єкт декларування не подав декларацію, НАЗК письмово повідомляє такого суб'єкта про факт неподання декларації, і суб'єкт декларування повинен протягом 10 днів з дня отримання такого повідомлення подати декларацію відповідно до існуючих вимог. Одночасно НАЗК письмово повідомляє про факт неподання декларації

1 Форма декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також форма повідомлення про суттєві зміни в майновому стані суб'єкта декларування визначені НАЗК (див.: <http://nazk.gov.ua/zakonodavstvo-0>).

2 Режим доступу: <https://public.nazk.gov.ua/>.

3 Більш детально зазначені процедури виписані у Порядку формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, затверджені рішенням НАЗК від 10 червня 2016 р. № 3 (режим доступу: http://nazk.gov.ua/sites/default/files/poryadok_vedennya_reestru.pdf).

керівнику державного органу, органу влади АРК, ОМС, їх апарату, юридичної особи публічного права, в якому працює відповідний суб'єкт декларування, та спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції. Крім того, неподання декларації є підставою для притягнення суб'єкта декларування до адміністративної відповідальності за ст. 172-6 КУпАП. У разі невиконання цього обов'язку і протягом наданого НАЗК 10-денного строку така особа підлягає кримінальній відповідальності за ст. 366-1 КК України.

2) контроль правильності та повноти заповнення (йдеться про дотримання вимог, зазначених у ст. 46 Закону «Про запобігання корупції»);

3) логічний та арифметичний контроль¹.

НАЗК уповноважене проводити і **повну перевірку декларацій** – у період здійснення суб'єктом декларування діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, а також протягом 3 років після припинення такої діяльності. Вона полягає у з'ясуванні:

- достовірності задекларованих відомостей;
- точності оцінки задекларованих активів;
- перевірки на наявність конфлікту інтересів;
- перевірки на наявність ознак незаконного збагачення.

Обов'язковій повній перевірці підлягають декларації:

1) службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище²,

2) суб'єктів декларування, які займають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків³;

3) інших суб'єктів декларування у разі виявлення у деклара-

1 Див., зокрема, про це Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю, затверджені рішенням НАЗК від 11 серпня 2016 р. № 3 з усіма подальшими змінами (режим доступу: <http://nazk.gov.ua/zakonodavstvo-0>).

2 Перелік таких осіб визначений у примітці до ст. 50 Закону «Про запобігання корупції».

3 Перелік посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків затверджено рішенням НАЗК від 17 червня 2016 р. № 2 (режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0987-16>).

ціях невідповідностей за результатами логічного та арифметичного контролю;

4) осіб, які відповідно до ч. 7 ст. 46 Закону «Про запобігання корупції» в декларації зазначили, що члени їхніх сім'ї відмовилися від надання інформації, яка необхідна для заповнення декларації;

5) якщо НАЗК отримає інформацію (з будь-яких джерел) про можливе відображення у такій декларації недостовірних відомостей;

6) суб'єктів декларування, щодо яких НАЗК встановлено факт невідповідності їхнього рівня життя задекларованим майну і доходам.

У разі встановлення за результатами повної перевірки декларації відображення у декларації недостовірних відомостей НАЗК **письмово повідомляє про це:**

- керівника відповідного державного органу, органу влади АРК, ОМС, їх апарату, юридичної особи публічного права, в якому працює відповідний суб'єкт декларування;

- інші спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції (НАБУ, органи Національної поліції та прокуратури), які зобов'язані відкрити кримінальне провадження щодо таких осіб за ст. 366-1 КК України (декларування недостовірної інформації) та, за наявності до того підстав, – за ст. 368-2 КК України (незаконне збагачення).

3.3.3. Моніторинг способу життя суб'єктів декларування

Моніторинг способу життя суб'єкта декларування здійснює НАЗК з метою встановлення відповідності його рівня життя наявним у нього та членів його сім'ї майну і одержаним ними доходам згідно з декларацією цієї особи.

За загальним правилом такий моніторинг здійснюється ***вибірково***. У разі ж отримання НАЗК інформації, яка містить відомості про невідповідність рівня життя суб'єкта декларування задекларованим ним майну або доходам, такий моніторинг має здійснюватися ***обов'язково***.

Порядок здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування має визначатися окремим документом НАЗК, якого станом на 1 листопада 2016 р. ще немає. Такий моніторинг має здійснюватися із дотриманням законодавства про захист персональних даних та не повинен передбачати надмірного втручання у право на недоторканність особистого і сімейного життя особи. У разі встановлення

невідповідності рівня життя особи наявним у неї та членів її сім'ї майну і одержаним ними доходам згідно з декларацією НАЗК надає можливість суб'єкту декларування протягом 10 робочих днів надати письмове пояснення за таким фактом.

Встановлення невідповідності рівня життя суб'єкта декларування задекларованим ним майну і доходам є підставою для здійснення повної перевірки його декларації відповідно до положень ст. 50 Закону «Про запобігання корупції».

У разі виявлення за результатами моніторингу способу життя ознак корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, НАЗК зобов'язане інформувати про них НАБУ, органи Національної поліції та прокуратури. Як правило, така інформація може підтверджувати факт вчинення відповідною особою злочину, передбаченого ст. 368-2 КК України (незаконне збагачення). За певних обставин ця інформація може допомогти у виявленні та розкритті інших корупційних злочинів.

3.3.4. Перевірка на доброчесність

Антикорупційне законодавство містить вимоги до публічних службовців, політиків, суддів щодо доброчесності. Проте, легальної дефініції цього терміну немає, так само як і чіткого визначення того, що ж таке «перевірка на доброчесність», кого вона має стосуватися та якою може/повинна бути¹.

Зі змісту рубрики «Створення доброчесної публічної служби» розділу 3 («Запобігання корупції») Зasad державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки (затв. Законом від 14 жовтня 2014 р.), випливає, що в контексті забезпечення доброчесної публічної служби **перевірка на доброчесність** – це імітація ситуації, подібної тим, що виникають у повсякденній діяльності публічного службовця, з метою перевірки доброчесності поведінки службовця за певних обставин.

Така перевірка має проводитися з метою забезпечення професійної непідкупності, запобігання корупції серед публічних службовців, контролю дотримання ними посадових обов'язків, етичних стандартів поведінки, виявлення, оцінки та усунення чинників, що при-

1 Наприклад, важко однозначно відповісти на питання про те, чи є моніторинг способу життя декларанта одним із способів перевірки на доброчесність, або цей моніторинг є самостійною процедурою, відмінною від перевірок на доброчесність.

зводять до корупції. Водночас вона може мати характер провокації надання неправомірної вигоди і тому не може бути підставою для початку кримінального провадження. З метою забезпечення дотримання прав людини у зв'язку з проведенням такої перевірки порядок її проведення слід визначити законом.

У цьому ж документі (п. 5 рубрики «Заходи») йдеться про те, що протягом 2014–2017 років необхідно прийняти закон про проведення перевірок публічних службовців на доброчесність, у якому передбачити правила та порядок їх проведення, 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. Пропонується також передбачити у КК України положення про те, що не є провокацією на отримання неправомірної вигоди використання спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції ситуації, за якої у суб'єкта вже виник умисел на давання чи отримання неправомірної вигоди.

Як випливає з п. 11 розділу II «Запобігання корупції» Завдань і заходів з виконання Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки (затв. постановою КМ від 29 квітня 2015 р. № 265), такий закон мав бути розроблений МІО України у співпраці з НАБУ ще у липні 2015 р., а прийнятий Парламентом – у грудні 2015 р. Проте, станом на 1 грудня 2016 р. немає навіть написаного законопроекту¹.

Зі значною долею умовності до числа перевірок на доброчесність можна відносити вже існуючі механізми, за якими:

1) та чи інша особа заповнює певний документ (декларацію,

1 До речі, у Законі «Про Національне антикорупційне бюро України», який було прийнято в один і той же день, що й Антикорупційна стратегія, визначено, що до числа повноважень підрозділу внутрішнього контролю належить й проведення перевірок працівників НАБУ на доброчесність (ст. 27), негативні результати якої є підставою для притягнення працівника НАБУ до дисциплінарної відповідальності (ст. 28). Відповідно до вимог п. 2 ч. 4 Прикінцевих положень цього закону КМ був зобов'язаний ще до 26 лютого 2015 р. внести на розгляд ВР пропозиції щодо регулювання порядку проведення перевірки на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також пропозиції щодо приведення законодавчих актів України у відповідність із цим Законом. Цього не зроблено.

анкету тощо) доброчесності, в якому міститься розгорнута інформація про фінансовий стан особи та її близьких родичів, відповідність рівня життя наявному в неї та членів її сім'ї майну і одержаним ними доходам, про невчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, дотримання етичних правил тощо;

2) цей документ оприлюднюється для того, щоб громадськість могла ознайомитися з її змістом та, якщо надана інформація не відповідає дійсності, проінформувати відповідний орган;

3) у разі отримання такої інформації відповідний орган проводить або ініціює проведення перевірки цієї інформації.

Наприклад, згідно зі статтями 56, 62 Закону «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. суддя зобов'язаний щорічно до 1 лютого подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті ВККС України декларацію доброчесності. Декларація доброчесності судді складається з переліку тверджень, правдивість яких суддя повинен задекларувати шляхом їх підтвердження або непідтвердження¹.

Декларація доброчесності судді є відкритою для загального доступу через оприлюднення на офіційному веб-сайті ВККС України. За відсутності доказів іншого твердження судді у декларації доброчесності вважаються достовірними.

У разі ж одержання інформації, що може свідчити про недостовірність (в тому числі неповноту) тверджень судді у декларації доброчесності, ВККС проводить відповідну перевірку. Неподання, несвоєчасне подання декларації доброчесності суддею або декларування в ній завідомо недостовірних (у тому числі неповних) тверджень мають наслідком дисциплінарну відповідальність.

Відповідно до ст. 87 Закону «Про судоустрій і статус суддів» з метою сприяння ВККС у встановленні відповідності судді (кандидата

1 У декларації доброчесності судді зазначаються прізвище, ім'я, по батькові судді, його місце роботи, займана посада та твердження про: 1) відповідність рівня життя судді наявному в нього та членів його сім'ї майну і одержаним ними доходам; 2) своєчасне та повне подання декларацій особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та достовірність задекларованих у них відомостей; 3) невчинення корупційних правопорушень; 4) відсутність підстав для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності; 5) сумлінне виконання обов'язків судді та дотримання ним присяги; 6) невтручання у правосуддя, яке здійснюється іншими суддями; 7) проходження перевірки суддів відповідно до Закону «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» та її результати; 8) відсутність заборон, визначених Законом «Про очищення влади». Крім того, декларація доброчесності судді може містити інші твердження, метою яких є перевірка доброчесності судді.

на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання наразі утворюється Громадська рада доброчесності¹.

Генеральна прокуратура України 16 червня 2016 р. затвердила Порядок проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України².

Проте, ознайомлення зі змістом цього документу змушує констатувати ту невтішну обставину, що закріплені в ньому правила та механізми «в принципі» не здатні забезпечити доброчесність прокурорів, адже: 1) анкета доброчесності абстрактна та недосконала; 2) строки для надання інформації, що спростовує інформацію, надану в анкеті, є обмеженими; 3) компрометуюча інформація надсилається керівнику тієї ж прокуратури, в якій працює такий правопорушник (для вирішення питання про призначення службової перевірки); 4) керівник може і не призначити службову перевірку; 5) перевірка проводитиметься на загальних підставах (що, зокрема, означає, що прокурор-правопорушник зможе ознайомлюватися з матеріалами перевірки, а отже мати можливість «відплатити» тим особам, котрі повідомили відповідні факти).

За влучним висловлюванням А. Слюсара, цей Порядок є чудовим зразком беззмістовної бюрократичної графоманії³.

1 Громадська рада доброчесності: 1) збирає, перевіряє та аналізує інформацію щодо судді (кандидата на посаду судді); 2) надає ВККС України інформацію щодо судді (кандидата на посаду судді); 3) надає, за наявності відповідних підстав, ВККС України висновок про невідповідність судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності, який додається до дос'є кандидата на посаду судді або до суддівського дос'є; 4) делегує уповноваженого представника для участі у засіданні ВККС України щодо кваліфікаційного оцінювання судді (кандидата на посаду судді); 5) має право створити інформаційний портал для збору інформації щодо професійної етики та доброчесності суддів, кандидатів на посаду судді.

Для здійснення повноважень, зазначених у цій статті, членам Громадської ради доброчесності надається право безоплатного та повного доступу до відкритих державних реєстрів.

2 Див.: Порядок проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України: затверджено Наказом Прокуратури України від 16 червня 2016 р. № 205 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0875-16>.

3 Детальніше про це див.: Слюсар А. Перевірка на доброчесність прокурорів: подробиці «великої чистки» / А. Слюсар // Українська правда. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2016/08/4/7116848/>.

3.3.5. Заходи, спрямовані на забезпечення прозорості політичних фінансів

Закон «Про запобігання корупції», Закон «Про політичні партії в Україні» та інші НПА покладають на державні органи обов'язок вживати низку заходів, спрямованих на забезпечення прозорості політичних фінансів. Головним суб'єктом реалізації таких заходів є **НАЗК**, яке зобов'язане здійснювати такі **види державного контролю**:

1) за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій (п. 8-1 ч. 1 ст. 11 Закону «Про запобігання корупції», ст. 15, п. 4 ч. 1 ст. 18 Закону «Про політичні партії в Україні»)¹;

2) за законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності (п. 8-1 ч. 1 ст. 11 Закону «Про запобігання корупції», ст. 17-9, п. 4 ч. 1 ст. 18 Закону «Про політичні партії в Україні»).

Державний контроль за законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, здійснюють Рахункова палата (далі – РП) та НАЗК. У разі виявлення РП чи НАЗК фактів, які свідчать про те, що кошти, виділені з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичної партії, використані нею на фінансування участі у виборах народних депутатів України, виборах Президента України, місцевих виборах або на цілі, не пов'язані із статутною діяльністю, Рахункова палата чи НАЗК невідкладно звертається до суду з позовом про встановлення відповідних фактів;

3) за своєчасністю подання, повнотою, відповідністю оформлення встановленим вимогам закону та достовірністю включених відомостей до щоквартальних звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

Аналіз звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, підготовка і затвердження висновку за результатами такого аналізу здійснюються НАЗК у строк, що не перевищує 2 місяців з дня його надходження.

Аналіз звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру передбачає встановлення від-

1 Йдеться про заборону певним суб'єктам здійснювати фінансування політичних партій та про обмеження щодо розмірів внесків на підтримку політичних партій (ці заборони та обмеження детально розглянуті в підрозділі 2 цього розділу).

повідності оформлення звіту, включених до нього даних вимогам законодавства, своєчасності подання звіту, повноти та достовірності відображеної у звіті інформації, встановлення наявності або відсутності порушень законодавства щодо фінансування політичних партій або передвиборної агітації.

Всі висновки, підготовлені за результатом аналізу щоквартальних звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, публікуються на офіційному веб-сайті НАЗК (режим доступу: <https://nazk.gov.ua/>);

4) за своєчасністю подання, повнотою, відповідністю оформлення встановленим вимогам закону та достовірністю включених відомостей до звітів зовнішнього незалежного фінансового аудиту діяльності партій (п. 8-1 ч. 1 ст. 11 Закону «Про запобігання корупції»; ст. 17, п. 4 ч. 1 ст. 18 Закону «Про політичні партії в Україні»).

Політична партія, яка була суб'єктом виборчого процесу на виборах Президента України, виборах народних депутатів України або брала участь у чергових чи позачергових місцевих виборах, а також політична партія, яка отримує державне фінансування, зобов'язані пройти зовнішній незалежний фінансовий аудит звітності про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру в рік, наступний за роком проведення таких виборів чи отримання державного фінансування.

Порядок здійснення контролю за своєчасністю подання, повнотою, відповідністю оформлення встановленим вимогам закону та достовірністю включених відомостей до звітів зовнішнього незалежного фінансового аудиту діяльності партій мав би визначати НАЗК, проте поки що такого документу немає.

До числа інших суб'єктів, які сприяють запобіганню політичної корупції, слід віднести Мінюст, ЦВК, окружні виборчі комісії, територіальні виборчі комісії на відповідних місцевих виборах, а також РП.

ЦВК, окружні виборчі комісії, територіальні виборчі комісії на відповідних місцевих виборах здійснюють державний контроль за додержанням політичними партіями встановленого порядку участі у виборчому процесі, а також, у межах визначених законом повноважень, за своєчасністю подання до відповідних виборчих комісій проміжних та остаточних фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на виборах, відповідністю їх

оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей.

РП ж (разом із НАЗК) має здійснювати заходи, спрямовані на забезпечення державного контролю за цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності.

3.3.6. Моніторинг і контроль за виконанням актів антикорупційного законодавства

Відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 11 Закону «Про запобігання корупції» НАЗК уповноважене здійснювати моніторинг і контроль 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 порівняних до них осіб.

Згідно ж з ч. 6 ст. 53 Закону «Про запобігання корупції» на НАЗК покладено обов'язок здійснювати постійний моніторинг виконання закону у сфері захисту викривачів.

Як саме мають здійснюватися моніторинг і контроль різних видів Закон «Про запобігання корупції» не визначає: конкретні форми і способи його здійснення визначає НАЗК. Закон наділяє НАЗК широким спектром повноважень, які покликані сприяти ефективному виконанню ним цього обов'язку (див. про це підпункти 3.3.7–3.3.10 цієї книги)

3.3.7. Перевірка організації роботи із запобігання і виявлення корупції

Згідно з п. 7 ч. 1 ст. 12 Закону «Про запобігання корупції» НАЗК має право проводити перевірки організації роботи із запобігання і виявлення корупції в державних органах, органах влади АРК, ОМС, зокрема щодо підготовки та виконання антикорупційних програм.

Оскільки антикорупційні програми державних органів, органів влади АРК та ОМС підлягають обов'язковому погодженню з НАЗК (п. 12 ч. 1 ст. 11; ч. 1 ст. 19 Закону «Про запобігання корупції»), то факти невиконання відповідного обов'язку легко встановлюються шляхом співвідношення переліку суб'єктів, які були зобов'язані

розробити такі програми, із переліком суб'єктів, які цей обов'язок виконали.

Перевірка виконання відповідних антикорупційних програм має полягати у порівнянні передбачених цією програмою заходів із фактично проведеними заходами, їх якості, ефективності тощо.

У будь-якому разі задля максимально ефективної реалізації цього заходу НАЗК має розробити Порядок проведення перевірки організації роботи із запобігання корупції в державних органах, органах влади АРК, ОМС.

3.4. Заходи реагування на інформацію про порушення антикорупційних правил

3.4.1. Заходи, спрямовані на співпрацю з викривачами та їх захист

Викривач – це особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення іншою особою вимог Закону «Про запобігання корупції»¹.

З метою ефективної співпраці з викривачами НАЗК та інші державні органи, органи влади АРК, ОМС зобов'язані забезпечити умови для повідомлення їх працівниками про порушення вимог Закону «Про запобігання корупції» (через спеціальні телефонні лінії, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку тощо)².

Анонімні повідомлення про порушення вимог Закону «Про запобігання корупції» підлягають *перевірці* у строк не більше 15 днів з дня їх отримання. Якщо у цей строк перевірити інформацію неможливо, то керівник відповідного органу або його заступник продовжують строк розгляду повідомлення до 30 днів від дня його отримання.

У разі підтвердження викладеної у повідомленні інформації про порушення вимог Закону «Про запобігання корупції» керівник відповідного органу зобов'язаний вжити заходів щодо:

1 Повідомлення про порушення вимог Закону «Про запобігання корупції» може бути здійснене працівником відповідного органу без зазначення авторства (анонімно). Анонімне повідомлення підлягає розгляду, якщо наведена у ньому інформація стосується конкретної особи та містить фактичні дані, які можуть бути перевірені.

2 Наприклад, на сайті НАЗК є рубрика «Повідом про корупцію» (<https://nazk.gov.ua/>).

- 1) припинення виявленого порушення;
- 2) усунення його наслідків;
- 3) притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності, а у випадках виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення – інформування спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Згідно з ч. 7 ст. 53 Закону «Про запобігання корупції» посадові та службові особи державних органів, органів влади АРК, посадові особи ОМС, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи одержання інформації про його вчинення працівниками відповідних державних органів, юридичних осіб, підрозділів зобов'язані у межах своїх повноважень ужити заходів щодо припинення такого правопорушення та негайно письмово повідомити про його вчинення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції.

За невиконання таких обов'язків винні особи притягуються до адміністративної відповідальності за ст. 172-9 КУпАП, а за наявності підстав – до кримінальної відповідальності за ст. 367 КК України (службова недбалість).

Відповідно до ч. 2 ст. 53 Закону «Про запобігання корупції» 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 Закону «Про запобігання корупції», 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».

Йдеться, зокрема, про можливість вжиття до викривачів таких заходів безпеки: 1) особиста охорона, охорона житла і майна; 2) видача спеціальних засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку; 3) використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження; 4) заміна документів та зміна зовнішності; 5) зміна місця роботи або навчання; 6) переселення в інше місце проживання; 7) поміщення до дошкільної виховної установи або установи органів

соціального захисту населення; 8) забезпечення конфіденційності відомостей про особу; 9) закритий судовий розгляд.

Особа або член її сім'ї не може бути звільнена чи примушена до звільнення, притягнута до дисциплінарної відповідальності чи піддана з боку керівника або роботодавця іншим негативним заходам впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) або загрози таких заходів впливу у зв'язку з повідомленням нею про порушення вимог Закону «Про запобігання корупції» (ч. 3 ст. 53 Закону «Про запобігання корупції»).

3.4.2. Заходи зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів

Вище ми визначили низку заборон і правил, яких слід дотримуватися певним категоріям осіб, щоб не допустити конфлікту інтересів. Крім того, розглянули можливості (обов'язки), якими Закон «Про запобігання корупції» наділяє таких осіб задля самостійного врегулювання конфлікту інтересів. Все це – антикорупційні правила щодо недопущення конфлікту інтересів.

Якщо ж відповідні особи порушили згадані правила або не змогли самостійно врегулювати конфлікт інтересів, то до них за рішенням керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації застосовуються заходи ***зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів***:

1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів. В умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів такий захід здійснюється: а) у випадках якщо конфлікт інтересів не має постійного характеру; б) за умови можливості залучення до прийняття такого рішення або вчинення відповідних дій інших підлеглих працівників (ст. 30 Закону «Про запобігання корупції»);

2) обмеження доступу особи до певної інформації. Цей захід здійснюється: а) у разі, якщо конфлікт інтересів пов'язаний з таким доступом та має постійний характер; б) за можливості продовження належного виконання особою своїх повноважень на цій посаді і після такого обмеження; в) за можливості доручення роботи з відповідною інформацією іншому працівнику (ст. 31 Закону «Про запобігання корупції»);

3) перегляд обсягу службових повноважень особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи. Здійснюється: а) у разі, якщо конфлікт інтересів у її діяльності має постійний характер та пов'язаний з конкретним повноваженням особи; б) за можливості продовження належного виконання нею службових завдань у разі такого перегляду; в) за можливості наділення відповідними повноваженнями іншого працівника (ст. 32 Закону «Про запобігання корупції»);

4) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень. Згідно зі ст. 33 Закону «Про запобігання корупції» службові повноваження здійснюються особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняною до неї особи під зовнішнім контролем у разі, якщо: а) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів, обмеження її доступу до інформації чи перегляд її повноважень (див. про це вище) є неможливим; б) відсутні підстави для її переведення на іншу посаду або звільнення (див. про це нижче).

Зовнішній контроль здійснюється в таких формах: перевірка працівником, визначеним керівником, стану та результатів виконання особою завдання, вчинення нею дій, змісту рішень чи проектів рішень, що приймаються або розробляються особою або відповідним колегіальним органом з питань, пов'язаних із предметом конфлікту інтересів; виконання особою завдання, вчинення нею дій, розгляд справ, підготовка та прийняття нею рішень у присутності визначеного керівником органу працівника; участь уповноваженої особи НАЗК в роботі колегіального органу в статусі спостерігача без права голосу¹;

5) переведення особи на іншу посаду. Цей захід здійснюється: а) у разі, якщо конфлікт інтересів має постійний характер і не може бути врегульований шляхом усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті, обмеження її доступу до інформації, перегляду її повноважень та функцій, позбавлення приватного інтересу; б) за наявності вакантної посади,

1 У рішенні про здійснення зовнішнього контролю визначаються форма контролю, уповноважений на проведення контролю працівник, а також обов'язки особи у зв'язку із застосуванням зовнішнього контролю за виконанням нею відповідного завдання, вчиненням нею дій чи прийняття рішень.

яка за своїми характеристиками відповідає особистим та професійним якостям особи¹;

б) звільнення особи здійснюється у разі, якщо реальний чи потенційний конфлікт інтересів у її діяльності має постійний характер і не може бути врегульований в інший спосіб (у т.ч. через відсутність її згоди на переведення або на позбавлення приватного інтересу).

Для прийняття рішення про застосування заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів не має значення, звідки керівник дізнався про його існування (від самого працівника, від викривача, зі ЗМІ тощо).

Безпосередньо у статтях 29–34 Закону «Про запобігання корупції» не визначено строк, протягом якого уповноважені на те особи (як правило, керівники) зобов'язані вжити той чи інший захід зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів. У майбутньому ця обставина може призвести до суттєвих зволікань з боку керівників. При цьому у ч. 3 ст. 28 Закону «Про запобігання корупції» (де йдеться виключно про особисте повідомлення про існування конфлікту інтересів) такий строк становить 2 робочих дні.

В Законі «Про запобігання корупції» є норми, які вказують чи визначають певні особливості врегулювання того чи іншого конфлікту інтересів.

Так, у ст. 27 Закону «Про запобігання корупції», яка встановлює обмеження щодо спільної роботи близьких осіб, містяться правила самостійного та зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів. Зокрема, якщо у 15-денний термін такий конфлікт інтересів не буде добровільно усунуто цими близькими особами, то одна з таких осіб підлягає переведенню на іншу посаду, що виключає пряме підпорядкування, що повинно бути зроблено у місячний термін з моменту виникнення цих обставин. У разі неможливості такого переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади. Відповідна підстава для звільнення передбачена п. 4 ч. 1 ст. 41 КЗпП України, а в окремих випадках спеціальними законами, якими врегульована діяльність відповідних органів чи служб².

1 Переведення на іншу посаду може здійснюватися лише за згодою особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи.

2 Див., наприклад, п. 4 ч. 1 ст. 51 Закону «Про прокуратуру», ч. 5 ст. 12 Закону «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України», ст. 15 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» тощо.

Звільненню підлягає лише особа, яка «перебуває у підпорядкуванні» (абз. 3 ч. 2 ст. 27 Закону «Про запобігання корупції»). Строк, протягом якого має бути прийнято рішення про звільнення такої близької особи, у ст. 27 Закону «Про запобігання корупції», також не визначено.

У ст. 35 Закону «Про запобігання корупції» вказується і на певні особливості врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб.

Правила врегулювання конфлікту інтересів в діяльності Президента України, народних депутатів України, членів КМ, керівників ЦОВВ, які не входять до складу КМ, суддів КС та судів загальної юрисдикції, голів, заступників голів обласних та районних рад, міських, сільських, селищних голів, секретарів міських, сільських, селищних рад, депутатів місцевих рад визначаються законами, які регулюють статус цих осіб та засади організації відповідних органів.

Крім того, в разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів у особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи, яка входить до складу колегіального органу (комітету, комісії, колегії тощо), вона не має права брати участь у прийнятті рішення цим органом. Про конфлікт інтересів такої особи може заявити будь-який інший член відповідного колегіального органу або учасник засідання, якого безпосередньо стосується питання, що розглядається. Заява про конфлікт інтересів члена колегіального органу заноситься в протокол засідання колегіального органу. У разі якщо неучасть особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи, яка входить до складу колегіального органу, у прийнятті рішень цим органом призведе до втрати правомочності цього органу, участь такої особи у прийнятті рішень має здійснюватися під зовнішнім контролем. Рішення про здійснення зовнішнього контролю приймається відповідним колегіальним органом.

Завершуючи огляд заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів, зазначимо, що, на думку представників НАЗК, всі механізми, що стосуються зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів «стосуються **виключно випадків**, коли особа вчасно повідомила про конфлікт інтересів, адже в інших випадках повинні вживатися заходи

не щодо врегулювання конфлікту інтересів, а щодо притягнення особи до відповідальності»¹.

Це твердження є хибним, оскільки:

1) воно суперечить ч. 4 ст. 28 Закону «Про запобігання корупції», у якій визначено, що безпосередній керівник або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади, якому стало відомо (тут маються на увазі саме ті випадки, коли це стало відомо не із повідомлення особи про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів)² про конфлікт інтересів підлеглої йому особи, зобов'язаний вжити передбачені цим Законом заходи для запобігання та врегулювання конфлікту інтересів такої особи;

2) за неповідомлення особою про наявність у неї потенційного конфлікту інтересів відсутня юридична відповідальність, що цілком логічно, адже в таких випадках відсутня будь-яка шкода;

3) притягнення особи до адміністративної відповідальності за неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів, як правило, не усуває такого конфлікту інтересів, адже санкції частин 1 і 2 ст. 172-7 КУпАП не передбачають такого виду стягнення як позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;

4) обов'язок щодо притягнення таких осіб (див. п. 3) до дисциплінарної відповідальності (див. ч. 2 ст. 65 Закону «Про запобігання корупції») ще не означає, що таку особу буде звільнено.

Отже, незалежно від джерела отримання інформації про існування конфлікту інтересів; від вчасності/невчасності відповідного повідомлення; від настання/ненастання юридичної відповідальності відповідний керівник зобов'язаний вжити найбільш оптимальний (в конкретному випадку) захід зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів.

1 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 // Національне агентство з питань запобігання корупції. – С. 28.

2 Врегулюванню питань реакції на повідомлення осіб про наявність у них реального чи потенційного конфлікту інтересів присвячена ч. 3 ст. 28 Закону «Про запобігання корупції».

3.4.3. Перевірка можливих фактів порушення вимог Закону «Про запобігання корупції»

Як випливає з п. 6 ч. 1 ст. 12 Закону «Про запобігання корупції» НАЗК уповноважене проводити перевірку можливих фактів порушення вимог цього Закону і може це робити як на підставі відповідних заяв фізичних або юридичних осіб, так і за власною ініціативою.

У Законі «Про запобігання корупції» не визначено порядку проведення такої перевірки (крім порядку перевірки повідомлень викривачів), а отже порядок її проведення має встановлюватися самим НАЗК.

Закон «Про запобігання корупції» наділяє НАЗК досить широким спектром повноважень (одержувати за письмовими запитами інформацію, необхідну для виконання покладених на нього завдань; мати прямий доступ до інформаційних баз даних державних органів, органів влади АРК, ОМС; отримувати від осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, письмові пояснення з приводу обставин, що можуть свідчити про порушення правил, вимог та обмежень, передбачених Законом «Про запобігання корупції», щодо достовірності відомостей, зазначених у деклараціях тощо), які дають йому можливість ефективно здійснювати таку перевірку.

3.4.4. Внесення приписів про порушення вимог законів «Про запобігання корупції» і «Про політичні партії в Україні»

У разі виявлення порушень вимог Закону «Про запобігання корупції» (у т.ч. щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб) НАЗК зобов'язане внести керівнику відповідного органу, підприємства, установи, організації **припис** щодо: а) усунення порушень законодавства; б) проведення службового розслідування; в) притягнення винної особи до встановленої законом відповідальності.

Згідно зі ст. 20 Закону «Про політичні партії в Україні» у разі публічного оголошення керівними органами політичної партії наміру вчинення політичною партією дій, за які законами передбачена юридична відповідальність, відповідні органи, до відання яких належить контроль за діяльністю політичних партій, видають приписи про недопущення протиправних вчинків. Якщо вчинені політичною

партією дії (бездіяльність) не тягнуть за собою іншого виду відповідальності, відповідними органами видається припис про усунення допущених правопорушень. До числа таких протиправних вчинків слід відносити і порушення законодавства у сфері фінансування політичних партій, їх фінансової звітності, внутрішнього та зовнішнього аудиту, напрямків використання бюджетних коштів тощо. В усіх таких випадках суб'єктом видання приписів є НАЗК. Крім того, приписи можуть видаватися РП, ЦВК і МЮ.

Припис НАЗК є обов'язковим для виконання. Про результати виконання припису НАЗК посадова особа, якій його адресовано, інформує НАЗК упродовж 10 робочих днів з дня одержання припису. Контроль за своєчасністю та повнотою виконання вимог, зазначених у приписі НАЗК, здійснює уповноважена особа НАЗК, яка виявила порушення, чи інша уповноважена особа НАЗК, на яку покладено контроль за його виконанням.

У разі невиконання припису НАЗК протягом 10 робочих днів з дня його надсилання (вручення) уповноважена особа НАЗК складає протокол про адміністративне правопорушення, передбачене ч. 1 ст. 188-46 КУпАП, за невиконання припису.

З метою припинення порушення вимог законів «Про запобігання корупції», «Про політичні партії в Україні» та усунення його наслідків НАЗК повторно видає припис. При повторному невиконанні припису уповноважена особа НАЗК складає протокол про правопорушення, передбачене ч. 2 ст. 188-46 КУпАП¹.

3.4.5. Звернення до суду з позовами

Зі змісту статей 12 і 26 Закону «Про запобігання корупції» випливає, що НАЗК має право звертатися до суду із позовами (заявами) щодо:

1) визнання незаконними НПА (у разі їх невідповідності вимогам Закону «Про запобігання корупції»).

Взагалі поняття «антикорупційне законодавство» є значно ширшим, ніж Закон «Про запобігання корупції», тому, на мою думку, НАЗК не варто було б обмежувати в цьому випадку лише одним

1 Детальніше про це див.: Порядок оформлення протоколів про адміністративні правопорушення та внесення приписів Національним агентством з питань запобігання корупції, затверджений рішенням НАЗК від 9 червня 2016 р. № 5.

законом, а наділити правом визнавати незаконними і тих НПА, які не відповідають і іншим законам, що покликані подолати корупційні прояви, наприклад – Закон «Про доступ до публічної інформації»;

2) визнання незаконними індивідуальних рішень, виданих (прийнятих) з порушенням вимог та обмежень, встановлених Законом «Про запобігання корупції»;

3) визнання недійсними правочинів: а) укладених внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення; б) укладених всупереч вимогам ст. 26 Закону «Про запобігання корупції» (правочини у сфері підприємницької діяльності і щодо представництва інтересів певних осіб);

4) припинення трудового договору (контракту) (у разі його укладення всупереч вимогам ст. 26 Закону «Про запобігання корупції»);

5) визнання недійсними правочинів (у разі укладення такого правочину всупереч вимогам ст. 26 Закону «Про запобігання корупції»).

У цих випадках НАЗК є позивачем (заявником) і користується відповідними процесуальними правами.

3.4.6. Інформування НАЗК уповноважених суб'єктів про факти порушення вимог законів «Про запобігання корупції», «Про політичні партії в Україні»

Із положень ст. 12 Закону «Про запобігання корупції» випливає, що у разі виявлення НАЗК ознак корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, за якими воно не уповноважене складати протоколи, НАЗК **зобов'язане**¹:

1) затвердити обґрунтований висновок про виявлення ознак відповідного корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення;

2) надіслати цей висновок спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції².

1 Строків виконання цього обов'язку Закон «Про запобігання корупції» не встановлює.

2 До числа спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (до яких належить і НАЗК) Закон «Про запобігання корупції» відносить органи прокуратури, Національної поліції та НАБ України.

При цьому слід звернути увагу й на те, що найближчим часом в Україні почне функціонувати й Державне бюро розслідувань (див., зокрема, Закон України «Про Державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015 р. № 794-VIII), яке також буде наділене правом досудового розслідування корупційних злочинів і злочинів, пов'язаних

Висновок НАЗК про виявлення ознак відповідного корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення є обов'язковим для розгляду, а про результати розгляду НАЗК повідомляється не пізніше 5 днів після отримання повідомлення про вчинене правопорушення (ч. 3 ст. 12 Закону «Про запобігання корупції»).

Відповідно до ч. 17 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні» 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 порушення вимог законодавства, які є підставою для притягнення до адміністративної, кримінальної чи іншої передбаченої законом відповідальності, НАЗК у 5-денний строк з дня виявлення відповідних ознак письмово повідомляє про це органи (посадових осіб), уповноважені забезпечити притягнення осіб, які вчинили порушення вимог законодавства, до передбаченої законом відповідальності, та надсилає відповідним органам (посадовим особам) матеріали, що підтверджують факт вчинення відповідного правопорушення, або забезпечує притягнення відповідних осіб до такої відповідальності в межах своїх повноважень, а також оприлюднює інформацію про це на своєму офіційному веб-сайті.

3.4.7. Інші заходи реагування на інформацію про порушення антикорупційних правил

До числа «інших» заходів реагування на інформацію про порушення антикорупційних правил можна віднести заходи, які вживаються з метою притягнення винних осіб до юридичної відповідальності, призначення (застосування) справедливого покарання (стягнення) та забезпечення їх невідворотності. Як показує світовий та український досвід, ефективність цих заходів визначає ефективність усієї системи боротьби з корупцією.

Йдеться, передусім, про систему подальших (відносно вже розглянутих) заходів, необхідних для притягнення винних до кримінальної, адміністративної та дисциплінарної відповідальності. Коротко вони будуть охарактеризовані в наступному розділі.

з корупцією, вчинених певними категоріями винних (про це йтиметься нижче). Отже, за наявності до того підстав такі матеріали мають надсилатися й до ДБР.

3.5. Антикорупційна експертиза проектів НПА та чинних НПА

Як показує практика, вчинення корупційних правопорушень нерідко стає можливим через суттєві вади українського законодавства. Тому одним із найефективніших заходів запобігання корупції є проведення антикорупційної експертизи, яка покликана виявити та усунути корупціогенні фактори, що містяться у проектах НПА. За певних обставин (у тч.ч. у разі виявлення реальних «схем», які застосовуються з використання тих чи інших «лазівок» у законодавстві) такої експертизи підлягають і чинні НПА.

Головна мета антикорупційної експертизи проектів НПА полягає в тому, щоб не допустити прийняття НПА, які дозволятимуть порушувати антикорупційні принципи та правила формально (з точки зору «букви» акту), без виходу за межі дозволеного тим чи іншим НПА.

Отже, перше, про що повинні піклуватися і держава (в особі відповідних органів), і громадськість – це забезпечити прийняття якісного законодавства, яке дозволить діяти уповноваженим суб'єктам виключно в межах антикорупційних принципів і правил.

Детальний аналіз питань, пов'язаних із антикорупційною експертизою НПА та їх проектів міститься у розділі 3 цієї книги.

4. Невідворотність відповідальності і покарання за корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією

Невідворотність відповідальності за вчинення корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних з корупцією, забезпечується трьома основними факторами:

- 1) наявністю системи норм, що передбачають таку відповідальність (підстави юридичної відповідальності)¹;
- 2) наявністю ефективних механізмів виявлення фактів учинення зазначених правопорушень (або отримання інформації про них), їх фіксації та розслідування²;

1 На ці норми ми звертали увагу під час аналізу конкретних антикорупційних правил (див. підрозділ 2 цього розділу).

2 Процедура розслідування характерна для досудового розслідування злочинів. В

3) неупередженим розглядом відповідних проваджень (справ) та призначенням справедливого покарання (стягнення).

Станом на 2013 рік ситуація з невідворотністю юридичної відповідальності за корупційні правопорушення була вкрай незадовільною.

Наприклад, упродовж 2013 року за вчинення корупційних злочинів було засуджено лише 799 осіб (із них 201 – представники приватної сфери). І це тоді, як на той час рівень латентності корупційних злочинів, за оцінками кримінологів, становив 90–99% (тобто, реальна кількість таких злочинів становила 60–80 тис. на рік)¹. При цьому 482 із 799 засуджених осіб (тобто 60%) було звільнено від покарання, ще понад 30% – засуджено до штрафу та інших м'яких покарань, і лише 9% – до передбаченого санкціями статей позбавлення волі (72 людини). Отже, у 2013 році із 60–80 тисяч осіб, які реально вчинили корупційні злочини, було адекватно покарано лише 72 особи – одна на тисячу фактичних корупціонерів. Звичайно, що за таких обставин сподіватися на успішність боротьби з корупцією та забезпечувати її превенцію неможливо.

Схожа ситуація була й у сфері адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення. Так, у 2013 році спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції до суду було направлено 2168 протоколів про адміністративні корупційні правопорушення. Але реалізовані вони були на 78%: до відповідальності притягнуто лише 1696 осіб (133 з яких – представники приватної сфери).

Така ситуація вимагала докорінних змін у всій системі запобігання та протидії корупції (від розробки та прийняття нового спеціального закону до створення низки спеціалізованих інституцій), що почалося ще у 2014 році та триває й досі.

окремих випадках умовою дисциплінарної відповідальності є так зване «службове розслідування».

- 1 Див. про це: Шведова Г. Л. Окремі кримінологічні проблеми корупційної злочинності в українському суспільстві / Г. Л. Шведова // Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр. / Одеська нац. юрид. акад. – О.: Юрид. літ., 2010. – Вип. 55. – С. 575–578; Шостко О. Ю. Кримінологічна характеристика корупційної злочинності в Україні / О. Ю. Шостко // Питання боротьби зі злочинністю. – 2014 – Вип. 28. – С. 69–78; Федик Н. Окремі методи виявлення латентної корупційної злочинності / Н. Федик // Вісник Львівського університету. – Серія юридична. – 2016. – Вип. 62. – С. 177–183.

4.1. Кримінальна відповідальність за корупційні злочини, злочини, пов'язані з корупцією, та гарантії її невідворотності

4.1.1. Підстави кримінальної відповідальності за корупційні злочини та злочини, пов'язані з корупцією

Підставами кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією, є наявність в діяннях винних осіб складу відповідних правопорушень.

У 2014–2016 роках норми КК України, які передбачають кримінальну відповідальність за вчинення відповідних злочинів, зазнали суттєвих змін. Крім того, КК України було доповнено і новою статтею, яка передбачає кримінальну відповідальність за декларування недостовірної інформації (ст. 366-1). Загалом, суттєво оновлену систему норм КК України, які передбачають кримінальну відповідальність за вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, варто охарактеризувати позитивно, адже в цілому вона відповідає вимогам міжнародних угод і загальноєвропейським стандартам, а норми, що утворюють цю систему, є якісними і такими, що забезпечують правоохоронні органи та суд можливістю більш ефективно протидіяти корупції¹.

Між тим, чим якісніше виписано норми КК України, тим легше здійснювати процес доведення, тим перспективнішим є досудове розслідування та судовий розгляд відповідних проваджень. Тому якість цих норм здатна помітно вплинути і на забезпечення невідворотності кримінальної відповідальності.

На сьогодні **корупційними** (див. примітку до ст. 45 КК України) вважаються:

а) злочини, передбачені статтями 210, 354, 364, 364-1, 365-2, 368–369-2 КК України;

б) злочини, передбачені статтями 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410 КК України, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем².

При цьому, корупційними є і будь-які інші злочини, яким при-

1 Проте, й ця система має певні недоліки (див.: Настільна книга детектива, прокурора, судді: коментар антикорупційного законодавства / [М. І. Хавронюк, О. О. Дудоров, Д. О. Калмиков та ін.]; за ред. М. І. Хавронюка. – К.: ВД «Дакор», 2016. – С. 161–326).

2 Злочинам, передбаченим статтями 210 та 368-2 КК України, не притаманні усі ознаки корупційного правопорушення, а тому вони є так би мовити «квазі-корупційними».

таманні усі ознаки корупційного правопорушення. Але на ці злочини не поширюватимуться ті обмеження, про які йдеться у КК України.

Вичерпний перелік *злочинів, пов'язаних із корупцією*, КК України не визначає. З нашої точки зору, до їх числа слід відносити злочини, передбачені статтями 366-1, 370, 159-1, 160 та 209 КК України.

Суб'єктами окремих корупційних злочинів і злочинів, пов'язаних з корупцією, можуть бути не лише особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а й прирівняні до них особи, службові особи юридичних осіб приватного права, а в окремих випадках – будь-які особи.

4.1.2. Виявлення фактів вчинення корупційних злочинів, злочинів, пов'язаних з корупцією, та їх досудове розслідування

Наразі є надія на суттєве покращення ситуації щодо невідворотності відповідальності і покарання за зазначені злочини, яка пов'язується, передусім, із тим, що:

- у 2016 році почало функціонувати НАЗК, наділене правом реалізації значного арсеналу заходів (зокрема контрольно-наглядових), які дозволяють більш ефективно виявляти факти вчинення відповідних злочинів¹. Окремо слід відзначити перспективи співпраці НАЗК, НАБУ та інших органів з викривачами;

- у 2015 році утворено та почало функціонувати НАБУ, яке повинно виявляти та здійснювати досудове розслідування фактів корупційних злочинів, вчинених вищими посадовцями, суддями і прокурорами. Воно наділене необхідним рівнем незалежності від усіх гілок влади та укомплектоване найкращими детективами;

- у 2015 році утворено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, яка практично незалежна від Генерального прокурора України, а її персонал сформовано за результатами прозорих конкурсів;

- у 2017 році має розпочати свою діяльність Державне бюро розслідувань, на яке покладатимуться обов'язки з виявлення та досудового розслідування злочинів (у т.ч. корупційних);

- у 2014–2016 роках розпочалося реформування системи МВС України, в результаті чого можна очікувати покращення якості роботи Національної поліції в частині виявлення та розслідування корупційних злочинів і злочинів, пов'язаних з корупцією.

1 Про всі ці заходи ми говорили в попередньому підрозділі.

При аналізі ситуації щодо виявлення фактів вчинення корупційних злочинів та злочинів, пов'язаних з корупцією, треба брати до уваги, що деякі із названих спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції тільки-но почали діяти (НАБУ; САП; НАЗК), а деякі лише утворюються (ДБР). Тому робити остаточні висновки зарано.

На сьогодні досудове розслідування корупційних злочинів та злочинів, пов'язаних із корупцією, може здійснювати низка органів. Для того, щоб правильно визначити орган, уповноважений здійснювати відповідне розслідування, необхідно керуватися вимогами ст. 216 КПК України.

За загальним правилом, досудове розслідування відповідних проваджень здійснюють слідчі органів *Національної поліції України*.

Досудове розслідування корупційних злочинів найвищого рівня небезпеки (до уваги береться вид учиненого злочину; особа винного; розмір предмета злочину або завданої ним шкоди) здійснюється детективами *Національного антикорупційного бюро України* (див. ч. 5 ст. 216 КПК України).

Досудове розслідування корупційних злочинів і злочинів, пов'язаних з корупцією, вчинених службовими особами НАБУ, заступником Генерального прокурора України – керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, а також деякими іншими категоріями осіб (див. ч. 4 ст. 216 КПК України) буде здійснюватися слідчими органами *Державного бюро розслідувань* (з дня початку його діяльності). Наразі (до початку діяльності ДБР) його здійснюють слідчі органів *прокуратури України*.

Якщо під час розслідування злочинів, передбачених статтями 328, 329, 422 КК України, буде встановлено факт вчинення корупційного злочину, передбаченого ст. 364 КК України, особою, щодо якої здійснюється досудове розслідування, або іншою особою, якщо цей корупційний злочин пов'язаний зі злочинами, вчиненими особою, щодо якої здійснюється досудове розслідування, то він розслідується слідчими органів *безпеки* (див. абз. 2 ч. 2 ст. 216 КПК України)

В цілому, досудове розслідування корупційних злочинів та злочинів, пов'язаних з корупцією, здійснюється за тими самими правилами і процедурами, що й розслідування усіх інших злочинів.

Так, воно повинно бути закінчено протягом 2 місяців з дня повідомлення особи про підозру у вчиненні злочину (ст. 219 КПК).

Слідчий (детектив) має можливість ініціювати застосування будь-якого із запобіжних заходів забезпечення кримінального провадження, описаних статтями 131–213 КПК. Під час досудового розслідування він має можливість проводити будь-які необхідні гласні та негласні слідчі дії: допит, обшук, пред'явлення особи, речей чи трупа до впізнання, огляд, слідчий експеримент, освідчування особи, призначати експертизу тощо (статті 223–275 КПК України).

Проте, проведення негласних слідчих дій у справах про корупційні злочини, застосування запобіжного заходу забезпечення кримінального провадження у вигляді відсторонення від посади та деякі інші процесуальні механізми мають певні особливості в контексті досудового розслідування корупційних злочинів. Суттєві особливості в контексті корупційних злочинів мають і процесуальні інститути зберігання речових доказів і документів та вирішення питання про спеціальну конфіскацію (статті 98–100 КПК)¹.

Розслідування корупційних злочинів може здійснюватися й у формі так званого «спеціального» досудового розслідування, порядок реалізації якого виписано у статтях 297-1–297-5 КПК.

Досудове розслідування корупційних злочинів (як і всіх інших) *закінчується* прийняттям прокурором рішення про: 1) звернення до суду з обвинувальним актом; 2) звернення до суду з клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру; 3) звернення до суду з клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності; 4) закриття кримінального провадження.

4.1.3. Розгляд справ про корупційні злочини та злочини, пов'язані з корупцією. Спеціальні засоби забезпечення невідворотності кримінальної відповідальності та покарання.

Справи про корупційні злочини та злочини, пов'язані з корупцією, можуть розглядатися виключно судами. Із процесуального боку їх розгляд не має особливостей та здійснюється відповідно до вимог КПК (передусім розділу IV).

1 Детальніше про це див.: Настільна книга детектива, прокурора, судді: коментар антикорупційного законодавства / [М. І. Хавронюк, О. О. Дудоров, Д. О. Калмиков та ін.]; за ред. М. І. Хавронюка. – К.: ВД «Дакор», 2016. – С. 432–482.

Проте, КК містить низку положень, які стосуються саме корупційних злочинів, і які суттєво обмежують можливості суду в контексті звільнення корупціонерів від кримінальної відповідальності, покарання або його відбування.

Так, із прийняттям Закону №1698-VIII від 14 жовтня 2014 року (набрав чинності 26 січня 2015 року) **до осіб, які вчинили корупційні злочини:**

1) унеможливлено застосування положень КК щодо:

- звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку із дійовим каяттям, примиренням з потерпілим, передачею на поруки, зміною обстановки (статті 45, 46, 47 і 48 КК);
- призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом (ч. 1 ст. 69 КК);
- звільнення від покарання «з урахуванням бездоганної поведінки і сумлінного ставлення до праці» (ч. 4 ст. 74 КК);
- звільнення від покарання з випробуванням (ч. 1 ст. 75, ч. 1 ст. 79 КК);
- дострокового зняття судимості (ст. 91 КК);

2) суттєво обмежено застосування положень КК щодо:

- умовно-дострокового звільнення від відбування покарання (п. 1 і 2 ч. 3 ст. 81 КК);
- заміни невідбутої частини покарання більш м'яким (п. 1 і 2 ч. 4 ст. 82 КК);
- повного або часткового звільнення від відбування покарання за амністією та помилуванням (ч. 4 ст. 86, ч. 3 ст. 87 КК).

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.

Всі ці новели мають важливе значення в контексті забезпечення невідворотності кримінальної відповідальності за корупційні злочини, адже раніше (до 2014 року) саме ці механізми використовувалися судами для того, щоб корупціонери залишалися непокараними.

Говорячи про караність корупційних злочинів і злочинів, пов'язаних з корупцією, варто відзначити, що за найменш небезпечні види та форми корупційних злочинів законом альтернативно передба-

чено кілька видів основних покарань (як правило штраф, обмеження волі та позбавлення волі). Інколи за такі злочини передбачено громадські роботи або арешт.

За більш небезпечні види корупційних злочинів і злочинів, пов'язаних з корупцією, законом, як правило, передбачено покарання у виді обмеження волі та/або позбавлення волі.

Крім того, практично всі норми, що описують корупційні злочини, передбачають додаткове обов'язкове покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, а також додаткове покарання у виді конфіскації майна.

Факт вчинення корупційного злочину, як правило, є підставою для застосування так званої «спеціальної конфіскації». Згідно з ч. 1 ст. 96-2 КК спеціальна конфіскація застосовується у разі, якщо гроші, цінності та інше майно: 1) одержані внаслідок вчинення злочину та/або є доходами від такого майна; 2) призначалися (використовувалися) для схилення особи до вчинення злочину, фінансування та/або матеріального забезпечення злочину або винагороди за його вчинення; 3) були предметом злочину, крім тих, що повертаються власнику (законному володільцю), а у разі, коли його не встановлено, – переходять у власність держави; 4) були підшукані, виготовлені, пристосовані або використані як засоби чи знаряддя вчинення злочину, крім тих, що повертаються власнику (законному володільцю), який не знав і не міг знати про їх незаконне використання¹.

1 У разі якщо гроші, цінності та інше майно, зазначені у п. 1 ч. 1 ст. 96-2 КК України, були повністю або частково перетворені в інше майно, спеціальній конфіскації підлягає повністю або частково перетворене майно. Якщо конфіскація грошей, цінностей та іншого майна, зазначених у пункті 1 ч. 1 ст. 96-2 КК України, на момент прийняття судом рішення про спеціальну конфіскацію неможлива внаслідок їх 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.

Спеціальна конфіскація 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 України, крім звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку із закінченням строків давності.

Гроші, цінності, в тому числі кошти, що знаходяться на банківських рахунках чи на зберіганні у банках або інших фінансових установах, інше майно, зазначені у ст. 96-2 КК України, 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-

Крім того, факт вчинення від імені та в інтересах юридичної особи корупційних злочинів, описаних статтями 368-3, 368-4, 369 та 369-2, а також факт незабезпечення виконання обов'язків щодо вжиття заходів із запобігання корупції, що призвело до вчинення будь-якого із злочинів, передбачених у статтях 209 і 306, частинах 1 і 2 ст. 368-3, частинах 1 і 2 ст. 368-4, статтях 369 і 369-2 КК є підставами для застосування до юридичної особи заходів кримінально-правового характеру (штраф, конфіскація майна або ліквідація)¹.

Останнім часом все активніше обговорюється перспектива створення спеціалізованого антикорупційного суду, який буде здатен здійснювати неупереджений судовий розгляд корупційних справ, відкритих відносно посадовців найвищого рівня, а також забезпечити невідворотність кримінальної відповідальності та покарання у цих справах. Відповідно до п. 16 Прикінцевих та перехідних положень нового Закону «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року в Україні має бути утворено Вищий антикорупційний суд. Окремі положення про цей суд вже містяться у ч. 2 ст. 31, ч. 2 ст. 33 та ч. 16 ст. 79 Закону «Про судоустрій і статус суддів».

4.1.4. Сучасний стан забезпечення невідворотності кримінальної відповідальності за корупційні злочини та злочини, пов'язані з корупцією²

Для виявлення основних тенденцій у сфері виявлення, розслідування та судового розгляду корупційних злочинів і злочинів, пов'язаних з корупцією, наведемо основну статистичну інформацію за останні роки (2013 рік – I півріччя 2016 року). Ця інформація дозволить зробити висновки про основні тенденції та сучасний стані забезпечення невідворотності кримінальної відповідальності і покарання за корупційні злочини та злочини, пов'язані з корупцією.

Спочатку наведемо інформацію про кількість справ, які надхо-

який із ознак, зазначених у пунктах 1-4 ч. 1 ст. 96-2 КК України. Вищезазначені відомості щодо третьої особи повинні бути встановлені в судовому порядку на підставі достатності доказів. Спеціальна конфіскація не може бути застосована до майна, яке перебуває у власності добросовісного набувача.

1 Детальніше про це див. статті 96-3 – 96-11 КК України.

2 Підготовлено за результатами аналізу статистичної інформації, наданої ДСА на запит ЦППР 26 жовтня 2016 року, та інформації, що розміщена у вільному доступі на офіційному веб-порталі «Судова влада України» (режим доступу: http://court.gov.ua/sudova_statystyka/).

дили до судів у зазначений період. Нажаль, така інформація узагальнюється ДСА не по всіх статтях КК, а лише по групах з деякими винятками. Останніми є, зокрема, статті 364, 368 і 369 КК, які описують базові склади корупційних злочинів.

Таблиця 1.

Статистика надходження до судів справ, відкритих (порушених) за ознаками вчинення корупційних злочинів, передбачених статтями 364, 368 та 369 КК України

Стаття КК	2013 рік		2014 рік		2015 рік		I півріччя 2016 року	
	За КПК 1960	За КПК 2012	За КПК 1960	За КПК 2012	За КПК 1960	За КПК 2012	За КПК 1960	За КПК 2012
364	471	165	260	80	220	21	97	5
368	983	185	709	92	820	24	468	9
369	175	12	175	1	200	0	101	0
Загалом	1991		1317		1285		680	

Із наведеної інформації випливає висновок про те, що *кількість виявлених фактів учинення корупційних злочинів зменшується*.

Розглянемо тепер основні показники розгляду судами отриманих справ (проваджень), відкритих (порушених) за ознаками вчинення корупційних злочинів, передбачених статтями 364, 368 та 369 КК. Ця статистика дозволяє зрозуміти: а) якість підготовки матеріалів досудового розслідування (зокрема вирахувати кількість справ, повернутих прокурору або направлених для визначення підсудності); б) тенденції в контексті винесення вироків у справах (приблизно 95% від усіх вироків є обвинувальними); в) ступінь забезпечення невідворотності кримінальної відповідальності (чим більший відсоток закритих кримінальних проваджень, тим меншою є невідворотність кримінальної відповідальності).

Таблиця 2.

**Статистика розглянутих судами справ, відкритих (порушених)
за ознаками вчинення корупційних злочинів, передбачених
статтями 364, 368 та 369 КК України**

Стаття КК	Роз- глянуто справ	Постановлено вироків у справах	Закрито (як правило, через звільнення винних від к.в.)
2013 рік			
364	995	523 (53% від розглянутих)	260 (26% від розглянутих)
368	1367	1029 (75% від розглянутих)	128 (9% від розглянутих)
369	183	102 (56% від розглянутих)	57 (31% від розглянутих)
Загалом	2545	1654 (65% від розглянутих)	445 (17% від розглянутих)
2014 рік			
364	493	210 (43% від розглянутих)	158 (32% від розглянутих)
368	770	552 (72% від розглянутих)	55 (7% від розглянутих)
369	166	107 (64% від розглянутих)	44 (27% від розглянутих)
Загалом	1429	869 (61% від розглянутих)	257 (18% від розглянутих)
2015 рік			
364	216	85 (39% від розглянутих)	60 (28% від розглянутих)
368	646	468 (72% від розглянутих)	13 (2% від розглянутих)
369	184	123 (67% від розглянутих)	42 (23% від розглянутих)
Загалом	1046	676 (65% від розглянутих)	115 (11% від розглянутих)
I півріччя 2016 року			
364	78	30 (38% від розглянутих)	27 (35% від розглянутих)
368	303	178 (59% від розглянутих)	11 (4% від розглянутих)
369	68	47 (69% від розглянутих)	15 (22% від розглянутих)
Загалом	449	255 (57% від розглянутих)	43 (10% від розглянутих)

Із наведеної статистики щодо розгляду судами справ про вчинення найпоширеніших корупційних злочинів випливають два основні висновки:

1) частка кримінальних справ, які закриваються судами (як правило, через звільнення осіб від кримінальної відповідальності), потрохи зменшується, що говорить про позитивний вплив на цю обставину тих змін (обмежень), які було внесено у Загальну частину КК Законом №1698-VIII від 14 жовтня 2014 року. Проте, ступінь такого впливу є відносно незначним (частка закритих справ зменшилася з 17–18% до 10–11%), що не виправдало очікувань, пов'язаних із внесенням відповідних змін. Така ситуація обумовлена тим, що тепер суди, скоріше за все, «знаходять» інші «лазівки» (підстави) для закриття кримінальних проваджень щодо корупціонерів;

2) частка вироків, постановлених у зазначених справах, є приблизно однаковою та коливається в діапазоні 60–65%, що (в поєднанні з поступовим зменшенням частки справ, які судами закриваються) говорить про те, що якість підготовки матеріалів досудового розслідування, скоріше за все, продовжує залишатися стабільно низькою, адже значна частина справ (25–33%) або повертається прокурору, або направляється для визначення підсудності.

Ці висновки ґрунтуються на узагальненні інформації про направлення та розгляд корупційних справ лише по трьом базовим статтям. З метою отримання більш якісних показників наведемо розгорнуту статистичну інформацію, але вже під кутом статистичних показників про всіх осіб, вирoki або постанови щодо яких набрали законної сили у цей же період¹.

Таблиця 3.

Інформація про осіб, вирoki або постанови щодо яких набрали законної сили у 2013 році

2013 рік					
Заборонна норма та назва статті КК України		Усього осіб ¹	Кількість засуджених осіб	Кількість виправданих осіб	Кількість осіб справи щодо яких було закрито
210 ч.1	Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням	7	2	–	5
210 ч.2		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 повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми	27	15	–	12
364-1 ч.2		37	29	2	6

1 Статистика щодо осіб вирoki або постанови відносно яких набрали законної сили ведеться по кожній заборонній нормі КК України окремо.

Заборонна норма та назва статті КК України		Усього осіб¹	Кількість засуджених осіб	Кількість виправданих осіб	Кількість осіб справи щодо яких було закрито
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 юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми	6	1	—	5
365-1 ч.2		4	4	—	—
365-2 ч.1	Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги	1		—	1
365-2 ч.3		1	1	—	—
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 4.

**Інформація про осіб, вироки або постанови щодо яких набрали
законної сили у 2014 році**

2014 рік					
Заборонна норма та назва статті КК України		Усього осіб ²	Кількість засуджених осіб	Кількість виправда- них осіб	Кількість осіб спра- ви щодо яких було 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 приватного права незалежно від організаційно-правової форми	19	5	1	13
364-1 ч.2		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	—	—

Заборонна норма та назва статті КК України		Усього осіб ²	Кількість засуджених осіб	Кількість виправда- них осіб	Кількість осіб спра- ви щодо яких було закрито
368-3 ч.1	Підкуп службової особи юридичної особи приватного 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 5.

**Інформація про осіб, вироки або постанови щодо яких
набрали законної сили у 2015 році**

2015 рік					
Заборонна норма та назва статті КК України		Усього осіб ³	Кількість засудже- них осіб	Кількість виправда- них осіб	Кількість осіб спра- ви щодо яких було закрито
210 ч.1	Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням	2	—	—	2
210 ч.2		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

Заборонна норма та назва статті КК України		Усього осіб ³	Кількість засудже- них осіб	Кількість виправда- них осіб	Кількість осіб спра- ви щодо яких було закрито
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
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 6.

**Інформація про осіб, вироки або постанови щодо яких набрали
законної сили у I півріччі 2016 року**

І півріччя 2016 року					
Заборонна норма та назва статті КК України		Усього осіб ⁴	Кількість засудже- них осіб	Кількість виправда- них осіб	Кіль- кість осіб справи відносно яких було закрито
210 ч.1	Нецільове використання бюджет- них 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		10	10	—	—
364 ч.1	Зловживання владою або службовим становищем	22	4	1	17
364 ч.2		14	5	1	8
364 ч.3		6	—	2	4
364-1 ч.1	Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційної форми	2	1	—	1
364-1 ч.2		11	10	1	—
365-2 ч.1	Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги	1	—	—	1
365-2 ч.3		1	1	—	—
368 ч.1	Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою	103	93	3	7
368 ч.2		5	3	—	2
368 ч.3		23	17	3	3
368 ч.4		13	9	4	—
368 ч.5		3	3	—	—
368-2	Незаконне збагачення	—	—	—	—
368-3 ч.1	Підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми	1	1	—	—
368-3 ч.3		4	4	—	—
368-3 ч.4		1	1	—	—
368-4 ч.3	Підкуп особи, яка надає публічні послуги	5	5	—	—
369 ч.1	Пропозиція або надання неправомірної вигоди службовій особі	36	24	—	12
369 ч.2		4	4	—	—
369-2 ч.1	Зловживання впливом	1	1	—	—
369-2 ч.2		77	73	3	1
369-2 ч.3		1	—	—	1
Всього (кількість осіб)		347	271	18	58
Всього (частка від усіх осіб)		100%	78%	5%	17%

Аналіз інформації щодо осіб, вироки або постанови щодо яких набрали законної сили у 2013–2016 роках (див. Таблиці 3–6), дозволяє підтвердити висновки, які вже були зроблені за результатами аналізу інформації за цей же період щодо розглянутих судами справ за статтями 364, 368 та 369 КК. Проте, інформація, наведена у Таблицях 3–6, змушує констатувати і деякі інші невітніші висновки:

1) фактична кількість осіб, які засуджуються за вчинення корупційних злочинів, невпинно зменшується з року в рік (2013 рік – 1403 осіб; 2014 рік – 844 осіб; 2015 рік – 724 осіб; I половина 2016 року – 271 осіб (тобто на кінець року матимемо приблизно 550 засуджених). Отже, всі ті заходи, які мали б сприяти більш інтенсивному виявленню корупційних злочинів та забезпеченню невідворотності покарання (див. підпункти 4.1.1. – 4.1.3 цієї книги) залишаються недієвими;

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 2015 році цей показник знизився до 81%, а в I півріччі 2016 року – до 78%;

3) частка осіб, яких виправдано судом, збільшується (у 2013 році – 2%; у 2014 році – майже 3%; у 2015 році – 3%, а у I півріччі 2016 року – 5%). Загалом це добре (виправдувальні вироки, якщо вони законні та справедливі, є показником якісної роботи судів), але в контексті сучасних реалій боротьби з корупцією, а особливо у порівнянні з набагато меншою кількістю виправдувальних вироків у провадженнях по інших, некорупційних злочинах, тенденція насторожує;

4) частка осіб, щодо яких кримінальні справи закрито (попри всі законодавчі заборони та обмеження щодо застосування до корупціонерів інститутів звільнення від кримінальної відповідальності та покарання), практично не зменшується. Якщо порівнювати показники 2015–2016 років (15% та 17% відповідно) з відповідним показником 2014 року (23%), то спостерігається незначне зниження цих неформальних практик. Проте, якщо порівнювати відповідні показники 2015–2016 років (15% та 17% відповідно) з відповідним показником 2013 року (17%), то позитивних тенденцій немає.

Завершуючи аналіз питань, пов'язаних із забезпеченням невідворотності кримінальної відповідальності за вчинення корупційних

злочинів, варто відзначити, що суди як намагалися, так і намагаються робити все, щоб призначати корупціонерам найменші розміри найбільш м'яких видів покарань із передбачених законом¹.

Ситуація з притягненням до кримінальної відповідальності за злочини, пов'язані з корупцією, в цілому є аналогічною вже розглянутій ситуації з відповідними процесами щодо корупційних злочинів.

4.2. Адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, та гарантії її невідворотності

4.1.1. Підстави адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією

Підставою адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, є наявність в діянні особи складу відповідного правопорушення.

Згідно з КУпАП до числа адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, належать:

- порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4);
- порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5);
- порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6);
- порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7);
- незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8);
- 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).

У главі 13-А КУпАП «Адміністративні правопорушення,

1 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», немає інших статей, які б описували відповідні правопорушення. Утім, виходячи зі змісту офіційної дефініції терміну «правопорушення, пов'язане з корупцією» (див. ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції»), до їх числа умовно можна віднести ще й такі:

1) порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії, порушення порядку надання або отримання державного фінансування статутної діяльності політичної партії, порушення порядку надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації або агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму (ст. 212-15);

2) порушення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (ст. 212-21);

3) невиконання законних вимог (приписів) НАЗК (ст. 188-46).

У цілому існуючу систему норм, що описують адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, та їх зміст варто оцінити позитивно (всі ці норми зазнали докорінних змін у 2014–2016 роках), адже вони дозволяють реагувати на порушення ключових вимог (заборон), що містяться у Законі «Про запобігання корупції». При цьому всі ці норми¹ виписано досить коректно, їх зміст узгоджено з положеннями Закону «Про запобігання корупції».

4.1.2. Виявлення фактів учинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, та складання протоколів про ці правопорушення

Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, за своєю суттю є нічим іншим як порушенням конкретних антикорупційних правил, встановлених Законом «Про запобігання корупції» (див. підрозділ 2.2.), а обов'язок забезпечувати дотримання цих правил покладається передусім на НАЗК. Тому і виявлення таких фактів, передусім, має здійснювати НАЗК. Для цього воно наділене більш ніж достатнім арсеналом заходів і повноважень (див. підрозділ 2.3.).

Проте, це не означає, що інформація про факти вчинення адмі-

1 Крім ст. 172-9-1 КУпАП, яка не має жодного відношення до антикорупційної реформи та Закону «Про запобігання корупції».

ністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, не може бути отримана іншими суб'єктами чи з інших джерел. Так, великі надії покладаються на громадських активістів, які виявлятимуть (особливо на регіональному та місцевому рівнях) факти порушення відповідних правил; на викривачів, які працюють в тих чи інших організаціях, володіють відповідною інформацією та готові нею поділитися; на керівників відповідних організацій, які відповідно до роз'яснень НАЗК і власної антикорупційної програми виявлятимуть відповідні факти в межах підпорядкованих їм установ. Така інформація може бути отримана й у процесі досудового розслідування, судового розгляду корупційних злочинів і під час виконання правоохоронними органами своїх обов'язків.

На сьогодні правом складати протоколи про «класичні» адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (статті 172-4–172-9 КУпАП), наділені уповноважені на те посадові особи:

- 1) органів внутрішніх справ (Національної поліції);
- 2) НАЗК¹.

Правом складати протоколи за статтями 212-15, 212-21 та 188-46 КУпАП наділене НАЗК.

При цьому, правом складати протоколи за порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням (ст. 172-9-1 КУпАП) наразі не наділений жоден орган чи особа в Україні. Відтак, ця стаття не може бути реалізована «в принципі».

Порядок оформлення протоколів про адміністративні правопорушення посадовими особами органів внутрішніх справ (Національної поліції) визначено Інструкцією з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затвердженою наказом МВС України від 6 листопада 2015 року № 1376. Такі протоколи надсилаються до суду.

Опис відповідної процедури у НАЗК визначено Порядком оформлення протоколів про адміністративні правопорушення та внесення приписів Національним агентством з питань запобігання корупції, затвердженим рішенням НАЗК від 9 червня 2016 року № 5.

Оскільки НАЗК є головним суб'єктом, відповідальним за забез-

1 З дня початку діяльності НАЗК уповноважені на те посадові особи органів Служби безпеки України, а також прокурори втратили повноваження складати такі протоколи.

печення виконання антикорупційних правил та складання протоколів про відповідні правопорушення, то на відповідній процедурі зупинимося трохи детальніше

Не пізніше наступного робочого дня з дня складання протоколу про адміністративне правопорушення він вноситься на розгляд НАЗК, яке приймає рішення про направлення протоколу до суду.

Відповідно до ст. 257 КУпАП, протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язані з корупцією, разом із копією рішення НАЗК та іншими матеріалами у триденний строк з моменту складення надсилаються до місцевого загального суду за місцем вчинення правопорушення, а у разі вчинення правопорушення службовою особою, яка працює в апараті суду, – до суду вищої інстанції для визначення підсудності.

У супровідному листі до протоколу висловлюється клопотання про направлення до НАЗК копії судового рішення у справі. Копія протоколу про, копія рішення НАЗК про направлення протоколу до суду та копія супровідного листа залишаються у НАЗК та приєднуються до матеріалів електронної справи.

Уповноважена особа НАЗК, яка склала протокол, одночасно з надісланням його до суду надсилає органу державної влади, ОМС, керівникові підприємства, установи чи організації, де працює особа, яка притягається до відповідальності, повідомлення про складення протоколу із зазначенням характеру вчиненого правопорушення та норми закону, яку порушено.

Копія протоколу, копія рішення НАЗК та копії інших матеріалів, що підтверджують факт вчинення адміністративного правопорушення, формуються уповноваженою особою НАЗК в електронну справу, яка зберігається у НАЗК протягом 3 років.

До електронної справи надалі додаються копії судових рішень у справі, інші документи та матеріали, пов'язані з розглядом цієї справи в суді та виконанням судового рішення.

Для здійснення моніторингу за дотриманням законодавства з питань запобігання корупції НАЗК ведеться облік виявлених адміністративних правопорушень, передбачених статтями 172-4–172-9, 188-46, 212-15, 212-21 КУпАП¹.

1 Облік адміністративних правопорушень здійснюється на підставі інформаційної картки про адміністративне правопорушення. Інформаційна картка заповнюється в електронному вигляді уповноваженою особою НАЗК, яка склала протокол про

4.1.3. Розгляд справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Засоби забезпечення невідворотності адміністративної відповідальності та стягнення

Як випливає з положень ч. 4 ст. 213 та ст. 221 КУпАП правом розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, наділений виключно суд (судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів).

Згідно зі ст. 277 КУпАП, справа про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, розглядається у 15-денний строк з дня одержання судом протоколу та інших матеріалів справи.

Проте, строк розгляду таких справ зупиняється судом у разі, якщо особа, щодо якої складено відповідний протокол: а) умисно ухиляється від явки до суду; б) з поважних причин не може з'явитися до суду (хвороба, перебування у відраядженні чи на лікуванні, у відпустці тощо).

Відповідно до ч. 2 ст. 268 КУпАП при розгляді справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, присутність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, є обов'язковою. У разі ухилення від явки на виклик судді цю особу може бути піддано приводу. Особа, яка притягається до відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, має всі процесуальні права, що й «звичайні» правопорушники (ч. 1 ст. 268 КУпАП)¹.

Відповідно до ч. 2 ст. 250 КУпАП при провадженні у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, участь прокурора у розгляді справи судом є обов'язковою. Під час розгляду цих справ прокурор здійснює прокурорський нагляд за виконанням

адміністративне правопорушення. Показники інформаційної картки повинні відповідати наявним матеріалам справи про адміністративне правопорушення, об'єктивно і достовірно відображати суть адміністративних правопорушень. Відомості про прийняті судами рішення у справі про адміністративне правопорушення вносяться до інформаційної картки протягом *одного робочого дня* з дня отримання копії судового рішення у такій справі.

- 1 Знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання; при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; оскаржити постанову по справі.

законів, який відбувається у межах повноважень, наданих йому ч. 1 ст. 250 КУпАП.

У розгляді справи про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, можуть брати участь адвокат або інший фахівець у галузі права. Вони мають права, визначені статтями 269–271 КУпАП, а також Законом «Про адвокатуру та адвокатську діяльність».

Відповідно до частин 3 і 4 ст. 38 КУпАП, адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, може бути накладено протягом 3 місяців з дня його виявлення, але не пізніше 2 років з дня його вчинення. У разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення, таке стягнення має бути накладене не пізніше як через місяць з дня прийняття рішення про закриття кримінального провадження.

Винятків з цих правил не існує. Зокрема, строки накладення адміністративного стягнення не можуть бути зупинені. Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 247 КУпАП, розпочате провадження в справі про адміністративне правопорушення підлягає закриттю, якщо на момент розгляду справи закінчились строки, передбачені ст. 38 КУпАП. Будь-яке поновлення, продовження чи зупинення перебігу зазначених строків КУпАП не передбачає. Тому в разі закінчення строків накладення адміністративного стягнення провадження у справі має бути закрито (п. 20 постанови ПВС № 13 від 25 травня 1998 року «Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією»)¹.

Відповідно до ст. 285 КУпАП, постанова по справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, оголошується судом негайно після закінчення ним розгляду справи. Копія постанови протягом 3 днів вручається під розписку або висилається особі, щодо якої її винесено.

Відповідно до ст. 294 КУпАП, постанова судді у будь-яких справах про адміністративне правопорушення набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги. Постанова про накладення адміністративного стягнення і про закриття справи (див. Рішення КС №2-рп/2015 від 31 березня 2015 року) може бути оскар-

1 Детальніше про це див.: Настільна книга детектива, прокурора, судді: коментар антикорупційного законодавства / [М. І. Хавронюк, О. О. Дудоров, Д. О. Калмиков та ін.]; за ред. М. І. Хавронюка. – К.: ВД «Дакор», 2016. – С. 330.

жена в апеляційному порядку особою, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, її законним представником, захисником, потерпілим, його представником протягом 10 днів з дня винесення постанови¹.

До числа засобів, які покликані підвищити рівень невідворотності адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, варто віднести те, що:

1) строки для накладення стягнень за такі правопорушення є більшими порівняно зі «звичайними». Так, якщо за загальним правилом (ч. 1 ст. 38 КУпАП) адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через 2 місяці з дня *вчинення* правопорушення, то за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією (статті 172-4–172-9 КУпАП), а також правопорушень, передбачених статтями 164-14, 212-15 та 212-21 КУпАП, стягнення може бути накладено протягом 3 місяців з дня його *виявлення*, але не пізніше 2 років з дня його вчинення². Зазначені положення КУпАП суттєво підвищують рівень невідворотності адміністративної відповідальності за такі правопорушення, адже з одного боку, дозволяють НАЗК та іншим органам ефективно виконувати свої функції (виявляти такі факти), а з іншого – суттєво обмежують можливості НАЗК та судів свідомо затягувати процес документування та розгляду відповідних справ, щоб вони потім були нереалізовані через вимоги ст. 38 КУпАП;

2) при провадженні у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, участь прокурора у розгляді справи судом є обов'язковою. До речі, це єдина категорія справ, у яких участь прокурора у розгляді справи судом є обов'язковою. Сумлінно виконуючи свої обов'язки з нагляду за виконанням законів при провадженні в цих справах, вони автоматично суттєво зменшують можливості судів в контексті непритягнення винних осіб до відповідальності або призначення їм несправедливого стягнення;

3) неможливо уникнути адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, через так звану «відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними

1 Детальніше про це див.: Настільна книга детектива, прокурора, судді: коментар антикорупційного законодавства / [М. І. Хавронюк, О. О. Дудоров, Д. О. Калмиков та ін.]; за ред. М. І. Хавронюка. – К.: ВД «Дакор», 2016. – С. 332–333.

2 Адміністративне стягнення за правопорушення, передбачене ст. 188-46 КУпАП, накладається за загальним правилом (не пізніше як через 2 місяці з дня вчинення правопорушення).

статутами» (ст. 15 КУпАП). Йдеться про те, що поліцейські, військовослужбовці і деякі інші особи несуть адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, на загальних підставах.

4.1.4. Адміністративно-правові заходи, які можуть застосовуватися НАЗК до політичних партій

Закон «Про запобігання корупції» не наділяє НАЗК жодними повноваженнями щодо застосування до правопорушників тих чи інших заходів юридичної відповідальності (стягнень, покарань тощо). Але такими повноваженнями наділяє НАЗК Закон «Про політичні партії в Україні».

Так, у разі неподання політичною партією звіту про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у встановлений цим Законом строк, а також подання політичною партією звіту про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, оформленого з грубим порушенням встановлених вимог, або звіту, який містить недостовірні відомості про майно політичної партії чи кошти або витрати політичної партії в розмірі більше 20 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня відповідного календарного року, на підставі ст. 17-7 Закону «Про політичні партії в Україні» НАЗК зобов'язане зупинити фінансування статутної діяльності такої політичної партії.

За наявності ж однієї з підстав, описаних у ст. 17-8 Закону «Про політичні партії в Україні», НАЗК повинне протягом 5 днів з дня отримання відповідних документів прийняти рішення про припинення фінансування статутної діяльності такої політичної партії.

Підставами для прийняття такого рішення є:

1) застосування до політичної партії заходів кримінально-правового характеру, передбачених КПК України, у встановленому законом порядку;

2) повторне протягом року вчинення будь-якого з таких порушень: неподання політичною партією до НАЗК у встановлений Законом «Про політичні партії в Україні» строк звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; подання політичною партією до НАЗК звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, оформленого з грубим порушенням встановлених вимог, або звіту, який містить недо-

стовірні відомості про майно політичної партії чи кошти або витрати політичної партії в розмірі більше 20 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня відповідного календарного року; умисне отримання політичною партією внеску, отриманого від особи, яка не мала права здійснювати такий внесок, або в розмірі, що перевищує встановлений Законом «Про політичні партії в Україні» розмір;

3) реорганізація (крім злиття і приєднання до інших політичних партій), ліквідація (саморозпуск) політичної партії;

4) заборона діяльності політичної партії, анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії в порядку, встановленому законом;

5) встановлення судом за позовом НАЗК або Рахункової палати фактів, які свідчать про те, що кошти, виділені з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичної партії, використані політичною партією на фінансування її участі у виборах народних депутатів України, виборах Президента України, місцевих виборах або на цілі, не пов'язані із здійсненням її статутної діяльності;

6) невикористання коштів, отриманих на фінансування статутної діяльності політичної партії, протягом одного року з дня, коли такі кошти вперше були зараховані на окремий рахунок політичної партії в установі банку;

7) повторне протягом року зарахування на окремий рахунок політичної партії, відкритий в установі банку України для зарахування коштів державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичної партії, коштів, які заборонено зараховувати на такий рахунок відповідно до Закону «Про політичні партії в Україні»;

8) подання політичною партією до НАЗК заяви про відмову від державного фінансування.

4.1.5. Сучасний стан забезпечення невідворотності адміністративної відповідальності за корупційні злочини та злочини, пов'язані з корупцією¹

З метою виявлення основних тенденцій у сфері виявлення, документування (складання протоколів) та судового розгляду адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, наведемо

1 Підготовлено за результатами аналізу статистичної інформації, наданої ДСА у листі від 26 жовтня 2016 року, та інформації, що розміщена у вільному доступі на офіційному веб-порталі «Судова влада України» (режим доступу: http://court.gov.ua/sudova_statystyka/).

та проаналізуємо основну статистичну інформацію в цій сфері за останні роки (2013 рік – I півріччя 2016 року).

Таблиця 7.

Статистика надходження до судів справ про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172-4–172-9-1, 212-15 та 212-21 КУпАП, та частку повернутих

Стаття КУпАП	2013 рік		2014 рік		2015 рік		I півріччя 2016 року	
	Надійшло	Повернуто	Надійшло	Повернуто	Надійшло	Повернуто	Надійшло	Повернуто
172-4	366	60	273	47	179	22	181	35
172-5	32	4	104	16	90	7	35	5
172-6	868	34	1253	83	965	51	248	26
172-7	313	37	1013	97	1046	94	1161	111
172-8	22	4	47	10	16	3	17	2
172-9	40	3	83	8	44	6	13	2
172-9-1	0	0	0	0	0	0	0	0
212-15	0	0	0	0	0	0	0	0
212-21	0	0	0	0	0	0	0	0
Загалом	1641	142 (9%)	2773	261 (9%)	2340	183 (8%)	1655	181 (11%)

Із наведеної інформації впливають два висновки:

1) стан із виявленням фактів учинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, поступово покращується¹. Так, якщо у 2013 році до судів надійшло лише 1641 таких справ, то у 2014 році – 2773, а у 2015 році – 2340. У 2016 році намічається «прорив» у цій сфері. Вже за I півріччя 2016 року до судів надійшло 1655 справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Якщо така тенденція залишиться до кінця року, то в 2016 році буде передано до суду близько 3200–3300 таких справ (вдвічі більше, ніж у 2013 році). І це при тому, що на статистику за I півріччя 2016 року ще не впливала робота НАЗК (на той час воно ще не виконувало функцій із виявлення таких правопорушень), яке останнім часом все більше набирає обертів у цій сфері²;

1 При тому, що у 2014–2016 роках значна частина територій України не була підконтрольна їй.

2 Див, наприклад, новину НАЗК за 16 жовтня 2016 року «НАЗК проводить 116 перевірок

2) якість підготовки адміністративних матеріалів залишається стабільно задовільною. Приблизно 90% усіх справ, що надходять до суду, є належно оформленими, що дозволяє суду приймати рішення по суті. Утім, цей показник бажано б було суттєво покращити.

Наведемо тепер розгорнуту статистичну про *всіх* осіб, вироки або постанови щодо яких набрали законної сили у цей же період.

Таблиця 8.

Інформація про рішення судів щодо осіб, щодо яких розглянуто справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172-4–172-9-1, 212-15 та 212-21 КУпАП

Стаття КУпАП	Загальна кількість осіб, щодо яких було розглянуто справи	Кількість осіб, на яких було накладено адміністративне стягнення	Кількість осіб, щодо яких було прийнято рішення про закриття справи
2013 рік			
172-4	307	214	93
172-5	27	22	5
172-6	830	763	67
172-7	267	197	70
172-8	19	11	8
172-9	36	20	16
172-9-1	0	0	0
212-15	0	0	0
212-21	0	0	0
Загалом	1486	1227 (83%)	259 (17%)
2014 рік			
172-4	225	144	81
172-5	88	68	20
172-6	1166	994	170
172-7	902	678	224
172-8	37	32	5
172-9	76	47	29
172-9-1	0	0	0

щодо дотримання законодавства про конфлікт інтересів» (режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/nazk-provodyt-116-perevirok-shchodo-dotrymannya-zakonodavstva-pro-konflikt-interesiv>).

Стаття КУпАП	Загальна кількість осіб, щодо яких було розглянуто справи	Кількість осіб, на яких було накладено адміністративне стягнення	Кількість осіб, щодо яких було прийнято рішення про закриття справи
212-15	1	0	1
212-21	0	0	0
Загалом	2495	1963 (79%)	530 (21%)
2015 рік			
172-4	158	120	38
172-5	83	67	16
172-6	914	787	127
172-7	948	763	185
172-8	11	8	3
172-9	38	28	10
172-9-1	0	0	0
212-15	0	0	0
212-21	0	0	0
Загалом	2152	1773 (82%)	379 (18%)
I півріччя 2016 року			
172-4	124	92	32
172-5	22	18	4
172-6	228	179	49
172-7	876	658	218
172-8	13	9	4
172-9	9	7	2
172-9-1	0	0	0
212-15	0	0	0
212-21	0	0	0
Загалом	1272	963 (76%)	309 (24%)

Із наведеної у Таблиці 8 інформації випливають такі основні висновки:

1) рівень невідворотності адміністративної відповідальності та стягнення за правопорушення, пов'язані з корупцією, був та залишається досить високим (в середньому 80% осіб, щодо яких розглядалися такі справи, протягом 2013–2016 років визнавалися винними та до них застосовувалися адміністративні стягнення), але потрохи цей показник знижується (якщо у 2013 році він становив 83%, то у 2014 році – 79%; у 2015 році – 82%; а у I півріччі 2016 року – лише 76%);

2) кількість осіб, стосовно яких було прийнято рішення про закриття справи, поступово збільшується (у 2013 році цей показник

складав 17%; у 2014 році – 21%; у 2015 році – 18%; у I півріччі 2016 року – аж 24%). Ця тенденція є небезпечною, адже може засвідчувати низький рівень кваліфікації осіб, котрі готували відповідні адміністративні матеріали (якщо справу закрито через відсутність події або складу правопорушення); повільність роботи цих органів або суду (якщо справу закрито через закінчення строків накладення адміністративного стягнення); намагання суду знайти підстави для того, щоб не притягати таких осіб до відповідальності, тощо. Спробуємо про це дізнатися (див. Таблицю 9).

Таблиця 9.

Інформація про причини закриття справ про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172-4–172-9-1, 212-15 та 212-21 КУпАП

Стаття КУпАП	Усього (осіб, щодо яких було прийнято рішення про закриття справи)	З пер. на розгл. ГО або ТК	Звільн. від відп. через малознач- ність	Передано прокурору або ОДС	Відсут- ність події або складу	Закінчен- ня строків накладен- ня стяг- нення
2013 рік						
172-4	93	4	15	1	51	22
172-5	5	0	1	0	3	1
172-6	67	0	36	0	27	4
172-7	70	1	8	1	47	13
172-8	8	0	0	0	7	1
172-9	16	0	1	0	15	0
172-9-1	0	0	0	0	0	0
212-15	0	0	0	0	0	0
212-21	0	0	0	0	0	0
Загалом	259	5 (2%)	61 (24%)	2 (1%)	150 (58%)	41 (16%)
2014 рік						
172-4	81	2	19	0	39	18
172-5	20	0	1	1	12	6
172-6	170	0	40	0	105	22
172-7	224	0	22	1	164	34
172-8	5	0	0	0	4	1
172-9	29	0	4	0	13	11
172-9-1	0	0	0	0	0	0
212-15	1	0	0	0	0	0
212-21	0	0	0	0	0	0
Загалом	530	2 (0%)	86 (16%)	2 (0%)	337 (64%)	92 (17%)

Стаття КУпАП	Усього (осіб, щодо яких було прийнято рішення про закриття справи)	З пер. на розгл. ГО або ТК	Звільн. від відп. через малозначність	Передано прокурору або ОДС	Відсутність події або складу	Закінчення строків накладення стягнення
2015 рік						
172-4	38	1	11	0	19	6
172-5	16	0	0	1	9	6
172-6	127	0	19	0	68	37
172-7	185	0	21	0	127	27
172-8	3	0		0	2	1
172-9	10	0	1	0	5	4
172-9-1	0	0	0	0	0	0
212-15	0	0	0	0	0	0
212-21	0	0	0	0	0	0
Загалом	379	1 (0%)	52 (14%)	1 (0%)	230 (61%)	81 (21%)
І півріччя 2016 року						
172-4	32	0	6	0	17	8
172-5	4	0	0	0	2	2
172-6	49	0	9	0	26	13
172-7	218	0	37	0	141	32
172-8	4	0	0	0	4	0
172-9	2	0	0	0	2	0
172-9-1	0	0	0	0	0	0
212-15	0	0	0	0	0	0
212-21	0	0	0	0	0	0
Загалом	309	0 (0%)	43 (14%)	0 (0%)	192 (62%)	55 (18%)

Із викладеного випливає, що:

1) у більшості випадків (понад 60%) причиною закриття адміністративних справ про правопорушення, пов'язані з корупцією, є відсутність події або складу відповідного правопорушення. Отже, якість підготовки адміністративних матеріалів є досить низькою. Якщо брати до уваги той факт, що близько 10% справ повертаються судами одразу (див. Таблицю 7), ще близько 11–12% (60% від усіх закритих, частка яких складає близько 20% від усіх розглянутих справ) закриваються через відсутність події або складу правопорушення (див. Таблицю 9), то виходить що 20–22% матеріалів адміністративних справ про правопорушення, пов'язані з корупцією, є неякісними;

2) приблизно 18% від загальної кількості закритих справ закривається через закінчення строків накладення адміністративного стяг-

нення. У загальній масі розглянутих судами справ це не так вже й багато (приблизно 4% від усіх розглянутих справ), але дивує те, що навіть після внесення відповідних змін до ст. 38 КУпАП (про суттєве збільшення строків накладення адміністративних стягнень за корупційні правопорушення) ситуація не змінилася;

3) частка справ, які закриваються через малозначність, постійно зменшується (у 2013 році – 24% від усіх закритих справ; у 2014 році – 16%; у 2015 році – 14%; у I півріччі 2016 року – 14%). Цю тенденцію варто оцінити позитивно, адже більшість правопорушень, пов’язаних з корупцією, «апріорі» не можуть бути малозначними;

4) факти закриття таких справ через звільнення винних від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів на розгляд громадської організації або трудового колективу є поодинокими. Це також є гарним знаком у контексті протидії таким правопорушенням.

Наостанок відзначимо, що ситуація із видами застосовуваних адміністративних стягнень до винних є простою, проте неочікуваною.

Так, протягом 2013–2016 років до жодної особи, визнаної винної у вчиненні правопорушення, пов’язаного з корупцією (майже 6 тисяч осіб), не було застосовано такий вид стягнення як позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

При цьому, до всіх винних було застосовано штраф, а до частини із них – ще й конфіскацію предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об’єктом адміністративного правопорушення (див. Таблицю 10).

Таблиця 10.

Інформація про види адміністративних стягнень, що накладаються на осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172-4–172-9-1, 212-15 та 212-21 КУпАП

Стаття КУпАП	Кількість осіб, на яких було накладено адміністративне стягнення	Конфіскація (предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об’єктом адміністративного правопорушення)	Штраф	Загальна сума, накладених штрафів (гривень)
2013 рік				
172-4	214	158	214	204435
172-5	22	17	22	34695
172-6	763	0	763	135795
172-7	197	1	197	75354
172-8	11	0	11	11315
172-9	20	0	20	17085

Стаття КУпАП	Кількість осіб, на яких було накладено адміністративне стягнення	Конфіскація (предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення)	Штраф	Загальна сума, накладених штрафів (гривень)
172-9-1	0	0	0	0
212-15	0	0	0	0
212-21	0	0	0	0
Загалом	1227	176 (14%)	1227 (100%)	478 679
Середній розмір штрафу				390 грн.
2014 рік				
172-4	144	97	144	137825
172-5	68	51	68	55112
172-6	994	0	994	177540
172-7	678	0	678	201564
172-8	32	0	32	14124
172-9	47	0	47	39950
172-9-1	0	0	0	0
212-15	0	0	0	0
212-21	0	0	0	0
Загалом	1963	148 (8%)	1963 (100%)	626 115
Середній розмір штрафу				319 грн.
2015 рік				
172-4	120	81	120	216400
172-5	67	46	67	75154
172-6	787	0	787	336407
172-7	763	0	763	414381
172-8	8	0	8	11900
172-9	28	0	28	26400
172-9-1	0	0	0	0
212-15	0	0	0	0
212-21	0	0	0	0
Загалом	1773	127 (7%)	1773 (100%)	1 080 642
Середній розмір штрафу				609 грн.
I півріччя 2016 року				
172-4	92	70	92	461 890
172-5	18	13	18	32 640
172-6	179	0	179	131 930
172-7	658	0	658	1 778 732
172-8	9	0	9	15 300
172-9	7	0	7	13 600
172-9-1	0	0	0	0
212-15	0	0	0	0
212-21	0	0	0	0
Загалом	963	83 (9%)	963 (100%)	2 434 092
Середній розмір штрафу				2 528 грн.

Аналізуючи відповідну інформацію, варто мати на увазі, що суттєве підвищення і загального обсягу призначених стягнень у виді штрафу, і середнього розміру таких штрафів відбулося, в першу чергу, через відповідні зміни, внесені до КУпАП в 2014 році (а не через підвищення вимогливості суддів до таких винних тощо).

Наприклад, у I півріччі 2016 року за ст. 172-4 КУпАП штраф було призначено 92 особам, а загальний розмір накладених стягнень складає 461 890 гривень. Виходить, що середній розмір штрафу у цих справах складає 5 021 гривень, або, що одне й те саме, 295 НМДГ. І це при тому, що навіть за ч. 1 цієї статті штраф не може бути меншим за 300 НМДГ.

Таким чином, суди намагаються застосовувати до винних найм'якший вид стягнення (із передбачених у санкції) та ще й у найменших розмірах.

5. Зовнішня воля: нетолерантність суспільства до корупції, громадський і міжнародний контроль

Як слушно зазначається в Антикорупційній стратегії на 2014–2017 роки, одним із істотних чинників у подоланні корупції є ставлення населення до цієї проблеми. Результати досліджень, проведених в Україні протягом останніх років, свідчать: більша частина населення схильна до вчинення корупційних правопорушень у разі, якщо це може сприяти розв'язанню проблеми. Крім того, значна частка населення з огляду на брак відповідних знань не кваліфікує певні види поведінки як корупційні, усвідомлюючи при цьому невідповідність такої поведінки нормам моралі чи професійної етики¹.

Й справді, однією з найбільших проблем сучасного українського суспільства є толерантне ставлення більшості населення України до корупції (сприйняття її як прийнятного явища). Така ситуація говорить про те, що процес боротьби з корупцією приречений бути нескінченним.

1 Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: затверджено Законом України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII / Верховна Рада України // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

Щоб цього не сталося, боротьбу з корупцією бажано починати (або, принаймні, робити це одночасно) із вжиття заходів, спрямованих на вироблення у суспільстві (особливо у дітей) таких моральних цінностей, які б унеможливлювали вчинення конкретно особою корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, не тому, що за це може настати юридична відповідальність, а тому, що це суперечитиме її стійким внутрішнім переконанням. Звичайно, що всім людям не можна прищепити такі цінності (через індивідуальні особливості певних людей, суб'єктивне сприйняття світу окремими особами, які намагаються протиставити себе суспільству, неправильне виховання в сім'ї тощо), але створення критичної маси таких людей (хоча б на 80–85%) здатне сформувати стійку тенденцію, яка з часом трансформується в загальнонаціональну цінність.

На сьогодні держава все ж усвідомила цю проблему та сформулювала власне бачення найбільш оптимальних шляхів її вирішення. Йдеться, зокрема, про те, що в Антикорупційній стратегії на 2014–2017 роки цьому питанню присвячено окремий розділ («Формування негативного ставлення до корупції») і визначено державні пріоритети в цій сфері.

Зокрема, держава поставила собі за мету сформувати в суспільстві ідеї нетерпимості до проявів корупції.

Для досягнення цієї мети заплановано ухвалити план заходів, орієнтований на різні соціальні та вікові групи і спрямований на комплексне розв'язання проблеми толерантного ставлення населення до корупції, передбачивши, зокрема:

- регулярне проведення інформаційних кампаній для формування психологічної установки у населення щодо несприйняття корупції як способу розв'язання проблеми;
- підвищення рівня правової свідомості населення, зокрема в частині обізнаності громадян щодо своїх прав та свобод, механізму їх реалізації та правових способів захисту;
- роз'яснення найбільш важливих антикорупційних заходів, що здійснюються в державі, положень законодавства про запобігання корупції, зокрема в частині визначення видів та форм корупційної поведінки;
- системне проведення освітніх заходів щодо моделей поведінки у тих чи інших ситуаціях з можливими корупційними ризиками;

- запровадження культури повідомлення спеціально уповноваженим суб'єктам з протидії корупції про факти вчинення корупційних правопорушень;

- подолання пасивності суспільства щодо протидії корупції, залучення населення до активної участі в антикорупційній діяльності.

У Державній програмі щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки, затвердженій постановою КМ від 29 квітня 2015 року №265, цьому питанню присвячено Розділ IV «Формування негативного ставлення до корупції».

Урядом так само правильно визначено головну мету – сформувати в суспільстві ідеї нетерпимості до корупції, перетворення громадян на ключового носія політичної волі у сфері подолання корупції. Задля досягнення цієї мети Уряд сформулював завдання, визначив заходи, за допомогою яких їх можна вирішити, встановив відповідальних суб'єктів, строки виконання, джерела фінансування тощо. Наразі наведемо лише інформацію про заплановані заходи, строки виконання та відповідальних суб'єктів.

Таблиця 11.

Витяг із Розділу IV «Формування негативного ставлення до корупції» Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки

Найменування заходу	Строк виконання	Відповідальні
1. Проведення у 2015, 2016 і 2017 роках опитування населення з метою виявлення динаміки у сприйнятті корупції	Щороку в березні	2015 рік – Мін'юст, у подальшому – НАЗК
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 року	НАЗК
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
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	–	Мін'юст

Найменування заходу	Строк виконання	Відповідальні
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	–	НАЗК; Мін'юст; Держком-телерадіо; Національне антикорупційне бюро (за згодою)
г) проведення заходів, спрямованих на заохочення повідомлення спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції про факти вчинення корупційних правопорушень	Щороку	НАЗК; Національне антикорупційне бюро (за згодою)
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 року	МОН; Мін'юст; НАЗК
б) підготовка методичних матеріалів для проведення тренінгів для працівників загальноосвітніх навчальних закладів	Лютий 2016 року	–
в) проведення для працівників загальноосвітніх навчальних закладів тренінгів з питань антикорупційного законодавства	Лютий - травень 2016 року	МОН; Мін'юст; НАЗК
г) запровадження вивчення в загальноосвітніх навчальних закладах антикорупційного законодавства	3 вересня 2016 року	МОН України

Вжиття цих заходів, на думку Уряду, мало би призвести до:

1) зміни уявлень громадян про корупцію та моделі поведінки, які є правильними в ситуації, коли виникають/можуть виникнути ризики корупційних проявів;

2) підвищення рівня довіри до антикорупційних та інших державних органів, уповноважених на здійснення заходів із запобігання корупції;

3) збільшення частки громадян, які добровільно інформують про вчинення корупційного правопорушення або вимагання (пропозицію, обіцянку, прохання) неправомірної вигоди;

4) зменшення рівня «віктимізації» – частки осіб, які мали корупційний досвід.

Загалом задекларовану парламентом та урядом ідею (сформувати в суспільстві ідеї нетерпимості до корупції, перетворення громадян на ключового носія політичної волі у сфері подолання корупції) та заплановані заходи щодо її втілення варто оцінити позитивно. Можливо, їх вжиття не здатне докорінно змінити існуючу ситуацію, але позитивно вплинути на неї здатне.

Попри всі декларації та наміри здається, що станом на початок грудня 2016 року жодний із заходів, зазначених у розділі IV «Формування негативного ставлення до корупції» Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки, не реалізовано. Водночас відбувається обговорення підготовки наступних Антикорупційної стратегії та Державної програми з її реалізації... Але чи буде реалізовано хоч щось із того, що вже було заплановано на 2014–2017 роки? Чи будуть нові стратегічні документи передбачати заходи, спрямовані на виховання нульової толерантності до корупції? Чи будуть вони виконуватися?

На сьогодні проблема формування в суспільстві позиції несприйняття корупції все більше піднімається громадськими активістами¹ та науковцями². Цій тематиці присвячуються окремі публічні заходи (круглі столи, конференції тощо)³. Всі вони, з одного боку, потрохи

1 Леменов О. Антикорупційна реформа: «Нульова толерантність» (презентація) [електронний ресурс] / О. Леменов. – Режим доступу: http://reforms.in.ua/sites/default/files/imce/3.4nrcsep18_presentationanticorruption_nulovatolera.pdf; Ковальчук Я. Нульова толерантність до проявів корупції [електронний ресурс] / Я. Ковальчук. – Режим доступу: <http://dialogs.org.ua/ru/periodic/page22197.html>.

2 Мельник М.І. Інституційне забезпечення безпеки бізнес-середовища України в умовах європейської інтеграції [електронний ресурс] / М. І. Мельник // Економіка. Управління. Інновації. – Вип. № 1 (11). – 2014. – Режим доступу: http://ird.gov.ua/vid_3/eui_2014_1_69_Melnyk.pdf; Запобігання корупційній злочинності [електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lib-net.com/content/9709_Zapobigannya_korupciinii_zlochinnosti.html.

3 Круглий стіл «Нульова толерантність до корупції: досвід на місцевому рівні» (режим доступу: <http://cd-platform.org/forum/cdforum2015/1662-kruhlyi-stil-nulova-tolerantnist-do-koruptsiyi-dosvid-na-mistsevomu-rivni>); Круглий стіл «Реформа антикорупційного законодавства і практика його застосування як передумови верховенства права» (21 квітня 2016 року) (режим доступу: <http://lawsociety.kh.ua/2016/09/26/kruglii-stil-reforma-antikoruptsiijnogo-zakonodavstva-i-praktika-jogo-zastosuvannya-yak-peredumovi-verhovenstva-prava-21-kvitnya-2016-r/>).

зрушують з місця зазначену проблему, а з іншого – не дозволяють державі «забути» про неї.

На думку М.І. Хавронюка, з метою створення критичної маси людей, які категорично не сприйматимуть корупційні практики, необхідно:

1) забезпечити обізнаність громадян, бізнесу та чиновників щодо явища корупції, її суспільної шкоди, персональної відповідальності та методів боротьби з нею;

2) постійно реалізовувати інформаційно-просвітницькі кампанії для населення (здійснювати антикорупційну пропаганду в ЗМІ, Інтернеті, на транспорті; надавати роз'яснення антикорупційних заходів тощо);

3) запровадити в загальноосвітніх та вищих навчальних закладах вивчення питань, пов'язаних з корупцією. Це має суттєво підвищити рівень правової свідомості людей, обізнаності щодо прав і свобод, механізмів їх реалізації та правових засобів захисту;

4) запровадити вивчення питань, пов'язаних з корупцією, у місцях проживання населення та надання населенню публічних послуг (зокрема, визначення алгоритму правильної поведінки в ситуаціях з можливими корупційними ризиками);

5) підвищувати кваліфікацію державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання корупції;

6) запровадити культуру повідомлення про факти вчинення корупційних правопорушень (перекопати населення у тому, що суспільна необхідність таких повідомлень є незрівнянно вищою від потенційних ризиків, забезпечити захист викривачів)¹;

7) необхідно посилити мотивацію викривачів винагородою за заощаджені державні кошти. Як варіант, це може бути певний відсоток від збереженої суми коштів (наприклад, 10–15%).

1 В цьому контексті перш за все варто відзначити громадську активність в контексті забезпечення захисту викривачів (див., наприклад: <http://img.pravda.com/images/doc/6/6/663119e-iniciativa11-info-original.jpg>; <http://www.pravda.com.ua/columns/2015/06/10/7070826/>; <http://www.pravda.com.ua/columns/2015/12/1/7090873/>), яка у 2016 році трансформувалася у проект Закону України «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам» (реєстр. №4038а від 20 липня 2016 року).

Розділ 3.

ГРОМАДСЬКА АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА ЯК ІНСТРУМЕНТ ВИЯВЛЕННЯ КОРУПЦІОГЕННИХ ФАКТОРІВ

1. Громадська антикорупційна експертиза та її методологія: загальна характеристика

1.1. Антикорупційна експертиза не є буквально видом наукової експертизи, яка проводиться на підставі Закону «Про наукову і науково-технічну експертизу».

Поняття антикорупційної експертизи визначене у ст. 1 Закону «Про запобігання корупції».

Антикорупційна експертиза – це діяльність із виявлення в нормативно-правових актах (далі — НПА) або проектах НПА положень, які (самостійно чи у поєднанні з іншими положеннями) здатні сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов’язаних з корупцією (такі положення мають назву корупціогенні фактори).

У ст. 55 цього ж Закону визначено види такої експертизи. За критерієм її обов’язковості вона може бути:

1. **Обов’язковою.** Вона здійснюється двома суб’єктами:

а) Міністерством юстиції України;

б) комітетом Верховної Ради України (далі – ВР), до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією, – щодо проектів НПА, внесених на розгляд ВР народними депутатами України.

2. **Не обов’язковою** – здійснюється:

2.1) Національним агентством з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) за його ініціативою – щодо проектів НПА, що вносяться на розгляд ВР або Кабінетом Міністрів України (далі – КМ). Для проведення НАЗК антикорупційної експертизи КМ надсилає

йому проекти усіх відповідних НПА. Громадська рада при НАЗК залучається до проведення ним антикорупційної експертизи;

2.2) громадська антикорупційна експертиза – самостійно або на замовлення чи за ініціативою фізичних осіб, юридичних осіб, громадських об'єднань або їх членів чи уповноважених представників – щодо будь-яких чинних НПА та проектів НПА.

У разі проведення громадської антикорупційної експертизи розробник надає громадянам або об'єднанням громадян за їх зверненням проект акта з необхідними матеріалами, повідомляє про строки завершення його підготовки. Пропозиції, що надійшли в результаті проведення громадської антикорупційної експертизи, головний розробник розглядає під час опрацювання проекту (п. 3 §43 Регламенту КМ).

Проведення громадської антикорупційної експертизи чинних НПА, проектів НПА, а також *оприлюднення* її результатів здійснюються за рахунок відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством.

Висновки *громадської* експертизи мають, як правило, рекомендаційний характер і беруться до уваги державними органами поряд з висновками державної експертизи при прийнятті рішень про реалізацію проектів (ст. 25 Закону «Про запобігання корупції»).

1.2. Методологія проведення антикорупційної експертизи: загальні вимоги.

1.2.1. Суб'єкти, які визначають методологію антикорупційної експертизи.

Експертизи без методології її проведення не буває.

Відповідно до ст. 55 Закону «Про запобігання корупції» **порядок і методологію** проведення антикорупційної експертизи, а також порядок оприлюднення її результатів визначають:

- МЮ – щодо експертиз, які проводяться ним;
- НАЗК – щодо експертиз, які проводяться ним;
- фізичні особи, громадські об'єднання, юридичні особи, які проводять громадську антикорупційну експертизу – щодо експертиз, які проводяться ними.

На сьогодні відомі такі методології:

- 1) Методологія проведення антикорупційної експертизи, затверджена наказом МЮ України від 23 червня 2010 р. № 1380/5;
- 2) Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи: загальні засади (розроблена в 2012 р. за підтримки Програми розвитку ООН громадськими експертами, у т.ч. Центром політико-правових реформ (далі – ЦППР));
- 3) Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи (розроблена ЦППР в 2014 р. та удосконалена в 2016 р.).

1.2.2. Об'єкт антикорупційної експертизи.

Об'єктами антикорупційної експертизи загалом можуть бути:

- 1) акти законодавства України та їх проекти. Це закони України, чинні міжнародні договори України, постанови ВР, укази Президента України, постанови та розпорядження КМ.

Актами законодавства України є також ті відповідні акти, які прийняті (видані) уповноваженим на це суб'єктом у визначених законом формі та порядку, але: ще не підписані відповідною вищою службовою особою; ще не набрали чинності; не вступили в дію, хоча й набрали чинності; втратили чинність у цілому, хоча є ретроактивними щодо певних відносин;

- 2) роз'яснення щодо застосування актів законодавства України. Йдеться про відповідні роз'яснення, що надаються:

- комітетами ВР відповідно до Закону «Про комітети Верховної Ради України»;
- судами відповідно до Закону «Про судоустрій і статус суддів» і процесуального законодавства;
- Міністерством юстиції України та іншими органами державної влади;

- 3) НПА органів державної влади та їх проекти. Йдеться про НПА: міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю; інших органів державної влади; міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим (далі – АРК); обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів, а також місцевих органів господарського управління та контролю.

НПА органів державної влади визнаються й ті, що прийняті (видані) уповноваженим на це суб'єктом у визначених законом формі та порядку, але: ще не підписані відповідною службовою особою; ще не зареєстровані, хоча підлягають реєстрації; ще не набрали чинності; не вступили в дію, хоча й набрали чинності; втратили чинність у цілому, хоча є ретроактивними щодо певних відносин;

4) міжнародні договори, що не набрали чинності для України.

Проектом акта законодавства, проектом НПА є документ до моменту його прийняття (видання) уповноваженим на це суб'єктом у визначених законом формі та порядку як відповідний акт законодавства України.

Специфіка відбору об'єктів громадської антикорупційної експертизи

Що стосується громадської антикорупційної експертизи, то її доцільно проводити стосовно ***об'єктів експертизи***, які мають відбиратися за такими критеріями:

1) *статус (юридична сила) документа.*

Йдеться насамперед про проекти законів, а не інших НПА, а також про чинні закони, які викликають значний суспільний резонанс. Силами громадських експертів неможливо охопити усі проекти НПА і чинних НПА, яких щороку видають (приймають) тисячі. Водночас, як правило, немає сенсу піддавати експертизі міжнародні договори, які подаються на ратифікацію, оскільки якість їх розробки є не порівняльною із якістю розробки проектів національного законодавства;

2) *суб'єкт законодавчої ініціативи.* Щоби зусилля експертів не витрачались дарма, треба концентрувати їх на чинних законах певної тематики, а також на тих законопроектах, які мають найбільше шансів бути прийнятими як закони.

Йдеться про проекти, які внесено до парламенту насамперед Президентом України, КМ, а також групами народних депутатів України, що представляють різні фракції, особливо якщо такі проекти включено до Розкладу засідань ВР на найближчий тиждень (утім, не виключена і експертиза законопроектів, внесених окремими народними депутатами України – це може бути голова певного комітету, керівник коаліції, представник президента у парламенті або народний

депутат з провладної фракції, який постійно лобіює інтереси певних політичних чи інших груп);¹

3) *предмет правового регулювання.*

Йдеться про закони і законопроекти з питань, що стосуються:

- засад запобігання і протидії корупції (у т.ч. окремо – щодо конфлікту інтересів, інших питань доброчесності публічних службовців і підзвітності у публічному секторі); проходження державної служби і служби в органах місцевого самоврядування;

- прозорості виборчих кампаній, партійних фінансів і політичної діяльності, обмеження впливу приватного капіталу на політику;

- судоустрою; статусу та діяльності правоохоронних і контролюючих органів;

- протидії злочинам й адміністративним проступкам, зокрема корупційним правопорушенням і правопорушенням, пов'язаним з корупцією;

- забезпечення прав та свобод людини і громадянина;

- визначення функцій, повноважень, обов'язків і відповідальності посадових та службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- надання публічних послуг, зокрема в частині ліцензування та регулювання окремих сфер господарської діяльності, забезпечення конкуренції, у сфері охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення населення; здійснення адміністративних процедур;

- доступу до різних видів суспільно важливої інформації (у т.ч. до державних реєстрів, інформації про використання державних коштів); лобіювання;

- надання пільг і переваг;

- функціонування державних підприємств і житлово-комунального господарства; управління державним і комунальним майном, земельними ресурсами, виділення коштів державного бюджету та місцевих бюджетів; закупівель за державні кошти, аукціонів, концесій тощо;

- економічної сфери (економічна конкуренція; банкрутство; податкове і митне законодавство тощо);

1 Детальніше про це див.: Остапчук Д. Шлях закону: що впливає на роботу Верховної Ради. Говорять дані // <http://voxukraine.org/2016/06/15/shlyah-zakonu-v-vru/>

4) *стан реалізації законодавчої пропозиції та інші обставини.*

Йдеться про вже чинні закони, а також проекти законів:

- які готуються до розгляду ВР у першому читанні, відразу після їх реєстрації;
- які готуються до розгляду ВР у другому і третьому читаннях;
- про проведення експертизи яких звертаються автори цих проєктів;
- розроблених МЮ перед їх ухваленням КМ.

Таким чином, мають бути охоплені антикорупційною експертизою найбільш значимі в державному масштабі правові документи та їх проекти.

1.2.3. Корупція, корупціогенний фактор і корупційне правопорушення.

Оскільки **метою** антикорупційної експертизи є виявлення корупціогенних факторів з наступною розробкою рекомендацій стосовно їх усунення, то насамперед треба з'ясувати, що таке корупціогенний фактор (що ж таке власне корупція див. розділ 1 цього Методичного посібника).

Відповідні нормативні визначення містяться в ст. 1 Закону «Про запобігання корупції»¹.

Корупціогенний фактор – це здатність положення закону (положення іншого НПА) чи сукупності таких положень сприяти вчиненню чи збільшенню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Іншими словами, це положення, які надають можливість:

- не виконувати антикорупційні правила і порушувати заборони;
- уникати контролю, інших примусових антикорупційних заходів;
- діяти у непрозорий спосіб;
- уникати відповідальності і покарання.

Про наявність в НПА, проєкті НПА корупціогенних факторів свідчать його певні ознаки, які мають назву ***індикатори корупціогенності***.

1 Найбільш коротке загальне визначення корупції — зловживання становищем з метою одержання приватної вигоди.

Що стосується інших визначень, повторювати їх буквально немає сенсу – утім треба з'ясувати їхні ознаки і форми, а також співвідношення (див. Табл. 1).

Отже, поняття «**корупція**» відображає конкретний зміст суспільного явища, форми його прояву, а поняття «**корупційне правопорушення**» – його юридичні ознаки. Від цих двох понять слід відрізнити поняття «**правопорушення, пов'язане з корупцією**» – його ознаки, як зазначалось у розділі 1, інші.

Суттю антикорупційної експертизи є наукове прогнозування можливості використання положень НПА з метою вчинення перелічених правопорушень. Для попередження вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, достатньо спрямувати зусилля на виявлення колізійних положень інших законів та підзаконних актів та їх проєктів, які суперечать вимогам, заборонам та обмеженням, визначеним Законом «Про запобігання корупції». Для попередження корупційних правопорушень засобами антикорупційної експертизи виявлення самих лише колізій недостатньо – їхня корупціогенність може бути обумовлена багатьма іншими факторами.

2. Види корупціогенних факторів та способи їх пошуку

Загалом можна виділити кілька основних **корупціогенних факторів**:

1) неправильне визначення функцій, повноважень (обов'язків) і відповідальності певних суб'єктів (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших осіб, на яких поширюється дія Закону «Про запобігання корупції»):

- 1.1) визначення компетенції за формулою «має право»;
- 1.2) широта дискреційних повноважень;
- 1.3) надмірна свобода підзаконної нормотворчості;
- 1.4) відсутність відповідальності за правопорушення;
- 1.5) паралельні (дублюючі) повноваження;
- 2) колізії і вади законодавчої техніки:
 - 2.1) колізії;

- 2.2) незрозумілий зміст положення (мовна неоднозначність);
 - 2.3) інші корупціогенні вади законодавчої техніки;
 - 3) прогалини в регулюванні:
 - 3.1) прогалини в нормах матеріального права;
 - 3.2) відсутність або недостатність контролю і прозорості;
 - 3.3) відсутність або недостатність адміністративних і судових процедур;
 - 3.4) відсутність або недостатність конкурсних (аукціонних) процедур;
 - 4) дискримінація: протекціонізм щодо певних осіб, просування групових чи особистих інтересів і вигід або, навпаки, неправильне визначення умов реалізації права, належного особі – одержувачу публічних послуг (необґрунтовані, надмірні обтяження при його реалізації), чи умов виконання нею обов'язку;
 - 5) неправдиві цілі прийняття законопроекту.
- Деякі з перелічених факторів можуть проявлятися «внахлест», одночасно, в ідеальній сукупності.

2.1. Неправильне визначення функцій, повноважень (обов'язків) і відповідальності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших осіб, на яких поширюється дія Закону «Про запобігання корупції» (далі – суб'єкти відповідальності).

2.1.1. Визначення компетенції за формулою «має право».

Багато нормативних правових актів визначають компетенцію суб'єкта відповідальності просто за допомогою ризикованого формулювання «має право» та йому подібних. Це стосується будь-яких видів повноважень – реєстраційних, дозвільних, контрольних, юрисдикційних (може контролювати, може притягти до відповідальності, може видати ліцензію) і навіть нормотворчих.

Але обов'язки і права, надані для належного виконання цих обов'язків, зв'язані нерозривно і утворюють **повноваження**. Порядок же і умови виконання повноважень деталізуються в норматив-

них актах. Компетенція і розуміється як *єдність* прав й обов'язків суб'єкта відповідальності.

Однак поділ прав і обов'язків у нормативних формулах іноді створює невинуватену ілюзію нібито можливості:

а) використання повноваження як права (тобто не здійснювати його);

б) трактування права тільки як «можу, якщо схочу», а не «зобов'язаний», і ставити його здійснення в залежність від «неправомірної вигоди»;

в) дії суб'єкта відповідальності на власний розсуд не як винятку, а як правила (насправді ж вони повинні перебувати у залежності від певних, законодавчо встановлених умов, як-от право затримання особи, підозрюваної у вчиненні злочину).

Приклади.

Відповідно до ч. 6 ст. 3 проекту Закону «Про забезпечення прозорості діяльності благодійних організацій, що діють на території закладів охорони здоров'я» (реєстр. № 4019-а від 05.06.2014 р.), керівники закладів охорони здоров'я наділяються правом одноосібно визначати потреби у допомозі, оскільки саме вони «повно відають істинними формально та фактично визначеними проблемами». Таке положення: 1) виключає участь благодійних організацій у розподілі допомоги; 2) не містить критеріїв визначення адресності такої допомоги і залишає вирішення усіх питань на розсуд керівництва закладу.

У ч. 3 ст. 20 проекту Закону № 1135-1 від 10 грудня 2014 року «Про цивільну зброю і боєприпаси» зазначається, що «дозвіл на зброю може бути відновлений (замість – відновлюється або «... зобов'язані відновити») за умови:...».

У ст. 7 Закону України «Про трубопровідний транспорт» вказано: ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізацію державної політики в нафтогазовому комплексі, має право на розірвання в односторонньому порядку діючих на дату набуття чинності Законом «Про ринок природного газу» договорів про надання на праві господарського відання державного майна (газорозподільних систем).

Способи виявлення корупційного фактору. Неналежним визначенням функцій і повноважень (обов'язків) в законі, законопроекті можуть бути: неврегульованість процедури вирішення конфлікту інтересів, у разі можливості його виникнення; відсутність чітких

критеріїв оцінки діяльності суб'єкта відповідальності та механізмів контролю за її діяльністю.

Про наявність цього корупційного фактору можуть свідчити також недостатнє визначення обов'язків, ризик вступу службової особи в конфлікт інтересів, передумови для порушення нею етичних правил.

Пошук такого корупційного фактору доцільно здійснювати в тексті законопроекту (закону) за ключовими словами: *«має (мають) право»*, *«може (можуть)»*, *«вправі»*, *«уповноважений (уповноважені)»*, *«компетенція»*, *«зобов'язаний (зобов'язані)»* тощо.

2.1.2. Широта дискреційних повноважень.

Дискреція (від лат. *discretio*; англ. *discretion*) означає вирішення службовою (посадовою) особою питання, що належить до її компетенції, на власний розсуд.

Загалом дискреція може виникнути, коли повноваження не визначено, або визначено надто широко, або визначено неконкретно (неясно), або визначено суперечливо, або не чітко розподілено між членами колегіального органу тощо.

Необґрунтовано широкі дискреційні повноваження характеризуються відсутністю або абстрактністю підстав, способів, строків, умов прийняття рішення, нечітким формулюванням функцій, завдань, повноважень та обов'язків.

Дискреційні повноваження дозволяють **на власний розсуд:**

1) оцінювати юридичний факт (фактичний склад), внаслідок чого можуть виникати, змінюватись або припинятись правовідносини.

Так, проектом Закону № 2225 від 24 лютого 2015 р. «Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо захисту та збереження авторитету держави)» у запропонованій редакції ст. 339-1 КК пропонується встановити відповідальність за «суспільно небезпечні протиправні діяння, що посягають на авторитет України як суверенної держави»;

2) обирати одну із декількох форм реагування на даний юридичний факт;

3) обирати міру публічно-правового впливу щодо фізичних та юридичних осіб, його вид, розмір, спосіб реалізації (у т.ч. йдеться

про відсутність чи необґрунтовану широту меж розсуду суду при постановленні вироку).

Проектом Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо уточнення деяких положень, що регулюють порядок здійснення державних закупівель)» (реєстр. № 4187а від 27.06.2014 р.) передбачалося встановити, що порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від *п'яти тисяч до десяти тисяч*, а за обтяжуючих обставин – від *десяти тисяч до п'ятнадцяти тисяч* неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

За діяння практично однакових ступеню і характеру тяжкості суду надається можливість застосовувати стягнення у виді значного штрафу у надто широких межах – від 85 тис. до 170 тис. грн. та від 170 тис. до 255 тис. грн.

Такі розміри штрафів є нереальними для стягнення як адміністративних штрафів, що накладаються на фізичних (посадових), а не юридичних осіб, особливо з урахуванням положень статей 307 і 308 КУпАП про стягнення штрафу у подвійному розмірі у разі, якщо його не сплачено у 15-денний строк (це, відповідно, 170–340 і 340–510 тис. грн.).

Отже, це може спонукати суб'єктів відповідальності до пропонування, обіцянки і надання суддям, а суддів – до вимагання і одержання неправомірної вигоди за призначення мінімального розміру штрафу або за звільнення від відповідальності взагалі;

4) обирати форму реалізації своїх повноважень – видання нормативного або індивідуально-правового акта, вчинення (утримання від вчинення) адміністративної дії;

5) повністю або частково визначати порядок здійснення юридично значущих дій, у тому числі строк та послідовність їх здійснення.

Проект Закону № 2654 від 17 квітня 2015 року «Про внесення зміни до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення застосування застави за вчинення корупційних злочинів» пропонує встановити, що застава призначатиметься у 10-кратному розмірі неправомірної вигоди або вартості одержаного злочинним шляхом майна;

6) визначати вид, обсяг і зміст управлінського рішення або обирати одне з кількох варіантів управлінських рішень, визначати спосіб

виконання управлінського рішення, у т.ч. передавати виконання прийнятого рішення підлеглим особам, іншим суб'єктам.

Відповідно до ч. 3 ст. 10 проекту Закону «Про державний контроль, що здійснюється з метою перевірки відповідності законодавству про безпечність та якість харчових продуктів і кормів, здоров'я та благополуччя тварин» (реєстр. №4986-1 від 17.06.2014 р.), кандидат на посаду державного ветеринарного інспектора або ветеринарного інспектора може бути звільнений від здачі додаткових іспитів, якщо компетентний орган пересвідчиться в тому, що кандидат набув всі необхідні знання в рамках освіти та/або післядипломної подальшої освіти.

Але неясно, як має відбуватись і оформлюватись процедура такого «пересвідчення» та чим має бути обґрунтоване і мотивоване відповідне рішення компетентного органу;

7) застосовувати винятки із загальних правил щодо підстав і порядку надання адміністративних, судових чи інших послуг фізичним (юридичним) особам;

8) тлумачити зміст прав і обов'язків фізичних (юридичних) осіб, вирішувати питання про їх притягнення до юридичної відповідальності тощо.

У сферах, де суб'єкт розпоряджається великими ресурсами, особливо небезпечним є його шантажування та інші способи примушування до корупційних дій.

Виконавчо-розпорядча діяльність, як і будь-яка інша публічно-владна діяльність, неможлива без певного вільного розсуду суб'єктів відповідальності (адміністративний розсуд, дискреція). Саме тому суб'єкти відповідальності мають деякі дискреційні повноваження, що дозволяють їм діяти залежно від обставин.

Оцінка умов, підстав, а також форми закріплення дискреційних повноважень мають змінюватися залежно від сфери правового регулювання. Так:

а) *в більш широких обсягах* адміністративний розсуд може бути використано в сфері внутрішньоапаратних відносин, що виникають:

- між Президентом України, КМ, ВР та іншими органами державної влади;

- між органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

- між керівником органу державної влади, органу місцевого самоврядування і особою суб'єктом відповідальності;

- між органом державної влади і підвідомчими йому державними установами і підприємствами, відносини в сфері управління державним майном;

б) *мінімально обмеженими* дискреційні повноваження мають бути у відносинах між органами державної влади, з однієї сторони, та фізичними та юридичними особами, з іншої сторони, пов'язаними з:

- виявленням і припиненням правопорушень, застосуванням заходів державної і суспільної безпеки, ліквідації загрози життю і здоров'ю громадян;

- призначенням публічно-правових санкцій;

- контрольно-наглядовою діяльністю;

- наданням адміністративних послуг;

- видачею адміністративних дозволів, ліцензій, атестацією, акредитацією;

- державною реєстрацією, постановкою на державний облік;

- наданням соціальних виплат;

- розподілом квот, проведенням конкурсних (тендерних) процедур, пов'язаних з закупівлею майна, наданням державного майна в користування.

Наприклад, в ліцензійно-дозвільних відносинах дискреційні повноваження, як правило, можуть бути використані тільки з метою отримання більш повної інформації про ліцензіата, якщо надані ним документи не в повній мірі відповідають вимогам, встановленим законодавством.

У відносинах, які відносяться до чотирьох останніх груп, особі, яка проводить експертизу, необхідно виходити з презумції, що використання дискреційних повноважень є винятком із правила «пов'язаної компетенції» і повинно мати законодавчу основу.

Існують сегменти управлінської діяльності, в яких необхідно звужити до мінімуму можливість вільного розсуду суб'єктів відповідальності. Йдеться про:

а) *строки ухвалення рішення*. Оскільки майже неможливо точно визначити строк, у який суб'єкт відповідальності зобов'язаний прийняти рішення стосовно фізичної чи юридичної особи, або строк

здійснення тієї чи іншої адміністративної дії, остільки зазвичай застосовується формула «протягом» або «не пізніше». Корупціогенність підвищується зі збільшенням тривалості таких строків або встановленням широкого тимчасового діапазону, а також за відсутності строку.

Наприклад, у вирокі Залізничного районного суду м. Львова від 4 липня 2011 року по обвинуваченню ОСОБА_12 у вчиненні злочинів, передбачених ч. 3 ст. 364, ч. 2 ст. 368 КК України (Справа № 1-82/11), було встановлено, що 26.05.2010 року ОСОБА_12, будучи службовою особою, яка займає відповідальне становище, діючи умисно, з корисливих мотивів, з метою одержання хабара від ОСОБА_11, який подав документи щодо визначення та погодження митної вартості ввезених автомобілів, попередньо довів до його відома, що він, згідно зі своїми службовими повноваженнями, може тривалий час здійснювати оформлення документів, вимагати подання додаткових документів, внаслідок чого той понесе додаткові матеріальні витрати (по оплаті за зберігання ввезеного транспортного засобу, який знаходиться під митним контролем та ін.), однак, у разі передачі йому грошових коштів в розмірі 100 доларів США він проведе швидке оформлення;

б) умови (підстави) ухвалення рішення. У суб'єкта відповідальності завжди є право вибору, як мінімум, із двох варіантів рішення (позитивного або негативного). При цьому найбільш корупціогенною є ситуація, коли НПА надає кілька можливих варіантів без точного визначення умов прийняття того або іншого рішення. В ідеалі ж умови вибору того або іншого варіанта рішення повинен фіксувати закон, а не підзаконний акт.

Так, дискреційним є припис, що надає суб'єктові відповідальності право витребувати у фізичних та юридичних осіб матеріали чи інформацію на свій розсуд, без конкретизації мети, строків і підстав для прийняття такого рішення.

Оцінка надмірності розсуду суб'єкта відповідальності в кожному конкретному випадку пов'язана з оцінкою ефективності управлінського процесу – експерт оцінює, чи дійсно необхідні всі передбачені в НПА погодження (візи), чи не концентрується безконтрольне ухвалення рішення в одних руках тощо. Небезпечним в контексті дискреційності є також поєднання нормотворчості і контролю.

Прикладом є положення статей 8–12 нового Закону «Про прокуратуру», в яких замість того, аби закріпити повноваження прокурорів

місцевого, регіонального рівня і Генеральної прокуратури України безпосередньо в законі, визначення цих повноважень передано на вирішення Генерального прокурора України.

Способи виявлення корупціогенного фактору. В законі, законопроекті необхідно шукати:

- перерахування видів рішень, що приймаються суб'єктом, без вказівки підстав для прийняття того чи іншого рішення або шляхом часткового визначення таких підстав;

- положення про надання права суб'єктові при виявленні певних обставин (настанні конкретних юридичних фактів) приймати чи не приймати управлінське рішення залежно від власної оцінки цих фактів.

Пошук такого корупціогенного фактору доцільно здійснювати в тексті законопроекту (закону) за ключовими словами: *«протягом», «не пізніше», «за умов», «за обставин», «якщо... то», «спільним рішенням», «погодження», «візування», «як виняток», «у виключних (виняткових) випадках», «за наявності поважних причин», «рішення може бути прийнято, якщо це не суперечить суспільним інтересам», тощо.*

2.1.3. Надмірна свобода підзаконної нормотворчості.

Наявність цього корупціогенного фактору відкриває можливість регламентації деяких важливих питань підзаконними нормативними актами – особливістю останніх є закритість процедур підготовки і прийняття НПА. Іноді в корупційній схемі має місце делегування повноважень регулюючого органу іншому органу.

У деяких випадках підзаконна нормотворчість є виправданою, але потрібно, щоб істотні умови регламентування визначалися при цьому законом. Часто йдеться не тільки про деталізацію норм закону, роз'яснення порядку їх застосування, а й про прийняття суб'єктом відповідальності власних правових актів (про порядок роботи зі зверненнями громадян, про проведення конкурсу тощо). Деколи вони суперечать законам.

Закон, залишаючи регулювання відносин органу виконавчої влади чи іншому суб'єкту відповідальності, провокує його на створення умов, зручних для нього самого, а не для громадян. Серед таких умов часто присутні корупціогенні норми.

Особливо небезпечними є ситуації поєднання нормотворчих та контролюючих функцій в одному органі влади.

Наприклад, у ст. 8 проекту Закону «Про забезпечення захисту від морального переслідування на робочому місці» (реєстр. № 4997 від 03.06.2014 р.) передбачено, що повноваженнями центрального органу виконавчої влади з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю у сфері забезпечення захисту від морального переслідування на робочому місці визначено, зокрема: здійснювати державний нагляд та контроль за додержанням вимог законодавства про захист від морального переслідування на робочому місці; організовувати розгляд звернень громадян з питань морального переслідування на робочому місці. Проте, порядок звернення до цього органу з питань морального переслідування, порядок розгляду звернень, правові наслідки такого розгляду не визначені. Отже, на виконання Закону цей орган має прийняти підзаконний акт, порядок, у якому врегулювати названі питання.

Інший приклад. Зі змісту статей 5, 16–23 проекту Закону № 1807 від 21 січня 2015 р. «Про державне регулювання азартних ігор в Україні» впливає, що НКОПАІ буде уповноважена: розробляти НПА з питань провадження господарської діяльності з організації та проведення азартних ігор, а також визначати порядок контролю за їх додержанням; організовувати розроблення стандартів у сфері азартних ігор; визначати вимоги щодо якості послуг у сфері азартних ігор; розробляти та затверджувати ліцензійні умови; видавати та переоформляти ліцензії; здійснювати контроль за додержанням ліцензійних умов; здійснювати державний нагляд за додержанням організаторами азартних ігор законодавства у сфері азартних ігор.

Поєднання нормотворчих та контролюючих функцій в одному органі влади може призвести як до використання його працівниками службового становища з корупційною метою та вимаганням неправомірної вигоди від осіб, які звертаються до них.

Пошук такого корупціогенного фактору доцільно здійснювати в тексті законопроекту (закону) за ключовими словами: *«порядок (правила) визначає (визначаються)», «порядок (правила) встановлює (встановлюються)», «Кабінету (Кабінетом) Міністрів України», «центрального органу виконавчої влади...»* тощо.

Єдиним способом усунення цього корупціогенного фактору є законодавча діяльність зі зменшення бланкетних норм.

2.1.4. Відсутність відповідальності за правопорушення.

Кримінальна, дисциплінарна та адміністративна відповідальність можуть установлюватися тільки законом. Але в законах часто бувають відсутні норми про відповідальність певних суб'єктів або законодавець обмежується загальною формулою «несе відповідальність у встановленому законом порядку».

Способи виявлення корупціогенного фактору. Під час експертизи щоразу треба перевіряти, чи дійсно законом передбачена відповідальність за службові порушення, порушення спеціальних обмежень і заборон. Заходи відповідальності повинні відповідати виконуваним повноваженням і покладеним на суб'єкта заборонам і обмеженням.

Експерт має співвіднести ці положення з положеннями про відповідальність у законодавстві про державну службу, спеціальними положеннями про службову поведінку і відповідальність, у тому числі дисциплінарну, у статусних законах (наприклад, дисциплінарну відповідальність працівників міліції).

Так, проектом Закону № 3841 від 29 січня 2015 р. «Щодо надання державою спеціального соціального статусу потерпілим від особливо тяжких злочинів та відшкодування за рахунок держави матеріальної та моральної шкоди вказаним особам, із обов'язковим відшкодуванням державі засудженими понесених витрат», встановлюється декларативна норма про настання відповідальності посадових осіб і громадян за порушення вимог цього Закону, – без визначення видів і розміру такої відповідальності і видів відповідних правопорушень.

Від того, наскільки конкретно є формула відповідальності, залежить її реальність і невідворотність.

Підстави відповідальності повинні бути чітко сформульовані, бажано з диференціацією, якому виду порушення який вид відповідальності (дисциплінарної, адміністративної, кримінальної, цивільно-правової) відповідає. Фразі «тягне передбачену законодавством відповідальність» повинні кореспондувати відповідні статті КК України і Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Пошук такого корупціогенного фактору доцільно здійснювати в тексті законопроекту (закону), зокрема, за ключовими словами: *«відповідальність»*, *«тягне (тягнуть)»*, *«притягується (притягуються)»*, *«несе (несуть)»*.

2.1.5. Паралельні (дублюючі) повноваження.

Часто у прийнятті того або іншого рішення одночасно беруть участь кілька суб'єктів відповідальності (спільні рішення, погодження рішень).

Наділення дублюючими (такими, якими вже наділені інші органи чи особи) повноваженнями створює невизначеність у питанні про суб'єкта, на якого покладаються відповідні функції, завдання, повноваження та обов'язки.

Понизити корупціогенність і «торгівлю візами» здатне закріплення принципу «єдиного вікна» – коли одержувати необхідні узгодження для винесення остаточного рішення повинен суб'єкт відповідальності, а не заявник.

Підвищують корупціогенність норми, що встановлює дублюючі повноваження різних суб'єктів відповідальності у рамках одного державного органа або різних державних органів (наприклад, центрального і регіонального рівня), а також відповідальність кількох суб'єктів відповідальності за те саме рішення.

Способи виявлення корупціогенного фактору. Під час проведення експертизи потрібно порівнювати між собою повноваження різних органів, які містяться в одному чи різних НПА, стосовно одного і того самого питання.

2.2. Колізії і корупціогенні вади законодавчої техніки.

2.2.1. Колізії.

На відміну від прогалини *юридична колізія* – це «надлишок» правового регулювання, що створює суперечність (розбіжність) між різними положеннями законодавства, в яких регулюються одні й ті самі відносини, що може спричинити зіткнення (лат. *collisio* – зіткнення) двох інтересів¹.

1 Від колізій слід відрізняти конкуренцію норм, коли дві, три чи більше норми регулюють одне і те саме коло споріднених суспільних відносин і не суперечать одна одній, та наділені різним ступенем конкретизації, деталізації, об'єму тощо. Правила розв'язання конкуренції норм розроблені у відповідних галузях права і не є складними.

Прикладом є, скажімо, конкуренція загальної і спеціальної норми у кримінальному праві: за такої конкуренції застосовується спеціальна норма (норма про вбивство з перевищенням меж необхідної оборони, а не норма про просте умисне вбивство). За

Юридичні колізії можуть бути наслідком злого умислу осіб, причетних до законодавчого процесу. Але найчастіше вони виникають внаслідок:

- низького рівня професійної культури юристів-проектантів;
- недостатнього рівня систематизованості законодавства.

Зрозуміло, що таку ситуацію схильний до корупційних правопорушень суб'єкт відповідальності намагається використати в своїх інтересах і на власний розсуд застосувати саме те положення законодавства, яке для нього на цей момент вигідне. У ряді випадків наявність колізійного регулювання того або іншого питання дозволяє винній особі ухилитися від юридичної відповідальності, яка суворо формалізована. Цьому сприяє той факт, що до цих пір Закон України «Про нормативно-правові акти», в якому мали бути визначені правила подолання колізій, не прийнято.

У ч. 1 ст. 17 проекту Закону № 2466 від 24 березня 2015 року «Про органи самоорганізації населення» пропонується встановити, що фінансову основу діяльності органу самоорганізації населення, легалізованого в порядку реєстрації, є місцеві збори на засадах добровільного самооподаткування, запроваджені загальними зборами (конференцією). Проте, в ПК не передбачено такого місцевого збору. Водночас встановлено, що встановлення місцевих податків та зборів, не передбачених цим Кодексом, забороняється (п. 4 ст. 10 ПК), а також відзначено, що загальнодержавні, місцеві податки та збори, справляння яких не передбачено цим Кодексом, сплаті не підлягають (п. 2 ст. 4 ПК).

Проектом Закону № 2045а від 8 червня 2015 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення системи гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків з ринку» пропонується доповнити КК статтею 220-1 «Фальсифікація фінансових документів та звітності фінансової організації». Санкція статті передбачає можливість покарати винного

конкуренції двох спеціальних норм з кваліфікуючими ознаками перевага у застосуванні надається нормі, санкція якої є більш суворою (норма про ухилення від сплати податків в особливо великих розмірах, а не норма про те саме діяння у великих розмірах), а за конкуренції двох спеціальних норм з пом'якшуючими ознаками перевага у застосуванні надається нормі, санкція якої, навпаки, є менш суворою.

У таких випадках норми дійсно ніби конкурують між собою і це, в принципі, є нормальним. Колізія ж є негативним і небажаним явищем, оскільки стикаються одна з одною не просто неузгоджені, а нерідко взаємовиключні норми.

«виправними роботами на строк до *чотирьох років* з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років». Але КК України не передбачає можливості застосування такого покарання.

Способи виявлення колізій схожі на способи виявлення прогалин. Експерт повинен добре ерудованим і широко знати законодавство, вміти користуватися базами даних і мати аналітичні та лінгвістичні здібності. Перше допоможе йому виявити правовідносини як такі, що суперечливо врегульовані в різних актах законодавства або в одному і тому ж акті законодавства. При використанні баз даних експерт повинен за ключовими словами, що використовуються в різних відмінках, та будучи оснащеним знанням необхідних юридичних синонімів, відшукувати методом виключення усі можливі колізії правового регулювання.

Для того, щоб відшукати суперечності між нормами одного і того ж НПА, експерту варто уважно і не відволікаючись на іншу діяльність, прочитати його з початку до кінця, весь час тримаючи в пам'яті вже прочитаний текст. За такого підходу пам'ять людини зазвичай подасть сигнал, якщо одне прочитане положення буде суперечити іншому, прочитаному і збереженому в пам'яті раніше. Подібним способом можна виявити колізії в двох різних актах, якщо їхній обсяг не є надто великим і може бути утриманий у «свіжій» пам'яті експерта або якщо в його пам'яті тримається зміст інших актів законодавства.

Виявити колізії в законодавстві експерт також може шляхом вивчення відповідної наукової літератури з питань, що регулюються цією галуззю законодавства, і ознайомлення з практикою застосування законодавства, зокрема судовою практикою, а також із заявами громадян (в ЗМІ, Інтернеті тощо) про труднощі в реалізації ними своїх певних прав через такі колізії. Такі колізії можна виявити і шляхом експертного чи іншого опитування, анкетування тощо.

Види колізій:

1) *за юридичною силою* нормативних актів, що вміщують колізійні положення (вертикальні, ієрархічні, субординаційні колізії), відрізняють колізії:

- між положеннями Конституції і законів. Така колізія є приводом для звернення до Конституційного Суду України;
- між положеннями міжнародних договорів та національними законами;

- між положеннями НПА одного рівня;
- між положеннями законів і підзаконних актів. В результаті цього суспільні відносини, які повинні регулюється законом, на практиці регулюються підзаконними нормами. Стає можливою «торгівля» за реалізацію прав та законних інтересів громадянина або юридичної особи, які не визнаються в підзаконному акті;
- між нормами підзаконних актів різного рівня.

Загальний колізійний принцип, який має використовуватися для подолання ієрархічних колізій: у разі суперечності застосовується норма, що має більшу (вищу) юридичну силу. Такий спосіб подолання колізій фактично застосовується на практиці і вирішує колізії завжди, крім особливо складних випадків;

2) *за часом появи* положення (темпоральна колізія) – це колізія, що виникає внаслідок видання в різний час принаймні двох нормативних положень з одного і того самого питання.

Загальний принцип, що повинен використовуватися для подолання таких колізій: наступний акт з того ж питання скасовує дію попередніх актів. Цей спосіб подолання колізій є відомим юристам, але на практиці застосовується, як правило, лише у випадках, коли в перехідних і прикінцевих положеннях закону прямо визначено, які закони втрачають силу з прийняттям цього закону;

3) *за змістом* – між різними нормами рівних за юридичною силою НПА (горизонтальні колізії). Стосовно законів такі норми можуть міститися:

- в різних законах;
- в різних статтях одного закону;
- в одній статті закону.

Змістовні колізії являють собою приклад суперечностей, які практично не можуть бути подолані іншим шляхом ніж скасуванням застарілих актів, іншою зміною законодавства або ж його офіційним тлумаченням. Лише в окремих випадках в перехідних і прикінцевих положеннях закону прямо зазначається, що усі інші закони до часу внесення до них відповідних змін не повинні застосовуватися так, щоб це суперечило цьому закону.

Окремий вид колізій – положення, котрі суперечать заборонам чи обмеженням, що покладаються на осіб, на яких поширюється дія

Закону України «Про запобігання корупції», фактично повністю чи частково заперечують спеціальні антикорупційні правила на кшталт:

- заборонено використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди – ні, це дозволено;
- заборонено одержувати подарунки – дозволено;
- заборонено сумісництво державної служби з підприємницькою діяльністю таке сумісництво дозволено;
- не можна бути підлеглим близької особи – можна;
- не можна брати участь в тендері – можна;
- не можна приховувати кінцевого бенефіціара – можна.

2.2.2. Незрозумілий зміст положення (мовна неоднозначність).

Йдеться про вживання термінології, яка не відповідає принципу юридичної визначеності, тобто зміст слів та словосполучень є неясним, що дозволяє тлумачити їх будь-як.

Принцип юридичної визначеності вимагає: приписи закону мають бути чіткими й ясними і не підлягають розширювальному тлумаченню у випадках, коли випадкові конструктивні вади закону можуть негативно вплинути на права і свободи людини та їх гарантії.

Не повинні використовуватися двозначні терміни, поняття і формулювання, категорії оцінного характеру, слова з неясним змістом, що допускають різне трактування

Позначення тих самих явищ різними термінами або різних явищ однаковими термінами також може спотворювати зміст положень законів.

Особливо неприпустимі юридично невизначені норми, що передбачають юридичну відповідальність (на кшталт «стратити не можна помилувати»).

Наприклад, у проекті Закону «Про освіту осіб з обмеженими можливостями здоров'я (спеціальну освіту)» № 3416 від 05.11.2015 року вжито слова «масовому навчальному закладі». Слово «масовому» не закріплене в Законі «Про освіту» і його зміст не розкривається у законопроекті.

Проектом Закону № 1807 від 21 січня 2015 р. «Про державне регулювання азартних ігор в Україні» (ч. 4 ст. 4) визначено: «Три

члени Національної комісії з питань організації та проведення азартних ігор призначаються Президентом України з числа представників громадськості, які мають *бездоганну ділову репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет*. Але використання таких надзвичайно оціночних категорій не дає конкретної інформації про законодавчі вимоги до претендентів на посаду.

Рішенням Маріупольської міської ради Донецької області від 03.03.2016 р. № 7/5-106 «Про виділення в 2016 році щомісячної стипендії десяти перспективним спортсменам з обмеженими фізичними можливостями м. Маріуполя» затверджене Положення про стипендії міської ради десяти перспективним спортсменам з обмеженими фізичними можливостями м. Маріуполя. Згідно з його пунктом 2.1, на присвоєння стипендій можуть бути висунуті кандидатури спортсменів перспективних спортсменів з обмеженими фізичними можливостями. Проте, немає конкретних критеріїв для визначення «перспективних спортсменів» та осіб, що мають «обмежені можливості».

2.2.3. Інші корупційгенні вади законодавчої техніки.

Підвищує корупційгенність прями помилки законодавця, значна кількість відсильних і бланкетних норм тощо.

Приклади.

Законом від 6 жовтня 2011 р. в абзаці другому частини 1 ст. 306 Кримінального кодексу України слова «від п'яти до дванадцяти» було помилково замінено словами «від семи до двадцяти». Між тим, максимальний строк позбавлення волі, який може бути передбачений санкцією статті Кримінального кодексу України, це п'ятнадцять років. Вже 4 листопада 2011 р. №4016-VI довелося приймати спеціальний Закон «Про внесення зміни до статті 306 Кримінального кодексу України», щоб у ст. 306 КК України слова «від семи до двадцяти» замінити словами «від семи до дванадцяти».

Проектом Закону № 2489 від 30 березня 2015 р. «Про службу в органах місцевого самоврядування» (п. 2 ч. 1 ст. 12) передбачено: «Службовець місцевого самоврядування повинен повідомляти безпосереднього керівника не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли він дізнався *чи повинен був дізнатися* про наявність у нього реального чи потенційного конфлікту інтересів...». Очевидно, якщо службовець *не дізнався* про наявність у нього реального чи потенційного конфлікту інтересів (навіть, якщо і повинен був), то він

об'єктивно не може повідомити про це у визначені законопроектом строки.

Пошук такого корупціогенного фактору доцільно здійснювати в тексті законопроекту (закону), зокрема, за ключовими словами: «*тощо*», «*абощо*», «*інше (інші)*», «*тому подібне (подібні)*», «*т. д.*».

2.3. Прогалини в регулюванні.

2.3.1. Прогалини в нормах матеріального права.

Цей корупціогенний фактор виражається у відсутності (пропуску) законодавчого регулювання того або іншого питання.

Її небезпечність з точки зору запобігання корупції полягає у тому, що прогалина ніби підштовхує суб'єктів відповідальності до законотворчості. Замість того, щоб здійснювати правореалізаційні (застосування законодавства) або правоінтерпретаційні (тлумачення законодавства) дії, суб'єкт відповідальності від свого імені починає заповнювати прогалину законодавства так, як йому на цей момент вигідно.

Прогалинами в законодавстві є випадки, коли норма закону:

- відсилає до положень інших законів чи інших НПА, але ці закони (інші акти) ще не набрали законної сили або взагалі не прийняті;
- відсилає до положень інших законів чи інших НПА, але ці закони (інші акти) втратили силу, а їм на заміну інших немає;
- відсилає до підзаконних актів, але згідно з Конституцією України (ст. 92 та ін.) відповідні державні органи не повноважні визначати такі суспільні відносини своїми актами;
- що відноситься до матеріального права, не може бути реалізовано, оскільки для цього не розроблено відповідної процедури.

Наприклад, у п. 5 ч. 1 ст. 18 проекту Закону № 1135-1 від 10 грудня 2014 р. «Про цивільну зброю і боєприпаси» пропонується встановити, що підставами для відмови у видачі дозволів є «наявність відомостей про неодноразове притягнення до відповідальності за порушення громадського порядку». Проте, не визначено: а) про який саме вид відповідальності ідеться; б) як пропонується визначати ті чи інші правопорушення як такі, що є порушеннями саме

громадського порядку (а не безпеки чи моральності); в) про які самі відомості йдеться.

За ознакою часу їх появи прогалини можуть бути: 1) первісні і 2) наступні.

Первісні прогалини зумовлені тим, що законодавець з самого початку не врахував всю багатоманітність життєвих ситуацій, що вимагають правового регулювання і не врегулював певну сферу суспільних відносин повністю або частково. Це може трапитися через прорахунки, допущені у використанні прийомів юридичної техніки при розробці закону або його прийнятті (наприклад, коли в залі парламенту з голосу приймають ту чи іншу поправку).

Так, майбутній новий Житловий кодекс України повинен визначити, зокрема: підстави переведення придатних для проживання жилих квартир у нежилі, правовий режим товариств співвласників багатоквартирного жилого будинку, особливості відповідальності користувачів квартир тощо. Сьогодні ж для врегулювання цих правовідносин у житловій сфері застосовуються норми цивільного права, права соціального забезпечення, адміністративного права, а іноді не існує жодних необхідних норм.

Створення таких прогалин призводить до негативних наслідків, коли суб'єкт відповідальності обирає вигідний для себе спосіб дій (наприклад, посиляючись на відсутність законодавства «підвищує собі ціну» і вимагає неправомірну вигоду за те, що буде діяти в інтересах того, хто її дає, «на свій страх і ризик»).

Наступні прогалини з'являються об'єктивно внаслідок постійного розвитку суспільних відносин, виникнення нових життєвих ситуацій, які не могли бути заздалегідь передбачені законодавцем.

Так, згідно із прийнятим в 2004 р. Законом України «Про заборону репродуктивного клонування людини» забороненими діями стали репродуктивне клонування людини, а також ввезення на територію України та вивезення з території України клонованих ембріонів людини. Але прогалиною правового регулювання є те, що ці заборони є декларативними – до сьогодні юридична відповідальність за такі діяння не встановлена. Отже, це може спричинити випадки застосування суб'єктами відповідальності протиправної аналогії, зокрема, положень Кодексу України про адміністративні правопорушення або Митного кодексу України – з метою одержання неправомірної вигоди.

Пошук такого корупціогенного фактору, як прогалина, за ключо-

ними словами в тексті законопроекту (закону) здійснити практично неможливо.

Способи виявлення прогалин. Для того, щоб самостійно виявити прогалини в законодавстві, експерт повинен добре знати законодавство, вміти користуватися базами даних і мати аналітичні та лінгвістичні здібності.

Виявленню прогалин в законодавстві допоможе ознайомлення з практикою його застосування, зокрема судовою практикою, а також із заявами громадян (в ЗМІ, Інтернеті тощо) про труднощі в реалізації ними своїх певних прав через такі прогалини.

Прогалини можна виявити і шляхом експертного чи іншого опитування, анкетування тощо.

2.3.2. Відсутність або недостатність контролю і прозорості.

Цей фактор поки ще є недоліком загальнополітичним, адже присутній чи не в кожному законі – і в цьому сенсі наше законодавство в цілому можна вважати корупціогенним. Тому експертові варто для початку хоча б відзначати у своєму висновку наявність або відсутність цього фактору. Якщо в законопроекті є норми, що підвищують підконтрольність і прозорість діяльності суб'єкта відповідальності, це суттєво знижує корупціогенність акту. Адже корупція розквітає в обстановці таємності.

Приклади.

Проектом Закону № 1807 від 21 січня 2015 р. «Про державне регулювання азартних ігор в Україні» передбачається створення уповноваженого органу з питань організації та проведення азартних ігор – Національної комісії з організації та проведення азартних ігор (НКОПАІ). При цьому у ст. 4 передбачено «цікавий» механізм обрання членів НКОПАІ (до нього пропонується залучити КМ, ВР, Президента, а також Міністерство економічного розвитку та торгівлі, Національне антикорупційне бюро та Державну фіскальну службу), а у ст. 5 – виписано необмежені повноваження цього органу у сфері організації та проведення азартних ігор. Проте, взагалі не визначено: який статус цього органу (ЦОВВ, окремий підрозділ якогось ЦОВВ, ЦОВВ зі спеціальним статусом тощо), кому він підконтрольний, кому підзвітний, ким координується та спрямовується його діяльність тощо.

Рішенням виконавчого комітету Черкаської міської ради від 22.12.2015 № 1409 затверджено Порядок здійснення компенсаційних виплат власникам автостоянок вартості послуг із зберігання транспортних засобів інвалідів, членів їх сімей, законних представників та організацій, що перевозять інвалідів. Згідно з цим Порядком, підставою для надання на автостоянці місця для зберігання за рахунок коштів міського бюджету транспортного засобу є направлення, видане департаментом соціальної політики Черкаської міської ради. При цьому власник автостоянки після видачі направлення укладає договір між інвалідом та департаментом соціальної політики, а потім подає до вказаного департаменту акти виконаних робіт. Головним розпорядником коштів, передбачених у міському бюджеті для здійснення компенсаційних виплат власникам автостоянок, є департамент соціальної політики. Він же щорічно при формуванні бюджетного запиту на відповідний фінансовий період передбачає обсяг видатків і здійснює компенсаційні виплати на підставі наданих актів виконаних робіт (наданих послуг) (пункти 1.4, 1.5, 2.2–2.5). Порядок розроблено і підписано директором департаменту соціальної політики, і на нього ж виконавчий комітет поклав контроль за виконанням свого рішення.

Способи виявлення корупційного фактору. Експертові слід звернути увагу, чи наявні і наскільки конкретними в законі (законопроекті) є положення щодо:

- інформаційної відкритості органів влади взагалі;
- використання інформаційних технологій для забезпечення гласності в діяльності суб'єкта відповідальності (наявність веб-сайту, його регулярне оновлення, інтерактивні форми звернень фізичних і юридичних осіб і заповнення форм документів);
- реальної можливості здійснення контролю з боку громадськості, умов і процедури перевірок, заходів реагування за результатами перевірок;
- звітності суб'єкта відповідальності перед громадськістю та іншими суб'єктами (наприклад, публікація щорічних звітів);
- парламентського, внутрішнього контролю, контролю з боку певних державних органів тощо.

Пошук такого корупційного фактору доцільно здійснювати в тексті законопроекту (закону) зокрема за ключовими словами у відповідних відмінках: «*контроль*», «*нагляд*», «*звіт*», «*інформує (інформують)*», «*повідомляє (повідомляють)*».

2.3.3. Відсутність або недостатність адміністративних і судових процедур.

Під *процедурами* розуміються юридичні процедури, в рамках яких суб'єкти відповідальності приймають НПА, інші рішення, здійснюють юридично значущі дії, спрямовані на забезпечення реалізації суб'єктивних прав і виконання юридичних обов'язків фізичними та юридичними особами.

Корупціогенність знижується, якщо існує чіткий порядок ухвалення рішення. Упорядкувати здійснення повноважень суб'єктів відповідальності можна при нормативному встановленні порядку і строків здійснення відповідних дій. Існують процедури прийняття рішень, одержання і використання інформації, розгляду звернень, контролю тощо.

В ідеалі процедури повинні бути передбачені саме в законі, а не в підзаконному акті. Поряд з матеріальним правом порядок і строки становлять частину регулювання (процесуальне право), яка є не менш принциповою, чому норми матеріального права. Тому невинуватеною є й їхня часта зміна.

Способи виявлення корупціогенного фактору. Про нечіткість встановленої НПА, проектом НПА процедури, що створює умови для виникнення корупційних відносин, можуть свідчити такі ознаки:

- не визначено або недостатньо чітко визначено обов'язки суб'єкта відповідальності після порушення конкретних проваджень, що ініціюються фізичними або юридичними особами;
- відсутні процесуальні гарантії, що забезпечують вплив фізичної або юридичної особи на хід адміністративної процедури, у т.ч. не закріплено її право бути вислуханою, надавати матеріали, інформацію, докази;
- не встановлено строки прийняття остаточних процедурних рішень або суб'єкт відповідальності має право самостійно їх визначати, продовжувати чи скорочувати;
- процедура не закріплює вичерпних підстав і порядку прийняття управлінських рішень;
- окремі положення процедури дозволяють суб'єкту відповідальності невмотивовано змінювати її хід, закінчувати або поновлювати процедурні відносини або вибирати сприятливі або несприятливі для

фізичних чи юридичних осіб управлінські рішення (корелює з фактором перевищення обсягу дискреційних повноважень);

- обмежені можливості для апеляції;
- процедура занадто деталізує обов'язки фізичних або юридичних осіб, що значно ускладнює їх точне виконання (корелює з фактором надмірних обтяжень).

Проектом Закону «Про оцінку впливу на довкілля» (реєстр. № 4972 від 30.05.2014 р.) (ч. 1 ст. 11) передбачено, що «державні органи зобов'язані розглянути та *належним чином* врахувати результати оцінки впливу на довкілля при прийнятті остаточного рішення щодо екологічно небезпечної господарської діяльності». Але складність визначення та відсутність визначеної процедури доведення того факту, що результати оцінки були враховані саме *належним чином* при прийнятті рішення щодо екологічно небезпечної господарської діяльності можуть призвести до прийняття посадовими особами необґрунтованих рішень, мотивованих отриманням неправомірної вигоди.

Інший приклад. Стаття 14 проекту Закону № 1135-1 від 10 грудня 2014 р. «Про цивільну зброю і боєприпаси» має назву «Порядок ведення Єдиного державного реєстру зброї України». Насправді ж у цій статті немає жодного слова про процедуру (порядок) ведення Єдиного державного реєстру зброї України.

Пошук такого корупціогенного фактору доцільно здійснювати в тексті законопроекту (закону) зокрема за ключовими словами: «*порядок*», «*строк*».

2.3.4. Відсутність або недостатність конкурсних (аукціонних) процедур.

Здійснення деяких видів повноважень (зокрема, дозвільних) припускає присутність кількох фізичних чи юридичних осіб, що претендують на надання конкретного права (придбання або оренди об'єкта державної власності, права укладання договору на поставку товару для державних потреб тощо). Але вибір цього правоотримувача не може бути довільним або упередженим. Використання спеціальних процедур, іменованих у цивільному праві «торги» (аукціони і конкурси), здатне знизити ймовірність суб'єктивного підходу суб'єкта відповідальності.

Предметом експертизи є норми, що регулюють застосування конкурсних (тендерних) процедур зокрема у разі: надання у власність або володіння майна та майнових прав, земельних ділянок; розподіл квот на використання природних ресурсів, об'єктів тваринного світу, на здійснення окремих господарських операцій; розміщення замовлень на постачання товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб.

Так, проектом Закону № 1742-1 від 17 січня 2015 р. «Про внесення змін до деяких законів України у сфері поводження з побутовими відходами» із ст. 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», якою встановлено, що до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить «визначення *на конкурсних засадах* суб'єкта господарювання виконавцем послуг з поводження з побутовими відходами», вилучаються слова «на конкурсних засадах».

У ст. 126 проекту Закону №2535 від 3 квітня 2015 р. «Про всеукраїнський та місцеві референдуми за народною ініціативою» пропонується встановити, що закупівля товарів, оплата робіт, послуг для організації та проведення всеукраїнського референдуму здійснюються комісіями з референдуму за рахунок коштів Державного бюджету України *без застосування тендерних (конкурсних) процедур* та у порядку, встановленому ЦВК.

Способи виявлення корупціогенного фактору. До корупційних недоліків правового регулювання конкурсних (тендерних) процедур належать:

- відсутність юридичних, організаційних та інформаційних гарантій, що забезпечують правильне визначення вартості майна або майнового права, що виставляється на конкурс (тендер);

- відсутність механізмів забезпечення участі в процедурі належної кількості учасників, що призводить до скорочення числа пропозицій і відповідно неможливості зробити повноцінний вибір (низький рівень інформованості потенційних учасників про проведення конкурсу (тендеру) в силу використання недостатньо ефективних засобів розповсюдження інформації або неповноти розповсюдження інформації; часові обмеження між повідомленням і закінченням строку подачі заявок на участь в конкурсі (тендері), для здійснення відповідних дій; необґрунтованість застосування закритого порядку проведення конкурсу (тендеру); завишені вимоги до потенційних учасників конкурсу (тендеру));

- відсутність зовнішнього контролю за проведенням конкурсу (тендеру) (встановлення необґрунтованих обмежень на участь у конкурсі (тендері) незалежних спостерігачів, у т.ч. ЗМІ; не розкриття інформації про учасників конкурсу (тендеру) і склад конкурсної (тендерної) комісії);

- відсутність у НПА, проєкті НПА формальних, тобто тих, що піддаються зовнішній незалежній перевірці критеріїв обрання найкращої пропозиції учасників конкурсу (тендеру);

- необґрунтованим делегуванням повноважень з проведення конкурсу (тендеру) суб'єктам приватного права.

Пошук такого корупційного фактору доцільно здійснювати в тексті законопроекту (закону) зокрема за ключовими словами: *«порядок»*, *«процедура»*, *«конкурс»*, *«аукціон»*, *«торг»*.

2.4. Дискримінація: протекціонізм щодо певних осіб, просування групових чи особистих інтересів і вигід або, навпаки, неправильне визначення умов реалізації права, належного особі – одержувачу публічних послуг (необґрунтовані, надмірні обтяження при його реалізації), чи умов виконання нею обов'язку.

Корупційним фактором є закріплення НПА, проєктом НПА юридичних обов'язків, заборон, обмежень, що застосовуються до фізичних та юридичних осіб і які за своїм характером або обсягом значно полегшують або, навпаки, ускладнюють доступ до майнових або інших благ і цінностей, явно сприяють або ж перешкоджають реалізації прав і законних інтересів.

Коли умови (вимоги), необхідні для реалізації особою свого права, обтяжливі настільки, що перевищують рівень розумного, корупційні відношення стають майже неминучими. Особа вимушена витратити надто багато ресурсів (часу, терпіння тощо), що викликає в неї бажання відкупитися грошима абощо.

Дискримінація, як правило, має місце при правовому регулюванні:

- а) реєстраційних, дозвільних, інформаційно-правових процедур, спрямованих на забезпечення реалізації прав і виконання обов'язків фізичних та юридичних осіб;

б) конкурсних (тендерних) процедур;

в) санкцій за невиконання тих чи інших обов'язків, заборон, обмежень (наприклад, непомірно високих штрафів);

г) визнання (надання, іншої легалізації) за фізичними та юридичними особами певного правового статусу, отримання якого тягне за собою набуття ними будь-яких фінансових, соціально-економічних благ, переваг, привілеїв;

д) застосування до фізичних та юридичних осіб заходів публічно-правового впливу, у т.ч. пов'язаних з обмеженням, позбавленням, зупиненням дії суб'єктивних прав і свобод.

Надмірні обтяження передбачають покладення на фізичних та юридичних осіб, у т.ч. в порівнянні з іншими:

- юридичних обов'язків в обсязі, що значно перевищує рівень, необхідний для забезпечення належної реалізації суб'єктивних прав і свобод або контролю за їх здійсненням;

- необхідності одержання значної кількості дозволів (погоджень) для реалізації права, при цьому такі вимоги є непропорційними цінностям, які особа має на меті отримати;

- обов'язків надати значний за обсягом перелік документів, інформації, для отримання яких необхідно витратити значну кількість часу, якщо при цьому частина документів може бути самостійно отримана суб'єктом шляхом направлення запитів;

- необхідності витратити значну кількість часу, фінансових та інших ресурсів для набуття того чи іншого суб'єктивного права;

- значної кількості заборон і обмежень при здійсненні окремих видів діяльності, формальне отримання дозволів для здійснення яких є невиправдано ускладненим і не узгоджується з метою правового регулювання даної групи суспільних відносин;

- необхідності здійснювати надмірну кількість контактів з органами влади, необхідних для виконання процедури (або наявність надмірної кількості органів влади, з якими має контакт особа згідно з процедурою).

Так, ст. 4 проекту Закону № 1467 від 15 грудня 2014 р. «Про садівництво громадян» визначає процедуру ведення обліку заяв громадян на отримання земельної ділянки для ведення садівництва сільськими, селищними, міськими радами. Проте, ст. 7 для отримання земельної ділянки у власність (користування) громадянин вимагає подати ще й

клопотання до органу, уповноваженого здійснювати розпорядження земельною ділянкою. Отже, громадяни для отримання земельної ділянки мають подавати дві заяви (клопотання) до двох різних органів.

Львівська міська рада у своєму рішенні № 620 від 21.10.2015 р. «Про реалізацію Програми впровадження ідентифікаційної картки львів'янина – учасника антитерористичної операції» містить надто великий Перелік документів, необхідних для отримання ідентифікаційної картки львів'янина – учасника антитерористичної операції, яким, крім паспорта і посвідчення учасника бойових дій, вимагається також надання: ідентифікаційного номера; документа про право власності на житло; документа, який підтверджує інший статус дітей (сирота, дитина, позбавлена батьківського піклування тощо); свідоцтва про народження дітей; свідоцтва про шлюб тощо.

Способи виявлення корупціогенного фактору.

Встановивши наявність в НПА, проекті НПА надмірних обтяжень, експерт повинен звертати увагу на такі нормативні приписи, що визначають, зокрема:

- перелік суб'єктів (фізичних, юридичних осіб), які наділяються відповідним суб'єктивним правом або на яких покладаються юридичні обов'язки;
- умови і підстави для реалізації суб'єктивного права, отримання соціального блага, виконання юридичних обов'язків;
- процедуру реалізації суб'єктивного права, у т.ч. строки здійснення окремих дій, порядок звернення за отриманням права;
- санкції за порушення передбаченого НПА, проектом НПА порядку реалізації суб'єктивного права, виконання юридичних обов'язків;
- види суб'єктів, до яких зобов'язана звертатися особа з метою реалізації суб'єктивного права, виконання юридичних обов'язків;
- відповідність правам особи обов'язків чиновників чи інших осіб, які забезпечують ці права;
- встановлення необґрунтованих винятків із загальних правил.

Часто виявити дефекти у формулюванні вимог до особи можна при аналізі підстав для відмови у здійсненні дії (реєстрації), прийманні документів.

Корупціогенність підвищується, якщо перелік підстав для відмови:

- відкритий, тобто не вичерпний;
- містить відсилання до підстав для відмови, встановлених в інших НПА;
- містить «розмиті», суб'єктивно-оцінні підстави відмови (наприклад, представлені заявником відомості не відповідають дійсності або представлені не в повному обсязі).

Пошук такого корупціогенного фактору доцільно здійснювати в тексті законопроекту (закону) зокрема за ключовими словами: «*відмова*», «*не відповідає (не відповідають)*», «*не у повному обсязі*», «*може бути оскаржена*» тощо.

2.5. Неправдиві цілі прийняття законопроекту.

З теоретичної точки зору легальний НПА повинен ґрунтуватися на комбінації законності і доцільності, тобто прийняття акту має під собою законні підстави і відповідає реальним потребам регулювання. Однак насправді прийняття НПА може бути недоцільним, регулювання може виявитися надлишковим, зайвим, ставити додаткові адміністративні бар'єри, пред'являти завідомо нездійсненні вимоги тощо. Інакше кажучи, без такого НПА цілком можна обійтися.

У ряді випадків прийняття «надуманого» НПА може прямо закріплювати корупційні схеми (особливо коли йдеться про *конфлікт інтересів* ініціаторів законопроекту, що може призвести до отримання неправомірної вигоди), і тоді він прямо суперечить Антикорупційній стратегії та Закону України «Про запобігання корупції».

Закон №2711-IV від 23 червня 2005 р. «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу» передбачає, що підприємства, які внесені до Реєстру, *мають право на реструктуризацію основного податкового боргу* шляхом розстрочення терміном *на 20 років* з відстрочкою погашення на перші два роки. Реструктурована заборгованість не підлягає індексації, на неї не нараховуються пеня, штрафні та інші фінансові санкції.

Проектом Закону №2567 від 6 квітня 2015 р. «Про сервісні

послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України» визначено, що центри надання сервісних послуг наділяються невластивими для державних установ повноваженням видавати і розповсюджувати за плату навчальну або освітню літературу з питань керування транспортними засобами.

Ще один приклад. Згідно з Додатком до Програми сприяння розвитку інформаційної галузі області на 2016–2020 роки, затвердженої рішенням Запорізької обласної ради від 31.03.2016 №2 передбачено фінансування в розмірі 500 тис. грн. на висвітлення діяльності Запорізької обласної ради та Запорізької обласної державної адміністрації у засобах масової інформації та інформаційних агентствах. Фактично ж йдеться про використання адміністративного ресурсу та підкуп ЗМІ.

Способи виявлення корупціогенного фактору. Для констатації наявності цього корупціогенного фактору експертові необхідно вдаватися до системного підходу й оцінити не окремі положення аналізованого законопроекту, а весь його текст і призначення з погляду поставлених цілей і пріоритетів. Дійсні неочевидні цілі прийняття закону можуть явно відрізнятися від задекларованих.

Пошук такого корупціогенного фактору доцільно здійснювати, починаючи з преамбули і загальних положень законопроекту, і не оминувши його прикінцеві положення.

Свідченням неправдивих цілей прийняття законопроекту може бути відсутність його адекватного обґрунтування, замасковані мотиви його прийняття.

3. Інформаційний супровід громадської антикорупційної експертизи.

Інформація про проведення громадської антикорупційної експертизи має поширюватися і доводитись до відповідних органів державної влади, посадових осіб у такі **способи**:

- розміщення висновків на веб-сайті Комітету ВР з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, веб-сайтах державних/муніципальних органів;
- розміщення висновків, коротких описів до висновків англійською мовою, публікацій на веб-сайтах громадських організацій та їх партнерів;

- направлення висновків до парламентських комітетів, депутатських фракцій, органів виконавчої влади, зацікавлених політичних партій і громадських організацій;
- підготовка новин, публікацій «широкого вжитку», регулярного дайджесту (українською і англійською мовою) для міжнародних, національних, регіональних інформаційних агентств, радіо- і телеканалів за результатами проведення експертиз;
- поширення новин, публікацій «широкого вжитку» за допомогою соціальних мереж;
- регулярний дайджест для міжнародних, національних, регіональних інформаційних агентств, радіо- і телеканалів.

4. Можливості громадськості щодо усунення корупційних факторів, виявлених під час проведення громадської антикорупційної експертизи.

3.4.1. Добитися врахування рекомендацій за результатами антикорупційної експертизи громадські об'єднання мають можливість з урахуванням таких положень законодавства:

1) для здійснення своєї мети (цілей) громадське об'єднання має право:

- звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами;

- одержувати публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень (ст. 21 Закону «Про громадські об'єднання»);

2) діяльність КМ ґрунтується на принципах відкритості та прозорості КМ:

- залучає громадян до процесу прийняття рішень, що мають важливе суспільне значення;
- забезпечує реалізацію передбачених законом прав громадських об'єднань;
- розглядає пропозиції громадських об'єднань з питань, що нале-

жать до його компетенції (статті 3, 40 Закону «Про Кабінет Міністрів України»);

3) розпорядниками інформації визнаються суб'єкти владних повноважень (ст. 13 Закону «Про доступ до публічної інформації»). Розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати:

- проекти рішень, що підлягають обговоренню;
- інформацію про види інформації, яку зберігає розпорядник;
- інформацію про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації;
- плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань;
- звіти (статті 13, 15 Закону «Про доступ до публічної інформації»);

4) громадським організаціям гарантується можливість:

- проводити громадську експертизу проектів законів, рішень, програм і представляти свої висновки і пропозиції відповідним державним органам для врахування в ході реформування складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави (ст. 19 Закону «Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави»);

5) головний розробник проекту:

- у разі проведення громадської антикорупційної експертизи – надає громадянам або об'єднанням громадян за їх зверненням проект акта з необхідними матеріалами, повідомляє про строки завершення його підготовки;
- розглядає під час опрацювання проекту пропозиції, що надійшли в результаті проведення громадської антикорупційної експертизи (§42 Регламенту Кабінету Міністрів України).

3.4.2. У разі неврахування висновків і рекомендацій громадської антикорупційної експертизи відповідно до Закону «Про запобігання корупції» суб'єкт її проведення може, зокрема:

- наполягати на обов'язковому розгляді результатів ГАЕ суб'єктом видання (прийняття) відповідного акта;
- звернутися до НАЗК з клопотанням про забезпечення прав викривачів корупції;

- звернутися до НАЗК з клопотанням про ініціювання ним включення певних НПА до плану проведення антикорупційної експертизи;
- ініціювати припис НАЗК щодо усунення порушень законодавства і проведення службового розслідування та притягнення винної особи до встановленої законом відповідальності;
- звернутися до спеціалізованих та інших правоохоронних органів;
- ініціювати відсторонення певних осіб від виконання повноважень на посаді та відсторонення від посади в дисциплінарному, адміністративному і кримінальному провадженнях;
- подати заяву про скасування незаконних актів, рішень, виданих (прийнятих) з порушенням вимог Закону «Про запобігання корупції» (наприклад, за наявності конфлікту інтересів) – до органу чи посадової особи, уповноважених їх скасувати, або до суду щодо їх визнання незаконними (див. ст. 67 Закону, КАС України).

3.4.3. Організатори проведення антикорупційних експертиз мають забезпечити зворотний зв'язок з особами, які могли б повідомляти про конкретні випадки корупційних ризиків, які містяться в чинних законах і з якими вони стикались.

