МІЖНАРОДНИЙ ФОНД ВІДРОДЖЕННЯ

Центр політико-правових реформ

TRANSPARENCY INTERNATIONAL UKRAINE

STATE WATCH

АЛЬТЕРНАТИВНИЙ ЗВІТ

з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики

Київ – 2021

Авторський колектив:

Микола Хавронюк – доктор юридичних наук, професор, директор з наукового розвитку Центру політико-правових реформ, професор кафедри кримінального та кримінального процесуального права Національного університету «Києво-Могилянська академія», керівник авторського колективу;

Олександр Калітенко – юридичний радник Transparency International Україна;

Олександр Лємєнов – експерт ГО «StateWatch»;

Борис Малишев – доктор юридичних наук, незалежний експерт;

Антон Марчук – експерт Центру протидії корупції;

Катерина Сердюк – незалежний експерт;

Роберт Сіверс – незалежний експерт;

Віктор Чумак – кандидат юридичних наук, експерт Центру політико-правових реформ.

Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / [О. Калітенко, О. Лємєнов, Б. Малишев, А. Марчук, К. Сердюк, Р. Сіверс, М. Хавронюк, В. Чумак] ; За заг. ред. М. Хавронюка. – К. : Мишалов Д. В., 2021. – 239 с.

У Звіті представлена громадська оцінка стану справ зі здійсненням антикорупційної реформи в Україні, яка є продовженням попередніх трьох звітів за період з 2013 по 2018 роки (*Альтернативний звіт щодо оцінки ефективності державної антикорупційної політики / р.Г. Рябошапка, О.С. Хмара, А.В. Кухарук, М.І. Хавронюк, О.В. Калітенко; За заг. ред. А.В. Волошиної. К. 2015. 268 с.; Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / М. І. Хавронюк, І. Б. Коліушко, В. П. Тимощук та ін. ; За заг. ред. М. І. Хавронюка. К., 2017. 317 с.; Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / О. Калітенко, Д. Калмиков, І. Коліушко, О. Лємєнов, Б. Малишев, А. Марчук, р. Сіверс, В. Тимощук, М. Хавронюк ; За заг. ред. М. І. Хавронюка. К. 2019. 366 с.*). Наразі оцінка, яку здійснювали частково ті самі, а частково нові експерти, охоплює 2019 і 2020 роки, а також окремі події 2021 року.

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

Видання містить не лише аналіз ситуації, статистичні дані та іншу інформацію, а й конкретні висновки і рекомендації для законодавця та правозастосовних органів. Воно буде корисним для посадових і службових осіб державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських активістів, журналістів, науковців тощо, які займаються проблемами запобігання корупції.

Видання підготовлено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» у межах проекту «Підготовка альтернативного звіту з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики за 2020 рік».

Матеріал відображає позицію авторів і необов'язково збігається з позицією Міжнародного фонду «Відродження».

© Колектив авторів, 2021
© Центр політико-правових реформ, 2021

РЕЗЮМЕ

Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики є рАльтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики є результатом оцінки, яка проводилась Центром політико-правових реформ із залученням експертів інших громадських організацій та незалежних експертів.

Оцінка охоплює переважно 2019–2020 роки.

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

Висновки і рекомендації у Звіті розташовані після кожного підрозділу.

Оцінка проводилась на основі спеціально розробленої методології силами громадських експертів, які тривалий час спеціалізуються на питаннях запобігання корупції: О. Калітенко, О. Лємєнов, Б. Малишев, А. Марчук, р. Сіверс, К. Сердюк, М. Хавронюк, В. Чумак.

Текст Звіту обговорювався:

- під час експертного обговорення 14 вересня 2021 р. (онлайн);
- в соціальній мережі Фейсбук: https://www.facebook.com/pravo.org.ua/photos/a.481659308526739/6920515491307723/ ; https://www.facebook.com/UkrainianPlan/photos/a.205031373656193/1094814934677828/ ; https://www.facebook.com/nikolaj.havronuk/
- на веб-сторінці Центру політико-правових реформ: https://pravo.org.ua/alternatyvnyj-zvit-z-otsinky-efektyvnosti-vprovadzhennya-derzhavnoyi-antykoruptsijnoyi-polityky-2/ ; https://www.slideshare.net/CentrePravo/alternatyvnyy-zvit-2021
- на веб-сторінці Громадської мережі публічного права та адміністрації UPLAN: https://uplan.org.ua/news/opublikovano-proiekt-alternatyvnoho-zvitu-z-otsinky-efektyvnosti-vprovadzhennia-derzhavnoi-antykoruptsiinoi-polityky/

Матеріали Звіту згадувались та обговорювались під час багатьох публічних заходів (форуми, конференції, круглі столи), в яких брали участь його автори, а також М. Хавронюком на лекціях і семінарах з нормативного курсу «Правові засади та інституційні механізми запобігання корупції» магістерської програми «Антикорупційні міждисциплінарні студії» (Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції НаУКМА (ACREC) за підтримки посольства Швеції в Україні та Міжнародного фонду «Відродження»).

Результати обговорення, а також пропозиції, надіслані Національним агентством з питань запобігання корупції, ГО «Інститут законодавчих ініціатив», іншими стейкхолдерами, враховані при доопрацюванні Звіту в жовтні-листопаді 2021 р.

Цільова аудиторія Звіту – все населення України, але його бенефіціарами є насамперед Верховна Рада, Президент і Кабінет Міністрів України, Комітет Верховної Ради з питань антикорупційної політики, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Державне бюро розслідувань, Національна поліція, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Вищий антикорупційний суд та інші суди..

ЗМІСТ

Список основних скорочень 11

Розділ 1. АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА 13

1.1. Політична воля щодо боротьби з корупцією 13

1.1.1. Пріоритетність питань боротьби з корупцією у програмних політичних документах Президента України, Кабінету Міністрів України *(Р. Сіверс)* 13

1.1.2. Місце та значення питання боротьби з корупцією у програмних документах політичних партій та угоді про створення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України *(Р. Сіверс)* 19

1.1.3. Відповідність дій ключових носіїв політичної волі (Президента України, Кабінету Міністрів України, коаліції депутатських фракцій, інших політичних сил) задекларованим у програмних документах *(В. Чумак)* 23

1.2. Антикорупційна стратегія та програма/план дій *(А. Марчук)* 30

1.2.1. Наявність антикорупційної стратегії або інших документів, які визначають засади антикорупційної політики 31

1.2.2. Відповідність антикорупційної стратегії усталеним стандартам щодо структури і змісту 31

1.2.3. Наявність та відповідність державної програми з імплементації антикорупційної стратегії усталеним стандартам 35

1.2.4. Оприлюднення антикорупційної стратегії та програми 35

1.3. Дослідження щодо стану справ з корупцією *(О. Калітенко)* 37

1.3.1. Наявність загальнодержавних, регіональних, місцевих досліджень щодо проблеми корупції, звітів за результатами аналізу корупційних ризиків 37

1.3.2. Наявність секторальних/відомчих досліджень щодо проблеми корупції, зокрема досліджень щодо довіри до органів, відповідальних за запобігання і протидію корупцію 39

1.3.3. Дослідження щодо стану справ з корупцією, що здійснюються на періодичній основі з метою оцінки якісних характеристик корупції у динаміці 41

1.3.4. Дослідження, які використовувались для розробки та оцінки стану імплементації заходів антикорупційної політики 42

1.3.5. Фінансування досліджень на антикорупційну тематику (у т.ч. з державного, місцевих бюджетів чи за рахунок технічної допомоги) 43

1.3.6. Визначення уповноваженої інституції щодо організації та проведення досліджень стану корупції 43

1.3.7. Публічний доступ до досліджень щодо проблеми корупції, їх оприлюднення на офіційних сайтах інституцій та в засобах масової інформації 44

1.4. Участь громадянського суспільства та бізнесу у виробленні та моніторингу реалізації антикорупційної політики *(О. Калітенко)* 46

1.4.1. Залучення інститутів громадянського суспільства та бізнесу до розробки антикорупційної стратегії та державної програми 46

1.4.2. Наявність в органах підрозділів, службових / посадових осіб, до повноважень яких належать координація заходів із залучення громадськості до заходів із запобігання та протидії корупції 46

1.4.3. Механізми залучення/відбору інститутів громадянського суспільства до заходів із запобігання та протидії корупції, їх ротації 46

1.5. Формування атмосфери неприйняття корупції *(О. Калітенко)* 51

1.5.1. Наявність регулярних / періодичних інформаційних кампаній для широкого загалу, публічних службовців тощо 51

1.5.2. Види інформаційних кампаній 51

1.6. Спеціально уповноважені інституції з питань антикорупційної політики *(А. Марчук)* 56

1.6.1. Наявність органів, відповідальних за: 56

• розробку політики, координацію її впровадження іншими органами влади

• координацію відносин у сфері антикорупційної політики з громадянським суспільством та іноземним партнерами

• оцінку ефективності впровадження заходів антикорупційної політики

• експертне та аналітичне забезпечення антикорупційної політики (у т. ч. аналіз статистичних даних, проведення досліджень та аналіз стану справ із корупцією)

• розробку пропозицій щодо змін до законодавства у частині удосконалення антикорупційної політики

• проведення інформаційних кампаній, поширення антикорупційних знань

1.6.2. Відповідність міжнародним стандартам у частині спеціалізації та незалежності: 57

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

• відповідність стандартам процедур добору та звільнення керівника органу

• структура органу, кількість персоналу, його освіта та досвід

• тренінги для персоналу, регулярність та кількість персоналу, який пройшов підвищення кваліфікації

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

• підзвітність і прозорість (у т. ч. обов'язкове періодичне звітування перед суспільством)

Розділ 2. ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ 64

2.1. Спеціалізований орган із запобігання корупції *(А. Марчук)* 64

2.1.1. Наявність окремого спеціалізованого органу із запобігання корупції та відповідність міжнародним стандартам в частині спеціалізації та незалежності: 64

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

• відповідність стандартам процедур добору та звільнення керівника органу

• структура органу, кількість персоналу, його освіта та досвід

• тренінги для персоналу, регулярність та кількість персоналу, який пройшов підвищення кваліфікації

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

• підзвітність і прозорість (у т.ч. обов'язкове періодичне звітування перед суспільством)

• статистичні показники, що характеризують роботу органу у порівнянні з аналогічним періодом за минулі два роки

2.2. Доброчесність публічної служби 78

2.2.1. Відповідність міжнародним стандартам законодавства про державну службу *(К. Сердюк)*, зокрема: 78

• чітке розмежування політичних посад і посад державних службовців

• наявність сфер публічної служби, які регулюються іншим законом, аніж про державну службу

• встановлені законом загальні умови для вступу на державну службу, наявність конкурсних засад добору на державну службу, посади, на які не поширюється конкурсний добір

• наявність ефективно діючого спеціально уповноваженого органу з питань державної служби

• дотримання вимог щодо публікації вакантних посад та критеріїв для зайняття посад

• ефективність та відповідність закону діяльності конкурсних комісій з добору на державну службу

• законодавче регулювання оплати праці публічних службовців, розмір змінюваної частки в оплаті праці, яка залежить від суб'єктивних критеріїв, співвідношення оплати праці публічних службовців із середньою по державі

2.2.2. Конфлікт інтересів, етичні стандарти, декларування доходів та видатків публічних службовців *(А. Марчук)*, зокрема: 85

• наявність та ефективність положень щодо конфлікту інтересів, правил щодо несумісності посади з іншою діяльністю, кодексів поведінки публічних службовців, правил щодо отримання подарунків, обмежень щодо працевлаштування після завершення служби

• наявність та ефективність діяльності органу, відповідального за дотримання законодавства щодо конфлікту інтересів та кодексів поведінки

• ефективність системи декларування майна, доходів, витрат та зобов'язань фінансового характеру публічних службовців (які категорії подають декларації; в яких випадках; обов'язок щодо оприлюднення декларацій, ефективний механізм перевірки декларацій)

• тренінги з питань кодексів поведінки, запобігання конфлікту інтересів, цільова аудиторія, тематика, кількість службовців, які взяли участь в тренінгах

• законодавство щодо захисту осіб, які повідомляють про корупційні правопорушення, ефективність його застосування, статистичні дані щодо повідомлень, вжитих заходів

2.3. Впровадження стандартів належного врядування 103

2.3.1. Антикорупційна експертиза проектів актів *(К. Сердюк)*, зокрема: 103

• ефективність процедури антикорупційної експертизи, наслідки висновків за результатами антикорупційної експертизи, публічність висновків

• достатність та ефективність законодавства, що регулює антикорупційну експертизу

• кількість проведених експертиз (у т.ч. за суб'єктами), кількість експертів, які здійснюють експертизу

• здійснення спільних з громадськістю експертиз, залучення до співпраці громадянського суспільства

• здійснення періодичних оглядів законодавства на предмет наявності корупціогенних чинників

• проведені тренінги для експертів

2.3.2. Антикорупційні програми *(К. Сердюк)*, зокрема: 113

• наявність антикорупційних програм у державних органах та органах місцевого самоврядування

• координація та методологічне забезпечення підготовки антикорупційних програм

• наявність процедур підготовки антикорупційних програм на основі здійснення аналізу ризиків корупції

• відповідальні особи за імплементацію антикорупційних програм

• достатність та ефективність процедур контролю (у т.ч. громадського), за виконанням антикорупційних програм

2.3.3. Законодавство про адміністративні процедури *(М. Хавронюк),* зокрема: 120

• наявність (достатність), ефективність законодавства про адміністративні процедури, відповідність його міжнародним стандартам

• оцінки процедур на предмет корупціогенності, здійснення періодичних оцінок та аналізів корупціогенних ризиків при здійсненні адміністративних процедур

• процедури оскарження адміністративних рішень: судові та позасудові. Статистичні дані щодо оскаржених рішень та наслідків оскарження

2.3.4. Фінансовий контроль та аудит *(О. Лємєнов)*, зокрема: 123

• проведені Рахунковою палатою України заходи щодо контролю за формуванням та використанням публічних фінансів, кількість виявлених порушень (у т.ч. тих, які можуть бути пов'язані із корупційними правопорушеннями), кількість матеріалів, переданих до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, результати їх розгляду

• проведені Державною аудиторською службою перевірки, кількість виявлених порушень (у т.ч. тих, які можуть бути пов'язані із корупційними правопорушеннями), кількість матеріалів, переданих до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, результати їх розгляду

2.3.5. Публічні закупівлі *(О. Лємєнов)*, зокрема: 129

• відповідність законодавства про публічні закупівлі міжнародним стандартам;

• застосування антикорупційних процедур та контроль за здійсненням публічних закупівель (у т.ч. проведення уповноваженими органами перевірок публічних закупівель, кількість виявлених порушень, застосованих санкцій, матеріалів, переданих до правоохоронних органів, та результати їх розгляду)

2.3.6. Доступ до інформації *(О. Лємєнов)*, зокрема: 133

• відповідність законодавства про доступ до інформації міжнародним стандартам

• практика застосування законодавства про доступ до інформації, у т.ч.:

- кількість поданих запитів про доступ до інформації

- кількість задоволених запитів та запитів, задоволенні яких було відмовлено

- кількість скарг, поданих до вищої посадової особи чи органу (у т.ч. задоволених та скарг, у задоволенні яких відмовлено)

- кількість скарг до суду (у т.ч. задоволених та скарг, у задоволенні яких відмовлено)

- кількість скарг до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (у т.ч. задоволених та скарг, задоволенні яких відмовлено)

• дані щодо заходів реагування (у т.ч. щодо притягнення до відповідальності)

2.3.7. Запобігання корупції у приватному секторі *(О. Лємєнов)*, зокрема: 135

• відповідність законодавства щодо запобігання корупції в приватному секторі міжнародним стандартам

• практика застосування заходів із запобігання корупції в приватному секторі (у т.ч. кодекси поведінки, антикорупційні програми, внутрішній контроль, створення умов для повідомлень про правопорушення та захист викривачів)

Розділ 3. КРИМІНАЛІЗАЦІЯ КОРУПЦІЇ І ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ 137

3.1. Криміналізація корупції відповідно до міжнародно-правових стандартів *(М. Хавронюк):* 137

• включення до кримінального закону злочинів, передбачених Конвенцією ООН проти корупції, Кримінальною конвенцією про боротьбу з корупцією

• відповідність елементів складів злочинів міжнародним стандартам (об'єктивна сторона, суб'єктивна сторона, суб'єкт)

• відповідальність юридичних осіб за корупцію

• достатність та ефективність санкцій за корупційні правопорушення

• конфіскаційний режим (конфіскація доходів та знарядь від злочинів, «еквівалентна конфіскація», конфіскація доходів у третіх осіб тощо), ефективність режиму управління майном, на яке накладено арешт

• імунітети та інші підстави для звільнення від відповідальності

• відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією

3.2. Застосування кримінального закону, наявність ефективних процедур розслідування та розгляду кримінальних справ про корупційні злочини *(М. Хавронюк)* 186

3.3. Спеціально уповноважені інституції із виявлення та розслідування справ про корупційні злочини *(М. Хавронюк):* 193

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

• відповідність стандартам процедур добору та звільнення керівника органу

• структура органу, кількість персоналу, його освіта та досвід

• тренінги для персоналу, регулярність та кількість персоналу, який пройшов підвищення кваліфікації

• загальний бюджет органу, процедура його формування, динаміка фінансування за останні три роки

• підзвітність і прозорість (у т.ч. обов'язкове періодичне звітування перед суспільством)

3.4. Статистична інформація щодо застосування кримінального законодавства про боротьбу з корупцією. Аналіз статистичних даних про результати діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції порівнянні з аналогічним періодом за минулі два роки *(А. Марчук):* 202

• кількість зареєстрованих кожним зі спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції повідомлень про кримінальні корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією

• кількість оперативно-розшукових справ, заведених спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, та їх результативність

• кількість осіб, щодо яких складено обвинувальні акти щодо вчинення ними кримінальних корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних з корупцією, а також протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією

• кількість осіб, щодо яких набрав законної сили обвинувальний вирок суду щодо вчинення ними кримінальних корупційних правопорушень, а також на яких накладено адміністративне стягнення за правопорушення, пов'язане з корупцією

• кількість осіб, щодо яких набрав законної сили виправдувальний вирок суду щодо вчинення ними відповідних правопорушень, а також щодо яких закрито відповідне адміністративне провадження без накладення стягнення

• відомості окремо за категоріями осіб, зазначених у частині першій статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», і за видами відповідальності за корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією

• кількість осіб, звільнених з посади (роботи, служби) у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційні правопорушення або правопорушення, пов'язані з корупцією, а також осіб, стосовно яких застосоване як основне/додаткове покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю

• відомості про розмір збитків і шкоди, завданих корупційними и та правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, стан та обсяги їх відшкодування

• відомості про кошти та інше майно, одержані внаслідок вчинення корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією, конфісковані за рішенням суду, а також кошти у розмірі вартості незаконно одержаних послуг чи пільг, стягнені на користь держави

• відомості про конфіскацію предметів та доходів від кримінальних корупційних правопорушень

• відомості про кошти та інше майно, одержані внаслідок корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією, повернуті в Україну з-за кордону

• відомості про співпрацю з відповідними органами інших держав, міжнародними організаціями і зарубіжними недержавними організаціями та укладені з ними угоди про співробітництво

• діяльність підрозділів внутрішньої безпеки спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції; кількість повідомлень про вчинення правопорушень їх працівниками, результати розгляду таких повідомлень, притягнення працівників підрозділів внутрішньої безпеки до відповідальності

РОЗДІЛ 4. МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО *(Б. Малишев)* 227

4.1. Участь України в міжнародно-правових інструментах з питань боротьби з корупцією *(Б. Малишев)* 227

4.1.1. Участь України в міжнародно-правових інструментах щодо боротьби з корупцією, зокрема, Конвенції ООН проти корупції, Кримінальній та Цивільній конвенціях про боротьбу з корупцією, Конвенції ОЕ 13,СР щодо боротьби з хабарництвом іноземних посадових осіб у ділових операціях, а також моніторингових механізмах, передбачених цими інструментами 227

4.2. Міжнародна співпраця та взаємна правова допомога *(Б. Малишев)* 236

4.2.1. Аналіз та порівняння статистичних даних щодо кількості одержаних/надісланих та виконаних/відмовлених у виконанні запитів про міжнародну правову допомогу: 236

• у зв'язку із розслідуванням кримінальних справ про корупційні правопорушення (у т.ч. щодо екстрадиції)

• у зв'язку із пошуком, арештом, заморожуванням та конфіскацією коштів та іншого майна за межами України / в Україні; сума коштів/майна, які були предметом такого запиту

• щодо коштів та іншого майна, повернутих до України/повернутих до іншої держави з України за результатами виконання запитів про міжнародну правову допомогу; сума коштів/ майна, які були повернуті

СПИСОК ОСНОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

КВК – Кримінально-виконавчий кодекс України

КК – Кримінальний кодекс України

КПК – Кримінальний процесуальний кодекс України

АРК – Автономна Республіка Крим

АМКУ – Антимонопольний комітет України

ВККСУ – Вища кваліфікаційна комісія суддів України

ВР – Верховна Рада України

ВС – Верховний Суд

ОГП – Офіс Генерального прокуратура

ДАС – Державна аудиторська служба

ДБР – Державне бюро розслідувань

ДСА – Державна судова адміністрація України

ЄДРД – Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування

ЄКПЛ – Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод

ЄДРСР – Єдиний державний реєстр судових рішень

ЄРДР – Єдиний реєстр досудових розслідувань

ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини

ЗМІ – засоби масової інформації

ЗС – Збройні Сили України

КМ – Кабінет Міністрів України

КСУ – Конституційний Суд України

МВС – Міністерство внутрішніх справ України

МЗС – Міністерство закордонних справ України

МОЗ – Міністерство охорони здоров'я України

МОН – Міністерство освіти і науки України

МЮ – Міністерство юстиції України

АРМА – Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів

НАДС – Національне агентство України з питань державної служби

НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції

НАБУ – Національне антикорупційне бюро України

НПА – нормативно-правовий акт / нормативно-правові акти

ОДВ та ОМС – органи державної влади та органи місцевого самоврядування

ОЕСР – Організація економічної співпраці та розвитку
ОРД – оперативно-розшукова діяльність
ООН – Організація Об'єднаних Націй
ПАРЄ – Парламентська асамблея Ради Європи
ПВС – Пленум Верховного Суду
РНБО – Рада національної безпеки і оборони України
РП – Рахункова палата України
РПР – Реанімаційний пакет реформ
РЄ – Рада Європи
САП – Спеціалізована антикорупційна прокуратура
СБУ – Служба безпеки України
ФДМУ – Фонд державного майна України
ЦВК – Центральна виборча комісія України
ЦОВВ – центральний орган виконавчої влади
нмдг – неоподатковуваний мінімум доходів громадян

Розділ 1.
АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА

1.1. ПОЛІТИЧНА ВОЛЯ ЩОДО БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

1.1.1. Пріоритетність питань боротьби з корупцією у програмних політичних документах Президента України, Кабінету Міністрів України *(Р. Сіверс)*

Оцінка програмних документів політичних суб'єктів, у тому числі з питань боротьби з корупцією, неможлива без розуміння контексту та політичного ландшафту країни. Саме він в конкретний період часу є рушійною або, навпаки, стримуючою силою реформ, причиною тих чи інших дій та рішень, зумовлює той чи інший сценарій розвитку подій.

З часу попередньої оцінки в рамках Альтернативного звіту минуло більше двох років, що є незначним проміжком часу, проте не для України, адже саме на ці два роки припали вибори нового Президента (2019 рік), позачергові вибори депутатів ВР (2019 рік) та місцеві вибори (2020 рік). І якщо останні були скоріше наслідком закономірного розподілу політичних уподобань виборців на місцевому рівні, перші дві із згаданих виборчих кампаній зумовили практично повне перезавантаження політичного та адміністративного керівництва держави, маючи неабиякий вплив і на її антикорупційну політику.

Враховуючи, що ситуація із Антикорупційною стратегію продовжує бути невирішеною (про що буде йтися далі у цьому Звіті), ключова роль в цій сфері у 2019–2021 роках (після тривалої перерви[1]) повернулась до Президента України.

Починаючи із передвиборчої кампанії на початку 2019 року, тоді іще кандидат у Президенти В. Зеленський вдало використовував антикорупційну риторику та згуртував навколо себе низку реформаторськи налаштованих та відомих, у тому числі своєю антикорупційною спрямованістю, діячів, серед яких можна виділити О. Данилюка (колишній Міністр фінансів), р. Рябошапку (колишній член НАЗК), С. Лещенка (колишній народний депутат та журналіст-розслідувач). Спираючись на їхню підтримку, В. Зеленський 29 січня 2019 року провів окрему зустріч із представниками ключових антикорупційних громадських організацій та приєднався до «антикорупційного порядку денного», запропонованого до цього представниками 23 профільних громадських організацій, що закликали кандидатів у Президенти представити свої пропозиції щодо вирішення основних проблем державної антикорупційної політики (громадськість звертала увагу на тому, що це далеко не повний перелік), наголошуючи на:

- повній втраті довіри суспільства до керівництва САП;
- неспроможності менеджменту НАЗК забезпечити виконання функцій інституції;
- постійних атаках політичної еліти на НАБУ;
- перетворенні частини СБУ в інструмент та провайдера корупції[2].

---

[1] У 1997–2013 роках ключовим носієм політичної волі у сфері запобігання та боротьби з корупцією (принаймні, формально) був Президент України, який брав на себе визначення головних пріоритетів в антикорупційній сфері. Так, 10 квітня 1997 р. Указом Президента затверджено Національну програму боротьби з корупцією; 24 квітня 1998 р. – Концепцію боротьби з корупцією на 1998–2005 роки; 11 вересня 2006 р. – Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»; 21 жовтня 2011 р. – Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки. – Детальніше про це див., наприклад: Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики. https://bit.ly/3EzxZaY *Починаючи із 2014, коли було затверджено Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційну стратегію) на 2014–2017 роки, роль Президента України зменшується, адже Стратегія стає базовим програмним документом для діяльності Парламенту, Уряду та інших інституцій у сфері протидії корупції.

[2] https://bit.ly/3EwkgBU

За результатами цієї зустрічі кандидат у Президенти України В. Зеленський підтримав вимоги громадськості та взяв на себе політичні зобов'язання, гарантувавши, що:

- спеціалізованим антикорупційним органам буде забезпечена повна незалежність та автономія;
- НАЗК буде «перезавантажено», а його нове керівництво обране під контролем громадськості та міжнародної спільноти;
- ВАКС буде забезпечено усіма необхідними ресурсами для якісного і швидкого розгляду справ щодо корупційних злочинів;
- СБУ буде позбавлена невластивих функцій у сфері економіки та антикорупції і захищатиме безпеку країни;
- генеральний прокурор за участі громадськості та міжнародних експертів проведе реальну реформу прокуратури, очистивши її від осіб, негідних звання прокурора;
- органи, які відповідають за добір суддів та їх звільнення, будуть оновлені, що так само відбудеться із залученням громадськості та міжнародних експертів.

В. Зеленський на той момент зазначив, що детальна дорожня карта із реалізації антикорупційного порядку денного буде розроблена та впроваджена спільно з громадськістю[1].

Розвиваючи свій успіх, В. Зеленський і надалі випромінював «антикорупційний оптимізм». До прикладу, можна загадати його диспут під час дебатів зі своїм головним конкурентом, тодішнім Президентом України П. Порошенком[2], чи гасло, яке стало слоганом його передвиборчої кампанії: «Прийде весна – саджати будемо», натякаючи на забезпечення принципу невідворотності покарання для корупціонерів.

Втім, попри такі кроки, передвиборча програма[3] майбутнього Президента виглядала менш ніж скромно. Так до неї увійшли антикорупційні заходи щодо:

- заборони застосування застави до підозрюваних у корупційних діяннях («Підозрюваний у корупції не вийде під заставу»);
- обов'язкового застосування конфіскації до засуджених за корупційні діяння та заборону обіймати посади («Засуджений за корупцію отримає конфіскацію майна і довічну заборону обіймати державні посади»);
- захисту викривачів корупційних діянь. («Викривач корупції перебуватиме під захистом держави та отримуватиме матеріальне заохочення»);
- підтримки антикорупційних органів («Новоствореним антикорупційним органам і Вищому антикорупційному суду – максимальну державну підтримку для ефективного виконання їхніх завдань»);
- соціальної та фінансової підтримки чесним державним службовцям («Чесні посадовці отримають гарантовані гідні заробітні плати, відкриті конкурси на посади, високий соціальний статус і державне страхування»);
- цифровізації діяльності публічної влади («Повна відкритість діяльності влади, автоматизації публічних процесів онлайн, зведення всього функціоналу держави до розмірів смартфону»).

Ставши Президентом, В. Зеленський жодних інших документів, окремо присвячених антикорупційній тематиці, не ухвалював. Однак, протягом 2019 та на початку 2020 років в цьому і не було гострої потреби, адже новобраний Президент діяв рішуче та намагався виконати взяті на себе політичні зобов'язання, принаймні про це свідчать результати його роботи в цей період.

В цей період ухвалено низку важливих рішень, які прямо чи опосередковано пов'язані із антикорупційною сферою:

- забезпечено перезапуск НАЗК за участі міжнародної комісії експертів з обрання Голови НАЗК (Закон України від 2 жовтня 2019 р. №140-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції»);
- запущено роботу ВАКС;
- НАБУ законом надано повноваження самостійно здійснювати негласні слідчі дії;

---

[1] https://bit.ly/3ApOYu0
[2] https://bit.ly/3znNJtZ
[3] https://bit.ly/2XxRaAT

- відновлено кримінальну відповідальність за незаконне збагачення;
- посилено захист викривачів;
- ініційовано проведення судової та земельної реформ тощо.

Аналогічна ситуація спостерігалася і на рівні Кабінету Міністрів цього періоду. Так у новообраному Парламенті за підтримки партії «Слуга народу» Президенту В. Зеленському вдалося домогтися призначення 29 серпня 2019 року лояльного до нього Уряду на чолі із О. Гончаруком, який діяв «у фарватері» політики Президента. Попри те, що сама Програма Уряду не містила окремого плану антикорупційних заходів, Уряд О. Гончарука підтримував усі антикорупційні ініціативи Президента.

Програма Уряду, схвалена постановою ВР від 4 жовтня 2019 р. №188-IX[1], розраховувалась на п'ять років і була сформована за дещо незвичним для таких документів принципом – за напрямами діяльності підконтрольних центральних органів виконавчої влади із визначенням тієї чи іншої «Цілі», яку планується досягти, а не у сферах, в яких реалізовуватимуться ті чи інші заходи.

Загалом у Програмі слова «корупція» та «корупційні ризики» згадується 16 разів у чотирьох із 78 «Цілей» Програми Уряду. Зокрема планувалося:

- завершити створення вільної від корупції Державної митної служби з не менше, ніж 50% нових людей на посадах керівників окремих структурних підрозділів центрального апарату та територіальних органів (Ціль 6.3.);
- провести приватизацію державної власності, яка дасть змогу передати сотні суб'єктів господарювання державного сектору ефективним власникам, які створять нові робочі місця та ліквідують корупцію (Ціль 7.4.);
- забезпечити громадян та бізнес доступними нотаріальними послугами, у тому числі за допомогою електронної системи нотаріату, а також запровадити можливість проведення окремих реєстраційних дій без втручання людини, що передбачатиме нульові корупційні ризики та миттєвий сервіс (Ціль 12.1.);
- суттєво зменшити ризики корупції та прояви корупційних явищ в силах оборони; посилити систему управління силами оборони, спрямованої на підвищення рівня доброчесності (Ціль 15.5.).

Попри формальну відсутність окремого розділу щодо реалізації антикорупційної політики, головна сила цього документу крилася у кумулятивному ефекті передбачених у ньому заходів (звичайно, за умови їх успішної реалізації), що неодмінно позитивно би відобразилося і на рівні корупції в Україні.

Уряд О. Гончарука не встиг реалізувати навіть третини із усіх заявлених у своїй Програмі заходів. Втім, зі звіту про стан її виконання за 2019 рік[2], підготовленого незадовго до його відставки 4 березня 2020 року[3] (підтриманої В. Зеленським, очевидно, з політичних мотивів), відомо про початок реалізації низки цікавих ініціатив з опосередкованим антикорупційним ефектом:

- розроблено стратегію щодо кадрового оновлення Держмитслужби;
- проведено два «дерегуляційних» засідання Уряду – прийнято 40 нормативно-правових актів, скасовано близько 100 неактуальних чи економічно недоцільних нормативних актів Уряду, що сприяє покращенню бізнес-клімату, зниженню адміністративного тиску та розвитку підприємництва;
- забезпечено зниження податкового тиску на бізнес у вигляді пайового внеску, який створював додаткове фіскальне навантаження на замовників будівництва і призводив до існування корупційних схем;
- створено однакові умови доступу всіх перевізників до замовлення цієї послуги та усунуто будь-які корупційні складові завдяки цифровізації процесу попереднього замовлення бланків дозволів на міжнародні перевезення вантажів;
- запроваджено низку нових електронних ресурсів надання послуг: комплексна послуга «єМалятко» – спрямована на отримання 10 послуг, пов'язаних з народженням дитини за одною

[1] https://bit.ly/3tQ0LPO
[2] https://bit.ly/39kmc28
[3] https://bit.ly/3tUApfr

заявою; електронний кабінет забудовника, через який громадяни можуть отримати 9 онлайн-послуг у будівельній сфері, які покривають 85% усього будівництва в Україні (https://e-dabi.gov.ua); транспортний портал електронних послуг, на якому доступно 2 онлайн-послуги отримання дозволів на перевезення та 6 онлайн-послуг з ліцензування автоперевезень (https://e-transport.gov.ua); електронний кабінет водія (8 напрямків отримання інформації та послуг для водіїв) тощо.

Попри перші очевидні успіхи, з початком 2020 року у політиці Президента В. Зеленського відбулися кардинальні зміни, які торкнулися не лише Уряду, а й ключових для антикорупційної політики інституцій.

5 березня 2020 року (на наступний день після відправлення Уряду у відставку) ВР звільнила Генерального прокурора р. Рябошапку, після чого швидко звільнилися і його заступники. Саме із цією командою пов'язувалась ініційована вперше за роки незалежності реальна реформа та очищення органів прокуратури від недоброчесних прокурорів. Із діями ж призначеної на його місце І. Венедиктової пов'язують звільнення за «власним бажанням» у жовтні 2020 року керівника САП Н. Холодницького[1] та тиск на НАБУ шляхом безпідставної (на порушення закону щодо підслідності) передачі декількох резонансних проваджень до СБУ. Крім того, за підтримки Президента відбулися звільнення керівників податкової (С. Верланова) та митної (М. Нефьодова) служб, які розпочали реформи у своїх органах і мали гарну репутацію серед західних партнерів України.

Сам же Президент В. Зеленський за цей період відзначився декількома скандалами із невчасним декларуванням своїх доходів[2] і видатків[3].

Логічним продовженням описаних подій виглядає і діяльність наступного Уряду (Д. Шмигаля), призначеного (під неформальним контролем В. Зеленського) 4 березня 2020 року. Цей Уряд лише частково продовжив реалізацію ініціатив, розпочатих своїми попередниками, однак загалом демонстрував безініціативну роботу, про що свідчать як Програма діяльності Кабінету Міністрів, так і його досягнення.

Повернувшись до більш традиційного підходу викладення інформації про плани своєї роботи (за сферами), Уряд серед довгострокових пріоритетів визначив і напрямок антикорупційної політики, який однак зводився лише до чотирьох завдань:

- створення передумов для унеможливлення корупції – завдяки переходу на новітні технології взаємодії громадян, бізнесу та влади;
- запровадження політики нульової толерантності до корупції: арешт без застави, конфіскація майна, довічна заборона обіймати державні посади;
- запровадження найжорсткіших покарань за корупцію та розкрадання у сфері безпеки і оборони;
- розроблення та подання до ВР засад антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія).

Завдяки їх реалізації Уряд (невідомо у який спосіб) планував отримати такі результати та показники, зокрема: отримання Україною щонайменше 60 балів за показником «Індекс сприйняття корупції» (Corruption Perceptions Index, CPI) (у 2019 році – 30 балів); зменшення розміру збитків держави від корупційних вчинків щонайменше удвічі.

На момент написання цього Звіту минуло вісімнадцять місяців з початку роботи оновленого Кабінету Міністрів, однак жодного із проголошених результатів не досягнуто навіть частково.

Антикорупційна стратегія, яка знаходиться на розгляді Парламенту з 21 вересня 2020 року[4], попри неодноразові заклики громадськості та публічні заяви підтримки стратегії з боку Президента та тодішнього першого заступника Голови ВР р. Стефанчука, в цілому так і не ухвалена, а отже і Державна антикорупційна програма, яку повинен прийняти Уряд для її реалізації, не розроблена.

Мета отримати 60 балів за показником «Індекс сприйняття корупції» (Corruption Perceptions Index, CPI) поки що виглядає недосяжною. Як засвідчили дані оприлюдненого «Індексу сприйняття корупції» за 2020 рік, Україна за рік покращила свій показник лише на 3 бали (з 30 до 33 балів).

---

[1] https://bit.ly/3hODkkX
[2] https://bit.ly/39zch93
[3] https://bit.ly/3zrVKxU
[4] https://bit.ly/3Aohe03

Це відбулося завдяки запуску ВАКС та перезапуску НАЗК. Попри певний прогрес Україна досі має гірші показники сприйняття корупції, ніж майже всі її країни-сусідки та посідає 129 місце в рейтингу. Натомість Молдова має 34 бали, Білорусь – 47, Угорщина, Румунія та Словаччина – від 44 до 49, а Польща – 59 балів. В CPI 2020 Україна ділить 117 місце з іншими країнами, які теж набрали 33 бали: Єгипет, африканська Есватіні (Свазіленд), Непал, Сьєрра-Леоне та Замбія[1]. Жодних підстав для зменшення цього показника порівняно із 2020 роком, тим більше удвічі, немає.

Причина таких результатів криється не лише у відверто слабкій Програмі Уряду, а і у відсутності чіткого зв'язку між визначеними у ній завданнями та затвердженими Урядом Планами пріоритетних дій на 2020 та 2021 роки.

Так, План на 2020 рік хоча б частково відповідав завданням Програми Уряду, адже містив щонайменше чотири заходи, пов'язані із ними:

- забезпечення переведення публічних послуг в електронну форму (йдеться про розбудову Єдиного державного веб-порталу електронних послуг «Портал Дія» – 50 електронних послуг доступні / 10 електронних послуг надаються в автоматичному режимі / 7 цифрових документів доступні в мобільному додатку Єдиного державного веб-порталу електронних послуг «Портал Дія»);
- розроблення та подання Кабінетові Міністрів України законопроекту про засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія);
- розроблення та подання Кабінетові Міністрів України Державної програми з реалізації засад антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія);
- імплементація нового законодавства про незаконне збагачення та конфіскацію незаконних активів.

Своєю чергою План на 2021 рік[2] в частині антикорупційної політики містить лише один такий захід – розроблення та подання Кабінетові Міністрів України Державної програми з реалізації засад антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія).

Всі ж інші заходи, передбачені у обох Планах, хоч і не викликають критики по-суті, скоріше є переліком заходів поточної діяльності НАЗК та АРМА, до того ж їх обсяг зменшується.

Таблиця 1. Урядові пріоритети в частині антикорупційної політики

ПЛАН пріоритетних дій Уряду на 2020 рік	**ПЛАН пріоритетних дій Уряду на 2021 рік**
НАЗК: • Проведення дослідження щодо встановлення загальних показників і причин корупції в Україні, вивчення досвіду зіткнення з проявами корупції та сприйняття населенням і представлення його Кабінетові Міністрів • Удосконалення обслуговування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, шляхом забезпечення його адміністрування безпосередньо НАЗК • Підвищення ефективності повних перевірок декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування • Підготовка роз'яснень щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів	НАЗК: • Збільшення кількості повних перевірок декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування • Налагодження системної роботи із проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд ВР та КМ • Удосконалення системи контролю за дотриманням законодавства щодо фінансування політичних партій та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їх статутної діяльності шляхом впровадження електронної системи подання та оприлюднення звітності політичних партій

1 https://bit.ly/3tRNnum
2 https://bit.ly/2XA8pBW

• Налагодження системної роботи з проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд ВР та КМ • Впровадження електронної системи подання та оприлюднення звітності політичних партій, яка замінить паперову форму фінансової звітності політичних партій на електронну • Удосконалення системи контролю за фінансуванням політичних партій • Розроблення та подання Кабінетові Міністрів законопроекту щодо процедури притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (спрощення вручення протоколів про правопорушення, визначення НАЗК як учасника процесу, розгляд окремих категорій справ ВАКС тощо)	• Розроблення та подання Кабінетові Міністрів законопроекту щодо процедури притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (спрощення вручення протоколів про правопорушення, визначення НАЗК як учасника процесу, розгляд окремих категорій справ ВАКС тощо)
АРМА: • Розроблення та подання Кабінетові Міністрів законопроекту щодо поширення з 2020 року повноважень АРМА на активи, вартість яких є меншою за 200 розмірів мінімальної заробітної плати, а також на ті, що підлягають стягненню за цивільними позовами фізичних та юридичних осіб, та на забезпечення зберігання речових доказів у кримінальних провадженнях • Розроблення та подання Кабінетові Міністрів проекту постанови щодо врегулювання питання набуття переможцями електронних торгів права власності на реалізовані арештовані активи	АРМА: • Удосконалення законодавства в частині недопущення застосування власниками активів або пов'язаними з ними третіми особами інструментів забезпечення позову в адміністративному, цивільному або господарському процесах • Впровадження єдиного обліку арешту, конфіскації та управління активами

Що стосується зв'язку між Планами та очікуваними результатами і показниками Програми Уряду, то його можна побачити, хіба що взявши на озброєння загальну доктрину детермінізму – тобто всеосяжної причинності та пов'язаності усіх процесів у світі як таких.

На сьогодні Уряд Д. Шмигаля продовжує свою роботу, однак схоже, що він не має достатньої політичної волі на активне продовження антикорупційної реформи. Підтвердженням цьому стали, зокрема, нещодавні проблеми у сфері корпоративного управління, коли, як стверджує Голова НАЗК О. Новіков, всупереч вимогам статті 26 Закону України «Про запобігання корупції» на посаду НАК «Нафтогаз України» був призначений Ю. Вітренко, який ймовірно порушив «правила пантуфляжу». Сам же Уряд при цьому не перевіряв цієї обставини, ухваливши сумнівне рішення[1].

Усе викладене наводить на два простих спостереження:

по-перше, наявність політичної волі керівництва будь-якої країни, в тому числі і в Україні, в антикорупційній сфері здатна призводити до позитивних результатів, навіть за відсутності програмних документів;

по-друге, в умовах відсутності політичної волі, наявність програмних документів у антикорупційній сфері стає єдиною формальною гарантією виконання політичних обіцянок або принаймні фактором стримування від вчинення дій у зворотному від реформ напрямку чи згортання розпочатих реформ.

[1] https://bit.ly/3Cv9rOq

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Передвиборча Програма кандидата на пост Президента – В. Зеленського не є глибоким документом, однак відповідає головним запитам громадських антикорупційних організацій, висловленим у 2019 році, та відображає ключові проблеми у сфері антикорупційної політики, частина з яких продовжує бути актуальною і наприкінці 2021 року, тобто на третій календарний рік перебування В. Зеленського на посаді Президента.

2. Програма діяльності Кабінету Міністрів 2019 року, затверджена постановою ВР від 4 жовтня 2019 року №188-IX (формально на сьогодні все ще чинна, була розрахована на п'ять років, реалізація її не завершена), є якісним програмним документом, який у цілому правильно визначає значну частину тих заходів (напрямків), які мали б бути реалізовані у перспективі. Проте, більшість із них не має чіткого фокусу на антикорупційній політиці, а отже її реалізація мала би скоріше загальний позитивний вплив на ключові сфери державного управління.

3. Програма діяльності Кабінету Міністрів 2020 року є середнім за якістю документом, який хоч і містить окремий розділ щодо антикорупційної політики, однак є занадто абстрактним для того, щоб можна було забезпечити моніторинг та контроль за станом його реалізації. Програма не враховує існуючу ситуацію в антикорупційній сфері, не визначає чітких механізмів реалізації завдань, які, своєю чергою, не кореспондують із визначеними у ній же результатами та показниками.

4. Плани пріоритетних дій Уряду на 2020 та 2021 роки лише частково узгоджуються з антикорупційними положеннями Програми діяльності на 2020 рік цього ж Уряду, сформульовані у ній заходи є загалом правильними, проте здебільшого відображають поточні активності лише двох органів антикорупційної інфраструктури – НАЗК та АРМА.

5. В умовах відсутності нової Антикорупційної стратегії жоден із перелічених вище документів не є програмним тією мірою, щоб суттєво підвищити ефективність функціонування всієї системи запобігання та протидії корупції.

6. У найкоротші терміни ВР необхідно ухвалити Антикорупційну стратегію на новий період часу.

7. Невідкладно після ухвалення Антикорупційної стратегії, НАЗК та Уряду слід розробити та прийняти нову Державну антикорупційну програму з її реалізації.

8. У майбутньому, під час розробки антикорупційних положень нової Програми діяльності Уряду, слід виходити з положень чинних на той час Антикорупційної стратегії і Державної програми з її реалізації.

9. Під час підготовки щорічних планів пріоритетних дій Уряду слід брати до уваги той факт, що вони мають бути спрямовані на реалізацію пріоритетів (у т.ч. антикорупційних), визначених в Антикорупційній стратегії та Державній антикорупційній програмі.

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

Аналогічний підрозділ Альтернативного звіту за попередній період завершувався прогнозом, що:

- в середині 2019 року програми більшості політичних партій, які наразі мають найбільшу підтримку в суспільстві (а отже й пройдуть у наступний склад Парламенту), будуть докорінним чином змінені (в тому числі у питаннях запобігання корупції), адже партії готуватимуться до чергових парламентських виборів;

- у жовтні 2019 року скоріше за все відбудеться суттєва зміна політичної кон'юнктури Парламенту (як за кількісним, так і за суб'єктним складом);

- наприкінці 2019 року має набрати чинності нова коаліційна угода[1].

[1] Альтернативний звіт стор. 30. https://bit.ly/3lz3nOe

Окреслений сценарій розвитку подій реалізувався, хоча і не повністю. Причиною такої ситуації стала карколомна перемога слідом за В. Зеленським на виборах Президента (про яку вже йшлося у попередньому підрозділі), афілійованої із ним партії «Слуга народу», яка за результатами дострокових виборів до Парламенту посіла перше місце, отримавши 254 мандати. Окрім неї до ВР також пройшли кандидати від інших чотирьох партій «Опозиційна платформа – За життя» (43 мандати), «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» (26 мандатів), «Європейська солідарність» (25 мандатів) та «Голос» (20 мандатів).

З шести парламентських фракцій попереднього VIII скликання в Раді залишилися тільки дві: «Батьківщина» Ю. Тимошенко і «Європейська солідарність» П. Порошенка, яка після поразки її лідера на виборах Президента змінила назву. Таким чином, вже вдруге виникла унікальна ситуація, не передбачена основним Законом, коли одна політична партія, що пройшла до Парламенту, має більшість голосів і формально не виникає обов'язку «шукати» цю більшість для ухвалення рішень, єднаючись із іншими політичними силами та утворюючи коаліцію депутатських фракцій у ВР.

За таких умов весь фокус цього дослідження з об'єктивних причин зміщується у бік розгляду передвиборчих програм політичних партій, адже монобільшість, яка утворилась за результатами виборів, не вимагає укладення Коаліційної угоди.

Враховуючи лідерські позиції партії «Слуга народу», доцільно почати із передвиборчої програми[1] саме цієї партії, тим більше, що передвиборча кампанія Президента В. Зеленського (який, як зазначалось вище, спирається на підтримку цієї політичної сили), відзначалася проактивною, в тому числі антикорупційною риторикою, породжуючи очікування на низку системних антикорупційних заходів у відповідних програмних документах.

Однак повною мірою такі очікування не справдилися, адже ані програма Президента[2], ані програма партії не відзначаються деталізованістю. Навіть поверховий аналіз дозволяє дійти висновків, що обидва документа – це скоріше набір політичних гасел та точкових ініціатив без системного зв'язку між собою.

Так, **програма партії «Слуга народу»,** як і програма Президента, наголошує на:

- запровадженні онлайн-формату надання державних послуг, відкритості діяльності влади, автоматизації публічних процесів онлайн (неконкретність програмного завдання не дозволяє чітко оцінити ступінь його виконання, однак виглядає, що процес цифровізації адміністративних послуг має позитивну динаміку);
- підтримці та забезпеченні незалежності новостворених антикорупційних органів і ВАКС для ефективного виконання їхніх завдань (не забезпечується належним чином[3]);
- обов'язковості конфіскації майна корупціонерів (декларативний пункт програми, є виключним повноваженням судів);
- грошовій винагороді для громадян за виявлення корупції (реалізовано шляхом прийняття відповідного закону).

Крім того, у програмі партії окремо йдеться про:

- радикальне очищення та перезавантаження прокуратури (не завершено, за оцінками громадських організацій відбувається нівелювання позитивних результатів першого етапу реформи[4]);
- позбавлення СБУ, ГП та Нацполіції непритаманних їм функцій ущемлення бізнесу (заходів не вжито).

Звичайно, що належна реалізація і цих ініціатив здатна позитивно вплинути на конкретні правовідносини, однак такий підхід вкотре демонструє низький рівень політичної культури виборців, який вміло використовують політики в Україні, обираючи спрощені форми донесення своїх політичних цілей без будь-яких ризиків для себе в разі їх недосягнення.

Схожий за формою та змістом підхід застосовано і головним політичним опонентом партії

---

[1] https://bit.ly/3hJpKiH
[2] https://bit.ly/39kzEmu
[3] https://bit.ly/3nMqc3G
[4] https://bit.ly/3zp6a1a

монобільшості, партією П. Порошенка – «Європейська солідарність». Остання не лише окреслила в окремому підрозділі Програми свої політичні наміри щодо боротьби із корупцією, а й коротко відзвітувала про досягнення за попередній політичний цикл. Це виглядає дивно, якщо брати до уваги той факт, що як її лідер, так окремі депутати цієї політичної сили неодноразово потрапляли у корупційні скандали[1] або гальмували антикорупційну реформу в Україні на різних її етапах (про що вже писалося у попередньому Альтернативному звіті), в тому числі перешкоджаючи реалізації ініціатив, про які партія звітує нині у Програмі, як про свої досягнення.

На рівні ж політичних декларацій бачення партії «Європейська солідарність» щодо боротьби із корупцією майже не змінилося і значною мірою відтворює передвиборчу програму 2015 року[2], коли партія іще носила назву «Блок Петра Порошенка Солідарність».

Отже, відповідно до підрозділу 3.2. Боротьба із корупцією **Програми партії «Європейська солідарність»:**

- основою викорінення корупції має стати загальна нетерпимість суспільства до будь-яких виявів корупції;

- подолання корупції можливе за умови прозорості та публічності органів влади, спрощення дозвільних процедур, максимального надання послуг електронними засобами зв'язку, максимального обмеження можливостей для чиновників будь-якого рівня втручатися у виробничу діяльність суб'єктів господарювання, гідної оплати праці чиновників та невідворотності покарань за корупційні діяння;

- доходи та витрати чиновників мають бути публічними. Майно, походження якого особа, уповноважена на здійснення функцій держави або ОМС, не може пояснити, підлягає конфіскації на користь держави;

- впровадження моніторингу діяльності чиновників є елементом постійного контролю над ними. Такий моніторинг відбуватиметься шляхом зовнішнього аудиту органів влади та існування процедури перевірки на доброчесність усіх чиновників;

- створена в Україні система спеціально уповноважених антикорупційних органів має розпочати повноцінну, ефективну роботу після повного перезапуску судової та правоохоронної системи.

Жодних значимих заходів з боку партії задля реалізації вищезазначених заходів не вживалося.

Дещо неочікуваним виглядає підхід двох інших політичних конкурентів «Слуги народу» – партій: «Опозиційна платформа – За життя» та «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», які продемонстрували повне ігнорування питання боротьби із корупцією, не включивши до своїх передвиборчих програм відповідних розділів.

Звичайно, що в якості антикорупційних заходів можна розглядати, до прикладу, таке вже традиційне для більшості політиків гасло як: «посилення кримінальної відповідальності за скоєння корупційних злочинів посадовцями», яке міститься у програмі партії «Опозиційна платформа – За життя»[3], або ж обіцянку «зменшення адміністративного тиску та скасування 37 податків і зборів», що наведена у програмі «Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина»[4], однак навряд чи такий підхід є допустимим під кутом зору рівності та об'єктивності оцінки програмних документів інших парламентських партій.

Нарешті, найбільшу кількість антикорупційних заходів передбачено у **Програмі партії «Голос»**[5], яка є найменшою парламентською партією. Зокрема, у розділі, що має назву «Корупція означатиме тюрму», йдеться про:

- захист ВАКС від будь-якого політичного впливу й тиску;

- посилення повноважень НАБУ з проведення розслідувань та перезавантаження через прозорий конкурс із залученням міжнародних експертів САП та НАЗК;

- відновлення кримінальної відповідальності за незаконне збагачення високопосадовців;

---

[1] https://bit.ly/3koHgdY https://bit.ly/3lE7GYB
[2] https://bit.ly/39lwZsQ
[3] https://bit.ly/3lBIqCs
[4] https://bit.ly/3Cq7jHV
[5] https://bit.ly/3AtYyMo

- запровадження простої й ефективної процедури цивільної конфіскації;
- скасування права на заставу при вчиненні корупційних злочинів;
- забезпечення невідворотності покарання для замовників і організаторів терору проти активістів, які викривають корупцію;
- вдосконалення електронної системи публічних закупівель ProZorro.

Крім того, у інших розділах програми наголошується на необхідності:

- перезавантаження системи добору та нагляду за суддями;
- забезпечення незалежності від олігархів Антимонопольного комітету і посилення законодавчих основ його роботи;
- запровадження на стратегічних державних підприємствах сучасних стандартів управління;
- створення чесного та прозорого земельного ринку;
- позбавлення повноважень у сфері розслідування економічних злочинів СБУ, Нацполіції та інших силових структур;
- викорінення академічної недоброчесності (зокрема плагіату) по всій системі освіти;
- запровадження системи виборів за відкритими списками;
- повернення громадського контролю за закупівлями в оборонному секторі техніки та озброєнь тощо.

Як і більшість програм інших партій, представлений партією «Голос» документ не містить опису конкретних кроків чи заходів, якими планувалось досягати проголошених цілей, втім депутати фракції «Голос» протягом звітного періоду щонайменше підтримували усі антикорупційні ініціативи, в тому числі монобільшості. Головною ж проблемою цієї політичної сили в контексті реалізації своєї програми очевидно є незначна кількість її депутатів та низка внутрішніх криз, які вона пережила протягом 2020–2021 років. Спочатку її лави полишив лідер партії С. Вакарчук[1], а потім скандал між новообраною лідеркою К. Рудик та групою найбільш прогресивних депутатів, в тому числі колишніх представників антикорупційних громадських організацій, призвів до розколу в середині фракції[2].

Завершуючи огляд передвиборчих програм парламентських партій, загалом доводиться констатувати, що за 30 років незалежності в Україні так і не сформувався достатній рівень політичної культури, що негативно позначається на такого роду документах, які переважно розглядаються як формальність з боку політичних партій та виборців. Останні сприяють подальшій маргіналізації цього важливого інструменту демократичного суспільства, не приділяючи уваги ані формі, ані змісту програм політичних партій.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Практично жодна з парламентських партій не використовує системного підходу при формулюванні своїх програмних документів загалом і антикорупційних заходів у них зокрема та не висвітлює механізми їх реалізації.

2. Під час формування/оновлення програмних антикорупційних пріоритетів партіям слід виходити з поточної ситуації з корупцією в країні, міжнародних зобов'язань України в антикорупційній сфері та рекомендацій, наданих їй міжнародними інституціями.

3. Відсутність Коаліційної угоди та Антикорупційної стратегії негативно позначились на визначеності антикорупційних ініціатив та відповідно зобов'язань щодо їх виконання з боку парламентських політичних партій.

4. Необхідно невідкладно ухвалити Антикорупційну стратегію та забезпечити прийняття та виконання Державної програми з її реалізації.

---

[1] https://bit.ly/3zusCq4
[2] https://bit.ly/3ArnzYq

1.1.3. Відповідність дій ключових носіїв політичної волі (Президента України, Кабінету Міністрів України, коаліції депутатських фракцій, інших політичних сил) задекларованим у програмних документах

(В. Чумак)

Великий нереалізований запит на боротьбу з корупцією існує в Україні протягом останніх семи років. Війна на Сході України та високий рівень корупції серед публічних посадових осіб породжують у громадян відчуття несправедливості та відсутності безпеки.

Українські виборці визначили корупцію однією з трьох основних проблем України. Найбільшу загрозу становить велика політична корупція – так вважає понад 90% українців. Відповідальність за боротьбу з корупцією українці покладають передусім на Президента України (63%) та ВР (42%), 80% переконані, що основною причиною корупції є відсутність адекватного покарання за неї[1].

На наш погляд, активність щодо протидії корупції щільно прив'язана в країні до виборчих циклів. Напередодні виборів президента чи парламенту більшість політичних сил актуалізує в своїх програмних документах тези щодо «активізації та посилення боротьби із корупцією».

Якщо спочатку джерелом політичної волі є обіцянки політиків виборцям, то приблизно після першої третини виборчого циклу таким джерелом, але вже суттєво зменшеної політичної волі, стають механізми прив'язування таких обіцянок до фінансової допомоги або інших важливих кроків з боку міжнародних партнерів. Тобто, якщо спочатку антикорупційна політика «їде» на внутрішніх позитивних стимулах – зробимо, якщо проголосуєте, то потім – «повзе» на зовнішніх та негативних – не отримаєте фінансової допомоги, якщо не зробите.

На початку нової каденції президента та парламенту відкривається чергове вікно можливостей для країни та лобістів антикорупційних змін, якими є громадськість та міжнародні організації, до швидких законодавчих змін в антикорупційній політиці.

Так було, зокрема, і в 2014 році, коли протягом півріччя напередодні виборів до нового парламенту та після виборів Президента України Порошенко П.О., коли швидко вдалося прийняти базові антикорупційні закони.

Але вже навіть після прийняття в жовтні 2014 року законів щодо запобігання корупції та діяльності НАБУ і САП їх часткова реалізація відбулася тільки наприкінці 2015 – на початку 2016 років під тиском не/отримання угоди про візову лібералізацію з ЄС. Повноцінна ж їх імплементація в частині діяльності САП і ВАКС взагалі затягнулася до 2019 року через скандали навколо проведення конкурсів на зайняття посад в цих органах.

Новий такий цикл розпочався в 2019 році, коли перед виборами президента, а згодом і парламенту, політичні сили задекларували свої обіцянки виборцям формувати і реалізовувати нову антикорупційну політику. Напередодні виборчого циклу формування головних завдань антикорупційної політики активно просували організації громадянського суспільства, представники яких висунули Антикорупційний порядок денний для нового президенту та парламенту, що передбачав:

- обрання нового керівника САП через прозорий та чесний конкурс;
- забезпечення повного перезапуску НАЗК та невтручання в його діяльність;
- забезпечення та інституційне посилення НАБУ, а також убезпечення його від постійних спроб знищення з боку політичної еліти;
- звуження повноважень СБУ до контррозвідувальних стандартів НАТО і обмеження її втручання в бізнес; ліквідація головного управління СБУ по боротьбі з корупцією;
- відновлення покарання за незаконне збагачення;
- затвердження нової Антикорупційної стратегії.

Під час виборчих перегонів на виборах Президента України в 2019 році цей порядок денний підтримали вісім кандидатів в президенти, в тому числі і майбутній Президента України Володимир Зеленський.

---

[1] https://dif.org.ua/uploads/pdf/6343688805c078ceeea4aa6.97852084.pdf

На дострокових виборах до ВР у вересні 2019 року цей порядок денний підтримали п'ять партій із шести, які сформували фракції у ВР, за винятком відверто проросійської політичної партії «Опозиційний блок за життя».

Під час парламентських виборів політична партія «Слуга Народу», на яку спирається Президент України, спромоглася добитися переконливої перемоги на виборах, отримавши понад 43 відсотка голосів виборців, що дало їй змогу самостійно сформувати монобільшість у ВР і, відповідно, Уряд.

Завдяки тому, що у складі президентської команди у той час перебували люди, які були ідейними натхненниками та провайдерами антикорупційної політики в Україні в попередні часи (зокрема р. Рябошапка[1] і О. Данилюк[2]), програма майбутнього Президента України була лаконічною, але повністю підтримувала вимоги організацій громадянського суспільства.

Із програми Президента України:

«Не вкради!» – основна заповідь у боротьбі з корупцією.

Нульова толерантність до корупції на всіх рівнях. Підозрюваний у корупції не вийде під заставу. Засуджений за корупцію отримає конфіскацію майна і довічну заборону обіймати державні посади. Викривач корупції перебуватиме під захистом держави та отримуватиме матеріальне заохочення. Я сам не крав і нікому не дозволю!

Новостворюваним антикорупційним органам і Вищому антикорупційному суду – максимальну державну підтримку для ефективного виконання їхніх завдань.

Чесні посадовці отримають гарантовані гідні заробітні плати, відкриті конкурси на посади, високий соціальний статус і державне страхування.

Моя ціль – повна відкритість діяльності влади, автоматизація публічних процесів онлайн, зведення всього функціоналу держави до розмірів смартфону.

Мета: не брати, не давати, а хто не зрозумів – саджати!

Програма політичної партії «Слуга Народу» стала основою програми діяльності більшості у ВР, а її розділ щодо антикорупційної політики містив чіткі зобов'язання щодо прийняття певних законодавчих актів.

Із програми політичної партії «Слуга Народу»:

Знищення системної корупції.

Переведемо максимально можливу кількість державних послуг в онлайн.

Здійснимо радикальне очищення та перезавантаження прокуратури.

Забезпечимо реальну незалежність антикорупційних органів, неефективні чи скомпрометовані органи – перезапустимо.

Впровадимо обов'язкову конфіскацію майна корупціонерів.

Запровадимо систему грошової винагороди для громадян за виявлення корупції.

Позбавимо СБУ, ГПУ та Нацполіцію непритаманних їм функцій ущемлення бізнесу.

Крім того, в першому розділі програми, яка називалася «Очищена, оновлена та відповідальна влада» представники «нових облич», як їх стали називати громадяни, взяли на себе обов'язок відновити відповідальність за незаконне збагачення, що було скасоване рішенням Конституційного Суду України від 26 лютого 2019 р.[3]

Проте, ця програма по суті замінила собою частину Угоди про створення коаліції у ВР та програму діяльності КМ з 2019 по теперішній час. Офіс Президента свідомо не рекомендує більшості у складі єдиної фракції СН затверджувати програму діяльності Уряду, яка б давала йому можливість імунітету від звільнення протягом одного року. Це робиться задля того, аби в будь-який час можна було б змінити і Прем'єр-міністра, і будь-якого члена Уряду, і весь Уряд загалом.

З початку жовтня 2019 року центр прийняття всього спектру політичних рішень влади, починаючи з питань внесення законодавчих ініціатив, прийняття чи зміни законів, всіх кадрових рішень, що знаходилися у віданні різних органів влади, перемістився до Офісу Президента України.

Тому питання наявності чи відсутності «політичної волі» при виробленні та реалізації

---

[1] Руслан Рябошапка – генеральний прокурор України з вересня 2019 р. по березень 2020 р.

[2] Олександр Данилюк – секретар РНБО України з вересня 2019 р. по лютий 2020 р.

[3] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-19#Text

антикорупційної політики України доцільно розглядати через призму рішень та ініціатив саме Президента України, а діяльність парламентської більшості та Уряду сприймати як інструменти їх втілення.

Перша сесія ВР IX скликання стала таким собі «ренесансом» антикорупційної політики після дворічної стагнації 2017–2018 років.

За дуже короткий час внесені Президентом та проголосовані ВР IX скликання закони дали можливість розблокувати діяльність новоствореного ВАКС, перезапустити роботу НАЗК, оголосити новий конкурс на зайняття посади його керівника, повернули кримінальну відповідальність за незаконне збагачення, ввести нову процедуру цивільної конфіскації необґрунтованих активів публічних службовців, посилили захист викривачів корупції та усунули деякі обмеження для проведення ефективного досудового розслідування кримінальних правопорушень.

Таким чином, були вирішені болючі питання у сфері запобігання та протидії корупції.

Найбільш позитивним виявився «перезапуск» НАЗК, який дозволив сформувати якісно новий і прогресивний склад його керівництва, запустити процеси реальної перевірки декларацій високопосадовців, виявити в багатьох з них недостовірні відомості в електронних деклараціях, почати виявляти й унеможливити факти конфлікту інтересів у діяльності публічних політичних осіб та посадовців, запустивши процеси реального контролю за фінансуванням політичних партій і виборчих кампаній.

Після позитивної антикорупційної хвилі осені 2020 року політична воля здійснювати антикорупційні кроки пішла на спад. Свідченням цього є доля інших ініціатив громадянського порядку денного. Хоча восени і розпочався рух щодо імплементації інших пунктів, по них вже не було швидких рішень, які б могли бути прийняті. І реформа СБУ, і вибори керівника САП – гарні приклади, які демонструють поступове згасання політичної волі.

Ще один яскравий приклад цього – історія прийняття Антикорупційної стратегії.

На початку 2020 року НАЗК розробило та передало на розгляд Уряду нову Антикорупційну стратегію на 2020–2024 роки для подальшого її подання до ВР з метою прийняття як закону, і уряд схвалив її 16 вересня 2020 року[1].

5 листопада 2020 року ВР ухвалила за основу законопроєкт №4135 «Про засади державної антикорупційної політики на 2020–2024 роки (Антикорупційна стратегія)», За таке рішення проголосували 320 народних депутатів України. Парламентарі також підтримали доопрацювання законопроекту в скорочені строки – протягом одного тижня. Але станом на початок вересня 2021 р. законопроект № 4135 все ще не був розглянутий ВР у другому читанні. До проекту закону подано 504 поправки і, як зазначають у міжнародній організації TI-Ukraine «Велика частина з цих правок стосується розділу 3.1 Антикорупційної стратегії «Справедливий суд, прокуратура та поліція». Подекуди вони суперечать міжнародним зобов'язанням України та віддаляють нас від справжньої судової реформи»[2].

Саме Антикорупційна стратегія на 2021–2024 роки повинна була стати документом, що визначив би напрямки розвитку антикорупційної політики. Таке затягування з його прийняттям говорить про небажання великої частини законотворців створювати механізми та інструменти для реальної боротьби з корупцією.

Результат аналізу наявності чи відсутності «політичної волі» у діяльності влади був би неповним без короткого аналізу кадрової політики щодо ключових посад в органах запобігання та протидії корупції, таких як НАБУ, САП, НАЗК, та використання судової гілки влади для нівелювання здобутків в антикорупційній політиці в цілому.

Кадрова політика як інструмент «політичної волі»

Питання щодо зміни керівництва та кадрової політики в правоохоронних та антикорупційних органа було одним з головних на порядку денному діючого Президента України В. Зеленського.

---

[1] https://www.kmu.gov.ua/news/kabinet-ministriv-shvaliv-proekt-antikorupcijnoyi-strategiyi-na-2020-2024-roki-rozroblenij-nazk

[2] https://ti-ukraine.org/news/yak-zakonotvortsi-planuyut-zminyty-antykoruptsijnu-strategiyu/

На початку каденції у Президента України існує чи не єдине кадрове призначення, яке суттєво впливає на реалізацію антикорупційної політики і яке не потребує проведення конкурсу, оскільки є суто політичним. Це призначення Генерального прокурора.

29 серпня 2019 року ВР за поданням Президента України призначила Генеральним прокурором Руслана Рябошапку, який у минулому тривалий час працював у структурах Міністерства юстиції України, обіймав посаду заступника Міністра юстиції України, був членом Національного агентства з питань запобігання корупції та є одним з авторів новітнього антикорупційного законодавства.

Це призначення мало результатом надання йому широкого «мандату» по реформуванню прокуратури та органів кримінальної юстиції в цілому, для чого ВР прийняла відповідні зміни до закону про прокуратуру.

Протягом перших 6 місяців антикорупційного «ренесансу» і в прокуратурі відбулися безпрецедентні зміни, в першу чергу в питаннях очищення кадрів. Внаслідок проведення атестації з генеральної прокуратури було звільнено більше 700 прокурорів, у тому числі велика частина – внаслідок обґрунтованих сумнівів в їх доброчесності.

Активізувалася робота НАБУ та САП, були поновлені матеріали кримінальних проваджень стосовно високопосадовців та деяких українських олігархів. Це так звані справи щодо Приватбанку Ігоря Коломойського та справа «Роттердам+» із закупівлі вугілля на підприємства Ріната Ахметова.

Був проведений чесний і прозорий конкурс на заміщення керівництва НАЗК.

В березні 2020 року за ініціативою народних депутатів від політичної партії «Слуга Народу» Максима Бужанського, Олександра Дубінського, Ольги Василевської-Смаглюк, яких пов'язують з олігархом Ігорем Коломойським, та за мовчазної згоди Президента України В. Зеленського Руслан Рябошапка був звільнений. Сам Рябошапка вказав на політичну зацікавленість у відставці »певних олігархів і їх підручних»: «Вони побачили, що нічого «вирішити» в цій прокуратурі вони не можуть, вони бачать, що вони нічого не можуть «вирішити» в НАБУ».[1]

Саме цю подію разом із звільненням «уряду реформаторів» Олексія Гончарука визначають, як кінець нового «ренесансу» в антикорупційні політиці і згортанню активності в її розробці та реалізації.

За словами керівника аналітичного центру «Нова Європа» Альони Гетьманчук, яка досліджує питання міжнародної політики, «у США дедалі популярнішою стає думка, що Зеленський як реформатор «закінчився» у березні 2020-го, коли звільнив уряд «реформаторів»[2].

Як вже відзначалось вище, «перезапуск» НАЗК, який відбувся в кінці 2019 – на початку 2020 рр., повністю змінив його керівний склад та порядок його діяльності. Це дало і дає по сьогодні в основному позитивні результати.[3]

Не так складалися стосунки нової влади з керівником САП Назаром Холодницьким та Директором НАБУ Артемом Ситником.

САП

Зміна керівника САП була однією з вимог представників організацій громадянського суспільства. Головний прокурор САП був призначений терміном на 5 років у грудні 2015 року. Його звинувачували у передачі інформації про обшуки та інші процесуальні дії фігурантам антикорупційних розслідувань та в інших дисциплінарних порушеннях.

Сам Назар Холодницький такі звинувачення відкидав. У липні 2018 року комісія прокурорів визнала обґрунтованими скарги щодо порушень Холодницького, але відмовилась його звільняти – йому винесли догану.

У Холодницького також був конфлікт із чинним генпрокурором Іриною Венедіктовою: у травні вона навіть записала[4] відеозвернення, де звинуватила керівництво і прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури у неналежному виконанні службових обов'язків.

---

[1] https://www.pravda.com.ua/articles/2020/03/5/7242667/

[2] https://www.eurointegration.com.ua/articles/2021/09/2/7127332/

[3] Більш детально про це див. У розділі Звіту.

[4] https://www.gp.gov.ua/ua/news?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=273572

Врешті-решт Назар Холодницький звільнився за власним бажанням в серпні 2020 року, не добувши три місяці до закінчення строку власних повноважень.

22 січня 2021 року був оголошений конкурс на зайняття посади Заступника генерального прокурора – керівника САП та його заступника, який станом на початок вересня 2021 р. не завершено.

На думку Романа Куйбіда, Нони Цоцорії, Драго Коса та Томаса А. Файрстоуна – представників ради прокурорів у комісії, які були призначені до конкурсної комісії за пропозицією міжнародних партнерів, є спроби вплинути на результати конкурсу і у зв'язку з цим вони не виключають свого виходу з комісії[1].

На думку Голови правління Центру протидії корупції Віталія Шабуніна, закінченню конкурсу заважає те, що Офіс Президента України явно не влаштовує лідер рейтингу – детектив НАБУ Олександр Клименко, який керував слідством щодо Олега Татарова, заступника керівника Офісу Президента України, який підозрюється НАБУ у скоєнні корупційних правопорушень.[2]

НАБУ

Директором НАБУ Артем Ситник призначений указом Президента України Петра Порошенка 16 квітня 2015 року після проведення відкритого конкурсу.

НАБУ стало головним правоохоронним органом з протидії високопосадовій корупції. Відповідно до КПК України, до його підслідності віднесені корупційні злочини, які вчиняються топ-політиками та високопосадовцями всіх гілок влади, та злочини, де обсяг корупційних оборудок сягає більше мільйона грн.

З 2017 року по теперішній час в провадженні НАБУ знаходяться сотні кримінальних антикорупційних проваджень, фігурантами яких були як депутати, судді, прокурори тощо.[3]

Така діяльність викликала і продовжує викликати шалений опір більшості політичного класу в Україні, тому що НАБУ виявилось і залишається органом, який зумів встояти перед політичними впливами з боку президентів, урядів та українських олігархів.

Заміна Артема Ситника на більш лояльного до влади керівника НАБУ у будь-який спосіб стала майже змаганням для представників української влади.

В травні 2020 року група з 51-го народного депутата України на чолі зі згадуваними вже вище представниками правлячої партії Олександром Дубінським та Максимом Бужанським, подали до КСУ подання щодо відповідності Конституції (конституційності) Указу Президента Порошенко П.О. про призначення Артема Ситника директором НАБУ.

У рекордно короткий термін, 28 серпня того ж року, Конституційний суд оприлюднив рішення, яким визнав неконституційним указ про призначення Артема Ситника директором Національного антикорупційного бюро України. Згідно з рішенням КСУ, указ президента втратив чинність. Водночас рішення «не поширюється на правовідносини, які виникли внаслідок здійснення посадових обов'язків» Ситника.[4]

На думку багатьох експертів, КСУ порушив свою власну практику щодо не розгляду ним нормативно-правових актів індивідуального характеру (призначення та звільнення на державні посади), дія яких вичерпується моментом призначення.

НАБУ оприлюднило заяву, в якій назвало політично вмотивованим рішення Конституційного суду України про неконституційність призначення Артема Ситника директором НАБУ.[5]

---

1 https://www.eurointegration.com.ua/news/2021/08/30/7127185/
2 https://blogs.pravda.com.ua/authors/shabunin/6107e4cc68713/
3 Оф.сайт НАБУ https://nabu.gov.ua
4 https://ccu.gov.ua/novyna/pryznachennya-artema-sytnyka-dyrektorom-nabu-vyznano-nekonstytuciynym
5 https://www.facebook.com/nabu.gov.ua/photos/a.1640620372850309/2741692772743058/?type=3

Судові рішення

Серйозних ударів по антикорупційній політиці та антикорупційній інфраструктурі держави завдали декілька рішень КСУ.

5 червня 2019 року за скаргою «Запорізького заводу феросплавів» Конституційний Суд України позбавив НАБУ права через суд анулювати незаконні угоди, які захищали організаторів корупційних схем і, фактично, узаконив можливості розкрадання коштів державних підприємств через закупівлі товарів, робіт та послуг за завищеними цінами.

Право подавати позови про визнання угод недійсними, яким НАБУ наділено профільним законом від початку заснування, було ефективним інструментом припинення дії корупційних схем на державних підприємствах. За чотири роки роботи суди задовольнили 35 позовів НАБУ, анулювавши 97 правочинів. Відповідні рішення набули законної сили, що створило підґрунтя для повернення державі понад 6 млрд грн[1].

Раніше, в лютому того ж року КСУ визнав неконституційною статтю 368-2 КК щодо незаконного збагачення. Відтак, мільйонні статки, отримані з джерел, законність яких не доведена, в Україні більше не вважалися карним злочином. НАБУ і САП змушені були закрити повністю 27 кримінальних проваджень і 38 проваджень в частині ст. 368-2 КК. Загальна суму статків, законність походження яких досліджували детективи НАБУ у цих справах, становила понад 500 млн грн.

Найбільш руйнівним для всієї антикорупційної політики виявилося прийняте КСУ за поданням 47 народних депутатів рішення №13-р/2020 щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», КК.

Конституційний суд України визнав неконституційною ст. 366-1 КК України, яка передбачала покарання за декларування недостовірної інформації, а також низку положень Закону «Про запобігання корупції». Зокрема, КСУ скасував повноваження НАЗК щодо здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, здійснення контролю та перевірки декларацій суб'єктів декларування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя суб'єктів декларування, право НАЗК складати протоколи про адміністративні порушення, визнав неконституційними низку статей зазначеного Закону.

Таке рішення було піддано жорсткій критиці як з етичної, так і з правової точки зору. Зокрема, суд в своєму рішенні вийшов за межі конституційного подання, крім рішення приймалось в умовах реального конфлікту інтересів, при цьому щодо п'ятьох суддів, що голосували, проводились перевірки щодо наявності в їх електронних деклараціях неправдивих відомостей.

Станом на 27 жовтня 2020 року в роботі НАБУ перебувало 110 кримінальних проваджень, в межах яких детективи досліджували близько 180 фактів умисного внесення посадовцями недостовірних відомостей до е-декларацій. 7 особам, серед яких троє колишніх народних депутатів, вже було повідомлено про підозру, 34 справи скеровані до суду. Через рішення КСУ всі ці справи були закриті. Відтак, посадовці, викриті у злочинній недоброчесності, уникли відповідальності.

Таке рішення КСУ викликало негативну реакцію і з боку міжнародних партнерів України. Жорсткою реакція була офіційних осіб Євросоюзу[2] і навіть представників Венеційської комісії.

4 грудня 2020 року ВР прийняла «компромісний закон», що відновлював покарання за недостовірне декларування, але санкції за це було значно м'якшими за попередню редакцію і не передбачали позбавлення волі.

27 січня 2021 р. Президент України В. Зеленський вніс до ВР законопроект 4651 про відновлення покарання за брехню в деклараціях, який передбачав покарання у вигляді позбавлення волі. Рада прийняла його в другому читанні 3 червня, але знову ж таки ж із «вдосконаленнями», що давали можливість уникнути покарання. 15 червня 2021 р. Президент України повернув його у парламент із своїми пропозиціями, після чого закон у прийнятній редакції нарешті було прийнято 29 червня і

---

[1] https://ti-ukraine.org/news/rishennya-ksu-shhodo-sumnivnyh-ugod-yak-vyjty-u-konstruktyv/.

[2] https://www.dw.com/uk/rishennia-ksu-shchodo-antykoruptsiinykh-zakoniv-nebezpeka-vtraty-bezvizu-z-yes/a-55444396

16 липня підписано Президентом України. Його прийняттю передували широка кампанія підтримки з боку громадянського сектору та міжнародних партнерів і підтримка з боку Венеційської комісії.[1]

Рішення КСУ від 27 жовтня 2020 року є показовим в тому сенсі, що воно визначило «межі норми», за які політики не можуть переступати.

Хоча політична воля у президента та фракції політичної партії «Слуга Народу» у парламенті загалом згасала протягом 2020 року, зухвалість та розмах рішення КСУ, яке понівечило антикорупційну інфраструктуру, змусили і внутрішніх, і зовнішніх акторів стати на захист цієї інфраструктури та змусили Президент України та правлячу партію проявити політичну волю.

Це засвідчує, що за нормальних умов у правлячої зараз партії політична воля щодо антикорупційної реформи зникає, але волі понівечити антикорупційну структуру повністю ще немає

НАЗК та система декларування таку «точку неповернення» пройшли. Зараз ключовими питання стають статус та відбір майбутнього Директора НАБУ; також під питанням статус ВАКС.

Міжнародні зобов'язання

Питання стійкості та незалежності антикорупційної інфраструктури, протидії та запобігання корупції є частиною міжнародних зобов'язань України. Вони прописані в угодах з МВФ, ЄС та США.

Найбільш в концентрованому вигляді на сьогодні їх можна визначити у Спільній заяві щодо стратегічного партнерства України та США, підписаної Президентом України В. Зеленським та Президентом США Д. Байденом 1 вересня 2021 року у Вашингтоні.

В її розділі ІІ «ДЕМОКРАТІЯ, ПРАВОСУДДЯ ТА ПРАВА ЛЮДИНИ» визначається: »Україну та Сполучені Штати пов'язують загальнолюдські цінності, що об'єднують вільні народи світу: демократія, права людини, верховенство права. Ми також визнаємо, що дотримання цих цінностей всередині країни є важливим для захисту та просування їх по всьому світу. Попри агресію Росії, що триває, Україна досягла прогресу у впровадженні всебічних демократичних реформ та забезпеченні прав людини. За підтримки США Україна реалізовує реформаторський порядок денний для перетворення країни відповідно до європейських та євроатлантичних принципів і практик».

Щодо реформування судової системи та боротьби з корупцією вказано: «Спираючись на ухвалення законодавства про реформу судової системи, Україна планує реформувати свій судовий сектор відповідно до найкращих міжнародних практик.

Водночас Україна має намір розбудовувати успішно створену незалежну антикорупційну інфраструктуру для реалізації життєво важливих ініціатив, які захищають незалежність та покращують ефективність цих інституцій у викоріненні корупції та притягненні до відповідальності корумпованих осіб.

Ці кроки включають негайне обрання нового Спеціалізованого антикорупційного прокурора відповідно до найкращих міжнародних практик та ухвалення законодавства для захисту повноважень Директора Національного антикорупційного бюро України, а також забезпечення прозорого та надійного процесу відбору наступника. Допомога та дорадчі програми з боку Сполучених Штатів підтримують ці стратегічні ініціативи реформ»[2].

Реалізація достатньо жорстких зобов'язань, взятих на себе у перемовинах із ключовим стратегічним партнером, стане дієвим маркером щодо наявності політичної волі Президента України та правлячої партії.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Словник політологічних тлумачень пропонує розглядати політичну волю (political will), як «здатність суб'єктів політики (особистості, соціальної групи, партії тощо) проявляти наполегливість у виборі мотивів до дії, до досягнення поставленої мети. З огляду на різноманіття політичних

[1] https://www.eurointegration.com.ua/articles/2020/12/10/7117469/

[2] https://www.president.gov.ua/news/spilna-zayava-shodo-strategichnogo-partnerstva-ukrayini-ta-s-70485

ситуацій, які вимагають швидкої вольової регуляції, політична воля є неодноразовою реакцією на виклик часу, а постійним імпульсом, стимулятором до дії. Ефективність вольових дій, їхній характер залежать від організованості, єдності, психологічних установок і стійкості суб'єкта, наявності сильних лідерів, здатних правильно орієнтуватися в політичних ситуаціях»[1].

Можна стверджувати, що «політична воля» Президента України, Уряду та парламентської більшості, що залучені до процесу прийняття політичних рішень у сфері вироблення та реалізації антикорупційної політики, має ознаки перманентності та хаотичності дій, відсутності чітких стратегічних цілей та руху до них.

2. Політичний клас України в цілому не влаштовують суворі обмеження, які встановлює антикорупційне законодавство по відношенню до публічних політичних осіб та державних службовців.

3. Можна стверджувати, що реалізація антикорупційної політики і далі буде продовжуватися в умовах жорсткого протистояння та саботажу з боку політичних та професійних груп, антикорупційні обмеження яких будуть зачіпати їхні особисті інтереси.

4. Деякі пункти передвиборних програм і Президента і парламенту цілком або частково виконані, а інші перебувають в процесі виконання. Внесені Президентом та проголосовані ВР IX скликання закони дали можливість розблокувати діяльність новоствореного ВАКС, перезапустити роботу НАЗК, оголосити новий конкурс на зайняття посади його керівника, повернути кримінальну відповідальність за незаконне збагачення, ввести нову процедуру цивільної конфіскації необґрунтованих активів публічних службовців, посилити захист викривачів корупції та усунути деякі обмеження для проведення ефективного досудового розслідування кримінальних правопорушень. Проте, залишається заблокованим конкурс на зайняття посади очільника САП та в процесі реалізації перебуває реформа СБУ.

5. Президенту, Уряду, парламентській більшості необхідно, відповідно до взятих на себе зобов'язань під час виборчої кампанії, а також перед міжнародними партнерами продовжувати виконання програм в частині реалізації антикорупційної політики. В першу чергу прийняти Антикорупційну стратегію, призначити нового керівника САП, прийняти в цілому закон про СБУ, який би унеможливлював тиск на бізнес та розслідування СБУ корупційних злочинів.

6. Громадянському суспільству: враховуючи, що реалізація антикорупційної політики відбувається синхронно з виборчими циклами, вже сьогодні висувати ініціативи та створювати навколо них коаліції для формування і просування порядку денного для наступного парламенту та президента.

7. Міжнародним партнерам слід враховувати, що хоча Український уряд заявляє про відсутність необхідності тримати його на «гачку реформ»[2] для просування в бік Європейської та Євроатлантичної інтеграції, саме такий гачок та формула «більше – за більше» не дає можливості українському політичному класу ухилятися від реалізації реформ, а детальна експертиза та чіткі, конкретні критерії успішності реформ від міжнародних партнерів – саме те, чого потребує українське суспільство.

1.2. АНТИКОРУПЦІЙНА СТРАТЕГІЯ ТА ПРОГРАМА/ПЛАН ДІЙ *(А. Марчук)*

Хоча значення Антикорупційної стратегії та програми з її реалізації часто недооцінюється, наявність таких програмних документів є важливою, щоб політичні зобов'язання із запобігання та протидії корупції (див. підрозділ 1.1 цього звіту) перетворювались на конкретні дії. Такі програмні документи дозволяють забезпечити координованість антикорупційних заходів, їх комплексність та збалансованість, пріоритезацію та належний розподіл ресурсів. Заінтересовані сторони мали би змогу враховувати цілі та пріоритети політики при плануванні своєї діяльності, а громадськість отримала би змогу здійснювати контроль за впровадженням антикорупційних реформ та виконанням політичних зобов'язань щодо запобігання корупції. Враховуючи істотність проблеми корупції

[1] http://politics.ellib.org.ua/encyclopedia-term-284.html
[2] https://news.liga.net/ua/politics/news/kuleba-es-ne-nujno-derjat-ukrainu-na-kryuchke-reform-a-chestno-govorit-o-perspektivah

в України, значне посилення якості державного врядування є неможливим без всеохоплюючої ефективної політики із запобігання та протидії корупції.

Схвалення Антикорупційної стратегії має забезпечити належне втілення ст. 5 Конвенції ООН проти корупції, згідно з якою кожна Держава-учасниця «розробляє й здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії корупції (…)». У національному законодавстві це міжнародне зобов'язання знайшло своє відображення у вимогах, встановлених Законом «Про запобігання корупції», щодо розробки, затвердження та реалізації засад державної антикорупційної політики (Антикорупційної стратегії)[1].

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

Станом на серпень 2021 р., в Україні не схвалено актуальної версії Антикорупційної стратегії. Попередня Антикорупційна стратегія була затверджена у жовтні 2014 р. та розрахована на 2014-2017 рр. У 2017-2019 рр. напрацьовано декілька проектів Антикорупційної стратегії, але жоден із них не був ухвалений.

Останній проект Антикорупційної стратегії розроблений НАЗК у лютому-червні 2020 р., обговорений та доопрацьований у червні-вересні 2020 р., схвалений Урядом у вересні 2020 р. і тоді ж направлений на розгляд ВР. Відповідний законопроект прийнятий ВР у першому читанні у листопаді 2020 р., а розгляд законопроекту до другого читання головний комітет завершив ще у березні 2021 р.

На необхідності ухвалення цього документу наголошував Президент Зеленський[2]. У липні 2021 р. Перший Віце-спікер ВР Стефанчук зазначав, що схвалення Антикорупційної стратегії у другому читанні очікується восени цього року[3]. Якнайшвидше прийняття проекту Антикорупційної стратегії підтримало громадянське суспільство[4]. Підтримку цьому законопроекту та готовність сприяти у реалізації Антикорупційної стратегії висловили також дипломатичні представництва ЄС і США[5].

1.2.2. Відповідність антикорупційної стратегії усталеним стандартам щодо структури і змісту

Оскільки наразі Антикорупційну стратегію не затверджено, то нами надається оцінка відповідності усталеним стандартам проекту Антикорупційної стратегії на 2021-2025 рр., підготовленого до другого читання у ВР. Критерії оцінки визначені на основі релевантних міжнародних стандартів та найкращих практик, вказаних у публікаціях UNODC[6], OECD[7], SIGMA[8], RAI SEE[9].

---

[1] Автор цього розділу був долучений до підготовки та коментування проекту Антикорупційної стратегії, про який йдеться у цьому розділі, та супровідних документів до нього, на різних етапах його підготовки та розгляду.

[2] В Україні має бути якнайшвидше затверджена Антикорупційна стратегія на 2020-2024 роки – Президент на Zero Corruption Conference 2021 (Офіційне інтернет-представництво Президента України, 2021): https://bit.ly/3ByX7MZ.

[3] Наживо | Стефанчук, Малюська та Стефанішина: Порядок денний співпраці України та ЄС. 07.07.2021 (Youtube, "in time Ukraine"; 2021): https://bit.ly/3gQRRMK.

[4] Громадські організації закликають Парламент якнайшвидше ухвалити Антикорупційну стратегію 2021–2025 (РПР, 2021): https://bit.ly/3zx919u.

[5] Публікація на Твітер-сторінці Представництва ЄС в Україні від 01.07.2021 р.: https://bit.ly/3DCNv5I.

[6] Technical Guide to the UNCAC (UNODC, 2009): https://bit.ly/3gju3Oc; National Anti-Corruption Strategies. A Practical Guide for Development and Implementation (UNODC, 2015): https://bit.ly/3t24RUs.

[7] Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 5th Round of Monitoring. Pilot Performance Indicators (OECD, 2021): https://bit.ly/3kH6FyA; Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia. Progress and Challenges, 2016-2019 (OECD, 2020): https://bit.ly/3mLxGmX.

[8] Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: Guidance for SIGMA partners (SIGMA, 2018): https://bit.ly/3mLon6J.

[9] Monitoring and Evaluation of the Implementation of National Anti-corruption Strategies and Action Plans (RAI SEE, 2015): https://bit.ly/3gOS7ff.

Політика, яка ґрунтується на доказах

Антикорупційна політика не зможе бути ефективною та дієвою, якщо вона не ґрунтується на повних, достовірних та об'єктивних кількісних й якісних даних щодо поточного стану корупції, динаміки змін, результативності раніше впроваджених антикорупційних заходів.

Проект Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки, в цілому, підготовлений з урахуванням відповідних наявних доказів. Про це свідчить наявність у ньому короткого огляду стану корупції в Україні та результативності реалізації попередньої Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки. Більш детальний аналіз релевантних даних міститься у пояснювальній записці до проекту Антикорупційної стратегії[1]. У ній наведено огляд поточного стану корупції (гострота проблеми, корупційний досвід населення та бізнесу, його динаміка, сприйняття рівня корупції населенням, бізнесом та експертами у різних секторах), аналіз статистичних показників щодо притягнення до відповідальності за корупцію, аналіз стану виконання попередньої Антикорупційної стратегії та досягнення індикаторів її ефективності, аналіз міжнародних зобов'язань України у сфері антикорупційної політики.

На позитивну оцінку заслуговує те, що при підготовці проекту Антикорупційної стратегії використовувалось широке коло наявних даних. Втім, однією з ключових проблем у сфері антикорупційної політики залишається недостатність повних, достовірних й об'єктивних кількісних та якісних даних, потрібних для цілей формування політики. Так, якість статистичних відомостей є досить низькою, і велика кількість показників, що були би релевантними для формування політики, відсутня (див. підрозділ 3.4 цього звіту). Брак результатів щорічних соціологічних досліджень за однією й тією ж методикою також дещо обмежив можливості для аналізу динаміки стану корупції.

Бракувало й інформації про конкретні корупційні ризики у багатьох секторах, хоч політики щодо доброчесності мають націлюватись на усунення конкретних ризиків[2]. Хоча першочерговим джерелом інформації тут мали би бути результати оцінки корупційних ризиків, проведеної державними органами, якість таких оцінок в цілому була низькою (див. пункт 2.3.2 цього звіту), а «прогалину» у відомостях вдалось заповнити завдяки відомостям від інших заінтересованих сторін, що ідентифікували ключові корупційні ризики. Наприклад, при підготовці проекту Антикорупційної стратегії широко використовувались аналітичні звіти, дослідження, рекомендації неурядових організацій.

Таким чином, одним з пріоритетів надалі має стати збір якісних та кількісних даних, релевантних для формування антикорупційної політики, і заслуговують на підтримку вже зроблені кроки НАЗК у цьому напрямі.

Участь заінтересованих сторін у підготовці проекту Антикорупційної стратегії

Проект Антикорупційної стратегії на 2020-2024 рр. оприлюднено на офіційному веб-сайті НАЗК 23.06.2020 р.[3], публічні обговорення проекту тривали до 10 липня. З огляду на наведену НАЗК кількість отриманих висновків до проекту, кількість пропозицій та зауважень, час для надання «зворотнього зв'язку» у заінтересованих сторін був достатнім.

Публічні обговорення проекту Антикорупційної стратегії відбувалися онлайн, за різними тематичними розділами. У кожному з обговорень брали участь представники НАЗК, неурядових організацій, в деяких випадках – також і експерти проектів міжнародної технічної допомоги. Надалі до таких публічних обговорень спікерами можуть бути запрошені представники інших державних органів та приватного сектору.

---

[1] Проект Закону про засади державної антикорупційної політики на 2020-2024 роки (р.№4135 від 21.09.2020 р.) (ВР, 2020): https://bit.ly/3411RvA.

[2] OECD Public Integrity Handbook (OECD, 2020): https://bit.ly/3Dz1r0w; ст. 46

[3] НАЗК публікує проект Антикорупційної стратегії: долучайтеся до обговорення документу (НАЗК, 2020): https://bit.ly/3kFjJV2.

Проект Антикорупційної стратегії був обговорений на публічному заході ВРП[1] та під час публічного заходу, організованого громадською коаліцією РПР[2].

За результатами проведених консультацій НАЗК оприлюднило відповідний звіт та вперше надало обґрунтовані відповіді щодо врахування чи причин неврахування усіх отриманих коментарів та пропозицій до проекту Антикорупційної стратегії[3]. Запроваджена НАЗК практика заслуговує на схвалення та має слугувати прикладом для інших державних органів (див. підрозділ 2.1 цього звіту).

Незвичним у процесі консультацій було те, що з відкритою критикою запропонованих у проекті заходів із забезпечення доброчесності судової влади виступила Вища рада правосуддя[4], суддівські асоціації[5]. У відповідь НАЗК підготувало належно обґрунтовану позицію щодо безпідставності критики ВРП[6], а запропоновані НАЗК заходи підтримали представники громадськості.

Загалом, участь заінтересованих сторін при підготовці проекту Антикорупційної стратегії була забезпечена на належному рівні, що сприяло посиленню довіри до процесу розробки документу та врахуванню позиції стейкхолдерів.

Визначення цілей та пріоритетних сфер

Загальна концепція проекту Антикорупційної стратегії полягає у зосередженні зусиль на двох напрямах антикорупційної політики: усунення корупційних ризиків у конкретних секторах та подальший інституційний розвиток системи запобігання та протидії корупції. Цей підхід є амбітним, заслуговує на підтримку і є релевантним для України, як свідчать дослідження, у т.ч. одне з останніх досліджень Chatham House[7].

У проекті Антикорупційної стратегії приділяється увага усуненню корупційних ризиків у судовій системі, органах прокуратури та поліції; державному регулюванню економіки (у т.ч. питанням діяльності АМКУ та антимонопольного законодавства); митній та податковій сферах; державному та приватному секторах економіки; будівництві, земельних відносинах та інфраструктурі; секторі оборони; охороні здоров'я, освіті та науці, соціальному захисті.

В усіх цих секторах поширені практики, які суттєво збільшують корупційний досвід населення та спричинюють істотну шкоду суспільству. Вибір цих секторів загалом спирається на результати останнього соціологічного дослідження щодо стану корупції. Втім, таке секторальне охоплення є досить широким і є певні сумніви, чи буде достатньо ресурсів та зусиль заінтересованих сторін для повного втілення запропонованих заходів в усіх секторах.

Що стосується розвитку антикорупційних інститутів, то проект Антикорупційної стратегії охоплює розвиток системи формування та реалізації антикорупційної політики, формування нульової толерантності до корупції, удосконалення інституту конфлікту інтересів та декларування публічних службовців, забезпечення доброчесності політичних партій та виборчого процесу, захист викривачів корупції, притягнення до відповідальності за корупцію (у т.ч. питання діяльності антикорупційних органів та ВАКС, які спеціалізуються на високопосадовій корупції) та протидію легалізації активів, здобутих корупційним шляхом.

Політики мають спрямовуватися на ключові корупційні ризики та проблеми. Загалом, і проект Антикорупційної стратегії, підготовлений НАЗК, і законопроект, підготовлений до другого читання, відповідають цій вимозі. Втім, в окремих випадках істотні корупційні ризики чи проблеми у

---

[1] Відбудеться обговорення проєкту Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки (Вища рада правосуддя, 2020): https://bit.ly/37iMErN.

[2] Антикорупційна стратегія на 2020-2024 роки: Справедливий суд (РПР, 2020): https://bit.ly/3Aa92zS.

3 Порівняльна таблиця до проекту Антикорупційної стратегії на 2020-2024 роки (НАЗК, 2020): https://bit.ly/3mPC8kE.

[4] Рішення Вищої ради правосуддя «Про затвердження попередньої позиції Вищої ради правосуддя щодо проєкту Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки» (Вища рада правосуддя, 2020): https://bit.ly/3gOUxdF.

[5] Напр.: Асоціація розвитку суддівського самоврядування: Питання доброчесності не можуть бути предметом Антикорупційної стратегії (Вища рада правосуддя, 2020): https://bit.ly/3DrFQXA.

[6] Результати опрацювання Національним агентством з питань запобігання корупції Попередньої позиції Вищої ради правосуддя щодо проекту Антикорупційної стратегії на 2020 – 2024 роки (НАЗК, 2020): https://bit.ly/3DCqdfW.

[7] Ukraine's system of crony capitalism. The challenge of dismantling 'systema' (J. Lough, Chatham House; 2021): https://bit.ly/3zAd4Se.

підготовленому проекті залишались поза увагою – напр., спочатку розділ про запобігання корупції в органах прокуратури не мав жодних заходів щодо забезпечення незалежності Генерального прокурора від політичних впливів, тоді як питання незалежності прокурорів є одним з вирішальних для успішної боротьби з корупцією[1]. Лише при підготовці законопроекту до другого читання такий захід був включений до відповідного розділу. Так само у початковому тексті не приділялась увага специфічним питанням у системі запобігання корупції, напр., процедурі моніторингу способу життя чи декларуванням працівників СБУ та інших розвідувальних, контррозвідувальних органів (див. пункт 2.2.2 цього звіту).

Водночас, під час підготовки законопроекту у ВР до другого читання якість документа все ж радше знизилась порівняно з початковим текстом. Процес розгляду законопроєкту піддався серйозному політичному впливу: народні депутати ініціювали більше 500 поправок, більшість з яких спрямовані на нівелювання запропонованих заходів. Головний комітет при підготовці законопроекту до другого читання окремі з таких поправок врахував, причому, як свідчить хід обговорень на засіданнях комітету, керуючись радше політичними міркуваннями, а не експертними аргументами. Наприклад, з тексту були виключені амбітні заходи щодо:

- створення єдиного реєстру банківських рахунків;
- запровадження інституту перевірок на доброчесність;
- підвищення прозорості та звуження дискреції в роботі АМКУ;
- посилення ролі наглядових рад державних компаній відповідно до стандартів ОЕСР;
- забезпечення участі НАЗК у судовому розгляді окремих протоколів про адміністративні правопорушення тощо.

Тривалий час розгляду проекту Антикорупційної стратегії, у тому числі між завершенням його підготовки до другого читання та розглядом на пленарному засіданні ВР, негативно впливає на актуальність та релевантність визначених заходів політики. Наприклад, за цей час з'явились істотні корупційні ризики у сфері публічних закупівель[2], на які було неможливо відреагувати раніше у проекті Антикорупційної стратегії.

Механізми координації, моніторингу та оцінки ефективності реалізації Антикорупційної стратегії; процедури її перегляду

Антикорупційна стратегія має бути втілена відповідно до державної антикорупційної програми з її реалізації (див. далі). Як сам проект Антикорупційної стратегії, так і зміни до Закону «Про запобігання корупції» передбачають, що координацію, моніторинг реалізації та оцінку ефективності Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми з її реалізації здійснює НАЗК у визначеному ним порядку.

Для координації виконання заходів політики при НАЗК має бути створено координаційну робочу групу з питань антикорупційної політики. Якщо спочатку законопроект передбачав, що її склад має визначити НАЗК, то тепер передбачено, що склад такої робочої групи визначатиме КМ, її будуть очолювати за посадами Голова НАЗК та Міністр КМ, а входитимуть до неї лише виконавці заходів політики та народні депутати. Такий підхід не було належно обговорено і подібна модель не дозволить забезпечити участь усіх заінтересованих сторін, у т.ч. приватного сектору, громадянського суспільства та міжнародних партнерів. За такої моделі координаційний орган не здатен буде враховувати широке коло відомостей для моніторингу і подальшої координації політики, використовувати зовнішні оцінки ефективності реалізації політики, що відповідало би найкращим практикам, а виконання його функцій може гальмуватися з міркувань політичної доцільності.

Виконавці заходів політики двічі на рік повинні подавати інформацію про стан виконання таких заходів, а також у межах компетенції – щорічно надавати визначені законом статистичні показники про діяльність із запобігання та протидії корупції. Такі відомості будуть подаватись

---

[1] The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific (OECD, 2021): https://bit.ly/3n3hBJN.

[2] Володимир Зеленський підписав закон про зміни до публічних закупівель (Dozorro, 2021): https://bit.ly/3yAbrTn.

та оприлюднюватись через нову інформаційну систему моніторингу реалізації державної антикорупційної політики, створення якої запропоноване у законопроекті.

В останній рік дії Антикорупційної стратегії НАЗК має підготувати національну доповідь щодо ефективності реалізації державної антикорупційної політики. Спочатку пропонувалося, щоб така доповідь була підготовлена після завершення дії програмного документу та завершення його реалізації, втім, таку пропозицію не підтримали народні депутати.

Що стосується процедур перегляду Антикорупційної стратегії та/або державної антикорупційної програми з її реалізації, то НАЗК має право ініціювати такий перегляд за результатами моніторингу та оцінки ефективності їх виконання. Перед внесенням змін до Антикорупційної стратегії мають бути проведені консультації із НАЗК, а перед внесенням змін до державної антикорупційної програми з її реалізації – громадські обговорення, а також отримане погодження НАЗК.

Фінансування реалізації Антикорупційної стратегії

Проект Антикорупційної стратегії передбачає, що фінансування реалізації заходів відбуватиметься за рахунок коштів державного бюджету та місцевих бюджетів і за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги. Крім того, у законопроекті вказано, що КМ має передбачити видатки на реалізацію Антикорупційної стратегії у законопроектах про Державний бюджет на 2022 та наступні роки її дії. При цьому, видатки на реалізацію заходів політики у 2022 році навряд будуть передбачені, оскільки проект Державного бюджету на 2022 рік має бути подано у вересні, Антикорупційна стратегія не прийнята і не набрала чинності, тому підстав для включення таких видатків фактично немає.

Детальні розрахунки щодо необхідного обсягу видатків для реалізації заходів, вказаних у проекті Антикорупційної стратегії, наразі не наводились.

1.2.3. Наявність та відповідність державної програми з імплементації антикорупційної стратегії усталеним стандартам

За відсутності актуальної затвердженої Антикорупційної стратегії, відсутня також і програма щодо її реалізації.

Водночас, запропоновані законопроектом 4135 законодавчі зміни та проект Антикорупційної стратегії на 2021-2025 рр. передбачають, що державна антикорупційна програма з виконання Антикорупційної стратегії повинна містити, зокрема: номер, найменування та зміст заходу; показники (індикатори) виконання заходу; строки виконання заходу; виконавців заходу; джерела та обсяги фінансових ресурсів, необхідних для виконання заходу. Механізми координації та моніторингу, оцінки ефективності реалізації описані вище.

Загалом, такі вимоги до змісту державної програми є належними і надалі важливо їх дотриматися при підготовці та затвердженні державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії.

1.2.4. Оприлюднення антикорупційної стратегії та програми

Перший проект Антикорупційної стратегії на 2020-2024 рр. оприлюднено на офіційному веб-сайті НАЗК 23.06.2020 р. до початку проведення громадських обговорень і до нього запропоновано надавати пропозиції та коментарі.

Пізніше, у вересні 2020 р. на офіційному веб-сайті НАЗК оприлюднено проект Антикорупційної стратегії, доопрацьований за результатами обговорень та опрацювання наданих пропозицій, пояснювальну записку. Цей же проект подано на розгляд Уряду.

Після схвалення законопроекту КМ та його подання до ВР оприлюднено текст законопроекту, пояснювальну записку до нього та інші супровідні документи на офіційному веб-сайті ВР.

За результатами розгляду законопроекту у головному комітеті до другого читання, також оприлюднено текст законопроекту та порівняльну таблицю за результатами комітетського розгляду.

Після остаточного затвердження (тобто, прийняття в цілому закону, його підписання Головою ВР та Президентом) Антикорупційна стратегія має бути оприлюднена, як будь-який інший закон, на веб-порталі «Законодавство України» та в офіційних друкованих виданнях.

За відсутності затвердженої Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми з її виконання, звіти щодо виконання документів політики не готуються та не оприлюднюються.

Схвалені до другого читання законопроект 4135 та проект Антикорупційної стратегії передбачають оприлюднення стану виконання заходів, передбачених документами політики, в режимі онлайн. До запровадження ІТ-системи такі відомості будуть оприлюднюватись на веб-сайті НАЗК.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Відсутність затвердженої Антикорупційної стратегії та програми щодо її реалізації є одним із чинників, який негативно впливає на прогрес у зниженні рівня корупції в Україні. Такі програмні документи могли би бути певним стимулом для державних органів докладати більших зусиль до проведення реформ, які б поліпшували якість врядування та знижували рівень корупції. Відтак, пріоритетним є прийняття у другому читанні Антикорупційної стратегії. НАЗК продемонструвало в цілому високу якість цього документу та процесу його підготовки. Після цього має відбутися якнайшвидша підготовка та затвердження державної антикорупційної програми з реалізації Антикорупційної стратегії. Процес підготовки цього програмного документу має бути таким само інклюзивним, як і процес підготовки проекту Антикорупційної стратегії у 2020 році.

2. Хоча проект Антикорупційної стратегії і ґрунтується на наявних якісних та кількісних даних щодо стану корупції та врядування, очевидним є брак релевантних даних та показників, які б могли істотно посилити програмні документи. Відтак, для цілей формування та реалізації антикорупційної політики слід посилити спроможність НАЗК та інших державних органів до створення, збору, аналізу якісних та кількісних даних, потрібних для відповідних цілей. Доречним є розширення співпраці НАЗК з іншими заінтересованими сторонами – науковими і дослідницькими установами, громадянським суспільством, донорами з питань проведення кількісних та якісних досліджень стану корупції та стану реалізації й ефективності антикорупційних заходів, які слід враховувати під час формування та реалізації політики. Практика оприлюднення досліджень та звітів, запроваджена НАЗК[1], заслуговує на підтримку.

3. Як свідчить практика реалізації попередніх програмних документів з питань антикорупційної політики, ключовим викликом залишається належна імплементація заходів політики. Проект Антикорупційної стратегії та пов'язані з ним законодавчі зміни посилюють механізми координації, моніторингу, оцінки ефективності реалізації антикорупційної політики. Позитивно слід відзначити намір запровадити ІТ-систему для онлайн-моніторингу стану реалізації заходів політики. Водночас, важливо належно втілити нові механізми на практиці – успіх тут залежатиме значною мірою від дій НАЗК.

4. Декілька законодавчих змін, що були переглянуті головним комітетом при підготовці законопроекту 4135 до розгляду у другому читанні, мають бути або відхилені при голосуванні до другого читання під час пленарного засідання, або пізніше змінені. Необхідно:

- надати право НАЗК вносити приписи у разі неналежного виконання заходів антикорупційної політики та ініціювати притягнення осіб до дисциплінарної відповідальності у таких випадках;
- передбачити для НАЗК можливість оцінювати ефективність заходів політики у рік після завершення дії попередньої Антикорупційної стратегії, а не в останній рік її дії, поки її реалізації триває і ще не завершена;
- переглянути посадовий склад координаційної робочої групи з питань антикорупційної політики та суб'єкта визначення персонального складу, залишивши відповідні повноваження за НАЗК та обов'язково забезпечивши належну інклюзивність такого органу, тобто, дозволивши повноцінне залучення приватного сектору, громадськості, донорів та міжнародних партнерів. В

[1] Дослідження корупції (НАЗК, 2021): https://bit.ly/3gN7WTs.

іншому випадку при формуванні першого складу координаційної робочої групи НАЗК могло би запросити зазначених осіб як спостерігачів з правом дорадчого голосу. Також важливо забезпечити стабільність її функціонування на противагу іншим координаційним органам, які існують здебільшого формально (див. підрозділ 1.6 цього звіту). Діяльність нової координаційної робочої групи має бути відкритою та публічною (слід оприлюднювати заздалегідь проекти порядків денних її засідань, протоколи засідань, прийняті рішення тощо).

5. Під час реалізації заходів Антикорупційної стратегії важливо, щоб виконавці відповідних заходів мали належну підтримку з боку НАЗК, методичне забезпечення, а за потреби навчання. Кожному органу, який є відповідальним виконавцем заходів, доречно визначити «контактну особу» з питань реалізації заходів політики – найкращим варіантом є уповноважені підрозділи (особи) з питань запобігання та виявлення корупції, а за їх відсутності керівник відповідного органу має визначити окрему особу, яка буде уповноважена надавати інформацію про стан реалізації заходів політики відповідним органом.

6. Публічність інформації про стан виконання заходів політики слугуватиме істотним стимулом для органів більш відповідально ставитися до реалізації Антикорупційної стратегії. Відтак, слід якнайшвидше запровадити повноцінне функціонування онлайн-системи моніторингу реалізації Антикорупційної стратегії, забезпечити оприлюднення усіх досліджень, звітів, інформаційних матеріалів, які стосуються стану реалізації заходів політики та їхньої ефективності (у т.ч. тих, що підготовлені іншими заінтересованими сторонами). За можливості доречно забезпечувати проведення альтернативних оцінок стану реалізації та ефективності виконання програмних антикорупційних документів. Такі оцінки мають бути зосереджені більшою мірою на оцінці впливу антикорупційних заходів на стан корупції в Україні.

1.3. ДОСЛІДЖЕННЯ ЩОДО СТАНУ СПРАВ З КОРУПЦІЄЮ *(О. Калітенко)*

1.3.1. Наявність загальнодержавних, регіональних, місцевих досліджень щодо проблеми корупції, звітів за результатами аналізу корупційних ризиків

З початку 2020 року продовжує виходити багато різноманітних подібних досліджень та звітів від різних суб'єктів. Значна їх частина згадується у Національних доповідях НАЗК щодо реалізації засад антикорупційної політики за 2019[1] та 2020[2] роки. При чому, якщо у першій НАЗК дуже коротко описало дослідження, які були наявні, зокрема, на початку 2020 року, то вже у другій (станом на 1 квітня 2021 року) доповіді перелік основних досліджень щодо проблеми корупції (із посиланнями на них, від Європейської Бізнес Асоціації до Українського інституту майбутнього) значно розширився, що слід позитивно відмітити (хоча залишились питання щодо критеріїв, за якими дослідження того чи іншого суб'єкта наводились як приклади).

Проте не всі відповідні звіти або дослідження були згадані НАЗК. Серед них, наприклад, були 100 найбільш поширених на місцевому рівні корупційних схем, які описали у 2020 році громадські організації «Разом проти корупції», «Антикорупційний штаб» спільно з партнерами та залученими експертами й у співпраці із Коаліцією громадських антикорупційних організацій, до складу якої входять 22 організації з регіонів.[3]

Окремо не виділялось і велике комплексне дослідження Трансперенсі Інтернешнл Україна щодо спроможності, управління і взаємодії органів антикорупційної інфраструктури (НАБУ, САП,

---

[1] Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2019 році. С. 24. https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/Proyekt-Natsdopovidi-2019.pdf

[2] Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2020 році. С. 384. s://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/06/NAZK_Nats.dopovid_15_06.pdf

[3] 100 корупційних схем в регіонах України. https://drive.google.com/file/d/1VLKashCO4h5VVMXR7YclovtBBZnPMgwS/view

НАЗК, АРМА, ВАКС), яке охопило період від січня 2015 року до 1 серпня 2020 року.[1] Дослідники проаналізували ресурси, незалежність, прозорість, підзвітність і доброчесність інституцій, і кожен орган антикорупційної інфраструктури отримав оцінку від найнижчого 1 до найвищих 5 балів (ВАКС – 4, НАБУ – 3,6, САП – 3,3, НАЗК – 3,3, АРМА – 3) з відповідними рекомендаціями для підвищення ефективності інституцій. У рецензії на це дослідження зазначено, що «обраний підхід дозволяє фактично вперше достатньо детально, комплексно та всеохопно оцінити як законодавчу основу, так і практику діяльності ключових державних органів, які реалізують повноваження щодо запобігання та протидії корупції, здійснюють правосуддя у відповідних справах, а також взаємодію між такими органами. Попередні подібні дослідження, як правило, стосувались або одного з органів, або ж були значно вужчими за охопленими питаннями діяльності таких органів, або ж мали більші методологічні обмеження чи передбачали застосування менш надійної методології». Роком пізніше НАЗК отримало вже 3,6 бали[2]. Або поза увагою залишились інші дослідження Міждисциплінарного науково-освітнього центру протидії корупції НаУКМА (ACREC)[3] та подальші «ACREC Review» – періодичні видання, головною місією яких є «поєднання академічного та емпіричного компонентів досліджень з метою сприяння розвитку аналітики у сфері (анти-)корупції, яка має стати водночас теоретично ґрунтовною, методологічно підкріпленою та зорієнтованою на досягнення практичних змін у реальному світі.»[4] ACREC продовжив робити дослідження і у 2021 році. Наприклад, нещодавно вийшов звіт щодо аналізу стану виконання вимог законодавства щодо побудови ефективної системи захисту викривачів.[5]

У нашому минулому Альтернативному звіті згадувались плани ініціаторів судового моніторингу у справах НАБУ-САП (Рада громадського контролю НАБУ, Центр політико-правових реформ) здійснювати моніторинг справ НАБУ-САП у ВАКС.[6] Такий моніторинг справді вийшов за результатами вересня 2019 – лютого 2020 року.[7] Моніторинг процесуальної та процедурної роботи ВАКС протягом липня – грудня 2020 року здійснювала і Трансперенсі Інтернешнл Україна.[8] Окремо комунікаційний відділ організації вивчав піврічну динаміку у публічних комунікаціях ВАКС та надавав рекомендації з їх покращення.

Однак регіональних та місцевих досліджень щодо проблеми корупції, порівняно із загальнодержавними, все ще бракує. Корисним було би, наприклад, розширення оцінки технічного (програмного) потенціалу організацій громадянського суспільства на місцях, які зосереджують свою роботу з міськими адміністраціями у сфері антикорупційної діяльності, такої, як захист і моніторинг. У звіті, оприлюдненому у 2019 році, обраних міст для аналізу було лише 5.[9] Проте ця проблема може бути вирішена. Варто нагадати, що ще 3 роки тому міжнародний фонд «Відродження» запустив на освітній платформі Prometheus онлайн-курс «Дослідження корупції: Як це працює?»,[10] який зможе допомогти молодим аналітикам, дослідникам, активістам та всім охочим навчитися писати прикладні дослідження та стратегічні документи, одержати потрібні знання та практичні навички. Ця ініціатива згадується і на вебсторінці нового Офісу розбудови

---

[1] Дослідження спроможності, управління і взаємодії органів антикорупційної інфраструктури України. https://ti-ukraine.org/research/chy-spromozhni-ta-efektyvni-antykoruptsijni-instytutsiyi-doslidzhennya-ti-ukrayina/

[2] Оцінка виконання рекомендацій щодо спроможності та ефективності НАЗК. Режим доступу: https://ti-ukraine.org/research/otsinka-vykonannya-rekomendatsij-shhodo-spromozhnosti-ta-efektyvnosti-nazk-doslidzhennya-ti-ukrayina/

[3] Бібліотека. Наші дослідження та аналітика. https://acrec.org.ua/library/?materials-type=nashi-doslidzhennya

[4] ACREC Review. https://acrec.org.ua/library/?materials-type=acrec-review

[5] Моніторинговий звіт ACREC "Щодо виконання норм Закону України «Про запобігання корупції» в частині захисту викривачів центральними органами виконавчої влади та обласними державними адміністраціями у 2020 році". https://acrec.org.ua/wp-content/uploads/2021/08/research-nazk-v-NN-2.pdf

[6] Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / [О. В. Калітенко, Д. О. Калмиков, І. Б. Коліушко та ін.] ; за заг. ред. М. І. Хавронюка. К., 2019. С. 52. https://old.pravo.org.ua/ua/about/books/ar_2017/

[7] Звіт за результатами моніторингу здійснення правосуддя Вищим антикорупційним судом. https://rgk-nabu.org/uk/diyalnist-rhk/korysni-dokumenty/zvit-za-rezultatami-monitoringu-zdiysnennya-pravosuddya-vishchim-antikoruptsiynim-sudom

[8] Звіт за результатами моніторингу роботи Вищого антикорупційного суду. https://ti-ukraine.org/research/shho-vplyvaye-na-vaks/

[9] Результати дослідження ОГС у п'яти містах: Житомир, Маріуполь, Нікополь, Червоноград і Чернівці. https://euaci.eu/ua/what-we-do/resources/doslidzhennia-ogs

[10] Дослідження корупції: Як це працює? https://courses.prometheus.org.ua/courses/course-v1:IRF+CSHW101+2018_T1/about

доброчесності НАЗК, що заслуговує на підтримку.[1] Також ACREC проводить вже третій літній інтенсив «Як досліджувати корупцію. Аналітика, що впливає на антикорупційну політику»,[2] який цього разу проводився для учасників програми менторської підтримки: Зміцнення спроможностей регіональних / місцевих антикорупційних ГО в Україні. У нагоді майбутнім дослідникам може стати також переклад ACREC основоположних праць щодо теоретичного та концептуального підґрунтя для дослідження корупції.[3]

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

З 29 липня по 4 серпня 2021 року соціологічною службою Центру Разумкова проведено дослідження «Довіра громадян України до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян України». Згідно з ним, НАЗК і НАБУ не довіряють 70% опитаних, САП – 69%, ВАКС – 68%.[4] Такі показники є на 5-7 відсотків нижчими, ніж у такому ж опитуванні Центру Разумкова 3 роки тому, яке згадувалось у минулому Альтернативному звіті.[5] При чому, ці результати є досить сталими, від 65 до 73%, якщо дивитись на опитування з початку 2020 року. Подібні низькі показники довіри спостерігаються і в опитуванні стосовно довіри до судової гілки влади, суддівської незалежності та підзвітності, сприйняття корупції та готовності повідомляти про її прояви, що було проведене Програмою реформування сектору юстиції «Нове правосуддя» Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) 24 лютого – 5 квітня 2021 року:[6] НАБУ зовсім/скоріше не довіряють – 46%, ВАКС – 56%, НАЗК – 57% опитаних громадян. 28% правників (адвокатів та прокурорів) не довіряють ВАКС (27% довіряють), 44% – НАБУ (19% довіряють), 49% – НАЗК (15% довіряють). Опитані судді, натомість, довіряють ВАКС (67%), НАЗК (52%) та НАБУ (49%). Центр протидії корупції, зі свого боку, публікував реєстри провалів САП,[7] НАЗК (до його перезавантаження),[8] та ОАСК[9] із зазначенням, що існування дискредитованого ОАСК – виключна відповідальність президента Володимира Зеленського.

Згідно з опитуванням «Два роки Президента Зеленського: оцінки громадян», проведеним соціологічною групою «Рейтинг» протягом 16-18 травня 2021 року, другий рік президента Зеленського у сфері боротьби з корупцією був оцінений 38% опитаних як жахливий (це найгірший

---

[1] "Цікаво про запобігання корупції у інших". https://prosvita.nazk.gov.ua/category/shcho-treba-znaty-pro-koruptsiyu/tsikavo-pro-zapobigannya-koruptsiyiyi-u-inshyh

[2] Як досліджувати корупцію? Аналітика, що впливає на антикорупційну політику: Літній інтенсив 2020. https://acrec.org.ua/courses/yak-doslidzhuvaty-koruptsiiu-analityka-shcho-vplyvaie-na-antykoruptsiynu-polityku-litniy-intensyv-2020/

[3] Дослідження корупції: теоретичні та концептуальні засади. Антологія. К.: Дух і Літера, 2021. 664 с. https://acrec.org.ua/library/corruption-research-book/

[4] Опитано 2019 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей за вибіркою, що репрезентує доросле населення за основними соціально-демографічними показниками. Теоретична похибка вибірки (без врахування дизайн-ефекту) не перевищує 2,3% з ймовірністю 0,95. Див.: Довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян України (липень-серпень 2021 р.). https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/dovira-do-instytutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-oriientatsii-gromadian-ukrainy

[5] Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / [О. В. Калітенко, Д. О. Калмиков, І. Б. Коліушко та ін.] ; за заг. ред. М. І. Хавронюка. К., 2019. С. 52. https://old.pravo.org.ua/ua/about/books/ar_2017/

[6] Опитування стосовно довіри до судової гілки влади, суддівської незалежності та підзвітності, сприйняття корупції та готовності повідомляти про її прояви. https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2021/07/2021_Surveys_Presentation_Combined_UKR_JUL2021.pdf

[7] Реєстр злитих справ САП. http://sapfails.antac.org.ua/sap

[8] Чорний список НАЗК. http://nazkfails.antac.org.ua/

[9] Гріхи ОАСК. http://oaskfails.antac.org.ua/

показник серед усіх сфер).[1] Цікаво, що у рейтингу головних політичних подій 2020 в Україні на думку громадян рішення Конституційного Суду про скасування антикорупційних законів посіло третю сходинку (після місцевих виборів та карантину через пандемію COVID-19) – соціологічній службі Центру Разумкова його назвали у відкритому питанні 4,5% опитаних.[2] Вбачається, що громадяни хоча і фіксують подібні антикорупційні провали, однак не повністю пов'язують їх з неминучою втратою результативності органів антикорупційної інфраструктури, бо рівень недовіри до них залишається більш-менш незмінним.

Така недовіра корелюється з іншим опитуванням соціологічної групи «Рейтинг», проведеному на замовлення Центру аналізу та соціологічних досліджень Міжнародного республіканського інституту в період з 13 по 21 березня 2021 року. Відповідно до нього, антикорупційну реформу після 2014 року вважають зовсім невдалою 56% опитаних (це найбільший показник, поруч – реформа охорони здоров'я із 47% та судова реформа з 46%), скоріше невдалою – 15%.[3] Це і не дивно, адже корупція у всеукраїнських опитуваннях громадської думки продовжує залишатися на найвищих сходинках у переліку найбільш важливих проблем України. Так, 56,3% респондентів опитування Київського міжнародного інституту соціології, проведеного 24 липня – 1 серпня 2021 року, зараховують її до топ-3 проблем, а 24,6% вважають проблемою №1.[4] Відповідно до дослідження Всеукраїнської мережі доброчесності та комплаєнсу (UNIC) грудня 2019 – березня 2020 року, 84% респондентів відповіли, що корупція та недоброчесна поведінка дуже або дещо поширена в Україні загалом.[5] У звіті загальнонаціонального опитування про громадське залучення, яке провела у грудні 2020 – січні 2021 року програма сприяння громадській активності «Долучайся!»[6], корупцію назвали найважливішим питанням для України на сьогодні (так вважає 47% опитаних). Проте корупція є лише п'ятим за важливістю питанням для самого респондента та його родини (її назвали лише 23%, на першому місці бідність – 48%). Це демонструє відсутність у сприйнятті українців належного причинно-наслідкового зв'язку між корупцією та тими негативними явищами, які вона породжує, що залишає великий потенціал для роботи з формування нульової толерантності до корупції.

---

[1] Аудиторія: населення України віком від 18 років і старші в усіх областях, крім тимчасово окупованих територій Криму та Донбасу. Вибірка репрезентативна за віком, статтю і типом поселення. Метод опитування: CATI (computer-assisted telephone interviews – телефонні інтерв'ю з використанням комп'ютера). На основі випадкової вибірки мобільних телефонних номерів. Вибіркова сукупність: 2500 респондентів. Помилка репрезентативності дослідження з довірчою імовірністю 0,95: не більше 2,0%. Див.: Два роки Президента Зеленського: оцінки громадян. http://ratinggroup.ua/research/ukraine/dva_goda_prezidenta_zelenskogo_ocenki_grazhdan.html

[2] Опитано 2018 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей за вибіркою, що репрезентує доросле населення за основними соціально-демографічними показниками. Теоретична похибка вибірки (без врахування дизайн-ефекту) не перевищує 2,3% з імовірністю 0,95. Див.: Україна-2020: невиправдані очікування, неочікувані виклики. Підсумки року у дзеркалі громадської думки (грудень 2020р.). https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/ukraina2020-nevypravdani-ochikuvannia-neochikuvani-vyklyky-pidsumky-roku-u-dzerkali-gromadskoi-dumky-gruden-2020r

[3] Методологія грунтувалася на особистих інтерв'ю за місцем проживання респондентів із загальним обсягом вибірки 2 400 жителів у віці 18 років і старше. Результати були зважені за регіонами, віком і гендерним розподілом на основі даних Державного комітету статистики України станом на 1 січня 2019 року. Межа похибки при 95-процентному рівні довіри не перевищує 2%. Коефіцієнт досяжності становить 54%. Опитування було проведено за фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID). Див.: Опитування IRI: Суспільно-політичні погляди в Україні. http://ratinggroup.ua/research/ukraine/opros_iri_obschestvenno-politicheskie_nastroeniya_v_ukraine.html

[4] Методом особистого ("face-to-face") інтерв'ю з використанням планшета (CAPI, computer-assisted personal interviews) опитано 2028 респондентів, що мешкають у 105 населених пунктах усіх регіонів України (крім АР Крим) за 3-х ступеневою стохастичною вибіркою з квотним відбором на останньому ступені, що репрезентативна для населення України віком від 18 років. Статистична похибка вибірки (з імовірністю 0,95 і за дизайн–ефекту 1,5) не перевищує: 3,3% для показників близьких до 50%, 2,9% – для показників близьких до 25%, 2,2% – для показників близьких до 12%, 1,5% – для показників близьких до 5%. Див.: Суспільно-політичні настрої населення України. http://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1055&page=1

[5] Опитано компанією Pro-Consulting понад 1000 осіб. Див.: Опитування серед представників громадськості з питань доброчесності бізнесу. . https://www.dropbox.com/s/xrk1prfemwx8kcw/Опитування%20серед%20представників_2020.pdf?dl=0

[6] Розмір вибірки: 2040 жителів України віком 18 років і старше. Метод дослідження: CAPI (особисті інтерв'ю вдома у респондента з використанням планшету). Максимальна теоретична похибка вибірки (не включаючи дизайн-ефект вибірки) не перевищує 2,2% для національної вибірки. Див.: Опитування громадської думки для оцінки змін в обізнаності громадян щодо громадських організацій та їхньої діяльності. https://www.dropbox.com/s/2er2xuxyf3m6syp/Pact%20USAID_Engage_CEP_poll_w8_Dec20-Jan21_slides_Ukr_public.pdf

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

У липні 2021 року вийшла друга редакція міжнародного дослідження, частиною якого було порівняння антикорупційних політик в Україні, Молдові та Грузії,[1] де представник Трансперенсі Інтернешнл Україна був одним з дослідників стану справ з протидією корупції від України. Попереднє дослідження виходило у жовтні 2018 року.[2] Цікаво, що у динаміці оцінка України навіть трохи знизилась – з 10 до 9 балів з максимальних 20 із зазначенням того, що українська боротьба проти корупції не була виграна і зазнала невдачі, із сумнівами щодо політичної волі влади діяти рішуче у цій сфері. Автори зазначили, що протягом 2019 року були надії на те, що нова влада буде більш ефективною у боротьбі з корупцією, однак вже у 2020 році зросли ознаки її недостатнього бажання чи здатності діяти відповідно. Це збігається і з думкою 57 експертів, яких опитував Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва з 15 по 19 грудня 2020 року.[3] Вони теж відзначили, що рівень корупції у 2020 році зріс – з 7,3 балів у 2019 році до 7,7 балів у 2020 (де 1 – дуже низький рівень; 10 – дуже високий рівень).

У 2020 році трапилась ще одна помітна подія. Індекс моніторингу реформ (iMoPe) Вокс Україна на деякий час став від'ємним: -0.8 бала за період з 19 жовтня по 1 листопада з можливих від -5,0 до +5,0. Сумнозвісне рішення Конституційного суду від 27 жовтня 2020 року вперше опустило його до мінусових значень. За свою історію з початку 2015 року індекс був на той час нульовим 6 разів. Так, у 8 зі 146 попередніх раундів були негативні оцінки за окремі напрямки, в тому числі щодо боротьби з корупцією, проте вони врівноважувалися позитивними оцінками за іншими напрямами, й загальна оцінка не падала нижче нуля.[4] «Недовіра до судової системи» вперше випередила «широко розповсюджену корупцію» як перешкоду №1 для іноземних інвестицій в Україну відповідно до щорічного опитування іноземних інвесторів, що проводилось вже вп'яте Європейською Бізнес Асоціацією та інвестиційною компанією Dragon Capital за аналітичної підтримки Центру економічної стратегії 26-30 жовтня 2020 року.[5] Всеукраїнська мережа доброчесності та комплаєнсу (UNIC) також вдруге провела опитування серед підприємств та організацій щодо поширеності корупції в Україні, згідно з яким для 83,8% компаній твердження «Ми утримуємося від неофіційних платежів у своїй діяльності» продовжує бути тією чи іншою мірою правдивим. Найбільш серйозною проблемою для 87,2% респондентів стала політична корупція та корупція в органах влади. Водночас 14,7% респондентів вважають, що повсякденна/побутова корупція є швидше не серйозною або зовсім не серйозною проблемою. Досить або сильно поширеною корупція є, на думку респондентів, в Україні загалом та серед органів влади – 77,2% та 70,9% опитаних так вважають відповідно. Натомість, на думку 53,7% опитаних, у секторі діяльності їх компаній корупція взагалі або майже відсутня. Щодо розповсюдженості корупції в НАБУ, САП, НАЗК більше третини представників бізнесу не змогло скласти своєї думки (варіант відповіді «Важко сказати/Відмова відповідати»).[6]

---

[1] The Struggle for Good Governance in Eastern Europe. Second Edition. P. 235. https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-struggle-for-good-governance-in-eastern-europe

[2] Michael Emerson, Nadejda Hriptievschi, Oleksandr Kalitenko, Tamara Kovziridze and Elena Prohnitchi. Anti-Corruption Policies in Georgia, Moldova and Ukraine. https://3dcftas.eu/publications/the-struggle-for-good-governance-in-ee

[3] Експертне опитування «Політичний квартал: підсумки 2020 року». https://dif.org.ua/article/politichniy-kvartal-pidsumki-2020-roku

[4] Оцінка «+5»/ «-5» означає, що «правила гри» змінились кардинально (позитивно чи негативно, відповідно). Див.: Індекс моніторингу реформ (iMoPe). Випуск 146. Період моніторингу: 19 жовтня – 1 листопада 2020. http://imorevox.org/wordpress/wp-content/uploads/2021/01/IMoRe-report2020_11_1_UKR_146.pdf

[5] Всього в опитуванні взяли участь 117 респондентів, зокрема портфельні і стратегічні інвестори, які вже мають інвестиції і які тільки планують інвестувати в Україну. Опитування приходило методом онлайн-інтерв'ю за технічної допомоги Info Sapiens. Див.: Недовіра до судової системи посіла 1 місце серед перешкод для іноземних інвестицій. https://eba.com.ua/nedovira-do-sudovoyi-systemy-posila-1-mistse-sered-pereshkod-dlya-inozemnyh-investytsij/

[6] Опитування проведене Київським міжнародним інститутом соціології у грудні 2019 – березні 2020 року. Вибірка склала 1000 респондентів – власників та керівників малого, середнього та великого бізнесу. Метод: телефонне опитування (CATI). Див. Дослідження серед підприємств та організацій щодо поширеності корупції в Україні. https://www.dropbox.com/s/cl3bz7ieymzts8z/Дослідження_Поширеність%20корупції%20в%20Україні_2020.pdf?dl=0

Проведене вже вшосте програмою сприяння громадській активності «Долучайся!» (USAID/ ENGAGE) у березні 2021 року дослідження щодо сприйняття, досвіду та ставлення громадян до корупції продовжує п'ятнадцятирічний шлях моніторингу антикорупційної реформи в Україні. Раніше воно проводилось у 2007, 2009, 2011, 2015 та 2018 роках. В оцінці серйозності проблеми корупції респонденти послідовні: 93,7% у 2018 та 93,5% у 2021 році відповідно назвали її серед найбільш серйозних проблем. Молоде покоління (18-29 років) продемонструвало найнижче занепокоєння проблемою корупції (70,6% вважають, що це дуже серйозна проблема). Шість із десяти українців (63%) вважають, що корупція є дуже поширеною в суспільстві (порівняно з 63,8% у 2015 році та 65,5% у 2018 році). Проте у 2021 році громадяни менше стикалися з корупцією. Порівняно з 2018 роком, менше українців стикалися з вимаганням хабарів (19,4% проти 36,8%, найчастіше це траплялося у школах, закладах охорони здоров'я та системі вищої освіти; добровільне хабарництво трапляється найчастіше у шкільній системі). Водночас випадки пропонування хабаря дещо почастішали – 14,6% у 2021 році проти 11,6% у 2018. Дослідники наводять декілька причин зменшення особистого досвіду корупції: українці менше контактували з владою через пандемію, а також відбулось зростання кількості центрів надання адміністративних послуг та поширення електронних сервісів (наприклад, портал і додаток «Дія»), які мінімізували прямі контакти. Також українці все частіше зазначають, що корупцію не можна виправдати навіть у випадках, коли вона допоможе вирішити важливу особисту справу. Так, з 2018 року кількість громадян, які відзначають, що корупція в більшості випадків може бути виправданою, зменшилася з 14,3% до 13% у 2021 році. Частка українців, які вважають, що корупцію ніколи не можна виправдати, зросла з 41,5% (2018) до 42% (2021 рік). Наймолодші українці (18-29 років) знову трохи поблажливіші до корупції, що теж підводить нас до необхідності більш ширшого виховання нульової толерантності до корупції з маленького віку. Також відсоток громадян, які вважають, що українці мають самі боротися з корупцією, зменшився з 24% у 2015 до 10,8% у 2018 та до 8,5% у 2021 році (молоді респонденти у віці 18–19 років, як правило, покладають більшу відповідальність на громадян). Водночас усе більше українців помилково вважають, що саме спеціалізовані антикорупційні органи є відповідальними за боротьбу з корупцією: НАБУ – від 19,8% у 2018 до 26,2% у 2021 році; САП – 15,2% у 2018 та 23,4% у 2021 році; НАЗК – 11,5% у 2018 та 16,9% у 2021 році, ВАКС у 2021 році вказали 26,3% респондентів. Українці вже менш скептично оцінюють ефективність антикорупційної роботи державних установ (частка респондентів, які вважають, що державні органи «зовсім неефективні», зменшилась на 12,3% порівняно з 2018 роком). Попри це, порівняно з 2018 роком, українці повідомляють, що вони отримують менше інформації про антикорупційні реформи та кампанії державних структур. Так, 7,8% респондентів чули про антикорупційну діяльність, реформи чи кампанії НАБУ (29,6% у 2018 році); 6,5% – САП (21,5% у 2018 році), 6,3% – НАЗК (19,1% у 2018 році); 6,4% – ВАКС. Дослідники частково пояснили це явище швидкою трансформацією уподобань медіа, посиленням тенденцій до появи «інформаційних бульбашок» у соціальних мережах та пов'язаними з пандемією змінами в споживанні інформації.[1] Також це може бути пояснене тим, що у 2015 році ці органи були новостворені і привертали більше уваги журналістів, ніж зараз.

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

НАЗК дослухалось до рекомендації попереднього Альтернативного звіту[2] взяти до уваги дослідження інших стейкхолдерів для розробки нової редакції Антикорупційної стратегії.

---

[1] Дослідження провів Київський міжнародний інститут соціології. Розмір вибірки складає 10 011 осіб від 18 років. Інтерв'ю проводилися під час очних співбесід, а самі респонденти були відібрані для формування багатоступеневої випадкової вибірки з квотуванням на останньому етапі. Статистична похибка (з імовірністю 0,95 та дизайн-ефектом 1,5) менше або дорівнює 1,5% для результатів, що наближаються до 50%; 1,3% для результатів, близьких до 25% або 75%; 1,0% для результатів, близьких до 12% або 88%; 0,6% для результатів, близьких до 5% або 95%, і, нарешті, 0,3% для результатів, що близькі до 1% або 99%. Див.: Стан корупції в Україні. Сприйняття, досвід, ставлення. https://engage.org.ua/stan-koruptsii-v-ukraini-spryjniattia-dosvid-stavlennia/

[2] Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / [О. В. Калітенко, Д. О. Калмиков, І. Б. Коліушко та ін.] ; за заг. ред. М. І. Хавронюка. К., 2019. С. 59. https://old.pravo.org.ua/ua/about/books/ar_2017/

У Національній доповіді за 2020 рік[1] НАЗК повідомило, що загальна кількість вивчених ними досліджень обліковується десятками за кожною зі сфер, про які йдеться у відповідних підрозділах розділу ІІІ Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки – бралися до уваги відповідні секторальні дослідження, а також дослідження, в яких розкриваються корупційні ризики: від даних офіційної статистики та альтернативних доповідей громадських організацій до експертних досліджень аналітичних центрів тощо.

На початку 2020 року фахівці Національного агентства також вивчили результати кількох десятків соціологічних і кримінологічних досліджень, проведених за останні 5–7 років, що дало їм можливість ідентифікувати основні проблеми і тенденції у сфері запобігання та протидії корупції в Україні, а також утворити дійсно надійний фундамент проекту Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки. При цьому особливу увагу НАЗК звертало на дослідження, проведені інститутами громадянського суспільства та міжнародними організаціями протягом 2019–2020 років, які були зорієнтовані (комплексно або в окремих напрямах) на вивчення стану та рівня корупції в Україні, проблем подолання цього явища, реалізації антикорупційної реформи, оцінки діяльності відповідних антикорупційних державних інститутів тощо.

У березні – квітні 2020 року НАЗК за фінансової підтримки Антикорупційної Ініціативи Європейського Союзу в Україні (EUACI) організувало проведення ґрунтовного дослідження «Корупція в Україні 2020: розуміння, сприйняття, поширеність» за Методикою стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні,[2] яке було покладено в основу розробленого НАЗК проєкту Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки. Цього разу зауважень до реалізації Методики, які зазначались у попередньому Альтернативному звіті,[3] не було. Тому рекомендація щодо належного її дотримання є виконаною. Детально про результати аналізу НАЗК соціологічних і кримінологічних досліджень (що передував підготовці Антикорупційної стратегії) йдеться у пояснювальній записці до відповідного законопроєкту.[4]

Також НАЗК зазначило, що здійснювало підготовку проєкту Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки за результатами комплексного та неупередженого аналізу стану, динаміки та ефективності реалізації Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки та Державної програми з її реалізації (наприклад, результати такої оцінки імплементації заходів антикорупційної політики були у трьох проектах щорічних національних доповідей щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2016-2018 роках). До речі, у законопроєкті про нову Антикорупційну стратегію передбачено, що у майбутньому Національні доповіді будуть готуватись не щорічно, а за підсумками циклу антикорупційної стратегії, з чим варто погодитись. Логічно, що і альтернативні (тіньові) звіти з оцінки ефективності державної антикорупційної політики мають готуватись в ті самі роки, що і Національні доповіді, для оцінки стану заходів імплементації антикорупційної політики в яких буде використовуватись і Індекс сприйняття корупції від Трансперенсі Інтернешнл. Кінцевий результат у вигляді проєкту Антикорупційної стратегії був схвально оцінений публічно.[5]

---

[1] Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2020 році. С.36-41. https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/06/NAZK_Nats.dopovid_15_06.pdf

[2] Дослідження проведено соціологічною компанією Info Sapiens і включало в себе: 2 516 інтерв'ю з громадянами, 1 093 інтерв'ю з представниками бізнесу та 98 – з експертами. Див.: Корупція в Україні 2020: розуміння, сприйняття, поширеність. https://bit.ly/2ZyUKtg

[3] Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / [О. В. Калітенко, Д. О. Калмиков, І. Б. Коліушко та ін.] ; за заг. ред. М. І. Хавронюка. К., 2019. С. 56-57. https://old.pravo.org.ua/ua/about/books/ar_2017/

[4] Пояснювальна записка до проекту Закону від 21 вересня 2020 року № 4135 «Про засади державної антикорупційної політики на 2020–2024 роки». С.1-9. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70007

[5] О.В. Калітенко. Чому депутати мають голосувати за антикорупційну стратегію? https://ti-ukraine.org/blogs/chomu-deputaty-mayut-golosuvaty-za-antykoruptsijnu-strategiyu/

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

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

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

Серед рекомендацій до минулого Альтернативного звіту зазначалось продовження вивчення можливостей забезпечення прозорості державного фінансування незалежних аналітичних досліджень.[1] НАЗК як уповноважена законодавством інституція щодо організації та проведення досліджень стану корупції не фінансує подібні речі. Однак у одному з вищезгаданих досліджень[2] як корупційну схему автори називають привілейовану фінансову підтримку окремих громадських організацій з місцевих бюджетів, що розподіл таких коштів та відбір ГО-отримувачів зазвичай здійснюється непрозоро, в ручному режимі та з мінімальною суспільною користю. Наприклад, якщо розподіл коштів здійснюється на конкурсних засадах, то інформація про такі конкурси доступна вузькому колу наближених до влади ГО. У разі прямого виділення коштів конкретним ГО на виконання заходів цільової програми, угоди, відповідно, укладаються без проведення відкритих тендерних процедур. Причина існування такої схеми в тому, що порядок проведення конкурсу, затверджений КМ,[3] має рекомендаційний характер для ОМС. Відповідно немає чітких критеріїв відбору проєктів, що дозволило би зменшити суб'єктивний та зовнішній вплив на результати конкурсів. Іншою проблемою є отримання грантів від донорів на діяльність фіктивних ГО (створених місцевими депутатами або наближеними до них особами) для псевдоборотьби з корупцією, що відсутні прозорі реєстри усіх проєктів, які підтримують міжнародні донори, та продуктів, які з'являються за результатами таких проектів із зворотнім зв'язком їх користувачів.

Іншим аналітичним питанням, піднятим вже ACREC,[4] є можливість ГО ефективно існувати в умовах потенційної майбутньої відсутності фінансування з боку міжнародних донорів. Виявилось, що 43% антикорупційних ГО в регіонах України працює за рахунок постійної фінансової допомоги міжнародних донорів. Молоді організації, які ще не встигли інституційно розвинутися, часто не мають грантової історії для отримання донорської допомоги або принципово не хочуть працювати з проєктами технічної допомоги через власні переконання (збереження повної незалежності та свободи дій, відсутність потреби звітувати перед донорами, загроза віддаленості від громади, інтереси якої вони повинні захищати, тощо). Однак, на думку авторів, серед ГО в Україні все ж з'явилося розуміння необхідності диверсифікацій джерел фінансування та мінімізації залежності від іноземних донорів. Наразі ситуація в Україні є такою, що лише невеликий відсоток антикорупційних організацій отримують фінансування від держави, і навіть у цьому випадку таке фінансування не є постійним і становить в середньому до 10% річних бюджетів таких організацій. Окрім того, існують проблеми із регуляцією процедури надання державних грантів, відсутністю інституційного довгострокового державного фінансування тощо. Підтримка державою антикорупційних громадських організацій є також низькою, оскільки представники влади не розглядають такі ГО як потенційних партнерів, а навпаки, часто бачать у них загрозу. Своєю чергою,

---

[1] Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / [О. В. Калітенко, Д. О. Калмиков, І. Б. Коліушко та ін.] ; за заг. ред. М. І. Хавронюка. К., 2019. С. 59. https://old.pravo.org.ua/ua/about/books/ar_2017/

[2] 100 корупційних схем в регіонах України. С. 39. https://drive.google.com/file/d/1VLKashCO4h5VVMXR7YclovtBBZnPMgwS/view

[3] Постанова Кабінету Міністрів "Порядок проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка" № 1049 від 12.10.2011. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1049-2011-%D0%BF#Text

[4] Фінансування антикорупційних громадських організацій в Україні: поточний стан та потенційні ризики. ACREC Review #2, 09/2020. https://acrec.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/AR01-5-1.pdf

громадським організаціям, які мають позицію, відмінну від офіційної позиції влади, досить важко буде отримувати державне фінансування.

Щодо публічного доступу до досліджень з проблеми корупції, то після успішного оновлення сайту НАЗК, зокрема розділу з базою даних щодо проведених соціологічних та окремих аналітичних досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції в Україні,[1] ситуація покращилась, особливо із зазначенням коротких деталей про кожне дослідження (навіть із застереженням, що вони можуть бути вирвані з контексту і не відображати в цілому аналіз даних), а також запровадженням пошукового фільтру за видом (соціологічні або аналітичні), організатором, роком, спрямованістю та сферою дослідження. Хоча НАЗК при створенні інтерактивної бібліотеки досліджень в Україні передбачало, що вона міститиме дані насамперед стосовно соціологічних досліджень, НАЗК вже провело її модифікацію та запланувало реалізацію диференційованого підходу стосовно обліку та висвітлення досліджень щодо корупції. Зокрема, заплановано створення окремої інтерактивної бібліотеки наукових праць, аналітичних звітів та досліджень, адже поки що сторінка з міжнародними дослідженнями в антикорупційній сфері зникла з оновленого сайту НАЗК. Такі бібліотеки мають залишатися актуалізованими та повними.

Ситуація з актуальністю теми корупції в медіа стала ще гіршою. Центр контент-аналізу у партнерстві з USAID_ВзаємоДія та Українським кризовим медіацентром у серпні 2021 року представив комплексне дослідження «Корупція через фільтри ЗМІ». Одним з його головних висновків стало те, що ЗМІ майже не висвітлюють корупцію у місцевому самоврядуванні та побуті, на відміну від корупції у державних інститутах.[2] Визнані у світі дослідження, на кшталт останнього Індексу сприйняття корупції,[3] часто майже не висвітлювались телебаченням, навіть після оприлюднення того, що Україна покращила свій показник у ньому. Минула рекомендація Альтернативного звіту полягала в тому, що медіа варто бути більш послідовними та збалансованими при висвітленні корупції, яку зображували часто, але поверхнево і відірвано від життя.[4] Однак зараз в ефірах, за винятком окремих радіостанцій чи телеканалів, проблема корупції майже не згадується.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. З початку 2020 року поновилось проведення офіційного державного дослідження стану корупції від НАЗК, із дотриманням відповідної Методики стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні. Рекомендується проводити подібні дослідження частіше, бодай щорічно, оскільки антикорупційна політика мусить мати під собою доказову базу. Також НАЗК пропонується розглянути можливість вдосконалення Методики у майбутньому.

2. Слід привітати оновлення бази даних НАЗК проведених соціологічних та окремих аналітичних досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції в Україні. НАЗК рекомендується актуалізовувати такі бібліотеки у себе на сайті для побудови повного списку корисних українських та міжнародних досліджень щодо корупції.

3. Хоча кількість і різноманітність досліджень, проведених іншими суб'єктами, залишається високою (окрім регіональних), останнім часом спостерігається брак уваги влади до висновків та рекомендацій, що містяться у них. Яскравим винятком стала діяльність НАЗК із розробки нової, добре сприйнятої Антикорупційної стратегії. Гарною практикою було би врахування результатів відповідних досліджень у розробці та перед поданням інших законопроєктів. Інакше ігнорування державою аналітичної роботи зовнішніх експертів може призвести до зменшення її інтенсивності.

---

[1] Дослідження корупції. https://nazk.gov.ua/uk/doslidzhennya-koruptsiyi/

[2] Також за цим висновком, у 2021 році медіа багато пишуть про корупцію, але менше, ніж у 2019 році. Найбільше про корупцію писали онлайн-ЗМІ, але у телебачення більше охоплення аудиторії. Журналістські розслідування займають лише 5% від усіх матеріалів, а новини – 60%. Правоохоронці постійно звітують про результати боротьби з корупцією. Але зазвичай це залишається «в процесі подолання». Див.: Як українські ЗМІ пишуть про корупцію та чому корупційні сюжети у медіа не закінчуються. https://detector.media/infospace/article/191838/2021-09-08-yak-ukrainski-zmi-pyshut-pro-koruptsiyu-ta-chomu-koruptsiyni-syuzhety-u-media-ne-zakinchuyutsya-chytayte-u-novomu-doslidzhenni-tsentru-kontent-analizu/

[3] Індекс сприйняття корупції-2020 від Трансперенсі Інтернешнл. https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2020/

[4] Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / [О. В. Калітенко, Д. О. Калмиков, І. Б. Коліушко та ін.] ; за заг. ред. М. І. Хавронюка. К., 2019. С. 60. https://old.pravo.org.ua/ua/about/books/ar_2017/

4. Державне фінансування ГО в Україні є формальним і непрозорим, лише невелика частина антикорупційних ГО користується можливістю подання своїх проєктів для його отримання. Владі необхідно розробити стратегію сталої прозорої державної підтримки досліджень на антикорупційну тематику, наприклад, через залучення і приватних коштів до третього сектора (шляхом надання податкових пільг тощо).

5. Антикорупційні органи продовжують користуватись низьким рівнем довіри з боку громадян, водночас все менше людей чують про них та корупцію з медіа. Рекомендується більше висвітлювати та обговорювати проведені дослідження з проблеми корупції задля підвищення їх видимості та відповідної суспільної дискусії.

1.4. УЧАСТЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА БІЗНЕСУ У ВИРОБЛЕННІ ТА МОНІТОРИНГУ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ *(О. Калітенко)*

1.4.1. Залучення інститутів громадянського суспільства та бізнесу до розробки антикорупційної стратегії та державної програми

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

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

У червні 2019 року норми про електронне декларування громадських активістів-антикорупціонерів були визнані Конституційним Судом України неконституційними.[1] Суд дійшов висновку, що воно, будучи обтяжливим, не переслідує легітимної мети, не забезпечило справедливого балансу між інтересами осіб, які здійснюють своє право на свободу громадської діяльності, й інтересами національної безпеки та громадського порядку, потребами захисту прав і свобод інших людей, обмежує гарантовану Конституцією свободу політичної та громадської діяльності та може використовуватися для переслідувань. КСУ вважає, що немає нагальної суспільної потреби запроваджувати е-декларування для громадських об'єднань та їх представників, які займаються антикорупційною діяльністю не за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів. Така позиція Суду викликала занепокоєння антикорупційних організацій, які у майбутньому можуть вирішити диверсифікувати надходження фінансових ресурсів для забезпечення власної діяльності, зокрема, частково перейти на фінансування за рахунок держави.[2]

Але, за оцінками правозахисників, станом на середину літа 2021 року на розгляді у ВР перебуває 10 законопроєктів, які є загрозливими для громадянського суспільства, порушують Конституцію й міжнародні зобов'язання України у сфері прав людини, спрямовані на непропорційне обмеження свободи асоціацій і мирних зібрань, дискримінацію окремих категорій активістів (протидія корупції опинилась на другому місці серед найбільш ризикованих видів громадської діяльності) тощо.[3]

Також, як йдеться у іншій моніторинговій правозахисній доповіді, спроби знищення чи пошкодження майна стали найчастішими випадками переслідування у першому півріччі 2021 року.

---

[1] КСУ визнав е-декларування антикорупційних громадських активістів таким, що суперечить Конституції України. https://ccu.gov.ua/novyna/ksu-vyznav-e-deklaruvannya-antykorupciynyh-gromadskyh-aktyvistiv-takym-shcho-superechyt

[2] Е-декларування для активістів неконституційне: чи цього досить? https://ti-ukraine.org/news/chy-dostatno-skasuvannya-e-deklaruvannya-dlya-predstavnykiv-antykoruptsijnoyi-gromadskosti/

[3] Становище правозахисників та громадських активістів в Україні у 2020 році: аналітична доповідь / О. Виноградова, А. Москвичова, Т. Печончик, Л. Янкіна; Центр прав людини ZMINA. Київ, 2020. 144 с. https://zmina.ua/content/uploads/sites/2/2021/02/stateofhumanrightsdefenders2020_reportua_web-final.pdf

Крім того, активістів часто намагалися залякати[1] та скоювали на них напади[2] або атаки в інтернеті.

Правозахисники продовжують спостерігати тенденцію нових переслідувань тих громадських активістів чи організацій, які вже піддавались переслідуванням раніше.[3] Очевидно, що це є наслідком відсутності якісних розслідувань попередніх випадків харасменту з боку правоохоронної системи. Асоціація УМДПЛ за липень 2020 – червень 2021 року, в свою чергу, зафіксувала більше ста випадків тиску на представників громадянського суспільства, але активісти відзначали, що не отримували належного захисту від держави після інциденту, а розслідування нападів були малоефективними та вкрай повільними.[4] Це підтверджують і самі постраждалі.[5] [6] [7] У розслідуванні справи Катерини Гандзюк після спливу трьох років з моменту нападу на неї теж досі немає вироку щодо замовників.[8] [9]

Формально ж влада декларує співпрацю з громадянським суспільством. Президент Володимир Зеленський навіть відкрив масштабний міжнародний форум Democracy in Action. Zero Corruption Conference, який 7-8 червня 2021 року організовував Центр Протидії Корупції з партнерами.[10] У 2020 році презентовано збірник історій «Громадянське суспільство та влада – кращі практики співпраці».[11] І в цьому ж році уряд відзвітувався про реалізацію плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2018–2020 роках[12] та завершив виконання п'ятирічної Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на 2016–2020 роки, паралельно розробляючи спільно з експертами громадських організацій нову Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки, проєкт якої схвалено урядом 16 червня 2021 року.[13] Державний секретар КМ у травні 2021 року публічно заявив, що взаємодія з громадянським суспільством та створення сприятливих умов для його розвитку є пріоритетом для Уряду.[14] Українські політики запевняють, що запорукою побудови успішної та демократичної

---

[1] Вимагаємо покарати правоохоронців за незаконне стеження за громадськими активістами. https://zmina.ua/statements/vymagayemo-pokaraty-pravoohoroncziv-za-nezakonne-stezhennya-za-gromadskymy-aktyvistamy/

[2] Заява щодо переслідування антикорупційного активіста Віталія Шабуніна. https://zmina.ua/statements/zayava-shhodo-peresliduvannya-antykorupczijnogo-aktyvista-vitaliya-shabunina/

[3] Активізм 2021: моніторингова доповідь щодо переслідувань активістів і правозахисників на підконтрольній уряду території України (квітень–червень 2021 року) / О. Виноградова, А. Москвичова, Т. Печончик, Л. Янкіна. Київ: ZMINA, 2021. С.9. https://zmina.ua/content/uploads/sites/2/2021/07/activizm2021-iiua_v03-1.pdf

[4] Річне дослідження безпеки представників/-ць громадянського суспільства в Україні (липень 2020 – червень 2021 року) / Г. Рожкова, К. Помазаная, С. Перникоза, В. Пивоваров. Київ: Асоціація УМДПЛ, 2021. 72 с. http://umdpl.info/wp-content/uploads/2021/06/Napady_na_aktyvistiv_richnyj_zvit.pdf

[5] Центр протидії корупції. Рік тому якісь покидьки спалили Віталію Шабуніну будинок. Якісь, тому що за рік ми не дізнались ні імена підозрюваних, ні тим більше замовників. https://www.facebook.com/antac.ua/posts/4200560786709346

[6] Михайло Ткач. З річницею, як кажуть, всіх причетних! Яких за рік офіційне слідство так і не встановило. За рік, власне, навіть необхідні експертизи не було зроблено. https://www.facebook.com/mixailotkach/posts/4179767172092773

[7] Михайло Ткач. Рік тому нам спалили авто. Вітаю тих хто це замовив. Вам, схоже, нічого не загрожує. https://www.facebook.com/mixailotkach/posts/4208074569262033

[8] Новий міністр МВС Денис Монастирський під час своєї промови у парламенті називав різні пріоритетні напрямки у своїй роботі, проте ні словом не обмовився про розслідування справи активістки. https://www.facebook.com/chesno.movement/posts/4527018137337859

[9] Справа Гандзюк. 96 днів пекла за 5 тисяч доларів. https://www.pravda.com.ua/columns/2021/08/4/7302708/

[10] Democracy in Action. Zero Corruption Conference. https://zerocc.org/

[11] Збірник історій про кращі спільні проєкти організацій громадянського суспільства та органів влади. https://cedem.org.ua/wp-content/uploads/2021/02/ZBIRNYK_ISTORIJ_2020.pdf

[12] Партнерство "Відкритий Уряд" – міжнародна ініціатива, спрямована на об'єднання зусиль урядів та громадянського суспільства для створення позитивних змін у житті громадян. Див.: Звіт про реалізацію плану дій із впровадження Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" у 2018 – 2020 роках. https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/partnerstvo/zvit-ogp-2018-2020.pdf

[13] Уряд схвалив проект Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 – 2026 роки. https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-shvaliv-proekt-nacionalnoyi-strategiyi-spriyannya-rozvitku-gromadyanskogo-suspilstva-v-ukrayini-na-2021-2026-roki?v=60cb418401819

[14] Олександр Ярема: Взаємодія з громадянським суспільством є пріоритетом для Уряду. https://www.kmu.gov.ua/news/oleksandr-yarema-vzayemodiya-z-gromadyanskim-suspilstvom-ye-prioritetom-dlya--uryadu?v=60a7591dc3b7b

Україні є постійний діалог влади та громадянського суспільства.[1] Чи стане це знову порожніми обіцянками, покаже час. Політична воля з боку місцевих органів влади є ще одним важливим фактором, що сприяє ефективності антикорупційного активізму, зазначають дослідники.[2]

Найкращим прикладом залучення зовнішніх стейкхолдерів за минулий рік можна назвати те, як НАЗК під час розробки нової антикорупційної стратегії забезпечило якнайширшу співпрацю з представниками бізнесу та громадянського суспільства. Протягом червня-липня 2020 року НАЗК проведено аж 8 публічних консультацій з громадськістю, за результатами яких представлений звіт.[3] На окрему позитивну відзнаку заслуговує підготовка та оприлюднення НАЗК 676-сторінкової порівняльної таблиці із первинними положеннями стратегії, зауваженнями та пропозиціями, які до них надійшли, разом із суб'єктом їх надання, результатами їх опрацювання та обґрунтуванням прийнятого рішення, і у підсумку – остаточним текстом.[4] Такий підхід до залучення інститутів громадянського суспільства та бізнесу має стати зразком до майбутніх форматів взаємодії громадськості та влади. Ряд організацій також підписали меморандуми з НАЗК: НаУКМА та ACREC,[5] рух ЧЕСНО,[6] громадянська мережа "Опора",[7] ГО «Канцелярська сотня» та «Антикорупційний штаб».[8] Громадськість також надавала пропозиції під час розробки антикорупційних програм ВАКС та НАЗК, однак в останньому випадку вже далеко не всі коментарі були враховані.

Цікаво, що у 24% державних органів з обласними радами та 20% ОДА взагалі відсутні погоджені НАЗК антикорупційні програми, а 60% державних органів, 54% обласних рад та 40% ОДА не висвітлюють стан їх виконання. Особливо вражаючим є те, що 91% органів не залучають зовнішніх стейкхолдерів до роботи над антикорупційними програмами та виявленням корупційних ризиків.[9] Продовжує існувати практика проведення псевдогромадських слухань для імітації громадського схвалення прийнятих владою рішень і створення владними структурами громадських формувань для боротьби з активними представниками громади, яка визнається корупційною схемою у згаданому в підрозділі 1.3 посібнику,[10] а у функціонуючому механізмі електронних петицій виявлені системні вади,[11] здатні ускладнити належну участь громадськості у процесі розробки та прийняття рішень.

У липні 2021 року НАЗК також підготувало практичний посібник щодо роботи з викривачами

---

[1] Громадянське суспільство – головний партнер для влади: українські та західні політики й експерти про реформи в Україні. https://rpr.org.ua/news/hromadianske-suspilstvo-holovnyy-partner-dlia-vlady-ukrainski-ta-zakhidni-polityky-y-eksperty-pro-reformy-v-ukraini/

[2] Вплив місцевих громадських організацій на впровадження антикорупційних реформ в регіонах України. https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/zvit-210x210-1e.pdf

[3] Звіт за результатами громадського обговорення. https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/23.-Zvit-za-rezultatamy-gromadskogo-obgovorennya-proektu-Zakon.pdf

[4] Робочі матеріали за результатами опрацювання зауважень і пропозицій до проекту Антикорупційної стратегії на 2020-2024 роки. https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/NAZK-Porivnyalna-tablytsya-do-proektu-Antykoruptsijnoyi-strategiyi-na-2020-2024-roky.pdf

[5] НАЗК розпочинає співпрацю з Києво-Могилянською академією та ACREC. https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-rozpochynaye-spivpratsyu-z-kyyevo-mogylyanskoyu-akademiyeyu-ta-acrec/

[6] НАЗК та «Рух ЧЕСНО» підписали двосторонній меморандум. Головна мета – змінити політичну систему, аби вона працювала на суспільство. – Режим доступу: https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-ta-ruh-chesno-pidpysaly-dvostoronnij-memorandum-golovna-meta-zminyty-politychnu-systemu-aby-vona-pratsyuvala-na-suspilstvo/

[7] НАЗК та «Громадянська мережа «ОПОРА» підписали двосторонній меморандум. Головна мета – співпраця для ефективного контролю витрат партій на виборчі процеси та політичну рекламу. – Режим доступу: https://nazk.gov.ua/uk/novyny/politychna-koruptsiyaya-novyny/nazk-ta-gromadyanska-merezha-opora-pidpysaly-dvostoronnij-memorandum-golovna-meta-spivpratsya-dlya-efektyvnogo-kontrolyu-vytrat-partij-na-vyborchi-protsesy-ta-politychnu-reklamu/

[8] Голова НАЗК Новіков: "НАЗК розширює співпрацю з громадськістю для обміну досвідом та розробки інноваційних рішень". https://nazk.gov.ua/uk/novyny/golova-nazk-novikov-nazk-rozshyryuye-spivpratsyu-z-gromadskistyu-dlya-obminu-dosvidom-ta-rozrobky-innovatsijnyh-rishen

[9] Пілотне дослідження НАЗК "Ефективність державних антикорупційних уповноважених-2020." https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/12/INFOGRAFICHNYJ_OGLYAD_REZULTATIV_PILOTNOGO_DOSLIDZHENNYA_EFEKTYVNOSTI.pdf

[10] 100 корупційних схем в регіонах України. С. 40-41. https://drive.google.com/file/d/1VLKashCO4h5VVMXR7YclovtBBZnPMgwS/view

[11] Володимир Фльонц. Невловимий Joe Biden, або Що відбувається з петиціями. https://www.pravda.com.ua/columns/2021/06/19/7297814/

для уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, які працюють в органах влади[1], методичну настанову з виявлення корупційних ризиків перед візуванням документів,[2] а так само оновило Типове положення про антикорупційних уповноважених[3] разом із Порядком надання згоди на їх звільнення.[4]

У квітні 2021 року НАЗК надало роз'яснення уповноваженим з моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду антикорупційних програм органу влади,[3] а з грудня 2020 до лютого 2021 року провело спеціальне навчання щодо заповнення декларацій у форматі «тренінг для тренерів» для 88 уповноважених.[6] Додатково з 10 до 24 лютого 2021 року НАЗК спільно з ГО «Антикорупційний штаб» та «Разом проти корупції» провели 6 навчальних вебінарів щодо виявлення та протидії корупційним схемам у місцевих органах влади для уповноважених місцевих державних адміністрацій й ОМС[7], а протягом другого півріччя 2020 року НАЗК провело 17 тренінгів.[8]

НАЗК також ініціювало кампанію оцінювання ефективності уповноважених за результатами діяльності за 2020 рік, перевівши процес отримання 3 218 звітів антикорупційних уповноважених в онлайн.[9]

Пілотне дослідження НАЗК ефективності роботи антикорупційних уповноважених у грудні 2020 року засвідчило, що уповноважені підрозділи створені в 87% діючих органів (16% посад залишаються вакантними), а середній бал ефективності їх роботи становив 70 зі 100 можливих, при чому найгірший рівень знань уповноважені продемонстрували у напрямі розгляду повідомлень про корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення та захист викривачів – 51%, причому за перше півріччя 2020 року до уповноважених центральних та обласних органів влади надійшло 1788 повідомлень про можливе вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень.[10]

Шкода, що рекомендація минулого Альтернативного звіту не була виконана, і зараз на захист держави не можуть розраховувати викривачі суспільно необхідної інформації, хоча законодавство про викривачів корупції було помітно покращене з 1 січня 2020 року. Можливо, грудневе і особливо травневе[11] оцінювання уповноважених було трохи передчасним, зважаючи на те, що великий обсяг допомоги та координації від НАЗК уповноваженим надійшов вже 2021 року.

Продовжують працювати і механізми ротації громадянського суспільства. Так, 9 червня 2021

---

[1] Практичний посібник щодо роботи з викривачами для уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції. https://acrec.org.ua/wp-content/uploads/2021/07/Untitled-1-NN-1-2.pdf

[2] Візування антикорупційним уповноваженим проєктів актів організації публічного сектору. Методична настанова. https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/07/Metodychna-nastanova-Vizuvannya-antykoruptsijnym-upovnovazhenym-proyektiv-aktiv-organizatsiyi-publichnogo-sektoru.pdf

[3] НАЗК оновило Типове положення про антикорупційних уповноважених: ключові зміни. https://nazk.gov.ua/uk/novyny/zapobigannya-ta-vyyavlennya-koruptsiyi/nazk-onovylo-typove-polozhennya-pro-antykoruptsijnyh-upovnovazhenyh-klyuchovi-zminy/

[4] НАЗК оновило Порядок надання згоди на звільнення антикорупційного уповноваженого. https://nazk.gov.ua/uk/novyny/zapobigannya-ta-vyyavlennya-koruptsiyi/nazk-onovylo-poryadok-nadannya-zgody-na-zvilnennya-antykoruptsijnogo-upovnovazhenogo/

[3] Якою має бути антикорупційна програма: поради НАЗК уповноваженим. https://nazk.gov.ua/uk/novyny/zapobigannya-ta-vyyavlennya-koruptsiyi/yakoyu-maye-buty-antykoruptsijna-programa-porady-nazk-upovnovazhenym/

[6] НАЗК підготувало уповноважених до кампанії е-декларування. https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-pidgotuvalo-upovnovazhenyh-do-kampaniyi-e-deklaruvannya/

[7] НАЗК у співпраці з громадськістю навчило 158 уповноважених виявляти та протидіяти корупційним схемам. https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-u-spivpratsi-z-gromadskistyu-navchylo-158-upovnovazhenyh-vyyavlyaty-ta-protydiyaty-koruptsijnym-shemam/

[8] НАЗК навчило близько півтисячі уповноважених за II півріччя 2020 року. https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-navchylo-blyzko-pivtysyachi-upovnovazhenyh-za-ii-pivrichchya-2020-roku/

[9] НАЗК оновило форму звітування антикорупційних уповноважених. https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-onovylo-formu-zvituvannya-antykoruptsijnyh-upovnovazhenyh/

[10] НАЗК презентувало дослідження ефективності роботи антикорупційних уповноважених. https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-prezentuvalo-doslidzhennya-efektyvnosti-roboty-antykoruptsijnyh-upovnovazhenyh/

[11] НАЗК оцінило ефективність роботи уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції у місцевих органах влади. https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-otsinylo-efektyvnist-roboty-upovnovazhenyh-pidrozdiliv-z-pytan-zapobigannya-ta-vyyavlennya-koruptsiyi-u-mistsevyh-organah-vlady/

року відбулось перше засідання сьомого скликання РГК при НАБУ,[1] а свою роботу завершило вже п'яте[2] та шосте[3] скликання РГК при НАБУ, яке запам'яталось тим, що з його лав 11 липня 2020 року були виключені двоє членів через зафіксоване штучне завищення голосів при інтернет-голосуванні.[4] 27 липня 2020 року відбувалося голосування за двох нових членів РГК при НАБУ, яке було припинене у зв'язку з технічним збоєм у хостинг-провайдера, на серверах якого знаходиться система голосування, а 4 серпня 2020 року успішно відбулися нові довибори, на яких проголосувало 5 428 осіб.[5] Окремо ВС у травні 2020 року після більше 2 років розгляду розблокував слухання інших справ щодо оскарження виборів до РГК при НАБУ, задовольнивши касаційну скаргу Романа Маселка, обраного члена другого складу РГК при НАБУ.[6]

Оскільки повноваження членів першої Громадської ради при НАЗК були достроково припинені законодавчо,[7] 28 квітня 2020 року НАЗК оголосило конкурс з формування складу Громадської ради[8]. НАЗК оприлюднило як звіт про аналіз поданих громадськими об'єднаннями документів та відомостей і перелік кандидатів з усіма необхідними документами, так і аналіз результатів рейтингового інтернет-голосування для обрання членів Громадської ради.[9] Пізніше НАЗК назвало прозорі вибори до Громадської ради, яка розпочала свою роботу 17 червня 2020 року,[10] одним з топ-10 власних досягнень у 2020 році.[11] Згодом зі складу Громадської ради вийшли 2 з 15 членів, однак довиборів, як у випадку з НАБУ, НАЗК не проводило, бо вони можуть бути, коли членів Громадської ради залишиться десятеро.[12] У свою чергу, Офіс розбудови доброчесності НАЗК розповів, якими є основні завдання громадських рад, коли вони з'явилися в Україні та як працює Громадська рада при НАЗК.[13]

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Попри скасування електронного декларування антикорупціонерів та за формальних заяв влади щодо співпраці з громадським сектором, насильство і тиск на активістів помітно посилились та перекинулись з регіонального на національний рівень, а тепер поширюються навіть на членів їхніх сімей, що має особливо загрозливий характер. Необхідно вимагати від правоохоронних органів належно розслідувати такі випадки задля недопущення заохочення винних осіб вчиняти нові злочини.

2. Хоча законодавство про викривачів корупції з початку 2020 року суттєво вдосконалене, викривачі суспільно необхідної інформації все ще не можуть розраховувати на відповідний захист держави. Рекомендується забезпечити захист таких людей та членів їхніх сімей, прийнявши відповідний законопроект, що відповідав би міжнародним стандартам, як це зазначалось у Національній доповіді НАЗК щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2019 році.

---

[1] РГК НАБУ сьомого скликання розпочала роботу. https://rgk-nabu.org/uk/news/rhk/rgk-nabu-somogo-sklikannya-rozpochala-robotu

[2] Звіт РГК при НАБУ за 2019-2020. https://rgk-nabu.org/uk/diyalnist-rhk/korysni-dokumenty/zvit-rgk-pri-nabu-za-2019-2020

[3] Звіт РГК НАБУ шостої каденції 2020-2021 р. https://rgk-nabu.org/uk/news/rhk/zvit-rgk-nabu-shostoi-kadentsii-2020-2021rr

[4] Новообраних членів РГК Василя Апасова та Назара Діордіцу виключили з Ради. https://rgk-nabu.org/uk/news/rhk/novoobranikh-chleniv-rgk-vasilya-apasava-ta-nazara-diorditsu-viklyuchili-z-radi

[5] До складу РГК включили Трофименка та Салату. https://rgk-nabu.org/uk/news/rhk/do-skladu-rgk-vklyuchili-trofimenka-ta-salatu

[6] Верховний суд поставив крапку у справі про оскарження виборів до РГК 2016 року. https://rgk-nabu.org/uk/news/rhk/verkhovniy-sud-postaviv-krapku-u-spravi-pro-oskarzhennya-viboriv-do-rgk-2016-roku

[7] Закон від 02.10.2019 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції». https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-20

[8] Конкурс з формування Громадської ради при НАЗК. https://nazk.gov.ua/uk/novyny/konkurs-z-formuvannya-gromadskoyi-rady-pry-nazk/

[9] Формування громадської ради. https://nazk.gov.ua/uk/formuvannya-gromadskoyi-rady/

[10] Громадська рада при НАЗК сформована! https://nazk.gov.ua/uk/novyny/gromadska-rada-pry-nazk-sformovana/

[11] ТОП-10 досягнень НАЗК у 2020 році. https://nazk.gov.ua/uk/novyny/top-10-dosyagnen-nazk-u-2020-rotsi/

[12] Постанова Кабінету Міністрів від 20 листопада 2019 р. № 952 "Деякі питання Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції". https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/952-2019-%D0%BF#n78

[13] Громадські ради: для чого потрібні та як працюють в Україні. https://prosvita.nazk.gov.ua/blog/gromadski-rady-dlya-chogo-potribni-ta-yak-pratsyuyut-v-ukrayini

3. Формат ротації/відбору громадських рад, за допомогою якого були обрані Громадська рада при НАЗК та РГК при НАБУ, продовжує доводити свою ефективність, оскільки були виявлені зловживання під час інтернет-голосування за двох членів минулого скликання РГК при НАБУ, що мало наслідком їх виключення. Рекомендується поширювати цей механізм на інші громадські ради при державних органах.

1.5. ФОРМУВАННЯ АТМОСФЕРИ НЕПРИЙНЯТТЯ КОРУПЦІЇ *(О. Калітенко)*

1.5.1. Наявність регулярних / періодичних інформаційних кампаній для широкого загалу, публічних службовців тощо

1.5.2. Види інформаційних кампаній

У грудні 2019 року до Міжнародного дня боротьби з корупцією НАЗК провело просвітницьку лекцію для студентів юридичного і політологічного факультетів Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Захід мав на меті підвищити обізнаність молоді щодо антикорупційної реформи, усвідомлення негативних наслідків корупції та формування нульового рівня толерантності до корупційних проявів. Також у грудні 2019 року пройшов День відкритих дверей для учнів старших класів київських шкіл – фіналістів конкурсу малюнка «Доброчесність долає корупцію». Конкурс дитячого малюнка відбувся з ініціативи НАЗК за сприяння Департаменту освіти і науки Київської міської державної адміністрації і проходив у школах 10 районів міста Києва. Авторів 68 творчих робіт – фіналістів конкурсу НАЗК запросило на «Урок доброчесності» в НАЗК. Під час уроку фахівці Національного агентства навчали виявляти корупційні явища у повсякденному житті та розповіли про превентивні заходи, що проводить НАЗК.

У 2020 році після перезапуску НАЗК створено Офіс розбудови доброчесності як новий програмний напрям діяльності НАЗК.[1] 9 грудня 2020 року, у Міжнародний день боротьби з корупцією, запущена сторінка Офісу на сайті НАЗК та у мережі Facebook.[2] НАЗК повідомило, що відчуває себе лідером і сповідує проактивний підхід до розв'язання суспільних проблем, тому просвіта і навчання є невід'ємною частиною діяльності інституції. Тож основними завданнями Офісу є якісне навчання, просвітництво та взаємодія з партнерами у сфері запобігання корупції. Під просвітництвом мається на увазі якраз спонукання до переосмислення та зміни поведінки для формування «нульової» толерантності до корупції в суспільстві.

Як просвітницький і покликаний сприяти формуванню нульової толерантності до корупції позиціонується проєкт Офісу «Що треба знати про корупцію».[3] Серед текстів проєкту можна знайти слова, що «корупція впливає на всі сфери життя суспільства – сповільнює економічний розвиток, підриває демократичні процеси та руйнує державні інституції, знецінює освіту та особисті досягнення, згубно впливає на моральні принципи в суспільстві» або що для зниження рівня корупції важливою є зміна ставлення суспільства до корупції та домінування таких цінностей як чесність, кооперація та взаємодопомога. І водночас читачеві пропонується ознайомитись, що таке корупція, якою вона буває, як побудовані міжнародна й українська системи запобігання та протидії корупції і як працюють найкращі практики боротьби з нею. Не можна назвати такий підхід очевидним для формування саме атмосфери неприйняття корупції, оскільки за поясненням Офісом того, як працюють законодавство та система антикорупційних органів в Україні, міжнародні принципи діяльності антикорупційних органів, видів корупції та як її вимірювати, поки що бракує розбудови відповідальності саме пересічного громадянина за боротьбу з корупцією. Адже частка людей, які покладають таку відповідальність на себе, а не на антикорупційні органи чи главу держави, невпинно зменшується, як було показано в підрозділі 1.3 цього Альтернативного звіту. Тим не менш, Офіс зазначає, що завдяки проєкту популяризуватиметься дотримання доброчесності

[1] Офіс розбудови доброчесності. https://prosvita.nazk.gov.ua/#

[2] Стартап на державній службі. https://prosvita.nazk.gov.ua/blog/startap-na-derzhavnij-sluzhbi

[3] Що треба знати про корупцію. https://prosvita.nazk.gov.ua/category/shcho-treba-znaty-pro-koruptsiyu/pro-proyekt-shho-treba-znaty-pro-koruptsiyu

в повсякденному житті та сприяння її поширенню. Проте на сторінці Офісу також публікуються блоги,[1] які присвячені важливості академічної доброчесності, огляду ключових досліджень щодо побутової корупції, залучення у світі молоді до боротьби з корупцією, доброчесності як вимоги закону, міфи про корупцію в Україні, топ-5 книг про корупцію тощо. Офіс також провів у травні 2021 року 3 онлайн-обговорення у рамках Тижня Відкритого Уряду.[2] А у вересні 2021 році розпочато просвітницький проєкт «Прозора школа», метою якого є розбудова доброчесного середовища в школах через взаємодію всіх учасників навчального процесу.[3]

Інші п'ять проєктів Офісу стосуються правильного е-декларування, звітування політичних партій, конфлікту інтересів, молодіжних стажувань, а також Школи доброчесності НАЗК для активістів та представників громадських організацій. Остання стала продовженням успішної ініціативи «Антикорупційна школа», що в різні роки реалізовувалася Програмою розвитку ООН в Україні, проєктами USAID_ВзаємоДія, USAID_Долучайся! і Міжнародним фондом «Відродження». Проведення Школи продовжене на базі НАЗК, аби зберегти кращі практики і посилити цей ефективний інструмент за підтримки міжнародних донорів. Її головною метою декларується розбудова ефективної співпраці між НАЗК та громадянським суспільством, підвищення обізнаності про антикорупційне законодавство серед громадськості та можливість практичного застосування отриманих знань. Перша Школа стартувала у вересні 2020 року і завершилась 26 травня 2021 року. Загалом участь у Школі доброчесності НАЗК узяли 550 учасників, а сертифікати про її проходження отримали 36 учасників.[4] Проведення наступної Школи Офіс планує восени 2021 року. НАЗК спільно з платформою онлайн-курсів Prometheus також розробило безкоштовний онлайн-курс «Просто про е-декларування», який стартував 1 березня 2021 року,[5] через два місяці після початку чергової хвилі подання щорічних е-декларацій. У 2020-2021 роках НАЗК провело інформаційні кампанії для суб'єктів декларування щодо заповнення та подання декларацій «Декларуйся-2020» та «Декларуйся-2021». Для того, щоб спростити процес заповнення декларацій, НАЗК серед іншого: здійснює поширення роз'яснювальних матеріалів для декларантів на сайті та сторінках у соціальних мережах щодо заповнення окремих розділів декларацій; у Telegram-каналі НАЗК запроваджено опитування декларантів з актуальних питань заповнення декларацій та надання роз'яснення з цих питань (тричі на тиждень під час кампанії декларування); створено базу знань НАЗК для простого пошуку інформації. За останній рік НАЗК спільно з Міністерством цифрової трансформації за підтримки проєкту «Підтримка організацій-лідерів у протидії корупції в Україні «ВзаємоДія»« (SACCI) випустили освітній серіал «Викривач у законі»,[6] а також спільно зі студією онлайн-освіти EdEra за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» – онлайн-курс про те, як правильно повідомляти про корупцію і стати викривачами «Впливай — викривай!».[7] У майбутньому НАЗК планує системно працювати з розбудовою доброчесності в організаціях державного сектору завдяки результатам опитування «Антикорупційна доброчесність – 2020», яке НАЗК провело за підтримки НАДС та Центру з питань доброчесності в оборонному секторі при Міністерстві оборони Норвегії (CIDS).[8]

---

[1] Блог. https://prosvita.nazk.gov.ua/blog

[2] Офіс розбудови доброчесності при НАЗК бере участь у Тижні Відкритого Уряду. https://prosvita.nazk.gov.ua/blog/ofis-rozbudovy-dobrochesnosti-pry-nazk-bere-uchast-u-tyzhni-vidkrytogo-uryadu

[3] Прозора школа. – Режим доступу: https://prosvita.nazk.gov.ua/category/prozora-shkola/pro-proekt

[4] Що становить 6,5% від загальної кількості учасників. Вочевидь, це може бути викликано тим, що сумнозвісне рішення КСУ про обмеження повноважень НАЗК тимчасово призупинило діяльність Школи, адже обов'язковою умовою для отримання сертифікатів про завершення навчання було проходження всіх трьох тематичних модулів та виконання практичних завдань. Див.: Учасники Першої Школи доброчесності НАЗК завершили навчання. https://prosvita.nazk.gov.ua/blog/uchasnyky-pershoyi-shkoly-dobrochesnosti-nazk-zavershyly-navchannya

[5] Розпочато реєстрацію на онлайн-курс "Просто про е-декларування". https://prosvita.nazk.gov.ua/blog/rozpochato-reyestratsiyu-na-onlajn-kurs-prosto-pro-e-deklaruvannya

[6] Викривач у законі. https://osvita.diia.gov.ua/courses/vikrivac-u-zakoni

[7] Впливай — викривай! https://study.ed-era.com/uk/courses/course/#!427

[8] Понад 90% публічних службовців вважають, що відповідальність за доброчесність в органі у рівній мірі залежить як від керівників, так і від працівників цього органу – опитування. Режим доступу:https://nazk.gov.ua/uk/novyny/ponad-90-publichnyh-sluzhbovtsiv-vvazhayut-shho-vidpovidalnist-za-dobrochesnist-v-organi-u-rivnij-miri-zalezhyt-yak-vid-kerivnykiv-tak-i-vid-pratsivnykiv-tsogo-organu-opytuvannya/

За інформацією НАЗК, у листопаді-грудні 2020 року, після Рішення КСУ від 27.10.2020, НАЗК провело комунікаційну кампанію, спрямовану на повернення втрачених повноважень НАЗК та роз'яснення наслідків цього рішення КСУ для антикорупційної системи країни. Водночас НАЗК зазначає, що «після Рішення Конституційного Суду України від 27.10.2020 року лише наприкінці 2020 року Законом України №1079-IX було частково відновлено повноваження Національного агентства, що вплинуло на планування та проведення інформаційних кампаній». Крім того, НАЗК повідомило, що «у 2020-2021 роках можливості планування інформаційних кампаній були обмежені у зв'язку із запровадженням карантину та відповідними обмеженнями на проведення публічних заходів».

Продовжує працювати Відкритий офіс НАБУ[1], який провів 29 публічних заходів у першій половині 2021 року.[2] В серпні 2020 року він представив Антикорупційну абетку – збірник простих пояснень складних понять про боротьбу з корупцією,[3] яку презентували зокрема 9 грудня 2020 року під час антикорупційного шкільного уроку.[4]

У НАБУ є так само своя Антикорупційна школа, яка проводиться вже другий рік поспіль. З 26 по 30 липня 2021 року 50 студентів-юристів із різних міст України пройшли онлайн курс і у підсумку 15 студентів (30%) відібрані для участі у наступному етапі – з 9 по 20 серпня вони стажувалися в НАБУ.[5] Минулорічна школа (з 17 по 21 серпня 2020 року) об'єднала 56 студентів та молодих спеціалістів.[6] У травні 2020 року було також представлено першу в Україні гру-розслідування «Слідство веде НАБУ»,[7] де гравець може відчути себе справжнім детективом: провести необхідні слідчі дії, зібрати переконливі докази, повідомити корупціонеру про підозру та скерувати справу до суду.

Тож питання антикорупційної освіти є невіддільною частиною формування негативного ставлення до корупції.

Українська Комплаєнс Асоціація провела у липні 2021 року онлайн-обговорення щодо антикорупційної освіти в Україні.[8]

ACREC продовжує магістерську програму «Антикорупційні студії», серед обов'язкових навчальних дисциплін якої є, зокрема, антикорупційні кампанії громадських організацій та стратегії комунікацій у сфері боротьби з корупцією,[9] а також комплексну сертифікатну програму «Антикорупційні міждисциплінарні студії».[10] ACREC регулярно проводить і «Київські антикорупційні тури» – інноваційний просвітницький інструмент у форматі інтерактивних міських екскурсій у супроводі гіду.[11]

Трансперенсі Інтернешнл Україна у зібраних 5 інструментах організації для боротьби з корупцією[12] виокремлює онлайн-мапу шкільних закупівель «Що купує твоя школа?»,[13] з інструкціями, що робити, коли вимагають батьківські внески (це своєрідне «подвійне

---

[1] Про Відкритий офіс. https://nabu.gov.ua/open-office/about

[2] Молодь – найбільш активні учасники публічних заходів від НАБУ. https://www.facebook.com/OpenOfficeNABU/posts/1306361189766774

[3] Антикорупційна абетка. https://nabu.gov.ua/open-office/biblio/materials/antykorupciyna-abetka

[4] Щоб побороти корупцію, варто самому діяти доброчесно, не бути співучасником та не мовчати. А ще вчитися та навчати інших! https://www.facebook.com/OpenOfficeNABU/posts/1149879558748272

[5] Нетерпима до корупції молодь – краща інвестиція у розвиток держави, – Гізо Углава. https://nabu.gov.ua/novyny/neterpyma-do-korupciyi-molod-krashcha-investyciya-u-rozvytok-derzhavy-gizo-uglava

[6] Сформувати нульову толерантність до корупції допоможуть комікси, іронічний блог, антикорупційна платформа та сервіс антикорупційної підтримки студентів. У цьому переконані понад півсотні випускників Першої антикорупційної онлайн школи Національного бюро. Див.: Слухачі Антикорупційної онлайн школи НАБУ створюють власні проєкти для протидії корупції. https://nabu.gov.ua/novyny/sluhachi-antykorupciynoyi-onlayn-shkoly-nabu-stvoryuyut-vlasni-proyekty-dlya-protydiyi

[7] Слідство веде НАБУ. https://learn.nabu.gov.ua/

[8] Антикорупційна освіта в Україні. https://www.youtube.com/watch?v=5LDdG33-5zo

[9] Магістерська програма "Антикорупційні студії". https://acrec.org.ua/courses/mahisterska-prohrama-antykoruptsijni-studiji/

[10] Антикорупційні міждисциплінарні студії. Сертифікатна програма. 2021. https://acrec.org.ua/courses/antykoruptsiyni-mizhdystsyplinarni-studii-certyfikatna-prohrama-2021/

[11] Про проект. https://acwalks.com.ua/about/

[12] 5 інструментів для боротьби з корупцією. https://www.facebook.com/TransparencyInternationalUkraine/posts/4106038886083784

[13] Що купує твоя школа? https://nus.org.ua/what-your-school-buys/

оподаткування», оскільки бюджетні кошти, що виділяють школам, формуються в тому числі за рахунок батьків – через сплату податків) та можливістю отримати допомогу від організації у разі виникнення труднощів.

Громадські організації долучалися до формування атмосфери нетерпимості до корупції також через «Містечко ГО» на фестивалі Atlas Weekend: Трансперенсі Інтернешнл Україна,[1] BIHUS.Info,[2] рух ЧЕСНО[3] тощо.

У системі безоплатної правової допомоги на початку 2020 року тривала антикорупційна інформаційна кампанія, спрямована на три основні цільові групи – клієнтів системи БПД, адвокатів, які співпрацюють із нею, та працівників центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги та бюро правової допомоги.[4]

В липні 2021 року Антикорупційна ініціатива ЄС в Україні запустила інформаційну кампанію: «Частина антикорупційної ініціативи – це ти!», аби дозволити кожному українцю буквально побачити себе частинкою механізму антикорупційної системи.[5]

Однак наразі відчувається нестача комплексних комунікаційних кампаній саме щодо формування нульової толерантності до корупції, які були змальовані у попередніх Альтернативних звітах. На це вказує і петиція, яка з'явилась у липні 2020 року, але не набрала необхідної кількості голосів.[6] Рекомендація щодо забезпечення формування та впровадження антикорупційних комунікаційних кампаній, яку давало НАЗК собі ж на початку 2020 року,[7] поки залишається невиконаною і такою, що потребує повторення. Хоча ідей щодо того, якою могла би бути антикорупційна соціальна реклама, не бракує. Так, до 9 грудня 2019 року 30 студентів курсу сертифікатної програми «Правові засади та інституційні механізми запобігання корупції» «Антикорупційних міждисциплінарних студій» НаУКМА на прохання викладача – професора, директора з наукового розвитку Центру політико-правових реформ Миколи Хавронюка підготували низку сценаріїв антикорупційних роліків та інших пропозицій щодо антикорупційної соціальної реклами, які, проте, залишились непочутими державними органами.[8]

План заходів з реалізації Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції на 2020 рік (яка останній раз оновлювалась ще у 2018 році) із завданням «випуск комунікаційних продуктів, що стосуються питань запобігання та протидії корупції, у тому числі тих, що сприяють зниженню толерантності до корупції в суспільстві, а саме тематичні статті, блоги у друкованих та/або електронних ЗМІ, статистичні звіти, інфографіка, друкована продукція, соціальні рекламні кампанії (зовнішня реклама, відео- та аудіоролики) (за наявності бюджетних призначень та інших ресурсів)» затверджений КМ лише восени 2020 року.[9] Тому дійсно, крім зусиль громадськості, міжнародних партнерів та державних органів, існує ще значна роль медіа в формуванні «нульової»

---

[1] За цей час ми отримали багато інсайтів і краще зрозуміли, в якому напрямі варто працювати задля залучення молоді до боротьби з корупцією. https://www.facebook.com/TransparencyInternationalUkraine/photos/4437723896248613/

[2] Друзі, увесь цей тиждень ми продовжуємо розповідати про боротьбу з корупцією і грати з вами в антикорупційному квесті на Атласі. https://www.facebook.com/bihus.info/photos/4243809415671729

[3] Сьогодні останній день фесту Atlas Weekend. Тому ще є можливість прийти на алею ГО та поспілкуватися з представниками ЧЕСНО. https://www.facebook.com/chesno.movement/posts/4439391666100507

[4] Триває антикорупційна інформаційна кампанія у системі БПД. https://minjust.gov.ua/news/ministry/trivae-antikoruptsiyna-informatsiyna-kampaniya-u-sistemi-bpd

[5] Антикорупційна діяльність – це журналістські розслідування, незалежні суди, міста доброчесності, прозорі органи влади, громадські ініціативи та свідоме суспільство.

А ще – безпосередньо ти сам. https://www.facebook.com/EUACI.Ukraine/posts/4071215102954417

[6] Розгорнення в загальнодержавних та місцевих засобах масової інформації держави Україна постійно діючої інформаційної кампанії щодо запобігання та протидії корупції. https://petition.president.gov.ua/petition/101710

[7] Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2019 році. С.17. https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/Proyekt-Natsdopovidi-2019.pdf

[8] Сценарії антикорупційної соціальної реклами. https://pravo.org.ua/stsenariyi-antykoruptsijnoyi-sotsialnoyi-reklamy/

[9] Постанова Кабінету Міністрів від 02 вересня 2020 р. № 781 "Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції на 2020 рік та внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України". https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-realizaciyi-strategiyi-komunikacij-u-sferi-zapobigannya-ta-protidiyi-korupciyi-na-2020-rik-ta-i020920-781

толерантності до корупції. І тут продукти медіа приділяють не так багато уваги цій темі. Масштаб корупції в Україні продовжує не відповідати її висвітленню в публічному просторі.

Особливо уважно слід підходити до стилю такої комунікації. Відповідно до нещодавнього дослідження, опублікованого на сайті Вокс Україна, схоже, що формальне висвітлення негативних наслідків корупції суттєво не знижує терпимість до неї, а інколи може її навіть збільшувати через інформування про поширеність корупції – бо таким чином корупція позиціонується як соціальна норма. Адже дані з різних країн, які наводять автори, засвідчують, що ставлення людей та їхня поведінка реагують на «помітність» корупції.[1] Натомість особиста історія жертви корупції знижує толерантність до корупції, що, ймовірно, викликано «приміряннням на себе» ролі жертви і такою емоцією як емпатія.

Висвітлення проблем корупції в цікавій формі, наприклад, за допомогою захоплюючої історії, в якій йдеться про загальновідомі проблеми, такі як підкуп поліцейських, може бути більш ефективним для усвідомлення її негативних наслідків студентами, ніж раціональне обговорення фактів та цифр. Антикорупційний меседж має бути емоційним, наголошують дослідники.[2]

Одним з яскравих вдалих прикладів такого меседжу можна назвати пісню та кліп Corruption відомих українських співачки Alina Pash та реперів OTOY і Den Da Funk, разом з DJ Pone.[3] Відео, що викриває зокрема побутову корупцію, з рядками приспіву «поки платиш хабарі – вони беруть хабарі» вийшло у день місцевих виборів, 25 жовтня 2020 року. Онлайн-журнал «СЛУХ» відзначив «нереально круту та живу подачу тексту кожним учасником», а також те, що «трек можна розбирати на цитати та гасла».[4] Сама співачка додала міській інтернет-газеті The Village Україна: «Я втомилась говорити підтекстами. Тому Corruption – максимально прямолінійний трек. Почуйте».[5]

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. З початку 2020 року інтенсивність проведення інформаційних кампаній, які покликані формувати несприйняття корупції, послабла. НАЗК слід впроваджувати вимірювані антикорупційні кампанії на підставі соціологічних досліджень і з чітко визначеними цільовими авдиторіями. Рекомендується більше інтегрувати антикорупційні навчальні ініціативи з усією системою освіти. Майбутні ініціативи та кампанії мають також узгоджуватись із очікуваними стратегічними результатами у сфері формування негативного ставлення до корупції, які сформульовані у підрозділі 2.2 нової, поки неприйнятої Антикорупційній стратегії.

2. Мета проведення антикорупційних заходів досі залишається не досягнутою. Значна частина громадян все ще не розуміє зміст антикорупційної реформи та згубність корупції – від побутової до політичної. Залучення неурядового сектору до інформаційних кампаній може бути гарною практикою і мусить практикуватися частіше, особливо для пошуку інноваційних форматів їх реалізації. У майбутньому рекомендується проводити більше інформаційних кампаній, націлених на висвітлення ціни побутової корупції та виховування особистої відповідальності за боротьбу з нею.

3. Щоби корупція не позиціонувалась як соціальна норма, рекомендується не допускати

---

[1] Багато респондентів цього дослідження продемонструвало амбівалентне ставлення до явища корупції: більшість студентів вважають корупцію “злочином” і “злом”, але також “традицією”, “способом вирішення проблем” і “компенсацією за низькі зарплати”. Автори акцентують на важливості цього факту, оскільки це може бути причиною нижчої ефективності або провалу заходів боротьби з корупцією.

[2] Олена Денисова-Шмідт, Ярослав Притула. Чи можуть онлайнові відео змінити рівень толерантності до корупції у українських студентів? https://voxukraine.org/chi-mozhut-onlajnovi-video-zminiti-riven-tolerantnosti-do-koruptsiyi-u-ukrayinskih-studentiv/

[3] Alina Pash, OTOY, Den Da Funk, DJ Pone – CORRUPTION. https://www.youtube.com/watch?v=FiUFdJ6XYh8

[4] Агресивний за музикою і лірикою трек у стилі Beastie Boys наповнений соціально-політичними панчами. Corruption кричить про беззаконня, популізм політиків, безвідповідальність поліції, хабарництво та корупцію. У стилі Beastie Boys: слухайте нову пісню Alina Pash, OTOY і Den Da Funk про корупцію. https://slukh.media/new-music/alina-pash-otoy-den-da-funk-corruption/

[5] «Вони беруть хабарі». У день виборів Alina Pash випустила трек Corruption. https://www.the-village.com.ua/village/culture/culture-news/303419-vtomilas-govoriti-pidtekstami-u-den-viboriv-alina-pash-vipustila-trek-corruption

формальне інформування про поширеність корупції, а зосереджувати увагу аудиторії ЗМІ та Інтернету на роз'ясненні згубних наслідків корупції для кожного з жителів України, а також успішних кейсах щодо запобігання і протидії корупції, поновлення порушених прав та іншого вдалого усунення наслідків корупційних правопорушень.

1.6. СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНІ ІНСТИТУЦІЇ З ПИТАНЬ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ *(А. Марчук)*

Конвенція ООН проти корупції встановлює вимогу до кожної Держави-учасниці забезпечити наявність органу чи органів, які здійснюють запобігання корупції, серед іншого, за допомогою проведення політики із запобігання та протидії корупції, здійснення нагляду та координації реалізації такої політики. За відсутності такого органу/органів функції із формування та реалізації антикорупційної політики, з високою вірогідністю, буде неможливо здійснювати на належному рівні.

1.6.1. Наявність органів, відповідальних за:

• розробку політики, координацію її впровадження іншими органами влади;

• координацію відносин у сфері антикорупційної політики з громадянським суспільством та іноземним партнерами;

• оцінку ефективності впровадження заходів антикорупційної політики;

• експертне та аналітичне забезпечення антикорупційної політики (у т.ч. аналіз статистичних даних, проведення досліджень та аналіз стану справ із корупцією);

• розробку пропозицій щодо змін до законодавства у частині удосконалення антикорупційної політики;

• проведення інформаційних кампаній, поширення антикорупційних знань

У порівнянні з попереднім ІІІ-м альтернативним звітом, істотних змін у розподілі повноважень та завдань між державними органами у сфері антикорупційної політики не відбулось. Ключову роль так само відіграє НАЗК.

Повноваження з координації та моніторингу також зберігаються і за Національною радою з питань антикорупційної політики (НРАП), яка є консультативно-дорадчим органом, утвореним Президентом. Дотепер залишається описана у ІІІ-му альтернативному звіті проблема із нечітким розмежуванням деяких функцій між НАЗК та НРАП. З 2019 р. передбачено, що організаційно-аналітичне забезпечення діяльності НРАП було покладене на Офіс Президента у взаємодії та співпраці з НАЗК, що частково втілило рекомендацію, надану раніше ОЕСР.

Також повністю збереглися відповідні повноваження ВР (з особливою роллю Комітету ВР з питань антикорупційної політики, який відповідає, зокрема, за формування політики) та КМ.

Як зазначалось у попередньому ІІІ-му альтернативному звіті, при КМ діяла міжвідомча робоча група з питань антикорупційної реформи з тими ж завданнями та повноваженнями – у лютому 2021 р. її ліквідовано. З огляду на її недієвість та неефективність, такий крок є належним.

Певні зміни існуючої моделі передбачені у законопроекті 4135, який наразі підготовлено до другого читання: ним, окрім затвердження Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки, пропонується внести зміни до Закону «Про запобігання корупції», спрямовані на удосконалення інституційного механізму формування та реалізації антикорупційної політики. В останній версії законопроекту передбачено закріплення за НАЗК повноважень щодо:

- координації, моніторингу та оцінки ефективності реалізації Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми з її реалізації; визначення порядку здійснення відповідних процедур;

- отримання від виконавців заходів політики відомостей про стан виконання та статистичних відомостей стосовно запобігання та протидії корупції, визначення обсягу та порядку надання таких відомостей;

- самостійної підготовки національної доповіді щодо ефективності реалізації державної антикорупційної політики (на противагу цьому, зараз НАЗК готує лише проект такої доповіді, а затверджувати його має ВР);

- забезпечення функціонування інформаційної системи моніторингу реалізації державної антикорупційної політики.

1.6.2. Відповідність міжнародним стандартам у частині спеціалізації та незалежності:

• відповідність стандартам законодавства, яке регулює статус та засади діяльності органу, повноваження органу, гарантії незалежності його діяльності;

• відповідність стандартам процедур добору та звільнення керівника органу;

• структура органу, кількість персоналу, його освіта та досвід;

• тренінги для персоналу, регулярність та кількість персоналу, який пройшов підвищення кваліфікації;

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

• підзвітність і прозорість (у т.ч. обов'язкове періодичне звітування перед суспільством)

У цьому розділі аналізується відповідність усталеним стандартам Національної ради з питань антикорупційної політики та Національного агентства з питань запобігання корупції (виключно у частині питань антикорупційної політики, інші аспекти розглянуті у підрозділі 2.1 цього звіту), а щодо інших органів, залучених до формування антикорупційної політики (ВР, КМ), наводиться узагальнена інформація про виконання ними своїх завдань.

Національне агентство з питань запобігання корупції

НАЗК з часу підготовки ІІІ-го альтернативного звіту не втратило своїх повноважень щодо формування та реалізації державної антикорупційної політики і є ключовим державним органом, який має забезпечувати впровадження дієвої та скоординованої політики запобігання корупції.

Повноваження щодо забезпечення формування та реалізації державної антикорупційної політики закріплені у Законі «Про запобігання корупції», що відповідає найкращим практикам та міжнародним стандартам. Мандат НАЗК у цій сфері загалом визначений чітко, хоча певні перетини з Національною радою з питань антикорупційної політики при Президенті все ж досі мають місце (див. далі у цьому розділі).

Додаткові повноваження у цій сфері НАЗК може отримати у разі ухвалення підготовленого до другого читання законопроекту 4135, який передбачає схвалення Антикорупційної стратегії на 2021-2025 рр. та внесення окремих змін до Закону «Про запобігання корупції», які описано вище.

У структурі НАЗК утворено окремий структурний підрозділ – Департамент антикорупційної політики. Він складається з чотирьох відділів: аналізу загальних показників та причин корупції; формування, координації та моніторингу антикорупційної політики; міжнародного співробітництва; моніторингу та оцінки діяльності НАЗК.

За штатним розписом НАЗК, загальна чисельність вказаного департаменту має становити 21 особу, хоча станом на серпень 2021 р. у департаменті фактично заповнено лише 13 посад: керівник Департаменту – 1 із 1; відділ аналізу загальних показників та причин корупції – 1 із 4; відділ формування, координації та моніторингу антикорупційної політики – 5 із 7; відділ міжнародного співробітництва – 4 із 5; відділ моніторингу та оцінки діяльності НАЗК – 2 із 4.

Штатна чисельність такого департаменту у 21 особу видається замалою з огляду на обсяг завдань, який він має виконувати, а також якщо взяти до уваги амбітний обсяг завдань у проекті Антикорупційної стратегії на 2021-2025 рр. (див. підрозділ 1.2 цього звіту) і координацію та моніторинг виконання яких має забезпечити НАЗК – насамперед, профільний департамент.

Ще більше ускладнює ситуацію фактичний стан укомплектованості департаменту. Основною причиною цієї проблеми є брак осіб, які за своїм професійним рівнем спроможні виконувати

поставлені перед департаментом завдання. Втім, без повноцінного комплектування департаменту виникають ризики для повноцінної реалізації повноважень НАЗК у сфері антикорупційної політики.

Що стосується проведених навчань і тренінгів, то щорічний звіт про діяльність НАЗК у 2020 році містить лише узагальнену інформацію про їх кількість без зазначення тематики та кількості осіб, які взяли участь у кожному із навчальних заходів. У наданому на запит переліку навчальних заходів для працівників НАЗК у 2020-2021 р. наведено значну кількість заходів загальних тематик, які є доречними для всіх службовців, а безпосередньо формування та реалізації політики стосувався лише захід «Написання та візуалізація політик на основі даних». Надалі слід проводити більше заходів з розвитку професійної компетентності працівників НАЗК, які опікуються цими питаннями, ширше ознайомлювати їх з новими підходами до аналізу політик, їх формування та реалізації, використання доказів та великих масивів даних для цілей формування політики тощо[1].

Фактична реалізація повноважень НАЗК у сфері антикорупційної політики активізувалась з 2020 р.

НАЗК значно покращило свою діяльність із організації проведення досліджень стану корупції (див. підрозділ 1.3 цього звіту) та аналізу їх результатів для цілей формування і реалізації державної антикорупційної політики.

У 2020 р. НАЗК підготувало проект Антикорупційної стратегії, наступними викликами стане підготовка проекту Державної антикорупційної програми з її реалізації, а також належне впровадження заходів політики (див. підрозділ 1.2 цього звіту).

У 2020 та 2021 рр. НАЗК своєчасно підготувало проекти національних доповідей про стан реалізації засад антикорупційної політики в Україні. Обидва документи позитивно відрізняються за якістю та повнотою наведеної інформації від попередніх проектів таких доповідей. У них міститься досить повний виклад інформації, значно посилена аналітична складова – попередні проекти доповідей до 2020 р. були радше компіляцією фактажу без надання належної оцінки, важливі події не аналізувались. Втім, проект останньої національної доповіді не надає оцінки окремим питанням діяльності самого НАЗК, щодо яких виникали критичні зауваження. Навіть якщо НАЗК не поділяє критичні зауваження, що лунають на його адресу (див. пункт 2.2.2 цього звіту), то у подібних документах було б доречно їх зазначати та вказувати контраргументи органу на критику. Це дозволило б спостерігачам самостійно оцінити різні точки зору, а НАЗК – змінити свою позицію з огляду на наведені аргументи.

Що стосується реалізації НАЗК повноважень із моніторингу, координації та оцінки ефективності реалізації антикорупційної політики, то вони повноцінно не здійснюються з огляду на відсутність затвердженого програмного документу – Антикорупційної стратегії (див. підрозділ 1.2 цього звіту).

У проекті національної доповіді про стан реалізації засад антикорупційної політики в Україні за 2020 рік, а також у звіті про виконання плану діяльності НАЗК на 2021 р. зазначається, що «на постійній основі здійснюється моніторинг реалізації антикорупційної політики (в тому числі із залученням представників громадськості)». Втім, у цій частині постає питання, у чому полягає моніторинг, якщо дотепер не набрала чинності Антикорупційна стратегія. НАЗК зазначило, що наразі він передбачає моніторинг виконання антикорупційних заходів Програми Уряду, Національної економічної стратегії на період до 2030 року, Річних національних програм «Україна-НАТО», моніторинг фактичної діяльності антикорупційних інституцій, законотворчої діяльності ВР у сфері антикорупційної політики (її розглянуто далі). Ці зусилля та прогрес від НАЗК слід привітати. Також постає питання щодо участі громадськості у цьому процесі, адже жоден такий моніторинговий механізм не інституціоналізовано

З 2020 р. НАЗК розпочало систематично проводити аналіз більшості законопроектів, які стосуються питань антикорупційної політики, готувати та оприлюднювати висновки щодо них[2]. Як правило, надані висновки є якісними та обґрунтованими. Внаслідок цього НАЗК стало відігравати більш активну участь у розгляді відповідних законопроектів, представники НАЗК беруть участь у

---

[1] Особливо корисними у цьому контексті можуть бути документи та звіти OECD та SIGMA.

[2] Висновки проєктів законів (НАЗК, 2020-2021): https://bit.ly/3zHCxsV.

засіданнях Комітету ВР з питань антикорупційної політики принаймні у розгляді тих законопроектів, які безпосередньо стосуються мандату НАЗК. Таку практику слід вітати і заохочувати.

У подальшому НАЗК доречно готувати висновки щодо усіх ключових законодавчих ініціатив з питань запобігання та протидії корупції (як виняток, інколи щодо важливих ініціатив висновки все ж не підготовлені або не оприлюднені на офіційному веб-сайті НАЗК – напр., йдеться про законопроект 5459 та альтернативні до нього щодо діяльності НАБУ, які мають надважливе значення для ефективності функціонування системи запобігання та протидії корупції).

Таким чином, роботу НАЗК з питань формування та реалізації антикорупційної політики значно активізовано і вона вирізняється належною якістю.

Національна рада з питань антикорупційної політики

НРАП, як і раніше, є консультативно-дорадчим органом при Президенті України. Як зазначалось у ІІІ-му альтернативному звіті, станом на початок 2019 р. цей орган був де-факто нефункціонуючим.

Раніше ОЕСР рекомендувало «забезпечити систематичне та ефективне функціонування Національної ради з питань антикорупційної політики»[1]. Певні надії на такий результат з'явились влітку 2019 р., коли було оновлено склад НРАП. Також, якщо раніше у Положенні про НРАП було визначено посадовий склад цього органу, то з 2019 р. таку норму було скасовано і встановлено, що персональний склад НРАП визначає Президент України; також передбачено, що у роботі НРАП можуть брати міжнародні спостерігачі та консультанти.

Двічі змінювались і підходи до визначення керівництва НРАП. Якщо спочатку Голову НРАП визначав Президент, а виконавчим секретарем НРАП був заступник Голови Адміністрації Президента, до відання якого віднесено питання протидії корупції, то у 2019 р. передбачено, що Головою НРАП є заступник Керівника Офісу Президента, до відання якого віднесені питання антикорупційної політики. Натомість, менш ніж за рік змінено і цей підхід: нині Головою НРАП є Президент, а його заступником – Керівник Офісу Президента.

З часу «оновлення» НРАП у 2019 р. проведено лише три його засідання.

Перше засідання в оновленому складі відбулось 18 липня 2019 р. На ньому був присутній Президент, а тодішній заступник Керівника Офісу Президента р. Рябошапка висловлював сподівання, що практика відсутності засідань НРАП та «формальності» її роботи буде змінена. На засіданні були запропоновані до обговорення п'ять пріоритетів антикорупційної політики до кінця 2019 року: перегляд антикорупційного законодавства; напрацювання змін до КПК; ухвалення законодавства про захист викривачів; ухвалення нової антикорупційної стратегії; розробка шляхів виконання міжнародних зобов'язань в межах співпраці з GRECO, ОЕСР, а також у рамках моніторингових механізмів ООН[2]. Вперше відбувалась онлайн-трансляція засідання НРАП[3]. Це засідання можна назвати взірцевим, коли були чітко визначені питання до обговорення, а дискусія в цілому відбувалась на належному фаховому рівні; більш того, 3 із 5 запропонованих пріоритетів в подальшому були реалізовані. Згодом інтенсивність діяльності НРАП знизилась через брак політичного лідерства.

У червні 2020 р. Президент в чергове оновив склад НРАП. Із нього були виключені окремі представники громадськості та експерти (напр., В. Касько, Д. Котляр, В. Чумак, В. Шабунін); примітно, що зі складу НРАП також було виключено правозахисницю Л. Денисенко, яка під час першого засідання НРАП в оновленому складі висловила ряд критичних зауважень. Натомість, до оновленого складу включено значно більше представників державних органів, деякі з яких в принципі мають сумнівний стосунок до питань антикорупційної політики (як-от керівники податкових і митних органів).

Восени 2020 р. проведено ще два засідання НРАП: під час засідання 28.09.2020 обговорювався

---

[1] Anti-corruption reforms in Ukraine. 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-CorruptionAction Plan (OECD, 2017): https://bit.ly/33akuyj.

[2] Руслан Рябошапка назвав п'ять пріоритетів у роботі Національної ради з питань антикорупційної політики (Офіційне інтернет-представництво Президента України, 2019): https://bit.ly/3zH8QbK.

[3] Зеленський взяв участь в засіданні Нацради з антикорупційної політики (24 канал, Youtube, 2019): https://bit.ly/3jGN6XV.

підготовлений НАЗК та поданий до ВР проект Антикорупційної стратегії на 2020-2024 рр.[1], засідання 27.11.2020 відбувалось після сумнозвісного Рішення КСУ 13-р/2020 і члени НРАП обговорювали законодавчі ініціативи щодо усунення його наслідків, зокрема, відновлення кримінальної відповідальності за недекларування та відновлення усіх повноважень НАЗК[2]. У 2021 р. не було проведено жодного засідання НРАП.

НРАП не має свого секретаріату та окремого фінансування. Інформування про діяльність НРАП є здебільшого недостатнім і обмежується новинами про проведені засідання на офіційному веб-сайті Президента.

Загалом, НРАП як орган є фактично недієвим. Спроба «перезавантажити» його діяльність влітку 2019 р. виявилась невдалою – він не є належно функціонуючим, особливо якщо взяти до уваги виклики, які останні два роки постають у сфері антикорупційної політики. Така проблема не лише в Україні є характерною для консультативних органів високого рівня, робота яких є надто загальною і сприймається як церемоніальна[3].

Верховна Рада, Комітет ВР з питань антикорупційної політики

Повноваження ВР у сфері антикорупційної політики залишились такими ж, як і були описані у ІІІ-му альтернативному звіті: безпосередня реалізація своїх конституційних повноважень, визначених у ст. 85 Конституції, зокрема, прийняття законів, затвердження Державного бюджету та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету, здійснення парламентського контролю тощо; визначення засад державної антикорупційної політики шляхом затвердження Антикорупційної стратегії; проведення не пізніше 1 червня кожного року парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції; затвердження та оприлюднення національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики.

У разі прийняття законопроекту 4135 у запропонованій редакції ВР втратить повноваження із затвердження та оприлюднення національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики – таке рішення заслуговує на підтримку, адже ВР за більш як 5 років жодного разу так і не виконала цей обов'язок.

Можна стверджувати, що у 2020-2021 рр. ВР не виконувала свої повноваження у сфері антикорупційної політики належним чином. Зокрема, не провела парламентські слухання з питань ситуації щодо корупції, не затвердила підготовлені НАЗК національні доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики за 2019 та 2020 роки, не прийняла у другому читанні проект Антикорупційної стратегії, хоча його підтримують усі ключові заінтересовані сторони і він заслуговує на досить високу оцінку.

Що стосується виконання ВР своєї основної функції – законодавчої – то її оцінка у контексті антикорупційної політики є неоднозначною. Позитивну динаміку осені 2019 р. у прийнятті важливих антикорупційних законів зберегти не вдалось.

Із позитивних законодавчих змін у 2020-2021 рр. можна згадати відновлення повноважень НАЗК після Рішення КСУ 13-р/2019, відновлення посиленої кримінальної відповідальності за недекларування, удосконалення механізмів захисту викривачів, створення законодавчих передумов для запровадження системи електронних кримінальних проваджень (e-Case MS). Інші прийняті в цілому антикорупційні закони мають значно менший вплив та містять деякі неоднозначні положення.

Закони неодноразово приймались із такими негативними поправками, що у разі набрання відповідними нормами чинності було б нівельовані цілі інститути, як-то захист викривачів[4] або

---

[1] Глава держави закликає Верховну Раду якнайшвидше затвердити Антикорупційну стратегію на 2020-2024 роки (Офіційне інтернет-представництво Президента України, 2020): https://bit.ly/2YpDCIn.

[2] Кримінальна відповідальність за недостовірне декларування має бути суворою – Президент на Нацраді з питань антикорупційної політики (Офіційне інтернет-представництво Президента України, 2020): https://bit.ly/3zH9cPC.

[3] Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia. Progress and Challenges, 2016-2019 (OECD, 2020): https://bit.ly/3mLxGmX.

[4] Закликаємо Президента ветувати закон «проти викривачів». Спільна заява громадських організацій (ТІ Україна, 2021): https://bit.ly/3Bsnynm.

декларування публічних службовців[1] – втім, слід відзначити позицію Президента, який підтримував заклики громадськості до ветування таких законів та вносив належні пропозиції, які зрештою приймала ВР, усуваючи ризики. Що гірше, значна кількість необхідних законодавчих змін так і не були прийняті. Зокрема, дотепер:

- не прийнято в належній редакції зміни до Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» з урахуванням Рішення КСУ 11-р/2020;

- не внесені законодавчі зміни щодо посилення незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, розширення повноважень в.о. керівника САП та заступника керівника САП, деполітизації конкурсного добору на адміністративні посади в САП;

- не здійснено комплексного удосконалення положень законодавства щодо правил запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;

- не приведено у відповідність міжнародним стандартам та не забезпечено узгодженість положень КК в частині санкцій за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення;

- не прийнято Антикорупційну стратегію тощо.

Для ВР продовжує бути характерною тенденція, відзначена ще у ІІІ-му альтернативному звіті, за якої велика кількість народних депутатів різними способами намагалася вчинити негативний вплив на реалізацію антикорупційної політики. Це знаходило свій вияв у різних формах, зокрема, у поданні проектів очевидно незаконних постанов про звільнення Директора НАБУ[2]; ініціюванні необґрунтованих та маніпулятивних конституційних подань щодо неконституційності окремих положень антикорупційного законодавства[3]; ініціюванні законопроектів, які необґрунтовано звужують повноваження антикорупційних органів, звужують гарантії їхньої незалежності чи негативно впливають на ефективність антикорупційних інструментів та механізмів[4]; подання відповідних поправок до законопроектів[5].

Кабінет Міністрів

У порівнянні з ІІІ-м альтернативним звітом, повноваження Уряду у сфері антикорупційної політики також наразі не зазнали змін: Уряд все так само уповноважений схвалювати проект національної доповіді щодо стану реалізації антикорупційної політики; спрямовувати на розгляд ВР законопроект, у якому визначаються засади державної антикорупційної політики; затверджувати Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики та здійснювати її перегляд. Також, у межах реалізації антикорупційної політики, КМ може виступати із законодавчими ініціативами та приймати віднесені до його компетенції нормативно-правові акти та акти індивідуальної дії.

У разі прийняття підготовленого до другого читання законопроекту 4135 у запропонованій редакції КМ втратить повноваження із внесення на розгляд ВР проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, оскільки цей документ буде затверджуватись НАЗК. Проте, Уряд отримає повноваження визначати персональний склад координаційної робочої групи з питань антикорупційної політики – такі повноваження не є доречними, про що зазначалось вище, і така модель потребуватиме перегляду.

У 2020-2021 рр. Уряд вносив на розгляд ВР проекти національних доповідей щодо стану реалізації антикорупційної політики, а у 2020 р. вніс на розгляд ВР проект Антикорупційної стратегії. Під час розгляду відповідних проектів актів Урядом вони зазнавали певних змін, чого було

---

[1] Що не так із проголосованим законом про брехню в деклараціях та чому його ветує Президент (Блоги УП, В. Шабунін, 2021): https://bit.ly/3jMXHAJ.

[2] Проект Постанови про звільнення А. Ситника з посади Директора Національного антикорупційного бюро України (ВР, 2020): https://bit.ly/38BUwFp.

[3] Напр.: конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Вищий антикорупційний суд»від 7 червня 2018 року №2447-VIII (КС, 2020): https://bit.ly/2WIc8Nb.

[4] Напр.: законопроекти 3009а, 3133, 3304, 3335, 3335-1, 3355, 3355-1, 3959-1, 4304, 4681, 5253 тощо.

[5] Напр.: В інтересах Бахматюка: як Слуги та ОПЗЖ намагаються зіпсувати президентський законопроєкт про електронний документообіг (Центр протидії корупції, 2021): https://bit.ly/3mZFkKH.

би бажано уникати, адже зазвичай такі зміни мають винятково політичну природу і погіршують правову основу підготовлених проектів.

Що стосується ініціювання законопроектів, то КМ упродовж 2020-2021 рр. ініціював лише декілька законопроектів у сфері антикорупційної політики, більшість із них мали точковий та/або технічний характер, за винятком вже згаданого проекту Антикорупційної стратегії та декількох законопроектів щодо статусу НАБУ[1]. Останні законопроекти є показовими, адже яскраво демонструють рівень політизованості процесу прийняття рішень з питань антикорупційної політики Урядом: якщо у листопаді 2020 р. Кабмін ініціював зміни щодо НАБУ, які передбачали продовження виконання повноважень Директора НАБУ діючим Директором А. Ситником після Рішення КСУ 9-р/2020, то вже у лютому 2021 р. законопроект передбачав протилежно інше рішення[2], а у березні 2021 р. Уряд ініціював вже третій законопроект, внісши на заміну (що саме по собі вкрай суперечливий крок під кутом зору Регламенту ВР) законопроект, який прямо передбачав звільнення Директора НАБУ А. Ситника з посиланням на Рішення КСУ 9-р/2020[3].

При КМ до 2021 р. була утворена міжвідомча робоча група з питань антикорупційної реформи, до якої входили представники державних органів, проектів міжнародної технічної допомоги та громадсько-урядової ініціативи «Разом проти корупції». Жодного засідання цієї робочої групи у 2020-2021 рр. не відбулось і її було ліквідовано у лютому цього року.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

Щодо діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції

1. НАЗК, як і раніше, залишається ключовим органом з питань забезпечення формування та реалізації державної антикорупційної політики. Якщо у попередні роки цей статус існував лише формально і не підкріплювався належною діяльністю, то з 2020 р. робота НАЗК за відповідним напрямом істотно активізувалась.

2. У Національному агентстві створено структурний підрозділ, який відповідає за реалізацію покладених на орган завдань у сфері антикорупційної політики, але штатна чисельність цього підрозділу і фактичний рівень його комплектації ускладнює належне виконання відповідних завдань. Доцільним є збільшення кількості навчальних заходів з питань аналізу державних політик, новітніх підходів та практик до їх формування та реалізації. Це дозволить надалі підвищувати як якість виконання поставлених перед НАЗК завдань, так і продуктивність роботи профільного департаменту, що є особливо важливим в умовах обмеженості кадрових ресурсів.

3. Фактична діяльність НАЗК у питаннях антикорупційної політики, проведена у 2020-2021 рр., заслуговує на високу оцінку, адже Національне агентство забезпечило в цілому якісну розробку ключового програмного документу у цій сфері – проекту Антикорупційної стратегії із широким залученням заінтересованих сторін. Також НАЗК почало системний аналіз законодавчих ініціатив під кутом зору їх відповідності цілям та принципам антикорупційної політики, міжнародним стандартам тощо.

4. Надалі пріоритетом має залишатись розбудова спроможності профільних структурних підрозділів НАЗК до виконання функцій у сфері антикорупційної політики, а у найближчій перспективі – здійснення ефективних та дієвих координації, моніторингу, оцінки ефективності реалізації державної антикорупційної політики. Виконання таких функцій стане викликом для НАЗК і те, наскільки успішно їх буде реалізовано, істотно впливатиме на успішність реалізації Антикорупційної стратегії після її прийняття.

5. НАЗК варто посилювати свою участь у підготовці та розгляді законодавчих ініціатив у сфері

---

[1] Зокрема, законопроекти 4437, 5070, 5070 (внесений на заміну).

[2] ЦПК проаналізував законопроєкт, яким хочуть заблокувати діяльність НАБУ та обрати «ручного» директора НАБУ (Центр протидії корупції, 2021): https://bit.ly/3toPaXO.

[3] Уряд Зеленського зареєстрував черговий законопроєкт, яким хочуть звільнити Ситника: аналіз ЦПК (Центр протидії корупції, 2021): https://bit.ly/3yOnMn3.

антикорупційної політики, у т.ч. тих, що не стосуються безпосередньої реалізації функцій НАЗК. Втім, позиції органу завжди мають бути виваженими та належно обґрунтованими.

Щодо діяльності Національної ради з питань антикорупційної політики при Президенті

6. Попри спробу активізувати діяльність НРАП у 2019 р., у 2020-2021 рр. цей координаційний орган не вирізнявся своєю активністю. Він виконує радше церемоніальну роль, аніж є дієвим майданчиком із представництвом високого рівня для координації зусиль різних заінтересованих сторін.

7. Хоча подібний координаційний механізм має високий потенціал та може бути дійсно дієвим, це значною мірою залежить від того, наскільки пріоритетне місце займають питання антикорупційної політики у політичному порядку денному Президента та його офісу, наскільки серйозно вони сприймають НРАП і розуміють її роль.

8. З урахуванням того, що активність НРАП наразі не є достатньою, а її дієвість є сумнівною, на цьому етапі є доцільним зосередити зусилля на спробі побудови більш ефективного координаційного механізму дещо нижчого рівня представництва – напр., основою для цього може стати координаційна робоча група з питань антикорупційної політики, передбачена у проекті Антикорупційної стратегії на 2021-2025 рр. (втім, з урахуванням рекомендацій у підрозділі 1.2 цього звіту щодо неї). Якщо такий координаційний механізм виявиться більш дієвим та ефективним на практиці, то від діяльності НРАП буде доцільно відмовитися.

9. Наразі необхідно активізувати діяльність НРАП, аби орган виконував свою координаційну роль принаймні у ключових питаннях, що постають на порядку денному.

Щодо діяльності ВР

10. Як і в попередні роки, діяльність ВР у сфері антикорупційної політики не була задовільною. Успіхи у прийнятті пріоритетних антикорупційних законів наприкінці 2019 р. швидко змінились систематичними спробами послаблення антикорупційного законодавства, окремі з яких були успішними, хоча й не мали під собою належного обґрунтування. Правильні законодавчі ініціативи деколи послаблюються у ВР чи спотворюються настільки, що в принципі несуть загрозу функціонуванню антикорупційних інститутів. Наразі успіхом є та обставина, що вдається приймати окремі точкові зміни на удосконалення антикорупційного законодавства. Черговими тестами до наявності у ВР політичної волі ефективно протидіяти корупції будуть розгляд проекту Антикорупційної стратегії до другого читання та розгляд законодавчих змін щодо діяльності НАБУ.

Щодо діяльності КМ

11. КМ у цілому виконав ті повноваження, які визначені для нього законом – вніс на розгляд ВР проекти Антикорупційної стратегії та проекти національних доповідей щодо реалізації засад державної антикорупційної політики. В іншому Уряд не проявляв активності у питаннях формування та реалізації цієї державної політики, окрім як у ситуації з необхідністю законодавчих змін щодо діяльності НАБУ, зумовлених двома рішеннями КСУ. При цьому, Уряд прийняв декілька відмінних рішень, які суперечили одне одному, що засвідчило політизованість процесу їх прийняття.

Розділ 2.
ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

2.1. СПЕЦІАЛІЗОВАНИЙ ОРГАН ІЗ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ *(А. Марчук)*

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

• наявність законодавства, яке регулює статус та засади діяльності органу, повноваження органу, гарантії незалежності його діяльності;

• відповідність стандартам процедур добору та звільнення керівника органу;

• структура органу, кількість персоналу, його освіта та досвід;

• тренінги для персоналу, регулярність та кількість персоналу, який пройшов підвищення кваліфікації;

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

• підзвітність і прозорість (у т.ч. обов'язкове періодичне звітування перед суспільством);

• статистичні показники, що характеризують роботу органу у порівнянні з аналогічним періодом за минулі два роки

В Україні спеціалізованим органом із запобігання корупції є Національне агентство з питань запобігання корупції, яке функціонує з 2016 р. Детальний огляд діяльності цього органу містився у II-му та III-му альтернативному звітах. Хоча цей альтернативний звіт стосується періоду 2020-2021 рр., оцінка діяльності НАЗК не може бути повною, якщо не врахувати події, що відбулись у II півріччі 2019 р., а саме – розробка та прийняття Закону 140-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції», початок імплементації його положень та проведення конкурсного добору на посаду Голови НАЗК. Без огляду цих подій аналіз діяльності НАЗК у 2020-2021 рр. не може вважатися повним.

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

Якщо у III-му альтернативному звіті відзначалось, що законодавча база діяльності НАЗК у попередні роки залишалась стабільною, то у 2019 р. законодавство, яке регулює статус та засади діяльності НАЗК, гарантії його незалежності, було суттєво переглянуто.

Вказані законодавчі зміни стали відповіддю на ситуацію, яка складалася у 2016-2019 рр. щодо діяльності органу: як констатовано у попередньому альтернативному звіті, НАЗК був дискредитований в очах громадськості та міжнародних партнерів, тому єдино можливою відповіддю на такий стан справ зазначено повне перезавантаження НАЗК.

Ключову роль у цьому відіграв прийнятий у жовтні 2019 р. Закон 140-IX, який, зокрема, передбачав:

- зміну моделі управління НАЗК з колегіальної на одноосібну, з відповідним розширенням повноважень Голови НАЗК;

- зміну складу конкурсної комісії з добору Голови НАЗК, яка відтепер складається з 6 осіб, трьох із яких визначає Уряд, а трьох – Уряд за пропозиціями донорів, при цьому встановлено заборону

на включення до складу комісії осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

- посилення вимог до прозорості діяльності конкурсної комісії та обґрунтованості її рішень;
- запровадження норми про неправомірність вказівок, вимог, доручень тощо до НАЗК чи його працівників, які стосуються повноважень органу і не передбачені законодавством; вимогу інформувати Голову НАЗК про такі обставини;
- встановлення на рівні закону гарантій належної оплати праці керівництва, уповноважених осіб та інших працівників НАЗК;
- посилення прозорості діяльності НАЗК, зокрема, визначення вимог щодо змісту щорічних звітів про діяльність НАЗК;
- зміну підходів до формування Громадської ради при НАЗК та розширення її повноважень;
- запровадження дієвих механізмів внутрішнього контролю та запобігання корупції у НАЗК;
- запровадження механізму зовнішньої незалежної оцінки ефективності діяльності НАЗК;
- керівництво НАЗК виключене з числа державних службовців.

Ці зміни мали на меті забезпечити не лише формальну, а й фактичну незалежність органу від неналежних політичних впливів, уможливити обрання незалежного керівника органу. На підставі норми Закону 140-IX були припинені повноваження членів НАЗК, керівника апарату та його заступників, членів Громадської ради при НАЗК. На час «перехідного» періоду до обрання нового керівника органу Уряд отримав право на призначення в.о. Голови НАЗК. Цим Законом також уточнено обсяг повноважень та пов'язаних з ними прав НАЗК і його уповноважених осіб (детальніше про це у пункті 2.2.2 цього звіту).

Водночас, правове регулювання у частині статусу органу, засад його діяльності не зазнали змін. Обсяг гарантій незалежності залишається на тому ж рівні та є достатнім для належної діяльності органу.

Що стосується практики застосування оновленого законодавства, то у 2019 р. сформовано новий склад конкурсної комісії з добору Голови НАЗК[1] уже за новими правилами і щодо її членів не виникало сумнівів у доброчесності.

Відповідно до закону, конкурсна комісія затвердила регламент своєї роботи, а також критерії та методику оцінювання кандидатів. Сам же конкурсний добір тривав протягом листопада-грудня 2019 р. На участь у конкурсі подались 32 кандидати, 30 із них були допущені і вони брали участь у тестуванні на загальні здібності та психологічному тестуванні, а також надавали стратегічне бачення своєї діяльності у НАЗК. За результатами розгляду результатів тестувань та анкет із баченням розвитку органу були відібрані 8 кандидатів, яких допустили до співбесід. Усі зазначені особи мали досвід антикорупційної діяльності та стосовно їхньої доброчесності у громадськості не існувало беззаперечних сумнівів. За результатами співбесід конкурсна комісія визначила переможцем конкурсу О. Новікова. При наступних доборах від комісії очікується наведення все ж ширшого обґрунтування щодо обрання переможця.

Проведений добір був оцінений як об'єктивний та без зовнішнього неналежного впливу[2]. Хоча після конкурсу один з учасників ініціював судове оскарження результатів конкурсу, однак пізніше відмовився від позову[3].

Обраного комісією кандидата призначили Головою НАЗК лише 15.01.2020 р.[4] і така затримка не була обґрунтованою.

На практиці були неодноразові спроби обмежити повноваження НАЗК, послабити чи де-факто нівелювати гарантії незалежності органу. Насамперед, такі спроби виходили від народних депутатів

---

[1] Розпорядження Кабінету Міністрів №1017-р від 28.10.2019 р. «Про затвердження складу Конкурсної комісії з відбору на посаду Голови Національного агентства з питань запобігання корупції».

[2] Дослідження спроможності, управління і взаємодії органів антикорупційної інфраструктури України (ТІ Україна, 2020): https://bit.ly/3qYoVGj; ст. 106.

[3] Судова справа 640/25016/19.

[4] Уряд призначив Олександра Новікова Головою Національного агентства з питань запобігання корупції (Урядовий портал, 2020):

у вигляді відповідних законопроектів[1]. Втім, усі такі спроби станом на серпень 2021 р. не були вдалими.

Істотно обмежило повноваження НАЗК сумнозвісне Рішення КСУ №13-р/2020 і протягом двох місяців діяльність органу була де-факто заблокована. Окремі народні депутати намагалися використати це рішення для звуження повноважень органу[2], але такі ініціативи зрештою не були підтримані. НАЗК зазначає, що через положення Закону 1079-IX, якими були відновлені повноваження органу, моніторинг способу життя суддів та суддів КСУ не може бути дієвим (це питання розглянуте у пункті 2.2.2 цього звіту).

Загалом же, ситуація з незалежністю та неупередженістю діяльності органу на практиці істотно покращилась порівняно з тією, яка наводилась у III-му альтернативному звіті.

Структура органу, кількість персоналу, його освіта та досвід

З початку 2019 р. гранична штатна чисельність НАЗК, визначена Урядом, залишається незмінною і становить 408 осіб. Хоча така штатна чисельність на нинішньому етапі дозволяє виконувати покладені на Агентство завдання, у подальшому її слід збільшити, у т.ч. врахувавши необхідність утворення територіальних управлінь НАЗК. Штатна чисельність деяких підрозділів може бути недостатньою, щоб зі збільшенням навантаження у майбутньому не погіршилась якість їхньої роботи (напр., йдеться про Департамент антикорупційної політики, обсяг роботи у якому істотно зросте після набрання чинності Антикорупційною стратегією за рахунок того, що на нього буде покладено: надання оцінки стану виконання заходів стратегії та держпрограми; координація виконання заходів політики та спрямування суб'єктів їх виконання, надання консультаційної та методичної допомоги виконавцям; безпосереднє виконання покладених на НАЗК заходів, насамперед тих, що стосуються розробки проектів НПА; забезпечення діяльності Національної ради з питань антикорупційної політики та координаційної робочої групи з виконання стратегії; підготовка щорічних звітів про стан виконання заходів політики; забезпечення усієї співпраці НАЗК та держави загалом з міжнародними моніторинговими механізмами – ГРЕКО, ОЕСР, ООН, і багато іншого).

Таблиця 2. Структура НАЗК; схема розподілу обов'язків між Головою НАЗК, заступниками і керівником апарату НАЗК; фактична та штатна кількість працівників[3] (станом на серпень 2021 р.)

Голова НАЗК О. Новіков	Заступник Голови НАЗК Р. Сухоставець	Заступник Голови НАЗК І. Пресняков	Заступник Голови НАЗК О. Стародубцев	Керівник апарату НАЗК І. Хохич
Департамент з питань дотримання законодавства про конфлікт інтересів та обмежень щодо запобігання корупції (30/33)	Департамент запобігання політичній корупції (21/25)	Департамент запобігання та виявлення корупції (41/56)	Управління інформаційно-аналітичних систем (15/17)	Управління планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку та звітності (8/10)

[1] Напр., законопроекти 2260, 4329, 5253.

[2] Напр., законопроекти 4287, 4292, 4293, 4304-1.

[3] Для кожного підрозділу (посади) спочатку наводиться фактична кількість працівників, а після цього – наводиться чисельність за штатним розписом. Дані наведені станом на серпень 2021 р.

Управління внутрішнього контролю (7/9)	Управління повних перевірок декларацій (22/28)	Департамент антикорупційної політики (13/21)	Управління по роботі з персоналом (10/13)	Управління матеріально-технічного забезпечення та експлуатації (14/16)
Юридичне управління (11/14)	Управління обов'язкових повних перевірок декларацій (23/28)	Управління просвітницької роботи та навчальних програм (Офіс розбудови доброчесності) (11/16)	Відділ цифрової трансформації та інноваційного розвитку (5/6)	Управління документообігу та контролю (34/37)
Відділ комунікацій та інформаційної політики (3/5)	Управління проведення спеціальних перевірок та моніторингу способу життя (25/31)		Відділ обробки звернень (Контакт-центр) (10/15)	
Відділ інформаційно-роз'яснювальної роботи (3/7)				
Патронатна служба (7/13)				
Головний спеціаліст з внутрішнього аудиту (1/1)				
Головний спеціаліст з режимно-секретної роботи (1/1)				

Структура органу дозволяє забезпечити виконання усіх визначених для НАЗК завдань. Проте, виникає декілька застережень.

Застереження викликає структура Управління внутрішнього контролю НАЗК, яке поєднує у собі два відділи: відділ внутрішнього контролю та відділ з питань запобігання корупції. Це не повною мірою відповідає цілям, які переслідувались при запровадженні в НАЗК підрозділів внутрішнього контролю та підрозділу з питань запобігання корупції: враховуючи положення ст. 17-1 Закону «Про запобігання корупції» (де вони згадані як окремі підрозділи з різними завданнями), існував намір чітко розділити контрольну та превентивну функції у самому НАЗК[1], тоді як поєднання обох підрозділів у межах єдиного Управління внутрішнього контролю цю логіку порушує. Хоч правове регулювання обох підрозділів і вказане в одній статті закону, законодавець вочевидь намагався підкреслити розмежування між двома підрозділами (навіть назва ст. 17-1

[1] Презентація результатів пілотного проєкту оцінювання ефективності уповноважених підрозділів із питань запобігання та виявлення корупції; виступ Д. Котляра (FB-сторінка НАЗК, 2020): https://bit.ly/3DNOyzt

Закону викладена так: «Підрозділ внутрішнього контролю, підрозділ з питань запобігання корупції Національного агентства»). Намір авторів закону полягав у тому, щоб на прикладі НАЗК спробувати чітко розмежувати функції контролю та функції консультування/запобігання, чого не зроблено ані в НАБУ, ані в ДБР, ані в СБУ.

Певні питання викликає розподіл управлінь «обов'язкових повних перевірок декларацій» та «повних перевірок декларацій». Положення про ці структурні підрозділи в принципі не містять серед визначених основних завдань проведення повних перевірок декларацій. Але з назв складається враження, ніби проведення повних перевірок декларацій розподіляється між управліннями залежно від підстав (хоча зміст повної перевірки декларації не змінюється залежно від підстави початку її проведення). За словами представників НАЗК, на практиці обидва управління проводять повні перевірки декларацій з усіх підстав і автоматизовані розподіли таких перевірок здійснюються серед уповноважених осіб обох підрозділів, що якраз і є правильним підходом. Проте, варто усунути вказану неточність у назвах підрозділів, а також вказати у положеннях про обидва підрозділи, що вони здійснюють повні перевірки декларацій з усіх підстав, визначених законом.

Закон передбачає можливість утворити не більше 6 територіальних органів НАЗК, але наразі вони не створені і, як зазначає НАЗК, це питання «буде розглянуте після заповнення вакантних посад в апараті НАЗК». Таке питання потребує розгляду в двох аспектах – доцільності такого кроку та готовності НАЗК до цього. Якщо доцільність створення територіальних органів не перебуває під питанням з огляду на обсяг повноважень НАЗК та потрібні для їх реалізації ресурси, то під кутом інституційної готовності – НАЗК не готове до створення територіальних органів, допоки не завершено розбудову належного рівня інституційної спроможності центрального апарату. До створення територіальних органів слід переходити не після заповнення вакантних посад в апараті, а після того, як центральний апарат матиме високу ефективність за всіма напрямами діяльності і, окрім цього, готовність швидко посилити компетентність нових працівників територіальних органів. Пошук компетентних та доброчесних працівників стане ще одним викликом для НАЗК при утворенні територіальних органів. Поки що НАЗК може зосередитись на підготовчій роботі: визначенні місць розташування та території діяльності територіальних органів, обсягу кадрових, фінансових та інших ресурсів, плануванню основних етапів і заходів з утворення таких органів тощо.

Станом на кінець 2020 р. у НАЗК фактично працювало 302 особи, тоді як станом на серпень 2021 р., за наданою НАЗК інформацією, – 320 осіб. І в 2020, і в 2021 роках значною була кількість звільнених працівників (близько 20% від штату). Якщо у першому випадку найбільше було звільнено через скорочення штату (зумовленого змінами у структурі НАЗК після призначення нового керівництва), то цьогоріч найбільше осіб звільнилося за угодою сторін.

Таблиця 3. Кількість звільнених з НАЗК працівників у 2020 р. та у 2021 р. (станом на серпень)

	2020	**2021 р. (станом на серпень)**
За власним бажанням	5	1
За угодою сторін	22	67
За переведенням	5	5
Скорочення штату	55	1
За ініціативою державного службовця	1	3
За ініціативою суб'єкта призначення	-	1
Закінчення строкового трудового договору	2	-
Досягнення граничного віку	-	1
Всього	**87**	**79**

Слід взяти до уваги особливості призначень та звільнень, які були передбачені законодавством на період карантину через COVID-19 і скасовані лише з березня 2021 р. Відповідні обмеження на рівні закону негативно впливали на розбудову кадрової спроможності органу.

Відповідно до закону, працівники НАЗК (крім керівника апарату та його заступників) призначаються за результатами відкритого конкурсу або переведення – останню опцію слід виключити, аби усі працівники НАЗК проходили однакову оцінку компетентності та доброчесності за участі представників громадськості.

У НАЗК затверджено Положення про відкритий конкурс для призначення на посади державної служби категорій «Б» та «В». У ньому слід було би виправити декілька недоліків: по-перше, чітко визначити кількість членів конкурсних комісій, скорегувати у зв'язку з цим норму про повноважність засідань комісій, а також чітко визначити, представники яких підрозділів обов'язково входять до складу комісій; по-друге, один із етапів конкурсу – тестування на загальні здібності – відповідно до положення є фактично факультативним, хоча мав би бути обов'язковим[1]; ці ж міркування стосуються проведення психологічного тестування кандидатів, які надані на розгляд Голови НАЗК. НАЗК повідомило, що тестування на загальні здібності відбулось у 98% проведених конкурсів, що є схвальним і цю практику слід продовжувати.

Вакансії у НАЗК оприлюднюються як на веб-сайті органу, так і на спеціальному порталі вакансій державної служби «Career.gov.ua». На веб-сайті НАЗК також оприлюднюються графіки проведення співбесід та перелік кандидатів, допущених до цього етапу. Натомість, не публікуються: результати попередніх тестувань – на знання законодавства і на загальні здібності; перелік кандидатів, допущених конкурсною комісією за результатами співбесід до наступного етапу; інформація про склад конкурсних комісій[2]. Оприлюднення вказаної інформації посилило б прозорість конкурсних процедур та довіру до них.

Стосовно кваліфікації працівників НАЗК, то станом на 2020 р. відповідно до щорічного звіту органу перебувало: осіб з базовою вищою освітою – 5; осіб з повною вищою освітою – 294 (у т.ч. 67 – мають дві вищі освіти, 8 – три вищі освіти).

За напрямами працівники НАЗК мають таку освіту: юридичну – 186; економічну – 80; освіту з державного управління – 31; гуманітарну – 36; іншу – 33.

Науковий ступінь мають 15 працівників НАЗК, 2 з них – ступінь доктора наук. Вчені звання мають 5 осіб.

Що стосується досвіду працівників НАЗК, то всупереч ст. 14 Закону «Про запобігання корупції» відповідна інформація до щорічного звіту про діяльність органу не була включена. Пізніше НАЗК навело відомості про стаж державної служби працівників НАЗК (що не є тотожним загальному досвіду роботи осіб): до 1 року – 29 працівників; від 1 до 3 років – 25 працівників; від 3 до 5 років – 35 працівників; від 5 до 10 років – 91 працівник; від 10 до 15 років – 54 працівники; від 15 до 25 років – 86 працівників; понад 25 років – 17 працівників.

Хоча у III-му альтернативному звіті наводилась рекомендація забезпечити, зокрема, переатестацію усіх працівників та/або проведення нових конкурсів у всі структурні підрозділи органу, на жаль, її так і не було втілено законодавцем[3]. Окремі працівники апарату НАЗК, які почали працювати в органі ще до набрання чинності Законом 140-IX, у доброчесності яких існували обґрунтовані сумніви, продовжують свою роботу в НАЗК[4], один із них став керівником структурного підрозділу НАЗК (спочатку як виконуючий обов'язки і пізніше на постійній основі за результатами конкурсу).

---

[1] Можливо, зі збереженням вказаного у чинному Положенні винятку щодо проведення такого тестування для кандидатів, які претендують на посади, пов'язані зі здійсненням функцій з ресурсного, матеріально-технічного забезпечення та експлуатації.

[2] Відомо лише про представників Громадської ради при НАЗК, що були подані за рішенням цього органу до включення до складу відповідних конкурсних комісій.

[3] Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» (Центр політико-правових реформ, 2019): https://bit.ly/3DKkXan.

[4] Напр.: 1) публікація Центру протидії корупції щодо О. Амплеєва (FB-сторінка Центру протидії корупції, 2020): https://bit.ly/38CfiVz; 2) Заступник начальника відділу організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції ГПУ Кулікова Юлія Володимирівна. Розслідування «PROSUD» (Prosud, 2018): https://bit.ly/3kMu5SY.

Слід згадати і про запроваджену у 2021 рр. практику проведення стажувань в органі[1] – вона є корисною і в умовах нестачі кадрів могла би в майбутньому сприяти вирішенню цієї проблеми.

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

Як зазначає НАЗК у своєму щорічному звіті, у 2020 р. підвищення кваліфікації пройшли 180 працівників органу, які взяли участь у 271 заході щодо підвищення кваліфікації: 118 працівників – за професійною програмою підвищення кваліфікації державних службовців; 22 працівники – за програмами тематичних короткострокових семінарів; 131 працівник – за програмами тематичних постійно діючих семінарів.

Докладний перелік навчальних заходів, проведених для працівників НАЗК чи заходів, у яких брали участь працівники НАЗК, був наданий у відповідь на запит[2]. Проведені навчальні заходи стосуються як розвитку «м'яких навичок», так і загальних питань проходження державної служби, змісту деяких державних політик, загальних антикорупційних питань, доброчесності, інших спеціальних тем, пов'язаних із забезпеченням діяльності державного органу. Принаймні частина таких тренінгів була проведена за підтримки донорів[3]. Вичерпна інформація про лекторів чи тренерів, які проводили навчальні заходи, у відкритих джерелах не наводилася.

Також НАЗК повідомило про проведення декількох тренінгів для своїх працівників щодо використання іноземних баз даних; пошуку інформації у відкритих джерелах та аналізу новин; користування окремими державними реєстрами, базами даних, комунальними інформаційними системами; використання аналітичного інструменту Youcontrol. Один із тренінгів щодо аналізу фінансування політичних партій був проведений залученим журналістом-розслідувачем[4].

Відомо про проведення одного навчального візиту працівників НАЗК до Румунії[5].

НАЗК відзначає у своєму звіті-самооцінці за 2020 р., що управління по роботі з персоналом проводило опитування керівників НАЗК щодо потреб навчання у розрізі кожного підрозділу, проводило заходи щодо збору інформації про потреби у професійному навчанні держслужбовців за результатами оцінювання результатів службової діяльності та складало індивідуальні програми професійного розвитку.

Загалом, оцінюючи діяльність НАЗК за цим напрямом, варто позитивно оцінити, що НАЗК втілює індивідуальний підхід до організації навчань та підвищення кваліфікації, який ґрунтується на оцінці потреб професійної підготовки. Якість проведеної оцінки можливо оцінити лише якщо НАЗК стане оприлюднювати плани навчальної підготовки (як це відбувалось раніше) та супровідні узагальнені аналітичні матеріали, на яких такий навчальний план ґрунтується.

Що ж стосується аналізу тематики проведених навчань, то позитивом є проведення навчань як щодо певних більш загальних питань (напр., цифрової грамотності, роботи з різними цифровими інструментами, окремих загальних питань законодавства про державну службу тощо), так і зі спеціальних питань, які є релевантними для виконання функціональних обов'язків працівниками НАЗК (напр., робота з різними реєстрами і базами даних). Водночас, доречним є досягнення більшої збалансованості між навчанням із загальних тем (яке наразі все ж переважає, виходячи з наданого НАЗК переліку заходів) та спеціальних тем – тих, які безпосередньо пов'язані з функціями НАЗК. Спеціальне навчання не повинно зводитись до вивчення інструментів здійснення контрольних функцій органу – не менш важливим є і вивчення змістовних питань щодо функцій НАЗК (напр., розгляд нових правових інститутів, як-от необґрунтовані активи, новел у законодавстві, причин їх запровадження і призначення, практики застосування законодавства тощо).

У попередні роки НАЗК також забезпечувало оприлюднення звітів про проведене навчання

---

[1] Молодіжні стажування (Офіс розбудови доброчесності НАЗК, 2020-2021): https://bit.ly/3DOrNeQ.

[2] Перелік навчальних заходів, курсів тощо, які проводились для працівників Національного агентства з питань запобігання корупції у 2020-2021 рр. та/або у яких брали участь працівники Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК, 2021): https://bit.ly/2WKngsV

[3] Напр.: EUACI провела тренінг з комунікацій для голів департаментів НАЗК (EUACI, 2020): https://bit.ly/3zNTh1K.

[4] НАЗК домовилося про співпрацю з журналістами-розслідувачами (FB-сторінка НАЗК, 2020): https://bit.ly/3zFYmcu.

[5] Експерти НАЗК відвідали Національну агенцію з питань доброчесності Румунії (EUACI, 2020): https://bit.ly/3kW9Jqr.

та навчальних матеріалів за результатами проведеного навчання – таку практику, яка з невідомих причин припинилась у 2018 р., необхідно відновити. Наразі така інформація була вказана у звіті про виконання плану роботи НАЗК на 2020 рік, а на ресурсах Національного агентства вона не публікується, як зазначило НАЗК, з огляду на незатребуваність цільовими аудиторіями.

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

Фінансування НАЗК на належному рівні є передумовою його дієвої роботи. У ІІІ-му альтернативному звіті зазначалось, що обсяг фінансування НАЗК є достатнім, аби орган міг виконувати усі покладені на нього функції. Така ж ситуація в цілому була характерною і для 2020-2021 рр.

Видатки на фінансування діяльності НАЗК у законах про Державний бюджет на 2020, 2021 роки визначались окремим рядком, як того вимагає ч. 2 ст. 17 Закону «Про запобігання корупції», і здійснювались за двома бюджетними програмами в обох звітних роках:

- КПКВК 6331010 «Керівництво та управління у сфері запобігання корупції»;
- КПКВК 6331020 «Фінансування статутної діяльності політичних партій».

При цьому, НАЗК є головним розпорядником бюджетних коштів з виконання вказаних бюджетних програм, що також відповідає вимогам ч. 3 ст. 17 Закону «Про запобігання корупції».

Таблиця 4. Порівняння видатків на НАЗК у 2019–2021 роках (у тис. грн)

Найменування видатку	Закон «Про Державний бюджет України на 2019 рік»	Різниця порівняно з попереднім роком	Закон «Про Державний бюджет України на 2020 рік»	Різниця порівняно з попереднім роком	Закон «Про Державний бюджет України на 2021 рік»	Різниця порівняно з попереднім роком
1. Керівництво та управління у сфері запобігання корупції	198 414,3	+28 573,2	401 784,5	+203 370,2	447 252,2	+45 467,7
видатки розвитку	36 059,0	+22 619,0	104 629,0	+68 570,0	103 647,9	-981,1
видатки споживання, з них:	162 355,3	+5 954,2	297 155,5	+134 800,2	343 604,3	+46 448,8
оплата праці	109 185,8	+4 689,9	216 176,0	+106 990,2	253 717,2	+37 541,2
комунальні послуги та енергоносії	2 543,7	+232,6	3 339,4	+795,7	3 339,4	0
2. Фінансування статутної діяльності політичних партій	549 958,9	+36 287,6	283 530,9	-266 428,0	697 093,5	+413 562,6
Всього	**748 373,2**	**+64 860,8**	**685 315,4**	**-63 057,8**	**1 144 345,7**	**+459 030,3**

Аналіз динаміки обсягу видатків показує, що їх розмір за КПКВК 6331010 «Керівництво та управління у сфері запобігання корупції» відчутно збільшився у 2020 році, у 2021 році відповідна динаміка збереглася (попри незначне зменшення обсягу видатків розвитку).

При цьому, у зв'язку з пандемією COVID-19 обсяг видатків на фінансування діяльності НАЗК у 2020 році дещо знизився протягом року: якщо спочатку Закон «Про Державний бюджет України на 2020 рік» передбачав видатки за КПКВК 6331010 «Керівництво та управління у сфері запобігання корупції» у розмірі 405 752,2 тис грн, то пізніше їх було скорочено до 401 784,5 тис грн відповідно до Закону 553-IX. Скорочення загального обсягу видатків відбулось через скорочення видатків споживання (з 301 123,2 тис грн до 297 155,5 тис грн) та видатків на оплату праці (з 218 938,4 тис грн до 216 176,0 тис грн). Пов'язаним із цим також було встановлення Законом 553-IX тимчасового обмеження максимального розміру заробітної плати у розмірі 10 мінімальних зарплат, яке поширювалося і на працівників НАЗК (що зрештою було визнане неконституційним).

Пізніше скорочення обсягу видатків за обома бюджетними програмами відбулось також і на підставі окремого рішення Уряду – за КПКВК 6331010 «Керівництво та управління у сфері запобігання корупції» видатки було скорочено на 27 512,2 тис грн (у тому числі видатків споживання – 13 070 тис грн, видатків розвитку – 14 442,2 тис грн); за КПКВК 6331020 «Фінансування статутної діяльності політичних партій» скорочено видатки на 76 955,2 тис грн[1].

Хоча такі кроки і мали зрозуміле пояснення та обґрунтування – необхідність перерозподілу видатків Державного бюджету у зв'язку з пандемією COVID-19 – і у тій ситуації, вірогідно, були виправданими, все ж їх не можна вважати сприятливими для стабільності діяльності НАЗК та незалежності органу. Особливо негативною є практика перерозподілу видатків за рішенням Уряду за погодженням парламентського комітету без внесення змін до державного бюджету щодо обсягу відповідних видатків.

Частини 2, 3 ст. 17 Закону «Про запобігання корупції» передбачають, що видатки на діяльність НАЗК мають перебувати на рівні, що забезпечує належне виконання повноважень органом, і передбачати кошти на проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції, інформаційних кампаній та навчання з питань запобігання і протидії корупції. З огляду на загальний обсяг видатків та їхню динаміку, обсяг видатків на фінансування діяльності НАЗК в цілому є достатнім для виконання органом покладених на нього завдань. Таку ж позицію висловлює і НАЗК у своєму звіті-самооцінці.

Водночас, у звітному періоді деякі заходи все одно реалізовувались завдяки наданню НАЗК міжнародної технічної допомоги – насамперед, йдеться про запровадження чи удосконалення різних реєстрів та порталів, які адмініструє (адмініструватиме) НАЗК, проведення досліджень стану корупції тощо.

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

Як і раніше, відповідно до ст. 4 Закону «Про запобігання корупції», НАЗК у встановлених законом межах є підзвітним і підконтрольним Уряду і відповідальним перед ВР.

З огляду на особливий статус НАЗК та гарантії його незалежності, основним механізмом для забезпечення підзвітності НАЗК перед Урядом є запроваджена Законом 140-IX ***процедура зовнішньої незалежної оцінки ефективності діяльності НАЗК***. Така оцінка має проводитись кожні два роки комісією у складі трьох осіб, визначених КМ на підставі пропозицій донорів, які надавали технічну допомогу у сфері запобігання та протидії корупції протягом останніх двох років. До комісії не можуть входити публічні службовці. При цьому, критерії оцінювання та методику його проведення визначає Уряд. У подальшому, для мінімізації ризиків впливу на НАЗК з боку КМ через штучне завищення чи заниження критеріїв оцінювання, слід внести законодавчі зміни, за якими критерії оцінювання та методику її проведення визначатиме сама комісія з проведення незалежної оцінки та оприлюднюватиме їх для громадськості.

Методика і критерії оцінювання ефективності НАЗК були затверджені КМ у травні 2020 року, втім, без проведення належних консультацій із заінтересованими сторонами, хоча нагальності у їх затвердженні не було. Затверджені документи закладають непогану основу

[1] Розпорядження Кабінету Міністрів №1563-р від 14.12.2020 р. «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених головним розпорядникам бюджетних коштів на 2020 рік»

для проведення першого аудиту, хоч і бажаним є усунення окремих невідповідностей законам, що набрали чинності з кінця 2020 р.

Після проведення першої зовнішньої оцінки діяльності НАЗК, яка має розпочатися у січні 2022 р., доцільно удосконалити критерії та методику з урахуванням отриманого досвіду. Насамперед, слід запровадити за кожним з об'єктів оцінки критерії, які є обов'язковими для досягнення і свідчать про те, що НАЗК за відповідним напрямом діяльності здійснює свої повноваження на мінімально достатньому рівні. Також доречним був би перегляд кількісних показників у критеріях з урахуванням практики діяльності НАЗК та більш точної оцінки наявних у органу ресурсів.

При цьому, удосконалення критеріїв та методики аудиту має бути предметом широких консультацій та обговорень з усіма заінтересованими сторонами, у т.ч. громадськістю, а НАЗК не повинне мати істотного впливу на остаточний зміст критеріїв і методики (хоч і повинне бути учасником обговорень і мати змогу надати свою позицію).

Більш суттєвою зміною, на яку слід наважитися, є перегляд суб'єкта затвердження методики та критеріїв оцінювання НАЗК – задля уникнення ризиків неналежного впливу Уряду на орган визначати критерії та методику має сама комісія з проведення оцінки, можливо, після консультацій з Урядом (втім, зберігаючи за собою можливість обґрунтовано відхиляти пропозиції чи зауваження Уряду до критеріїв та методики).

Втім, пріоритетом наразі є проведення першого аудиту НАЗК на початку 2022 р. відповідно до затверджених Урядом методики та критеріїв оцінювання комісією, до компетентності та неупередженості якої не виникатиме питань. Важливо, щоб комісія належно враховувала інформацію як від НАЗК, так і від інших заінтересованих сторін.

Законом «Про запобігання корупції» встановлена вимога оприлюднення ***щорічних звітів про діяльність НАЗК***, які мають обов'язково містити основні дані про результати діяльності НАЗК, визначені вказаним Законом.

НАЗК своєчасно оприлюднювало щорічні звіти про свою діяльність за 2019 та 2020 роки. Втім, обидва звіти не містять деякої інформації, включення якої до звітів НАЗК прямо передбачене Законом «Про запобігання корупції» – не наведено інформації про результати судового розгляду складених НАЗК протоколів про адміністративні правопорушення, результати розгляду надісланих матеріалів про порушення законодавства до правоохоронних та інших органів, результати звернень НАЗК до суду з позовами (заявами) відповідно до закону, досвід працівників НАЗК.

Крім того, певна інформація подана в надто узагальненому вигляді, що унеможливлює її повноцінний аналіз (напр., відомості про штатний розпис, підвищення кваліфікації працівників НАЗК, взаємодію з іншими державними органами, міжнародними чи неурядовими організаціями). НАЗК може скористатись прикладом звітів про діяльність НАБУ[1], де основна частина звіту містить узагальнений виклад інформації про діяльність, а додатки до звіту – детальний виклад статистичної та іншої інформації, вимога зазначення якої встановлена законом.

Ще одним механізмом контролю діяльності НАЗК є періодичні ***зовнішні фінансові аудити***, що проводяться кожні два роки Рахунковою палатою. Звіт за результатами попереднього такого аудиту так і не був затверджений[2], а наступний аудит запланований на 2021 рік[3].

Іншим механізмом забезпечення підзвітності НАЗК є ***діяльність Громадської ради при НАЗК*** (далі – ГР). Закон 140-IX передбачив нові підходи до формування ГР та розширив її повноваження: відтепер ГР, до якої входять 15 осіб, формується строком на 2 роки за результатами відкритого рейтингового інтернет-голосування; кандидатури можуть пропонувати громадські об'єднання з щонайменше дворічним досвідом антикорупційної діяльності; встановлені обмеження щодо кількості кандидатів від афілійованих ГО. Повноваження Громадської ради також були розширені.

Відповідні підзаконні акти щодо формування та діяльності ГР на виконання Закону 140-IX

---

[1] Напр.: Звіт про діяльність НАБУ за І півріччя 2021 р. (НАБУ, 2021): https://bit.ly/3kXQgFQ.

[2] Член Рахункової палати України Андрій Дідик: Перевірка НАЗК виявила порушень на десятки мільйонів гривень, і якщо звіти не оприлюднюються – так приховуються факти (Цензор, 2019): https://bit.ly/3tgazCb.

[3] План роботи Рахункової палати на 2021 рік, зі змінами (Рахункова палата, 2020-2021): https://bit.ly/3DNmhJG

схвалені у листопаді 2019 р., однак, містили недоліки, через що одним з перших кроків нового керівництва НАЗК стало ініціювання змін до ухвалених раніше актів.

Сам конкурс з формування ГР відбувався у квітні-червні 2020 р. До участі в ньому було подано 39 кандидатів, із яких допущено 25 осіб, а інші кандидатури не були допущені через відсутність дворічного досвіду антикорупційної діяльності у ГО, яка делегувала кандидата, відсутність підтверджень такої діяльності або через невідповідність поданих документів[1]. Інтернет-голосування відбулось без несанкціонованих втручань, внаслідок яких неможливо достовірно встановити його результати[2].

Відтак, у червні 2020 р. Голова НАЗК за результатами відкритого онлайн-голосування визначив склад ГР. Станом на серпень 2021 р., до складу ГР входять 13 із 15 осіб[3], двоє членів ГР достроково припинили повноваження за власним бажанням[4].

Що стосується фактичної діяльності Громадської ради при НАЗК, то вона є відчутно активнішою за попередній склад. ГР затверджує чи підтримує заяви щодо актуальних питань, які стосуються діяльності НАЗК. ГР визначила своїх представників до конкурсних та дисциплінарних комісій, які беруть участь у їх роботі[5]. На ФБ-сторінці ГР періодично інформує про участь у діяльності конкурсних комісій. Таку практику слід привітати, а також поширити її на інформування про діяльність представників ГР у складі дисциплінарної комісії.

Виходячи з оприлюдненої інформації[6], ГР станом на серпень 2021 р. провела 9 засідань, дотримавши вимогу щодо проведення засідань принаймні щоквартально. Проекти порядків денних засідань оприлюднюються заздалегідь, оприлюднені протоколи 8 засідань.

Громадська рада також має повноваження надавати висновки до проектів нормативно-правових актів НАЗК, затверджує їх, втім, на веб-сайті НАЗК вони не оприлюднюються, хоч вимога їх оприлюднення прямо передбачена Положенням про ГР. Не вдалося знайти і оприлюдненого висновку ГР на проект національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2020 р.

Проте, на сайті НАЗК опублікований висновок ГР на щорічний звіт про діяльність НАЗК у 2020 році[7]. Громадська рада при НАЗК слушно звернула увагу на відсутність деяких відомостей у звіті, які мали би бути вказані відповідно до закону, а також надала рекомендації для врахування у діяльності НАЗК. У частині висновку ГР стосовно діяльності НАЗК за функціональними напрямами у деяких аспектах не згадано про наявність проблемних питань (напр., у частині фінансового контролю – див. пункт 2.2.2 цього звіту), а за одним з функціональних напрямів – контроль за дотриманням вимог щодо конфлікту інтересів – не наведено оцінки. Але дійсно повно та об'єктивно у висновку ГР наведено оцінку діяльності за напрямом запобігання політичній корупції, що має слугувати прикладом для подібних оцінок.

Прозорість діяльності органу також мала би забезпечуватись через ***оприлюднення та надання інформації про його діяльність відповідно до Закону «Про доступ до публічної інформації»***. Звіт про розгляд запитів на інформацію у 2021 р. оприлюднений на веб-сайті НАЗК в інтерактивній формі, але звіти про розгляд запитів у червні-грудні 2020 р. станом на серпень 2021 р. не оприлюднені всупереч вимогам закону. Судячи з останнього інтерактивного звіту, переважна більшість запитів на інформацію до НАЗК задовольняється. Проте, доводилось неодноразово стикатися з відмовами

---

[1] Звіт про аналіз поданих громадськими об'єднаннями документів та відомостей (НАЗК, 2020): https://bit.ly/3BJNKd8.

[2] Аналіз результатів рейтингового інтернет-голосування ля обрання членів Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції (НАЗК, 2020): https://bit.ly/38J2M6t.

[3] Склад Громадської ради (НАЗК, 2020): https://bit.ly/3BIOL5u.

[4] Рішення №5 Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції (НАЗК, 2020): https://bit.ly/3yKrXAj; Рішення №4 Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції (НАЗК, 2020): https://bit.ly/3thC12M.

[5] Рішення №1 Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції (НАЗК, 2020): https://bit.ly/2YmMjD3.

[6] Діяльність Громадської ради (НАЗК, 2020-2021): https://bit.ly/3teHCXr.

[7] Висновок Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції на звіт Національного агентства з питань запобігання корупції за 2020 рік (НАЗК, 2021): https://bit.ly/3DNKnE1.

у наданні інформації, які не відповідають вимогам зазначеного Закону (такі приклади наводяться у пункті 2.2.2 цього звіту).

НАЗК всупереч вимогам Закону «Про доступ до публічної інформації» не оприлюднює проекти власних нормативно-правових актів заздалегідь, що унеможливлює реакцію громадськості до їх затвердження.

Що стосується оприлюднення публічної інформації у вигляді наборів відкритих даних, то НАЗК оприлюднює усі обов'язкові набори відкритих даних і додатково оприлюднює, зокрема, набори даних щодо складених протоколів про адміністративні правопорушення та внесені приписи.

Як правило, НАЗК не вдається до проведення ***публічних громадських обговорень чи електронних консультацій*** щодо розроблених ним проектів нормативно-правових актів, навіть якщо такі акти підлягають обговоренню в обов'язковому порядку (напр., усі нормативно-правові акти з питань фінансового контролю зачіпають окремі конституційні права, але жоден такий проект акту не був оприлюднений на веб-сайті НАЗК для обговорень). У виняткових випадках НАЗК залучало обмежене коло громадських організацій до консультацій. Повною протилежністю за рівнем відкритості та прозорості був, напр., процес обговорень проекту Антикорупційної стратегії (див. підрозділ 1.2 цього звіту) і він мав би слугувати прикладом для НАЗК.

За останні два роки поліпшилось інформування НАЗК про свою діяльність на власному веб-сайті і в цьому аспекті слід відзначити практику оприлюднення анонсів судових засідань у справах про адміністративні правопорушення за протоколами НАЗК. Водночас, все ще точковим і вибірковим залишається інформування про результати судового розгляду. Інформація для публічних службовців також нині розміщена у більш зручному форматі у «Базі знань НАЗК». У 2020 р. оновлений офіційний веб-сайт НАЗК, який у цілому є більш зручним порівняно з попередньою версією.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

Щодо законодавства, яке регулює діяльність НАЗК

1. Прийняття у 2019 р. змін до Закону «Про запобігання корупції» щодо засад діяльності НАЗК та удосконалення процедур конкурсного добору Голови НАЗК створили передумови для забезпечення незалежності цього органу на практиці і для відновлення довіри громадськості та міжнародних партнерів до нього. Ухвалені зміни позитивно оцінені заінтересованими сторонами. Проте, у подальшому слід внести зміни до Закону «Про запобігання корупції», щоб чітко визначити межі спрямування та координації діяльності НАЗК Кабінетом Міністрів, що додатково сприятиме незалежності органу.

2. Практичне втілення законодавчих змін також розпочалось у 2019 р. з припинення повноважень попереднього керівництва НАЗК та проведення конкурсного добору на посаду Голови НАЗК за оновленою процедурою. Проведений конкурс відбувався без сторонніх неналежних впливів, є підстави стверджувати, що конкурсна комісія діяла самостійно та незалежно.

3. На практиці неодноразово виникали спроби обмежити повноваження НАЗК чи послабити гарантії незалежності цього органу. Подібних ініціатив слід уникати, тим більше коли законодавчі зміни щодо перегляду повноважень НАЗК є відповіддю на виконання органом покладених на нього завдань[1]. Законодавчі зміни щодо діяльності НАЗК мають бути предметом широких обговорень із заінтересованими сторонами, а можливість висловити позицію щодо змін повинне мати і саме Національне агентство.

4. У звітному періоді лише одного разу повноваження НАЗК були істотно обмежені – через визнання окремих положень Закону «Про запобігання корупції» неконституційними Рішенням КСУ 13-р/2020, яке не мало під собою належного обґрунтування та могло бути викликане особистою реакцією судді КСУ на законні дії НАЗК[2]. Рішення КСУ зумовило вкрай негативний вплив не

---

[1] Парламент має відмовитися від законопроекту №5253. Він знищує контроль за партфінансами – заява ГО (Рух Чесно, 2021): https://bit.ly/3zLfjCx.

[2] Публікація Центру протидії корупції (FB-сторінка Центру протидії корупції, 2021): https://bit.ly/2WQzIIa.

лише на діяльність НАЗК, а й на функціонування інституційного механізму запобігання та протидії корупції в цілому.

5. На практиці ситуація з незалежністю та неупередженістю НАЗК істотно покращилась і можна стверджувати, що Закон 140-IX забезпечив досягнення поставлених цілей.

Щодо структури НАЗК, кількості працівників, їх кваліфікації та досвіду

6. Гранична штатна чисельність НАЗК залишалась незмінною у звітному періоді, вона дозволяє виконувати поставлені перед органом завдання на цьому етапі, хоча вже у найближчій перспективі постане питання про її збільшення – як для центрального апарату, так і для створення територіальних органів НАЗК. Втім, вже зараз видається необхідним збільшення штатної чисельності окремих структурних підрозділів для підтримки якості виконання завдань. НАЗК також слід продовжити зусилля з підвищення продуктивності діяльності органу за наявного кадрового потенціалу завдяки удосконаленню внутрішніх організаційних та управлінських процесів.

7. Структура НАЗК дозволяє охопити виконання усіх завдань, поставлених перед ним. Водночас, в окремих аспектах її варто удосконалити, що стосується, зокрема, розподілу обов'язків між заступниками Голови НАЗК щодо координації функціональних структурних підрозділів, розподілу функцій Управління внутрішнього контролю НАЗК, уточнення назв і функцій підрозділів, які здійснюють повну перевірку декларацій, тощо.

8. Штат НАЗК залишається недоукомплектованим. Через законодавчі обмеження, зумовлені пандемією COVID-19, лише у 2021 р. НАЗК формує свій кадровий склад на постійній основі. Наразі передчасно робити висновки щодо результатів конкурсів, водночас варто посилити прозорість проведення конкурсних доборів, забезпечивши оприлюднення відомостей про склад конкурсних комісій та публікацію результатів різних етапів добору. Також необхідно уточнити деякі норми Положення про відкритий конкурс у НАЗК задля усунення невиправданої дискреції.

9. Що стосується кваліфікації та досвіду кадрів НАЗК, то для працівників органу характерна наявність, як правило, повної вищої освіти. Хоча НАЗК не наводить відомості про досвід працівників, але відомо, що принаймні їх частина не мала попереднього досвіду антикорупційної діяльності, що зумовлює необхідність приділяти більшу увагу розвитку їхньої компетентності та професійності. НАЗК також необхідно приділяти належну увагу доброчесності працівників органу та уникати наявності у своєму кадровому складі осіб, у доброчесності яких виникали обґрунтовані сумніви.

10. Не є належною практика де-факто відсутності постійних керівників окремих структурних підрозділів НАЗК та безстрокового покладення обов'язків керівників на інших працівників – необхідно невідкладно провести конкурси на зайняття відповідних вакантних посад.

Щодо підвищення кваліфікації працівників НАЗК

11. У 2020-2021 рр. проводилось навчання на різних навальних програмах, курсах, тренінгах тощо. Навчання охоплювали як загальні, так і спеціальні теми, а участь у них у 2020 р. взяла більшість працівників НАЗК. Як зазначає Національне агентство, в органі запроваджені індивідуальні програми професійного розвитку, а Управління по роботі з персоналом проводило оцінку навчальних потреб у НАЗК. Проте, органу необхідно:

- оприлюднювати загальні плани навчань та супровідні матеріали, які обґрунтовують відповідні навчальні потреби працівників, звіти про проведене навчання із зазначенням тренерів, лекторів, кількості осіб, які взяли участь у відповідних заходах;
- забезпечити збалансованість навчань та підвищень кваліфікації із загальних тем та спеціальних тем, пов'язаних з безпосередньою реалізацією функцій НАЗК;
- приділяти більшу увагу проведенню навчань щодо новел законодавства та практики застосування законодавства, найкращих практик та новітніх підходів, обговорювати складні питання практики правозастосування;
- проводити тестування знань і навичок після проведеного навчання, враховувати їх результати при формуванні наступних планів проведення навчання.

Щодо фінансування діяльності НАЗК

12. Закон містить гарантії належного обсягу видатків на діяльність НАЗК і вони дотримуються на практиці. Обсяг фінансування діяльності органу загалом перебував на достатньому рівні, хоча окремі заходи надалі фінансуються за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги. Необхідно забезпечити своєчасне фінансування діяльності органу у наступні роки відповідно до наданого НАЗК запиту. Також бажано уникати практики обмеження розміру оплати праці працівників НАЗК та перерозподілу видатків НАЗК на інші цілі без внесення відповідних змін до Державного бюджету.

Щодо підзвітності та прозорості діяльності НАЗК

13. З урахуванням попереднього досвіду діяльності органу, Законом 140-IX істотно посилено механізми підзвітності та прозорості діяльності НАЗК. Вони узгоджуються з найкращими практиками і не підважують незалежність органу. Проте, на практиці їх застосування слід надалі зміцнювати.

14. Позитивно слід відзначити запровадження процедури зовнішньої незалежної оцінки ефективності діяльності (аудиту) НАЗК. Затверджені Урядом методика та критерії оцінювання не є завищеними і слугуватимуть непоганою основою для першого аудиту, який має розпочатись у січні 2022 р. Важливо зберегти існуючі підходи до формування комісії з проведення аудиту за участі міжнародних експертів. У цьому аспекті необхідно:

- усунути розбіжності між законами та критеріями аудиту, наявні з кінця 2020 р.;
- забезпечити прозоре формування комісії з проведення аудиту, який буде здатний забезпечити його професійне та неупереджене проведення з належною увагою до думок усіх заінтересованих сторін, у т.ч. громадськості;
- після проведення першого аудиту забезпечити доопрацювання критеріїв та методики аудиту, насамперед, щодо встановлення мінімальних критеріїв, досягнення яких є безумовно обов'язковим; провести публічні консультації з усіма заінтересованими сторонами щодо критеріїв аудиту, у т.ч. за участі громадськості та із залученням НАЗК (втім, без можливості цього органу здійснювати вирішальний вплив на зміст критеріїв);
- розглянути внесення законодавчих змін, які б передбачили визначення критеріїв та методики аудиту комісією з проведення аудиту після консультацій з Урядом.

15. Законом 140-IX визначені вимоги щодо обов'язкового зазначення певної інформації про діяльність НАЗК у щорічних звітах органу – насамперед, щодо результативності розгляду складених НАЗК протоколів про адміністративні правопорушення та скерованих до правоохоронних органів матеріалів про виявлення правопорушень. НАЗК не навело у двох останніх щорічних звітах такої інформації, що ускладнює оцінку результативності та впливу від роботи органу. Також відсутня інша визначена законом інформація, частина відомостей наведена надто узагальнено. НАЗК слід надавати вичерпну інформацію про свою діяльність та її результативність у щорічних звітах принаймні у тому обсязі, що прямо вимагається законом.

16. Що стосується загального інформування громадськості про діяльність НАЗК, то орган оновив свій веб-сайт, запровадив більш зручне оприлюднення методичних та роз'яснювальних матеріалів, запровадив анонсування судового розгляду за протоколами, складеними НАЗК, тощо. Ці практики слід привітати і їх варто розвивати, забезпечуючи актуальність інформації на веб-сайті НАЗК, її повноту, надалі спрощуючи користування веб-сайтом, роблячи його більш інтуїтивно зрозумілим.

17. Законом 140-IX запроваджені нові підходи до формування Громадської ради при НАЗК та розширені її повноваження, насамперед, щодо участі у діяльності конкурсних та дисциплінарних комісій, аналізу ситуації із незалежністю НАЗК. Підзаконні акти Уряду з відповідних питань узгоджуються з вимогами закону. Новий склад ГР сформований у 2020 р. за результатами відкритого і прозорого конкурсу, результати якого не викликали застережень.

18. Діяльність Громадської ради при НАЗК є значно активнішою у порівнянні з її попереднім складом. Але переважна більшість висновків цього органу не оприлюднена на веб-сайті НАЗК. Цей недолік слід усунути. Громадській раді при НАЗК також варто звернути більшу увагу на проблемні

аспекти діяльності органу, які описуються й у цьому альтернативному звіті, належно обґрунтовувати свої позиції, напр., щодо дискусійних проектів нормативно-правових актів, запропонованих НАЗК. Оцінки діяльності НАЗК за функціональними напрямами мають бути всебічними та виваженими.

19. Попри те, що НАЗК задовольняє більшість запитів на доступ до інформації про діяльність органу, зустрічаються випадки необґрунтованих відмов у наданні окремих актів чи відомостей всупереч Закону «Про доступ до публічної інформації». Також, всупереч цьому Закону, НАЗК не оприлюднює проекти нормативно-правових актів. Подібні негативні практики мають бути усунуті. Працівникам НАЗК, які залучені до розгляду й опрацювання запитів на доступ до публічної інформації, підготовку та надання відповідей на них, відповідають за оприлюднення публічної інформації, необхідно бути краще обізнаними з вимогами відповідного Закону. Доречним є проведення циклу навчальних заходів з відповідних питань із залученням визнаних експертів з питань доступу до публічної інформації.

20. Всупереч вимогам актів Уряду, НАЗК не проводить обговорень проектів нормативно-правових актів, навіть якщо їх громадське обговорення є обов'язковим. Враховуючи важливу роль громадянського суспільства у запобіганні та протидії корупції, що визнається як у національному законодавстві, так і в міжнародних договорах України[1], НАЗК мало би навіть виходити за мінімальні межі обов'язкових обговорень проектів актів та проводити обговорення їх якомога більше, адже, як засвідчила практика, участь громадськості часто дозволяє виправляти недоліки, допущені НАЗК при розробці проектів актів. За результатами таких обговорень НАЗК мало би оприлюднювати відомості про результати розгляду пропозицій, їх врахування чи обґрунтування неврахування. Запровадження таких практик мало би позитивний вплив на довіру до органу.

2.2. ДОБРОЧЕСНІСТЬ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

2.2.1. Відповідність міжнародним стандартам законодавства про державну службу *(К. Сердюк)*, зокрема:

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

Перезавантаження влади у 2019-2020 роках. У березні-липні 2019 року в Україні відбулися чергові вибори Президента та ВР, які привели до влади нові політичні сили, що сформували у парламенті нову політичну більшість та поклали початок масштабній зміні керівництва органів державної влади. Внаслідок дострокових парламентських виборів у ВР сформувалася монобільшість у складі депутатів пропрезидентської фракції «Слуга народу». Друга сесія ВР була продуктивна на внесення змін до законодавства, зокрема до Закону «Про державну службу» та ряду інших законодавчих актів, якими врегульовано процеси реалізації державної служби, зокрема до законів «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Кабінет Міністрів України», а також КЗП.

У вересні 2019 року розпочався процес внесення змін до законодавства про державну службу, покликаний забезпечити швидкі процеси перезавантаження органів державної влади згідно зі змінами у політичній ситуації в Україні. Ці зміни нівелювали прогресивні норми Закону «Про

[1] Напр.: ст. 21 Закону «Про запобігання корупції», ст. 13 Конвенції ООН проти корупції.

державну службу» та були суттєвим кроком назад у розвитку інституту державної служби. Насамперед зміни стосувалися порядку вивільнення державних службовців. До Закону «Про державну службу» були внесені зміни[1], які розширили перелік підстав для звільнення державних службовців за ініціативою суб'єкта призначення, а саме:

- зміна структури або штатного розпису державного органу без скорочення чисельності та штату державних службовців (п. 1 ч. 1 ст. 87 Закону «Про державну службу»);
- ліквідація державного органу (п. 1-1 ч. 1 ст. 87 Закону «Про державну службу»);
- отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності (п. 3 ч. 1 ст. 87 Закону «Про державну службу»).

Водночас із законодавства про державну службу виключене положення, яким гарантувалися права державних службовців від свавільного звільнення у разі реорганізації чи зміни структури та штатного розпису державного органу (у чинній до 25 вересня 2019 року версії Закону «Про державну службу» абзац 2 ч. 3 ст. 87 встановлював заборону на звільнення державного службовця, якщо існує можливість переведення за його згодою на іншу посаду державної служби, яка відповідає його кваліфікації)[2]. Також було скасоване право державного службовця на переважне залишення на роботі.

Проте, наприкінці лютого 2021 року було відновлено державні гарантії трудових прав державних службовців – ВР повернула[3] до законодавства обов'язок суб'єкта призначення/керівника державної служби:

- пропонувати державному службовцю, який підлягає звільненню на підставі пп. 1 та 1-1 ч. 1 ст. 87 Закону «Про державну службу», рівнозначну або, як виняток, нижчу посаду державної служби, яка відповідає його рівню професійної підготовки та компетентності;
- надати державному службовцю, який був попереджений про звільнення, переважне право залишення на роботі, передбачене ст. 42 КЗП.

У лютому 2020 року шляхом внесення нових змін до Закону «Про державну службу»[4] змінено процедуру звільнення державних службовців, які підлягають звільненню на підставі ліквідації або зміни структури чи штатного розпису державного органу. Скорочено термін, відведений на попередження про наступне звільнення, з 60 до 30 календарних днів. При цьому збільшена вихідна виплата для осіб, що звільняються на підставі пп. 1 та 1-1 ч. 1 ст. 87 Закону «Про державну службу» з одного до двох розмірів середньомісячних заробітних плат.

Реформування системи оплати праці на державній службі. З набранням чинності Законом «Про державну службу» у 2016 році було закладено основи для зміни системи оплати праці державних службовці. В основу нової системи оплати праці закладено принцип збільшення постійної складової та зменшення питомої ваги варіативної складової (премії та надбавки, які призначаються за рішенням безпосереднього керівника або керівника державного органу) задля збільшення гарантій незалежності діяльності державних службовців. Згідно з положеннями Закону «Про державну службу» нова система оплати праці повинна була повноцінно функціонувати з 1 січня 2019 року. Однак вже у 2020 році процес реформування системи оплати праці державних службовців продовжився – НАДС розробило кваліфікацію посад державної служби, яка стала основою нової системи оплати праці, та запустило пілотування цього проєкту в Секретаріаті КМ, Міністерстві цифрової трансформації та Міністерстві фінансів.

У 2020 році розроблено стратегію реформування системи оплати праці державних службовців на 2021-2023 роки, яка передбачає:

---

[1] Закон "Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади". https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20/ed20210306#n424

[2] ЦППР підтримує необхідність розмежування трудових прав працівників, які визначені Кодексом законів про працю, і прав державних службовців відповідно до Закону «Про державну службу». Державна служба не є класичними трудовими відносинами.

[3] Закон "Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби та інших питань державної служби". https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1285-20#Text

[4] Закон "Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України у зв'язку із проведенням адміністративної реформи". https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440-20/ed20200213#n566

- дослідження міжнародного досвіду здійснення грейдингу посад на державній службі;
- співставлення рівня оплати праці у приватному секторі та державній службі;
- підготовку та прийняття нормативно-правового акту, який регулюватиме питання оплати праці державних службовців до кінця 2022 року;
- впровадження єдиних умов оплати праці державних службовців в державних органах, які є учасниками пілотування нової системи оплати праці, та в цілому в Україні до кінця 2023 року.

Центральні органи виконавчої влади з особливим статусом. Станом на 2021 рік в Україні зберігається тенденція утворення спеціальних державних органів, тобто таких суб'єктів владних повноважень, правова основа діяльності яких та статус яких серед інших таких суб'єктів визначається спеціальним законом. У ст. 6 Конституції визначено, що влада в Україні здійснюється на основі її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, а у ст. 24 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» передбачено утворення в Україні ЦОВВ зі спеціальним статусом. Водночас функціонують інші органи: СБУ – державний спеціальний орган з правоохоронними функціями, СЗРУ – розвідувальний орган, який функціонує як окремий державний орган і не належить до системи органів виконавчої влади, НАБУ та ДБР – державні правоохоронні органи. Вищевказані органи функціонують на підставі спеціальних законів, і лише в частині, яка не регулюється спеціальним законом, їх діяльність регулюється іншими законами відповідно до сфери здійснення повноважень.

Внаслідок недостатньої урегульованості правового статусу таких органів спеціальний закон використовується як формальна підстава для виконання окремих розпоряджень КМ на власний розсуд, від термінів виконання і до обсягів виконання. Така невизначеність має наступні негативні наслідки:

- невиконання постанов та розпоряджень КМ або часткове їх виконання;
- порушення термінів опрацювання доручень та запитів в системі органів виконавчої влади;
- неврегульованість процедур вступу, проходження та звільнення з державної служби:
- порушення або ухилення від виконання вимог щодо забезпечення прозорості та підзвітності діяльності органу;
- порушення системності і взаємодії між різними державними органами.

За логікою Конституції, усі державні органи, які не є органами судової або законодавчої влади, є органами виконавчої влади. Законом «Про центральні органи виконавчої влади» запропоновано механізм наділення окремих державних органів спеціальним статусом в межах тієї гілки влади, повноваження якої вони здійснюють. Функціонування у правовому полі, яке покликане збалансувати три гілки влади, de facto органів виконавчої влади, які декларують свою належність до четвертої (розвідувальний орган) та п'ятої (державний правоохоронний орган) гілок влади і вживають заходів для забезпечення своєї незалежності від системи органів виконавчої влади, негативно позначається на стані реалізації державної політики. Окрім того, органи, які наділені широкими повноваженнями та позиціонують себе поза системами відповідних гілок влади, можуть спровокувати чергову політичну кризу та кризу державного управління, що негативно позначиться на взаємодії з міжнародними партнерами та економічному розвитку України.

Повноваження керівника державної служби в органах державної влади. В окремих органах державної влади, зокрема у СБУ, НАБУ, ДБР, СЗРУ та інших відповідними законами визначені повноваження керівників цих органів, зокрема в частині призначення, проходження та звільнення осіб з державної служби у цих органах. Так, пунктом 6 ч. 1 ст. 8 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» визначено, що призначення та звільнення з державної служби у НАБУ є повноваженням його директора. Пунктом 9 ч. 1 ст. 12 Закону «Про Державне бюро розслідувань» передбачено, що директор призначає на посади та звільняє з посад працівників центрального апарату ДБР, директорів та заступників директорів територіальних управлінь ДБР. Тобто, призначення та звільнення державних службовців у цих органах є виключним повноваженням їх директорів.

Закон «Про державну службу» встановлює, що призначення та звільнення державних службовців є повноваженням керівника державної служби у відповідному органі. Пункти 1-5 ч. 1

ст. 17 цього Закону визначають посади, перебування на яких уповноважує на виконання обов'язків керівника державної служби:

- Державний секретар у Секретаріаті КМ та міністерствах;
- в ЦОВВ, державних органах, керівники яких є державними службовцями, в інших державних органах або у разі підпорядкування окремій особі, яка обіймає політичну посаду – керівник органу;
- у місцевих адміністраціях – керівник апарату;
- у підрозділі зі статусом юридичної особи публічного права – керівник підрозділу.

У вересні 2019 року шляхом внесення змін до Закону «Про державну службу»[1] врегульовано статус керівника державної служби у низці органів – в СБУ, Службі зовнішньої розвідки, Національній поліції, Державній службі України з надзвичайних ситуацій, Державній прикордонній службі України, Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України, органах військового управління, в яких передбачено посади державної служби.

НАБУ та ДБР під час здійснення своєї мандатної діяльності керуються спеціальними законами, що визначають їх правовий статус та повноваження. У спеціальних законах чітко окреслено повноваження посадових осіб цих органів, зокрема їх директорів. Після перезавантаження ДБР наприкінці 2019 – на початку 2020 року та внаслідок правової невизначеності статусу чинного директора НАБУ у 2020 році через рішення КСУ від 28 серпня 2020 року №9-р/2020[2] з'явилися сумніви щодо наявності повноважень у виконувачів обов'язків директорів ДБР та НАБУ призначати та звільняти державних службовців, оскільки відповідними спеціальними законами такими повноваженнями наділений тільки директор. Наслідком правової невизначеності у цьому питанні стали позови до суду про законність рішень про звільнення, які були прийняті виконувачами обов'язків директора ДБР, оскільки, на думку позивачів, адвокатів та ряду експертів, ні у ДБР, ні в НАБУ не визначено, що директор є керівником державної служби у цьому органі, а згідно із Законом «Про державну службу» призначати та звільняти з державної служби уповноважений керівник державної служби у відповідному органі або виконувач його обов'язків.

На початку березня набув чинності Закон 1285-IX, який визначив, що повноваження керівників державної служби у центральному апараті та територіальних управліннях ДБР виконують їх директори. У Законі «Про Бюро економічної безпеки України» (п. 5 ч. 1 ст. 17) визначено, що директор БЕБ виконує повноваження керівника державної служби у цьому органі. Тобто, вже у новому законі, відповідно до якого в Україні наразі створюється новий правоохоронний орган економічного та антикорупційного спрямування, враховано недоліки попередніх типових законів і вжито заходів задля уникнення правової невизначеності у питаннях повноважень щодо прийому та звільнення з державної служби.

Реалізація конкурсних процедур відбору на вакантні посади державної служби під час обмежувальних заходів, пов'язаних із пандемією коронавірусної хвороби. У березні 2020 року у зв'язку з пандемією SARS-Covid-19 в Україні були запроваджені загальнодержавні обмежувальні заходи, покликані обмежити поширення захворюваності. Серед цих заходів – обмеження кількості осіб, які одночасно можуть перебувати в приміщеннях. Такі обмеження викликали необхідність внести зміни у чинні конкурсні процедури відбору на державну службу та забезпечити виконання карантинних обмежень. На підставі постанови КМ від 16 березня 2020 року №230 «Про внесення змін до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» керівникам суб'єктів призначення надано можливість призупинити конкурсні процедури, що проводяться згідно з Порядком проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби. Згідно з цією постановою конкурсні процедури призупинялися з одночасним призупиненням усіх термінів, передбачених Порядком проведення конкурсу.

У роз'ясненнях від 27 березня 2020 року №88-р/з НАДС рекомендувало керівникам суб'єктів

---

[1] Закон "Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади". https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20/ed20210306#n457

[2] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України "Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України" від 28.08.2020 №9-р/2020. https://ccu.gov.ua/docs/3201

призначення утриматися від оголошення конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби[1], а у разі необхідності призначати тимчасових виконувачів обов'язків відсутнього працівника або здійснити розподіл обов'язків. Цих заходів для забезпечення повноцінної діяльності органів державної влади було недостатньо. Необхідність виконувати у повному обсязі покладені на відповідних суб'єктів функції обумовила потребу доукомплектовувати штат державних службовців та працівників, що виконують функції з обслуговування. Традиційну конкурсну процедуру було замінено особливою формою рекрутингу на вакантні посади державної служби – добором.

Нова процедура забезпечувалася Законом «Про внесення змін до закону «Про Державний бюджет України на 2020 рік», п. 8 розділу ІІ «Прикінцеві положення» якого було зупинено дію Закону «Про державну службу» та Закону «Про центральні органи виконавчої влади» у частині проведення конкурсів та призначення за результатами конкурсів на час карантину, спричиненого пандемією COVID-19 та протягом 30 днів з моменту його завершення. Цей закон визначав, що у зазначений період призначення на державну службу відбувається за результатами добору, порядок якого затверджує КМ. Цей порядок затверджено Постановою КМ від 22 квітня 2020 року №290[2], що втратила чинність 23 березня 2021 року. Таким чином, карантинні добори на державну службу тривали більше 10 місяців.

Особливості процедури добору:

1) спрощений перелік документів, необхідних для участі в конкурсі;

2) зменшено строки подання заяви для участі у конкурсі – з 3 до 7 днів;

3) конкурс проводиться у формі співбесіди незалежно від категорії посади, на яку претендує кандидат;

4) відбір кандидатів до співбесіди здійснюється конкурсною комісією – для посад категорій Б і В, та Комісією з питань вищого корпусу державної служби – для категорії А;

5) співбесіду проводить суб'єкт призначення/керівник державної служби/спеціально уповноважена особа;

6) на проведення добору – від оголошення конкурсу до оприлюднення його результатів – відводиться 45 днів;

7) формат проведення – очна співбесіда або відеоконференція;

8) відкладене право другого кандидата на призначення у разі, якщо посада стане вакантною протягом року, не реалізовується, оскільки під час добору визначається тільки переможець;

9) якщо посада, на яку оголошувався добір, протягом року з моменту оприлюднення результату стане вакантною, суб'єкт призначення має право визначити переможця серед тих кандидатів, які вже були відібрані конкурсною комісією/Комісією з питань вищого корпусу державної служби (під час проведення процедури добору);

10) з переможцем добору укладається контракт.

Таким чином, організаційно-технічна складова проведення конкурсів значно спростилася відповідно до карантинних обмежень, водночас процедура добору не забезпечувала:

- перевірку рівня загальних компетенцій та обізнаності щодо законодавства;

- перевірку рівня професійних компетентностей через відсутність ситуаційних завдань для кандидатів на посади категорії «А» та «Б»;

- прозорість відбору кандидатів до співбесіди, оскільки не були розроблені критерії відбору кандидатів;

- прозорість під час визначення результатів добору, оскільки а) добір здійснювався не колегіально, а індивідуально, та б) критерії, за якими здійснювалася оцінка кандидатів, не розроблялися.

---

[1] Роз'яснення НАДС від 27 березня 2020 року №88-р/з "Щодо призупинення конкурсів на зайняття посад державної служби та оголошення нових в умовах карантину". https://nads.gov.ua/npas/shchodo-prizupinennya-konkursiv-na-zajnyattya-posad-derzhavnoyi-sluzhbi-ta-ogoloshennya-novih-v-umovah-karantinu

[2] Постанова КМ від 22 квітня 2020 року №290 "Деякі питання призначення на посади державної служби на період дії карантину, установленого з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2". https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-priznachennya-na-posadi-derzhavnoyi-sluzhbi-na-period-diyi-karantinu-ustanovlenogot220420

Отже, процедура добору не забезпечила ефективний та прозорий механізм добору осіб на державну службу і розширила можливості для корупційних зловживань під час реалізації права на державну службу.

У березні 2021 року набрав чинності Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби та інших питань державної служби», який поновив традиційні конкурсні процедури. Відповідно до цього Закону протягом 6 місяців на всі посади, які були заміщені державним службовцями, обраними за результатами процедур добору, необхідно оголосити конкурс за звичайною процедурою. Закон встановив обов'язок оголосити конкурси у порядку, у якому посади заміщувалися за результатами добору. Для контрактів, укладених із переможцями добору, встановлено граничний термін чинності – 9 місяців з моменту набрання чинності законом. Отже, у грудні усі посади державної служби, на які був здійснений добір, повинні бути заміщені працівниками, обраними за традиційною конкурсною процедурою. Якщо конкурси не будуть оголошені або з певних причин не відбудуться, або ж не буде визначений переможець, то особи, які їх обіймають, підлягають звільненню внаслідок припинення дії контракту.

Як й інші процедури, пов'язані зі вступом, проходженням та звільненням з державної служби, добори методологічно супроводжувалися НАДС через надання роз'яснень щодо процедур оголошення конкурсів та їх результатів, мотивування оголошення конкурсу, повернення до встановлених Законом «Про державну службу» процедур. Загалом, за даними зі звіту НАДС, у 2020 році оголошено понад 26 тис. конкурсів на посади державної служби категорій «А», «Б» та «В», з них близько 20 тис. – у період з квітня по грудень, тобто за процедурою добору[1].

Професійне навчання державних службовців у 2020-2021 роках

У зв'язку із запровадженням загальнодержавних обмежуючих заходів на території України відбулися значні зміни у системі професійного навчання державних службовців. Згідно зі ст. 48 Закону «Про державну службу» професійне навчання є обов'язковою складовою процесу проходження державної служби – його проходять вперше призначені державні службовці протягом першого року державної служби, а також кожні три роки державний службовець проходить професійне навчання для підвищення кваліфікації.

Потреба у професійному навчанні визначається не тільки Законом «Про державну службу», а й відображається в Індивідуальній програмі підвищення рівня професійної компетентності, яка формується за результатами щорічного оцінювання службової діяльності. Згідно з методичними рекомендаціями НАДС[2] щороку для успішного виконання програми з професійного навчання державний службовець повинен пройти професійне навчання в обсязі, за яким зараховано не менше 0,4 кредиту ЄКТС (Європейської кредитної трансферно-накопичувальної системи).

Загальнодержавні обмежувальні заходи наклали заборону на проведення масових навчальних заходів в системі державної служби. Більшість навчальних заходів змістилися в онлан площину, на платформи масових курсів – Прометеус, Едера, Дія. Цифрова Освіта. Лише незначна кількість професійного навчання, як правило вузько спеціалізованого, спрямованого на окремі органи, або й навіть на їхні окремі підрозділи чи напрямки діяльності, проводилася аудиторно у періоди послаблення карантинних обмежень.

У зв'язку з міграцією професійного навчання державних службовців з аудиторної у дистанційну форму, яка реалізується за допомогою засобів відеоконференцзв'язку та технологій віддаленого доступу, зросла потреба у створенні нових курсів, адаптації вже наявних аудиторних курсів для дистанційного навчання та сертифікації вже розроблених масових навчальних онлайн курсів для

---

[1] Річний звіт Національного агентства з питань державної служби 2020. https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/24.02.2021/zvit-nads-2020-compressed.pdf

[2] Наказ Національного агентства з питань державної служби від 26.10.2020 №201-20 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо складання, перегляду та моніторингу виконання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця (індивідуальної програми професійного розвитку). https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0201859-20#Text

державних службовців. У відповідь на нові тендеції у розвитку системи професійного навчання НАДС розробило та запровадило порядок акредитації (сертифікації) таких програм[1].

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Після набрання чинності новим Законом «Про державну службу» продовжується процес внесення змін до нього та відповідних підзаконних нормативно-правових актів. У 2019-2020 роках зміни до законодавства про державну службу стали механізмом проведення швидких та кардинальних кадрових змін в органах державної влади. Водночас внаслідок цих змін на тривалий час були суттєво обмежені державні гарантії прав державних службовців. Проте, у березні 2021 року набув чинності закон, яким раніше звужені права державних службовців відновлено,– з цього можна зробити висновок, що процес перезавантаження влади, пов'язаний із зміною політичного керівництва держави, завершено.

2. Система конкурсних процедур заміщення вакантних посад державної служби продемонструвала неготовність до ефективної роботи в умовах карантинних обмежень. Спрощена система добору на державну службу не забезпечила необхідного рівня прозорості процедур відбору кандидатів та належного рівня перевірки їх професійної компетентності. Наразі перед системою державної служби постає питання про розробку та впровадження цифрових процесів конкурсного відбору, тобто створення можливості проходити конкурсний відбір на державну службу дистанційно за допомогою цифрових технологій. Доречно звернутися до досвіду банківської системи, яка реалізовує кількаступеневі механізми автентифікації доступу особи до особистого кабінету та під час розрахунків у мережі Інтернет. Окрім того, ще до пандемії коронавірусної хвороби за кордоном, здебільшого у сфері бізнесу (спочатку IT та консалтинг, пізніше – великі продуктові корпорації) були розроблені методики проведення конкурсних відборів із застосуванням цифрових технологій, які дозволяють контролювати особу під час дистанційного проходження конкурсного випробування. Для системи державної служби, зокрема для НАДС, було б доцільним ознайомлення з такими методиками та їх впровадження в Україні для забезпечення реалізації конкурсних відборів на державну службу.

3. Конституційна криза у жовтні 2020 року продемонструвала вразливість системи державної влади до викликів зсередини. Відстоювання спеціального статусу окремими органами виконавчої влади призводить до дисбалансу політичної системи та системи державного управління. Потенційними осередками політичної нестабільності є державні органи зі статусом, який визначається спеціальним законодавством. Такі органи наділені особливими функціями, покликаними протидіяти злочинності та забезпечувати державний суверенітет. Водночас, для ефективного виконання покладених на них функцій такі органи наділені рядом гарантій незалежності своєї діяльності. Функціонування органів з окремим статусом поза гілками влади дає таким органам самоврядні повноваження та право діяти на розсуд своїх керівників, тобто розширює межі політичної сваволі. Врегулювання статусу таких органів через чітке визначення їх місця в системі державної, а саме виконавчої, влади є вкрай важливим та першочерговим завданням у 2021-2022 роках. Вирішення цієї проблеми допоможе створити дієві запобіжники черговим політичним кризам, причинами яких є спроби самовизначення окремих органів та їх керівників серед інших на політичній арені.

4. З 2016 року триває процес реформування системи оплати праці державних службовців. У 2020 році завданням було визначено не лише зменшення питомої ваги варіативної складової, встановлення обмежених розмірів премій та надбавок і дієвої системи контролю за їх встановленням, а й приведення оплати праці у сфері державної служби до середньоринкового рівня. Впровадження

---

[1] Наказ Національного агентства з питань державної служби від 18.12.2020 №247-20 «Про затвердження Порядку акредитації загальних професійних (сертифікатних) програм підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад». https://nads.gov.ua/npas/pro-zavterdzhennya-poryadku-akreditaciyi-zagalnih-profesijnih-sertifikatnih-program-pidzhvishchennya-kvalifikaciyi-derzhavnih-sluzhbovciv-goliv-miscevih-derzhavnih-administracij-yih-pershih-z

системи грейдингу та вирівнювання оплати праці відповідно до середньоринкової сприятиме зростанню престижності державної служби. Водночас необхідно враховувати ключові завдання бізнесу та державного управління, а відтак грейдинг посад здійснювати з урахуванням того, які спеціалісти є найбільш запитувані для українського державного управління.

5. Протягом 2019 – першої половини 2021 років врегульовано питання щодо наділення повноваженнями керівника державної служби відповідних посадових осіб в державних органах з окремим статусом, діяльність яких регулюється спеціальним законодавством.

6. Внаслідок необхідності дотримуватися загальнодержавних обмежень, встановлених для запобігання поширенню коронавірусної хвороби, система професійного навчання державних службовців успішно адаптувалася до роботи в дистанційному режимі – окремі державні органи (НАДС, НАЗК, МінЦифра, МОН та ін.) за підтримки міжнародних партнерів розробили тематичні сертифіковані навчальні курси, які функціонують на різних платформах он-лайн навчання (Prometheus, EdEra, Дія.Цифрова Освіта).

2.2.2. Конфлікт інтересів, етичні стандарти, декларування доходів та видатків публічних службовців *(А. Марчук)*

Наявність та ефективність положень щодо конфлікту інтересів, правил щодо несумісності посади з іншою діяльністю, кодексів поведінки публічних службовців, правил щодо отримання подарунків, обмежень щодо працевлаштування після завершення служби

Протягом 2020-2021 рр. положення законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів не зазнали комплексного перегляду, що було б доречним з огляду на його вади, виявлені у правозастосовній практиці. Основні елементи правил (визначення реального і потенційного конфлікту інтересів, визначення приватного інтересу, правила щодо повідомлення про виникнення конфлікту інтересів, способи його врегулювання) залишились без змін. Залишились також і пов'язані з конфліктом інтересів правила – обмеження на одержання подарунків, суміщення та сумісництво, спільну роботу близьких осіб, вимоги щодо передачі корпоративних прав в управління третім особам, правила пантуфляжу – хоча деякі з них зазнали змін. Через Рішення КСУ 13-р/2020 на деякий час втратила чинність норма про особливі правила врегулювання конфлікту інтересів окремими категоріями осіб, хоча Законом 1079-IX вона була відновлена.

Зміни до законодавства носили здебільшого точковий характер і не завжди вирізнялись послідовністю. У березні 2020 р. прийнято Закон 524-IX, який передбачав внесення змін до багатьох законів з метою їх приведення у відповідність до Закону «Про запобігання корупції», у т.ч. щодо приведення у відповідність правил запобігання та врегулювання конфлікту інтересів різними категоріями службовців. Водночас, ряд розбіжностей між різними положеннями законів все ще зберігаються. Наприклад, у деяких законах містяться інші визначення конфлікту інтересів (напр., Закон «Про публічні закупівлі»), що є необґрунтованим. Також запроваджені відмінні правила запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, коли такі особливості не пов'язані зі статусом відповідних осіб чи особливими засадами діяльності певних органів, що також недоречно.

Що стосується правил запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності окремих категорій осіб, то вони зазнавали змін для депутатів місцевих рад та міських, селищних, сільських голів через Закон 1258-IX: якщо раніше було передбачено можливість для вказаних осіб брати участь у розгляді та прийнятті рішень під час діяльності місцевої ради чи її органів в умовах конфлікту інтересів, то відтепер встановлена загальна заборона на це, а єдиним винятком, коли участь вказаних осіб у прийнятті рішень є можливою – ситуація втрати повноважності органу за неучасті відповідної особи. Підготовлені також законодавчі зміни щодо правил врегулювання конфлікту інтересів суддів КСУ, які заслуговують на підтримку[1].

Законодавчі зміни у частині пов'язаних з конфліктом інтересів обмежень також мали місце. У грудні 2019 р. Законом 319-IX внесено зміни, згідно з якими на працівників патронатних служб

[1] Проект Закону про конституційну процедуру (ВР, 2020): https://bit.ly/2WFRWeZ.

у ВР (у т.ч. які працюють на постійній основі) не поширюються обмеження щодо суміщення та сумісництва, а також вимоги про передачу корпоративних прав в управління третім особам. Працівників патронатних служб де-факто звільнено від адміністративної відповідальності за порушення відповідних обмежень. Пізніше Законом 524-IX вказаних осіб взагалі було виключено з-під дії Закону «Про запобігання корупції». Обидва ці рішення суперечать належним практикам, які відповідали б духу рекомендацій GRECO, висловлених для інших країн у межах 5-го раунду оцінювання[1].

У 2021 р. деякі зміни були внесені Законом 1443-IX, який зазнав критики НАЗК за начебто дозвіл публічним службовцями поєднувати відповідну діяльність з підприємництвом та діяльністю у приватному секторі, уникати передачі корпоративних прав в управління[2]. Хоча слід погодитись із НАЗК щодо доречності уточнення відповідних положень законодавства, все ж його недоліки можуть бути усунуті і завдяки належному їх тлумаченню.

Навчальна, методична та роз'яснювальна робота з питань конфлікту інтересів

У III-му альтернативному звіті було схвально оцінено продовження роботи НАЗК за вказаним напрямом, зазначено позитивні моменти та окреслено напрями для подальшого удосконалення діяльності органу за відповідним напрямом. Було рекомендовано продовжити внутрішню та зовнішню навчально-методичну роботу та оприлюднення відповідної інформації у відповідних рубриках на офіційному веб-сайті НАЗК.

У 2020-2021 рр. НАЗК продовжувало відповідну діяльність і вона знайшла своє вираження насамперед у підготовці нової редакції методичних рекомендацій стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції. Схвально, що їх проект був оприлюднений заздалегідь для коментування.

Загальна структура методичних рекомендацій не зазнала істотних змін у порівнянні з попередньою редакцією. Їх дещо скорочено і додано певні візуалізовані інфографіки. Але деякі важливі і складні питання правозастосування залишились поза увагою (напр., які подарунки слід вважати такими, що відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність). Позитивною є наявність більшої кількості практичних прикладів, хоча їх могло би бути розширено за рахунок реальних життєвих ситуацій зі сфер чи аспектів, для яких характерні підвищені ризики конфлікту інтересів. НАЗК поінформувало про свої плани оприлюднити найближчим часом відповіді на найбільш поширені питання щодо конфлікту інтересів, що є схвальним.

При цьому схвально, що нові методичні рекомендації оприлюднені також в онлайн-форматі за тематичним розподілом[3]. Надалі НАЗК може використати і нові сучасні формати (досвід Естонії або Аргентини зі створення онлайн-симуляторів та онлайн-прикладів різних ситуацій[4]), а методичні рекомендації мали би стати змістовною основою для таких новітніх навчальних інструментів.

Як і раніше, залишається можливість ознайомлення з двома онлайн-курсами щодо конфлікту інтересів, які були створені у попередні роки. У плані роботи НАЗК вказано розробку онлайн-курсу з відповідної тематики і НАЗК повідомило, що його оприлюднення очікується у жовтні 2021 р.

У звітах НАЗК та інших відкритих джерелах відсутня інформація про підготовку інформаційних та навчальних матеріалів з питань конфлікту інтересів. Зокрема, в одному з додатків до щорічного звіту НАЗК зазначається, що «з огляду на незавершеність процедури оновлення методичних рекомендацій стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів розробка навчальних матеріалів у 2020 році була недоцільною». Здається, такий підхід є хибним, адже ані Закон, ані методичні рекомендації не зазнавали настільки істотних змін у частині правового регулювання конфлікту інтересів, щоб було недоцільно розробляти навчальні матеріали. Нещодавно НАЗК

---

[1] 21st GRECO General Activity Report (GRECO, 2021): https://bit.ly/3ggPrHM; ст. 10.

[2] Через новий закон посадовці можуть одночасно працювати на державних посадах та на бізнес й не декларувати обмін валюти. Раніше НАЗК вимагало накласти на нього вето (НАЗК, 2021): https://bit.ly/3zxvinF.

[3] Конфлікт інтересів. База знань НАЗК (НАЗК, 2021): https://bit.ly/2Y7u04F.

[4] Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia. Progress and Challenges, 2016-2019 (OECD, 2020): https://bit.ly/3mLxGmX; ст. 91.

почало оприлюднювати відеоролики щодо конфлікту інтересів (їх можна переглянути на сторінці Офісу розбудови доброчесності при НАЗК у мережі Фейсбук[1]) і це є кроком у правильному напрямі.

Навчання з питань конфлікту інтересів у 2020 р. НАЗК не проводились, у 2021 р. їх було проведено 4, із них 3 – для публічних службовців, 1 – для радників проекту міжнародної технічної допомоги. Певною перешкодою для проведення навчань у 2020-2021 р. може розглядатись пандемія COVID-19 та пов'язані з нею обмеження, втім, це є радше нагодою розширити застосування онлайн-формату проведення навчання.

За наведеною НАЗК статистикою у 2020 р. було надано 942 роз'яснення з питань наявності/відсутності конфлікту інтересів, порядку застосування норм щодо його врегулювання, у т.ч. 556 – щодо застосування вимог Закону «Про запобігання корупції» у частині конфлікту інтересів та пов'язаних з ним обмежень, 339 – щодо наявності/відсутності конфлікту інтересів у разі наявності у осіб сумнівів, 47 – щодо порядку врегулювання конфлікту інтересів для осіб, посади яких не передбачають наявність безпосереднього керівника[2].

Наявність та ефективність діяльності органу, відповідального за дотримання законодавства щодо конфлікту інтересів та кодексів поведінки

Як і раніше, НАЗК залишається ключовим органом із забезпечення дотримання законодавства щодо конфлікту інтересів та кодексів поведінки – цей орган здійснює моніторинг і контроль дотримання встановлених правил. Тимчасово через Рішення КСУ 13-р/2020 НАЗК було позбавлене таких повноважень, хоча їх було відновлено у повному обсязі Законом 1079-IX.

У III-му альтернативному звіті констатовано, що у правозастосовній діяльності НАЗК продовжують спостерігатися серйозні проблеми (зокрема, стурбованість викликали звинувачення НАЗК в упередженості), які потребують негайного вирішення і для цього наведено ряд рекомендацій.

Рекомендація «розробити та затвердити порядок проведення перевірок із чітким визначенням прав і обов'язків посадових осіб НАЗК при проведенні перевірки, граничних строків її проведення, підстав та міри відповідальності в разі неналежного виконання обов'язків тощо» залишається не виконаною.

Всупереч закону НАЗК не застосовує автоматизований розподіл до обов'язків з проведення перевірок можливих порушень у частині конфлікту інтересів та інших пов'язаних обмежень. Позиція НАЗК полягає у тому, що нібито профільний департамент НАЗК проводить не перевірки, а «контроль і моніторинг» дотримання вимог законодавства, а відтак обов'язок проводити авторозподіл нібито не виникає. Така позиція є хибною, адже здійснення контролю й моніторингу є власне повноваженням НАЗК, для реалізації якого НАЗК наділене правом проводити перевірки – і під час розгляду обставин, що можуть свідчити про вчинення правопорушення, НАЗК здійснює саме їх перевірку, хоч як би це не було названо. Зрештою, метою запровадження авторозподілу загалом у НАЗК було забезпечення об'єктивності та неупередженості визначення уповноважених осіб, які проводитимуть ту або іншу перевірку, і в цьому випадку ця мета законодавця також мала місце.

Що ж до аналізу конкретної результативності діяльності НАЗК за цим напрямом, то у щорічному звіті органу вказано про проведення у 2020 році «більше 1000 заходів моніторингу та контролю стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших обмежень щодо запобігання корупції». Складно зрозуміти, про що саме йдеться як про «захід моніторингу та контролю», а також причини зазначення лише приблизного показника, а не конкретної кількості. У 2020 р. профільний департамент НАЗК розглянув 1138 повідомлень про можливе вчинення правопорушень.

У щорічному звіті НАЗК вказано про внесення 31 припису та надсилання 95 «вимог (листів) щодо виявлення та/або врегулювання конфлікту інтересів». Ця друга форма реагування викликає питання, адже актом реагування НАЗК може бути лише припис, направлення ж листів радше є інформуванням про необхідність вжити певних заходів відповідно до закону. Критеріїв

---

[1] https://www.facebook.com/prosvita.nazk

[2] Щорічний звіт про діяльність НАЗК за 2020 рік (НАЗК, 2021): https://bit.ly/3t1risY.

розмежування між цими заходами реагування НАЗК публічно не наводить. Важливо, щоб не виникало непослідовності практики НАЗК, у яких випадках надсилаються такі «листи», в яких – вносяться приписи.

За відповідним напрямом результатом здійснених заходів стало насамперед складення 239 протоколів про адміністративні правопорушення: за ч. 1 ст. 172-4 КУпАП – 6; за ч. 2 ст. 172-4 КУпАП – 19; за ч. 1 ст. 172-5 КУпАП – 3; за ч. 1 ст. 172-7 КУпАП – 99; за ч. 2 ст. 172-7 КУпАП – 107; за ст. 188-46 КУпАП – 5.

Хоча кількість складених протоколів і зменшилась майже вдвічі у порівнянні з 2018-2019 рр., такий результат є очікуваним, адже з жовтня 2019 р. НАЗК уповноважене складати протоколи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, лише щодо службових осіб, які займають відповідальне або особливо відповідальне становище – такий крок мав на меті зосередити зусилля НАЗК насамперед на правопорушеннях, вчинених високопосадовцями[1].

На жаль, знов доводиться констатувати, що звіт НАЗК за 2020 рік не містить жодної статистики про результати розгляду зазначених протоколів, причому нині зазначення такої інформації у щорічних звітах НАЗК є прямою вимогою ст. 14 Закону «Про запобігання корупції», яку виконано не було. Не оприлюднює НАЗК також і власних аналітичних звітів про результати розгляду складених ним протоколів. Формат же цього альтернативного звіту не дозволяє провести повний аналіз судової практики.

Відповідно до найкращих практик, НАЗК слід запровадити практику інформування про рішення, прийняті за результатом перевірок публічних заяв про можливі порушення в частині конфлікту інтересів та інших пов'язаних обмежень, та їх обґрунтування[2]. Наразі ж НАЗК оприлюднює інформацію про складення протоколів про адміністративні правопорушення, а також номери відповідних судових справ та дати судових засідань, але у випадках, коли перевірку проведено й ознак правопорушень не встановлено, обґрунтована позиція не наводиться. Наприклад, невідомо, чим завершилась перевірка оприлюднених у розслідуваннях фактів безоплатних перельотів Керівника Офісу Президента приватним літаком[3] чи одержання подарунку Головою СБУ під час святкування дня народження іншої особи[4]. В окремих випадках постають сумніви у тому, що перевірки були проведені повно та всебічно – одним з таких прикладів є перевірка ймовірного прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів народним депутатом під час голосування за свого колишнього помічника при обранні членів конкурсної комісії з відбору Голови АРМА[5]. Наявність публічно доступного порядку проведення відповідних перевірок та пов'язаних з ним методичних і рекомендаційних актів дозволяла б громадськості об'єктивно оцінювати результати тієї чи іншої перевірки.

Водночас, можна відзначити і приклади якісно проведеної роботи НАЗК (зокрема, щодо нардепів та суддів)[6], хоч зрештою суди у більшості випадків не погодились із доводами про наявність складу правопорушення (судячи з мотивувальної частини рішень, не завжди маючи вірне розуміння концепту конфлікту інтересів та приватного інтересу[7]).

Доречним є повноцінний аналіз судової практики у справах про адміністративні правопорушення за протоколами, складеними НАЗК – його могло би провести НАЗК із залученням заінтересованих

---

[1] Постанова у справі 759/6113/21 (Єдиний державний реєстр судових рішень, 2021): https://bit.ly/3mTE23K.

[2] Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 5th Round of Monitoring. Pilot Performance Indicators (OECD, 2021): https://bit.ly/3kH6FyA.

[3] НАЗК перевірить законність безплатного перельоту Єрмака з Мінська (Центр протидії корупції, 2020): https://bit.ly/3t5wgVM.

[4] НАЗК таки з'ясує, чи порушив Баканов законодавство на ювілеї Суркіса, який зняли «Схеми» (Радіо Свобода, 2020): https://bit.ly/3gQeO2C.

[5] НАЗК не побачило конфлікту інтересів у Іванісова при голосуванні за експомічника (Наші гроші, 2020): https://bit.ly/2WFIdWi.

[6] Напр.: 1) Голова НАЗК склав протокол щодо конфлікту інтересів у судді, який скористався службовим становищем та пов'язаними із ним можливостями (НАЗК, 2021): https://bit.ly/38qlhg7; 2) постанова у справі 757/30062/20-п (Єдиний державний реєстр судових рішень, 2021): https://bit.ly/3mPesx4; 3) постанова у справі 592/7945/20 (Єдиний державний реєстр судових рішень, 2020): https://bit.ly/3yu1ruN.

[7] Напр.: постанова у справі 757/17502/21-п (Єдиний державний реєстр судових рішень, 2021): https://bit.ly/38xt4II.

сторін, що підвищило б довіру до його результатів. Іншою опцією є проведення окремого аналізу НАЗК та альтернативного аналізу громадськості чи інших стейкхолдерів.

Ефективність системи декларування майна, доходів, витрат та зобов'язань фінансового характеру публічних службовців (які категорії подають декларації; в яких випадках; обов'язок щодо оприлюднення декларацій, ефективний механізм перевірки декларацій)

Обсяг декларування

Визначальними для системи декларування є такі питання: хто декларується, що має бути задекларовано, як часто має подаватися декларація. В цілому, більшість положень Закону «Про запобігання корупції» щодо обсягу декларування залишались сталими і він зберігає відповідність міжнародним стандартам та найкращим практикам. Втім, низка положень все ж зазнала змін протягом останніх двох років.

На позитивну оцінку заслуговують зміни, запроваджені Законом 140-IX у жовтні 2019 р., серед яких: поширення обов'язку декларування на керівництво Офісу Президента та працівників патронатних служб; усунення суперечливого обов'язку декларування іноземців-нерезидентів; уточнення обсягу декларування різних активів та чітка вказівка щодо необхідності декларування криптовалют; більш чітке визначення правил декларування об'єктів на правах володіння чи користування, а також осіб та належних їм активів, з якими публічний службовець спільно проживає.

Втім, вже з 2020 р. почалось внесення змін до Закону, які радше послаблювали режим декларування. Вже згаданим вище Законом 524-IX з-під дії Закону, у т.ч. обов'язку декларування, вивели працівників патронатних служб. Через пандемію COVID-19 Законом 530-IX збільшено строк для подання декларацій за 2019 рік до 01.06.2020, хоча обґрунтування такого рішення було сумнівним, оскільки карантинні обмеження як такі не перешкоджають поданню декларацій в електронній формі (навіть коли йдеться про сільську місцевість чи віддалені населені пункти). Законом 805-IX виключено обов'язок подання декларацій кандидатами на посади депутатів місцевих рад та місцевих голів – такі декларації мають ними подаватися лише після обрання на відповідні посади. Мали місце й інші, менш вдалі спроби у ВР послабити режим декларування[1].

Найбільший вплив на режим декларування зумовило сумнозвісне[2] Рішення КСУ 13-р/2020, яким було визнано неконституційними усі положення Закону «Про запобігання корупції» щодо контролю та перевірки декларацій, моніторингу способу життя, більшості прав НАЗК, а також положення КК України щодо відповідальності за умисне недекларування. Це рішення де-факто нівелювало сам обов'язок декларування публічних службовців. У грудні 2020 р. ВР прийняла зміни до Закону «Про запобігання корупції», якими відновила положення, що КСУ без належних обґрунтувань визнав неконституційним, а також запровадила певні особливості повної перевірки декларацій та моніторингу способу життя суддів та суддів КСУ.

У грудні 2020 р. також був прийнятий Закон 1074-IX, яким повторно криміналізовано умисне недекларування. Пізніше Президент ініціював законопроект 4651, який отримав схвальну оцінку Венеціанської комісії[3], мав посилити покарання за недекларування та усунути інші недоліки прийнятого Закону 1074-IX. У червні 2020 о. його схвалено у прийнятній редакції.

У 2021 р. прийнятий Закон 1443-IX, який, серед іншого, передбачив зміни у частині декларування. Хоча НАЗК розкритикувало цей Закон, зокрема через положення про відсутність обов'язку декларування операцій з обміну валют, така вимога є недоцільною і більшість режимів декларування обмежені встановленням вимоги декларування грошових активів чи

---

[1] Зокрема, див. законопроекти 3355-1, 4651, 5173, подані до них поправки.

[2] Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the Legislative Situation regarding anti-corruption mechanisms, following Decision N° 13-R/2020 of the Constitutional Court of Ukraine / Urgent opinion on the Reform of the Constitutional Court (Venice Commission, 2020): https://bit.ly/3mQ1ajI.

[3] Urgent Joint opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and the Rule of Law of the Council of Europe (DGI) on the draft Law amending provisions of the Code of Administrative Offenses and the Criminal Code of Ukraine regarding the liability of public officials for inaccurate asset declaration (reg. No. 4651, of 27 January 2021) (Venice Commission, 2021): https://bit.ly/3juPy3q.

істотних змін у них. Більше застережень викликає та обставина, що у Законі намагаються врегулювати кожну «точкову» практичну ситуацію та правила декларування щодо неї, хоча це в принципі неможливо і є завданням практики застосування закону.

Складнощі виникали і під час практичного застосування положень Закону при визначенні кола осіб, які зобов'язані подавати декларації, та обсягу відомостей, який має зазначатися у деклараціях.

Так, на початку 2020 р., після набрання чинності Законом 140-IX, який розширив перелік суб'єктів декларування та обсяг декларування, постало два практичних питання: за який період повинні подавати декларації нові суб'єкти декларування (з урахуванням того, що відповідні положення набрали чинності у жовтні 2019 р.) та чи потрібно зазначати нові відомості у щорічних деклараціях, які подавались за 2019 р. Для вирішення цих питань довелось вносити зміни Законом 524-IX, які більш чітко врегулювали обидва аспекти. Уточнені перехідні правила забезпечили дотримання ст. 58 Конституції та врахували правові позиції, висловлені у Рішенні КСУ 6-рп/2012.

Наступним постало питання щодо поширення вимог декларування на членів кваліфікаційних і дисциплінарних органів адвокатури. Якщо у 2020 році НАЗК займало позицію, що зазначені особи не потрапляють під дію Закону, то у 2021 році позиція НАЗК стала протилежною. Друга позиція є хибною, адже не враховує намір законодавця та не забезпечує дотримання балансу між легітимною метою запобігання корупції та засобами, які для цього застосовуються. Попри існування корупційних ризиків у діяльності органів адвокатського самоврядування, навряд чи можливо їх усунути шляхом встановлення обов'язку декларування їхніх членів.

Дотепер залишається невирішеним питання чіткого визначення поняття «посадові особи юридичних осіб публічного права». Також Закон чітко не встановив кінцевий строк подання декларацій перед звільненням, хоча такий строк і визначено в актах НАЗК.

Функціонування реєстру декларацій

У попередні роки існували складнощі із забезпеченням функціонування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (ЄДРД). Реєстр деколи функціонував неналежно, а у суб'єктів декларування виникали труднощі з поданням декларацій (особливо щорічних декларацій, коли навантаження на реєстр було піковим).

Крім того, протягом усього часу функціонування ЄДРД від його запровадження технічне обладнання реєстру було фізично розміщене у ДП «Українські спеціальні системи», працівники якого, як припускається, де-факто посприяли спробам дискредитувати ЄДРД[1], аби перешкодити його запровадженню. ДП «УСС» адмініструвало реєстр протягом 2016-2020 років, що постійно створювало загрози неналежного втручання у функціонування реєстру.

У 2020 р. НАЗК змогло розмістити технічне обладнання, потрібне для функціонування ЄДРД, у власному Центрі обробки даних, а також оновити програмне забезпечення реєстру, вже розгорнуте на новому обладнанні, яке належить НАЗК[2]. ЄДРД із оновленим обладнанням та програмним забезпеченням отримав сертифікат відповідності комплексної системи захисту інформації. Полегшено роботу з ЄДРД і для самих декларантів[3]. Такі кроки заслуговують на повну підтримку і дозволяють оцінити виконання відповідної рекомендації III-го альтернативного звіту як значною мірою виконаної. Водночас, вже у 2021 р., після вжитих заходів до самостійного адміністрування реєстру укладений договір між НАЗК та ДП «УСС» щодо надання останнім послуг із програмно-технічного супроводження ЄДРД[4]. У найближчій перспективі слід забезпечити спроможність НАЗК самостійно виконувати відповідні завдання без будь-якого додаткового супроводу ДП «УСС».

---

1 Скандал з фальшивим «зламом» е-декларацій: хронологія подій (В. Фльонц, Європейська правда, 2016): https://bit.ly/3BHdabF.

2 Реєстр декларацій перенесли на державні сервери: він 8 місяців працював на арештованих (Українська правда, 2021): https://bit.ly/3zzv679.

3 НАЗК: основні переваги оновленого Реєстру декларацій для суб'єктів декларування та громадян (НАЗК, 2021): https://bit.ly/3t3dEpb.

4 Закупівля «Послуги з програмно-технічного супроводження Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» (Prozorro, 2021): https://bit.ly/2WFXG8d.

Із запровадженням оновленого ЄДРД виникали тимчасові складнощі із використанням відкритого API реєстру. НАЗК було би доречно оприлюднити інформацію, необхідну для можливості використовувати API реєстр усім, хто виявляє таке бажання.

Проблемною стала ситуація навколо попереднього обладнання, яке орендувало НАЗК для функціонування ЄДРД: нове керівництво органу повідомило НАБУ про ймовірні кримінальні правопорушення, вчинені під час оренди такого майна, а Вищий антикорупційний суд наклав арешт на відповідне обладнання, через що його дотепер не повернуто власникові – ТОВ «Алтаюр». У відкритих джерелах вдалося віднайти дані про більш як 10 судових проваджень, сторонами яких є вказане ТОВ та НАЗК, у більшості з яких судовий розгляд досі триває чи його тимчасово зупинено, а рішення судів різних інстанцій по суті спорів були прийняті принаймні в 5 провадженнях, причому не вдалось віднайти жодного останнього рішення суду по суті на користь ТОВ «Алтаюр» у відповідних провадженнях.

Контроль та повна перевірка декларацій

Визначена у Законі модель контролю і перевірки декларацій не зазнавала істотних змін. Досі передбачено проведення трьох видів контролю щодо декларацій (своєчасності подання; правильності та повноти їх заповнення; логічний та арифметичний). Порядок їх проведення визначає НАЗК, а у Законі лише містяться основні правила здійснення контролю своєчасності подання декларацій. Як і раніше, запроваджена процедура повної перевірки декларацій, яка може починатися з широкого кола підстав. Обсяг предмету повної перевірки зберігся у повному обсязі й навіть розширився за рахунок перевірки декларації на наявність ознак необґрунтованості активів.

Завдяки прийнятому у жовтні 2019 р. Закону 140-IX НАЗК отримало можливість запровадити ризик-орієнтовану пріоритезацію відбору декларацій для повної перевірки. Крім того, набрали чинності ті зміни, які потребувались для забезпечення доступу НАЗК до державних реєстрів, баз даних, інших джерел інформації, необхідних для верифікації декларацій. Тоді ж прийнятий і Закон 263-IX, який чітко передбачив, що проведення контролю та перевірки декларацій й їхні результати не перешкоджають здійсненню кримінального провадження.

В цілому, така концепція верифікації декларацій узгоджується з міжнародними стандартами та найкращими практиками.

Як відзначалось у III-му альтернативному звіті, основні проблеми виникали насамперед із практикою проведення контролю і перевірки декларацій – зокрема, існували підстави стверджувати про упередженість та необ'єктивність при їх проведенні. Першим кроком до розв'язання проблем стало прийняття Закону 140-IX, який суттєво змінив засади діяльності НАЗК, став передумовою призначення нового керівництва органу та його інституційної розбудови (див. розділ 2.1).

Наступним елементом стало оновлення підзаконних актів. У 2020 р. НАЗК затвердило оновлену редакцію Порядку контролю й повної перевірки декларацій, у якій усунуті усі раніше виявлені недоліки і враховано значну частину наданих рекомендацій щодо удосконалення процедури, а також затверджено Порядок відбору декларацій для проведення їхньої повної перевірки. Щоправда, останній у серпні 2020 р. зазнав змін і ряд його положень стали містити вказівки на «рекомендаційність» порядку відбору і черговості проведення повних перевірок декларацій, що є неприйнятним (навіть якщо, як стверджує НАЗК, відступів від правил не було на практиці, сам по собі рекомендаційний характер акту створює подібні ризики). У Порядку наразі передбачено найпростіший підхід до відбору декларацій (по одній декларації почергово за кожною з підстав) – з урахуванням практики проведення повних перевірок декларацій у 2020-2021 рр. можуть бути напрацьовані складніші правила відбору, які будуть більш точно відображати ризиковість декларацій.

Ще однією новелою, передбаченою Законом 140-IX, стало запровадження автоматизованого розподілу обов'язків з проведення повних перевірок декларацій (та інших перевірок у компетенції НАЗК). Порядок його здійснення має визначити Голова НАЗК. Це було зроблено ще у 2020 р., втім, якість порядку є низькою: його сфера застосування всупереч закону не охоплює певні види перевірок, віднесених до компетенції НАЗК; відсутня вимога про проведення авторозподілу певного обов'язку принаймні за наявності двох осіб, між якими такий обов'язок може бути розподілений,

що не дозволяє забезпечити випадковість розподілу всупереч самій ідеї авторозподілу обов'язків; окремі аспекти врегульовані у спосіб, який створює ризики неналежного впливу на авторозподіл. Навіть якщо на практиці втручань у проведення авторозподілу не відбувається (про що неможливо стверджувати без аналізу протоколів авторозподілу, які відсутні у відкритому доступі), відповідний порядок не повинен створювати навіть потенційних можливостей для цього.

У січні 2021 р. затверджений новий Порядок повної перевірки декларацій. Загалом, він значною мірою повторює попередню редакцію акту, але містить ряд відмінностей. Насамперед, він більше не регулює питання проведення контролю декларацій, через що фактично досі існують прогалини у визначенні порядку здійснення двох із трьох видів контролю.

Контроль щодо своєчасності подання декларацій не зазнавав істотних змін і все так само є децентралізованим.

Контроль правильності і повноти заповнення декларації є одним з тих, у регулюванні якого існують прогалини. Раніше він здійснювався під час заповнення особою декларації і мав на меті встановити, чи вірно заповнені поля декларації, чи усі обов'язкові поля містять інформацію тощо. Спосіб здійснення цього виду контролю раніше визначався у Порядку контролю і повної перевірки декларацій, після виключення відповідних положень згадка про цей контроль залишилась лише у Порядку формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації ЄДРД (без вказівки на спосіб, у який цей контроль здійснюється). Втім, у липні 2021 р. НАЗК затвердило нову редакцію зазначеного Порядку (пройшла державну реєстрацію і набирає чинності з 01.12.2021 р.), у якому згадано «контроль правильності заповнення декларації», що не відповідає Закону, де йдеться про «контроль правильності і повноти заповнення декларації». НАЗК єдиний вид контролю почало штучно розділяти. У такий спосіб НАЗК намагається втілити ідею з т.зв. «швидкими перевірками декларацій», оцінку якій надано нижче.

Логічний та арифметичний контроль декларацій (далі – ЛАК) також раніше був врегульований одним положенням Порядку контролю і повної перевірки декларацій, яке визначало спосіб його проведення, але після виключення відповідного положення з нової редакції Порядку незрозуміло, який нормативно-правовий акт містить вказівку на спосіб проведення такого контролю. Невід'ємним елементом ЛАК є правила, за якими має здійснюватися автоматизований аналіз декларації. У вересні 2020 р. НАЗК затвердило наказом «Технічні умови проведення логічного та арифметичного контролю», які були оприлюднені[1], втім, наразилися на критику громадських організацій[2].

Надалі ж, у 2021 р., НАЗК знов оновило правила здійснення такого контролю та вдалося до безпрецедентної практики їх приховування, що також зустріло критику громадськості[3], оскільки такий підхід НАЗК не відповідає Закону «Про доступ до публічної інформації». На один із запитів про надання правил ЛАК від НАЗК надійшла відповідь про відсутність запитуваної інформації. Отже, наразі невідомо, якою є правова основа здійснення ЛАК.

Якщо раніше ЛАК передбачав як автоматизований аналіз відомостей у самій декларації, її порівняння з попередніми деклараціями, а також автоматизовану звірку з іншими реєстрами та базами даних, то НАЗК вирішило виокремити автоматизовану звірку декларацій як «контроль повноти заповнення декларації», який не призводитиме до повної перевірки декларацій і передбачатиме «ручну» перевірку розбіжностей між деклараціею та реєстрами після автоматизованої звірки[4]. Така ідея суперечить як букві, так і духу Закону, зумовлює штучне уникнення проведення повних перевірок декларацій, у межах яких перевіряються складові, заради яких запроваджено всю систему декларування – конфлікт інтересів, незаконне збагачення чи необґрунтованість активів, які не будуть перевірятися у межах «швидких» перевірок (хоча недекларування активів часто відбувається саме

---

[1] Станом на серпень 2021 р. їх було видалено з офіційного веб-сайту НАЗК, раніше були опубліковані за цим посиланням: https://bit.ly/38pf4kz.

[2] Логічний і арифметичний контроль декларацій: як НАЗК планує його проводити (Центр протидії корупції, ТІ Україна, 2020): https://bit.ly/3pay2kW.

[3] Громадськість закликає НАЗК не приховувати правила автоматизованої перевірки декларацій (Центр протидії корупції, 2021): https://bit.ly/3t3KFBu.

[4] Нові "швидкі" перевірки декларацій НАЗК: чи відповідають вони закону та які ризики створюють. https://antac.org.ua/news/novi-shvydki-perevirky-deklaratsiy-nazk-chy-vidpovidaiut-vony-zakonu-ta-iaki-ryzyky-stvoriuiut/

для приховування таких обставин), створює ризики уникнення особами відповідальності. Замість втілення подібних ідей, НАЗК слід спрямувати ресурси та зусилля на проведення повних перевірок декларацій та збільшення їх продуктивності.Статистичні показники щодо контролю і перевірки декларацій наведені у щорічному звіті НАЗК за 2020 р. та проекті національної доповіді про стан реалізації засад антикорупційної політики у 2020 р. Насамперед, згадується про направлення НАЗК на початку 2020 р. висновків про виявлення у 69 деклараціях ознак кримінальних правопорушень щодо недостовірного декларування на 900 млн грн, які були виявлені під час попередніх повних перевірок декларацій, рішення щодо яких не були прийняті[1]. Втім, НАЗК відмовилось надати перелік осіб, щодо яких скеровані такі обґрунтовані висновки.

У 2020 р. НАЗК розпочало повну перевірку 1006 декларацій і встигло завершити лише 446 (усі інші були зупинені через Рішення КСУ 13-р/2020). При цьому, у 131 декларації були виявлені порушення[2], у т.ч. скеровано 97 обґрунтованих висновків про виявлення ознак кримінальних правопорушень, також складено протоколи про адміністративне правопорушення щодо 7 осіб через порушення, виявлені під повної перевірки декларації. Усі результати повних перевірок були повністю нівельовані Рішенням КСУ 13-р/2020.

Оцінювати результативність перевірки декларацій у 2021 році наразі передчасно, втім, слід відзначити, що НАЗК цьогоріч вже встигло розпочати більше повних перевірок декларацій (1087), ніж минулого року (1006), а серед перших 294 декларацій, що пройшли повну перевірку, ознаки недостовірного декларування, що тягне кримінальну відповідальність, виявили у 12 деклараціях, що тягне адміністративну – у 52 деклараціях[3]. Також відомо про щонайменше один випадок виявлення ознак незаконного збагачення та один випадок виявлення ознак необґрунтованих активів.

Що ж стосується конкретних результатів повних перевірок, то формат цього звіту не дозволяє повноцінно проаналізувати усі довідки за результатами перевірок, втім, на окремі питання слід звернути увагу. Так, під час повних перевірок уповноважені особи почали застосовувати нові підході до виявлення незадекларованих активів, деколи такі підходи досить неординарні у порівнянні з попередньою практикою і заслуговують на все більше їх використання під час «кабінетного аналізу»[4]. Також ретельніше перевіряється наявність ознак незаконного збагачення чи необґрунтованих активів[5]. Разом з тим, можна знайти і протилежні приклади, коли уповноважена особа не звертає увагу на ймовірні обставини ймовірного недостовірного декларування, не надає їм жодної оцінки (що випливає з довідки за результатами повної перевірки), хоча про них зазначалось навіть у відкритих джерелах[6]. Також НАЗК слід продовжувати роботу з: уніфікації підходів між уповноваженими особами до визначення вартості активів та їх врахування до розміру недостовірних відомостей; викладення оцінки пояснень декларантів у довідках за результатами перевірок; кваліфікації виявлених ознак правопорушень; уніфікації підходів до викладу у довідках пояснень декларантів та обґрунтування їх врахування чи неврахування.

НАЗК варто розширити співпрацю з приватними експертними установами для цілей визначення вартості активів – для цього необхідно забезпечити відповідне фінансування.

Проблемним залишається міжнародне співробітництво для цілей перевірки декларацій.

Моніторинг способу життя суб'єктів декларування

Ще однією процедурою фінансового контролю, встановленою Законом, є моніторинг способу життя суб'єктів декларування. До 2020 р. ця процедура не реалізовувалась на практиці через

---

[1] За 100 днів роботи НАЗК виявило недостовірних відомостей у деклараціях на 900 млн грн (НАЗК, 2020): https://bit.ly/38vA2Ox.

[2] Незрозуміло, що слід розуміти під «порушенням» – ознаки адміністративних та кримінальних правопорушень або ж недотримання вимог Закону «Про запобігання корупції», яке такої відповідальності не тягне (напр., помилково обрана категорія посади державної служби у декларації).

[3] НАЗК завершило повні перевірки 294 декларацій посадовців: у 64 деклараціях виявлено ознаки порушень (НАЗК, 2021): https://bit.ly/3t3eZwg.

[4] Напр.: довідка 184/21 (НАЗК, 2021): https://bit.ly/3kJ0WIo.

[5] Напр.: довідка 368/21 (НАЗК, 2021): https://bit.ly/3zLJJoh.

[6] Напр.: довідка 24/21 (НАЗК, 2021): https://bit.ly/2V8dVLa; «Негідні очолити САП» (Центр протидії корупції, Фундація DEJURE, Автомайдан та ТІ Україна , 2021): https://bit.ly/3mSPqNl.

відсутність необхідного для цього підзаконного регулювання, адже Закон передбачив, що порядок такого моніторингу має визначити НАЗК. Декілька спроб затвердити та зареєструвати відповідний порядок НАЗК здійснювало ще у 2016-2017 рр., але вони були невдалими.

Як зазначається у звіті НАЗК за 2020 рік, з липня почалось проведення моніторингу способу життя, а у звіті про виконання плану роботи НАЗК на 2020 рік вказано, що акт, який, на думку НАЗК, визначає порядок здійснення відповідних заходів, було «затверджено… резолюцією до застосування» ще наприкінці квітня 2020 р.

Вже тоді постало питання щодо правової основи здійснення моніторингу способу життя, адже НАЗК зазначає, що підготовлено «Методичні рекомендації щодо порядку здійснення вибіркового моніторингу способу життя суб'єктів декларування» (їх не затверджено наказом, а накладено резолюцію «до застосування»). Такий рекомендаційний акт не може вважатися «порядком» у розумінні Закону, адже законодавець залишив на розсуд НАЗК істотні питання регулювання процедури (у чому полягає «вибірковість» моніторингу способу життя, як встановлюється відповідність рівня життя задекларованим майну і доходам, що слід вважати рівнем життя, якими правами наділені уповноважені особи у межах цієї процедури, якими є строки проведення моніторингу тощо), визначити які можна лише в нормах права.

Належна правова основа для здійснення НАЗК моніторингу способу життя суб'єктів декларування досі відсутня, адже порядок здійснення цієї процедури не визначено у належний, законний спосіб – тобто, шляхом видання нормативно-правового акту, його подальшої державної реєстрації та оприлюднення. Дотепер діють «методичні рекомендації», які належною правовою основою для проведення моніторингу вважатись не можуть. Через цю обставину у 2020 р. ініційовано позови[1] про визнання протиправними дій НАЗК з боку одного суб'єкта декларування, щодо яких проводився моніторинг способу життя на основі «методичних рекомендацій», але судових рішень у них досі немає.

Залишається невизначеним також і питання щодо чіткого та однозначного розмежування процедур повної перевірки декларацій та моніторингу способу життя, адже необхідно уникати дублювання, а це непросте завдання: частина підстав для початку обох процедур є подібними, а методи проведення тотожними і полягають у «кабінетному аналізі».

Виникає занепокоєння і через те, що НАЗК не застосовує автоматизований розподіл обов'язків з проведення моніторингу способу життя, хоча це є доречним і підстави у цьому випадку не відрізняються від тих, що описані вище для перевірок конфлікту інтересів.

У щорічному звіті НАЗК за 2020 рік вказано, що у відповідному році було проведено 47 процедур моніторингу способу життя, внаслідок яких було розпочато 7 повних перевірок декларацій. Станом на серпень 2021 р., розпочато моніторинг способу життя щодо 39 декларантів і 15 повних перевірок декларацій. За планами роботи НАЗК у 2021 р. заплановано почати 30 повних перевірок декларацій внаслідок моніторингу.

НАЗК зазначило, що внаслідок моніторингу способу життя обґрунтовані висновки до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції не скеровувались і спрямування таких висновків за наслідками моніторингу до проведення повної перевірки декларації передбачене лише у випадку, «якщо виявлені порушення не стосуються проведення повної перевірки». Водночас, публічно НАЗК також зазначає, що матеріали однієї з процедур моніторингу стали підставою для ініціювання перед САП та НАБУ питання про пред'явлення позову про визнання активів необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави[2]. При цьому, щодо вказаної особи жодна повна перевірка декларації не була завершена станом на день подання відповідного позову. НАЗК прокоментувало, що у цьому випадку матеріали моніторингу були надані у відповідь на запит САП.

Така практика не відповідає закладеній у Законі «Про запобігання корупції» концепції: моніторинг способу життя слід розглядати як «попередню перевірку», під час якої необхідно підтвердити або спростувати первинний факт наявності невідповідностей між задекларованими

---

[1] Напр., судова справа 640/25216/20.

[2] Задоволено перший позов про цивільну конфіскацію – з народного депутата буде стягнуто необґрунтовані активи у сумі понад 1,2 млн гривень (НАЗК, 2021): https://bit.ly/3kEEMqH.

відомостями та фактичним способом життя службовця, наслідком зазначеного підтвердження має бути повна перевірка декларації і саме в її межах відбувається встановлення ознак правопорушень.

Навесні 2021 р. ТІ Україна представила дослідження щодо перспектив процедури моніторингу способу життя з низкою рекомендацій[1] – наразі жодна з них не виконана. НАЗК слід розглянути та врахувати надані рекомендації щодо належного правового врегулювання порядку проведення моніторингу способу життя. В іншому випадку постане питання, наскільки доречним є виокремлення моніторингу в окрему процедуру, якщо він здійснюється з використанням того ж інструментарію (і навряд є можливим використання інших методів, зокрема, візуальних оглядів об'єктів декларування), що і повні перевірки декларацій.

Особливі процедури здійснення заходів фінансового контролю щодо деяких осіб

Одним із проблемних питань у попередні роки було ***здійснення фінансового контролю щодо службовців розвідувальних органів, а також контррозвідувальних та оперативно-розшукових підрозділів***. Фактично такий контроль був унеможливлений через відсутність затвердженого особливого порядку декларування та перевірки декларацій відповідних осіб, оскільки відповідні порядки мало затверджувати НАЗК після погодження з відповідними органами. Лише влітку 2019 р. був затверджений перший такий порядок[2] і він довго залишався єдиним.

Першим кроком стало прийняття із Законом 140-IX нової редакції ст. 52-1 Закону «Про запобігання корупції», яка містила дві принципові відмінності: по-перше, особливий порядок має визначати саме НАЗК, без вимоги його погодження з іншими органами; по-друге, особливий порядок здійснення заходів фінансового контролю не може поширюватися на посадових осіб, які призначаються та звільняються з посад актами Президента України та ВР, що не становлять державної таємниці.

Як зазначає НАЗК, затверджено 9 відповідних порядків, окремо для кожного органу, який здійснює контррозвідувальну та/або оперативно-розшукову діяльність, а також спільний порядок для усіх розвідувальних органів. Але такі порядки все ж перебували «у процесі погодження»[3]. Ймовірно, це було зумовлено вимогами Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади. Втім, така вимога не мала би бути застосовна у цьому випадку, якби було застосовано телеологічний, історичний та логічний способи тлумачення приписів нової редакції ст. 52-1 Закону «Про запобігання корупції» і вказане положення розглянуте системно з урахуванням абз. 2 ч. 4 ст. 4 зазначеного Закону.

Громадськість не обізнана зі змістом відповідних порядків, а тому не може надати оцінку дієвості та законності процедур здійснення заходів фінансового контролю. Зокрема, ГО «Центр протидії корупції» направляла відповідні запити на доступ до публічної інформації щодо надання таких порядків, але НАЗК відмовило у їх наданні з посиланням на належність відповідних порядків до службової інформації. Хоча всупереч вимозі Закону «Про доступ до публічної інформації» не було наведено обґрунтування обмеження такого доступу з застосуванням «трискладового тесту»[4]. Пізніше у відповідь на звернення щодо перегляду рішення про віднесення відповідних порядків до інформації з обмеженим доступом, НАЗК відмовило у цьому, знову ж таки, без наведення переконливого обґрунтування такого рішення та лише з посиланням на одержані позиції Апарату РНБО та органів, із якими порядки були «попередньо погоджені». Такий підхід є невиправданим, таким, що суперечить вимогам закону, і додатково породжує недовіру громадськості.

Наступним прикладом необґрунтованості кроків НАЗК у цьому аспекті є визначення здійснення заходів фінансового контролю відповідно до ст. 52-1 Закону «Про запобігання корупції» як одного із завдань Управління внутрішнього контролю НАЗК. Такий підхід не відповідає ч. 1 ст. 17-1 Закону «Про запобігання корупції», адже цей підрозділ діє з метою забезпечення доброчесності

---

[1] Дослідження моніторингу способу життя як заходу фінансового контролю (ТІ Україна, 2021): https://bit.ly/3BuQ8o0.

[2] НАЗК та СБУ забезпечують прозорість декларування високопосадовців спецслужби (НАЗК, 2020): https://bit.ly/3zxCsbv.

[3] 100 днів роботи НАЗК: ключові результати (НАЗК, 2020): https://bit.ly/3ywCcrY.

[4] Науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації» (Р. Головенко, Д. Котляр, О. Нестеренко, Т. Шевченко; 2012): https://bit.ly/3dRWFjd; ст. 291.

працівників НАЗК, забезпечення дотримання вказаного Закону в апараті НАЗК. Вочевидь, повна перевірка декларацій працівників СБУ чи інших органів не відповідає цій меті. Посилання на те, що вказаний підрозділ з огляду на п. 8 ч. 1 ст. 17-1 зазначеного Закону може виконувати інші повноваження, визначені Положенням про згаданий підрозділ, не є доречним, оскільки такі «додаткові» повноваження підрозділу, якими наділений підрозділ внутрішнього контролю відповідно до затвердженого положення, не повинні суперечити меті його діяльності. Посилює сумніви і та обставина, що Управління внутрішнього контролю НАЗК очолює колишній працівник СБУ[1].

У продовження такого підходу, НАЗК також вирішило затвердити окремий порядок відбору декларацій, поданих працівниками НАЗК відповідно до ст. 52-1 Закону для проведення їх повної перевірки. Це також не відповідає закону, адже мав би бути запроваджений єдиний порядок відбору декларацій на повну перевірку незалежно від суб'єкта її подання. Такий необґрунтований підхід зберігається досі. При цьому, є приклади, коли такий «особливий» відбір застосовується і до публічно поданих декларацій працівників СБУ[2]. Єдина особливість мала би виникати лише на етапі авторозподілу обов'язку з проведення повної перевірки такої «таємної» декларації – він би проводився серед обмеженої кількості уповноважених осіб НАЗК, які мають доступ до державної таємниці (що могло би бути одним з критеріїв спеціалізації для цілей авторозподілу).

Що ж стосується практичних результатів контролю, то НАЗК вказує на початок проведення у 2020 році 20 повних перевірок декларацій, поданих за особливою процедурою, внаслідок яких було складено 5 протоколів про адміністративні правопорушення та 2 обґрунтованих висновки про виявлення ознак кримінальних правопорушень (у т.ч. принаймні один з них стосувався високопосадовця СБУ, який був фігурантом резонансного журналістського розслідування[3]).

Попри наявність прогресу у перевірці декларацій зазначених категорій осіб, описані вище проблеми потребують невідкладного вирішення, яке залежить від НАЗК. Слід також приділити увагу і більш складним питанням щодо: способу подання таких декларацій з мінімальними ризиками розкриття державної таємниці та, водночас, мінімальними ризиками обмеження доступу НАЗК до таких декларацій; забезпечення дієвості логічного та арифметичного контролю таких декларацій; забезпечення застосування особливої процедури фінансового контролю саме до тих осіб, які безпосередньо займаються певною діяльністю (зараз вона де-факто застосовується до значно ширшого кола осіб). Слід уникати спроб послаблення існуючого механізму (які мають місце при розгляді законопроекту 3196д про реформу СБУ).

З грудня 2020 р. Закон також передбачає деякі особливості проведення повних перевірок декларацій та моніторингу способу життя **суддів та суддів КСУ**. При цьому, подання ними декларацій, а також їх контроль здійснюється у загальному порядку.

Особливості передбачають, зокрема: вимоги інформування відповідно ВРП чи КСУ про початок проведення повної перевірки декларації чи моніторингу способу життя судді; запровадження механізму можливих скарг на дії уповноважених осіб НАЗК, які можуть містити ознаки тиску на суддю чи втручання у правосуддя; вимогу погодження результатів повної перевірки декларації, результатів моніторингу способу життя, затвердження обґрунтованого висновку щодо виявлення ознак правопорушення у діях судді; складення протоколу про вчинення адміністративного правопорушення суддею лише Головою НАЗК або його заступником; інформування ВРП чи КСУ про відповідний факт складення висновку чи протоколу.

Законом передбачено затвердження окремих порядків повної перевірки декларацій та моніторингу способу життя суддів, які мають погоджуватись із ВРП та КСУ відповідно, але при цьому порядки не можуть встановлювати інші особливості, не передбачені Законом. Завданням таких особливих порядків мало бути більш детальне врегулювання порядку реалізації особливостей

---

[1] Новий керівник НАЗК Новіков: Позиція НАЗК – вигравати, не вв'язуючись у битву (Українська правда, 2020): https://bit.ly/2WGa3lg.

[2] Довідка 320/20 (НАЗК, 2020): https://bit.ly/3t3GzcX.

[3] НАЗК скерувало до НАБУ обґрунтований висновок щодо начальника Управління СБУ в Миколаївській області (НАЗК, 2020): https://bit.ly/3zyoCWh.

вказаних заходів щодо суддів (хто і як має інформувати про початок здійснення процедур, у який спосіб розглядається скарга судді щодо ймовірних спроб впливу з боку НАЗК тощо). У Прикінцевих та перехідних положеннях Закону 1079-IX законодавець врахував ймовірність спроб ВРП та КСУ заблокувати ефективну процедуру контролю декларацій суддів, а тому передбачив, що за відсутності погодження розроблених НАЗК проектів порядків процедури повних перевірок та моніторингу способу життя здійснюються «безпосередньо у порядку, визначеному Законом», тобто, з урахуванням тих процедурних особливостей, що встановлені Законом.

Прийнятий Закон наразився на деяку критику. Наприклад, у НАЗК відзначали, що нова вимога інформувати про початок моніторингу способу життя судді чи судді КСУ нібито робить цю процедуру недієвою[1]. Із цією тезою складно погодитись, адже ця процедура не є тотожною негласним діям і спрямована лише на перевірку факту невідповідності рівня життя задекларованим активам і доходам (тобто, цей факт вже повинен мати місце ще до початку моніторингу), а уповноважена особа НАЗК має лише перевірити цю обставину, і якщо вона підтверджується, а публічний службовець не надав переконливих пояснень невідповідностей, то має розпочатися повна перевірка декларації такого службовця. Не вбачає вказаних загроз також і ТІ Україна[2].

Громадська рада при НАЗК у своїй заяві зазначала, що «контроль за здійсненням НАЗК перевірок щодо суддів жодним чином не може здійснюватися нереформованими органами, щодо членів яких є вагомі сумніви в доброчесності та незалежності, якими є ВРП та КСУ»[3]. Але альтернативна інституційна модель навряд чи вважалася би такою, що відповідає Конституції. Так, саме ВРП наділена повноваженнями вживати заходів із забезпечення незалежності суддів, а КСУ відповідно до Конституції є окремим конституційним органом і не віднесений до судової гілки влади і системи правосуддя.

Відтак, прийняті у грудні 2020 р. законодавчі зміни в цілому відповідали рекомендаціям Венеціанської комісії. У червні 2021 р. Президент Венеціанської комісії відзначав, що рекомендації, надані після Рішення КСУ, «були корисними та були дотримані, тому сьогодні антикорупційні органи України відновлені»[4].

На практиці запровадження нової моделі фінансового контролю щодо суддів чи суддів КСУ стикається з певними перешкодами. НАЗК підготувало проекти порядків здійснення повної перевірки декларацій та моніторингу способу життя суддів, які надані відповідно ВРП та КСУ. Втім, ВРП та КСУ всупереч закону почали вимагати встановлення у проектах порядків таких виняткових особливостей для суддів, які Закон 1079-IX не передбачав. У проектах порядків НАЗК мало би також більше розкрити процедурні питання взаємодії НАЗК із ВРП і КСУ, а також порядок реалізації особливостей, встановлених законом. Оскільки у встановлений законом місячний строк проекти порядків так і не були погоджені, то НАЗК отримало право проводити повні перевірки суддівських декларацій та моніторинг способу життя суддів безпосередньо у порядку, встановленому Законом «Про запобігання корупції», тобто, за відсутності особливих порядків, але за загальною процедурою та з одночасним дотриманням особливостей, встановлених безпосередньо Законом[5]. Наявність погоджених ВРП чи КСУ особливих порядків не є необхідною умовою для здійснення контролю і перевірки суддівських декларацій, виходячи з цільового та логічного тлумачення норм Закону 1079-IX.

Наразі відомо принаймні про одну судову справу щодо оскарження суддею КСУ дій НАЗК із проведення повної перевірки його декларації (причому в основі позову лежать такі аргументи, що

---

[1] Напр.: Покарання для Тупицького і лотерейний квиток Ляшко. Інтерв'ю НВ з одним з головних антикорупціонерів України (НВ, 2021): https://bit.ly/3jttgiK.

[2] Дослідження моніторингу способу життя як заходу фінансового контролю (ТІ Україна, 2021): https://bit.ly/3BuQ8o0; ст. 22.

[3] Заява Громадської ради при НАЗК: Контролювати Національне агентство з питань запобігання корупції при перевірці декларацій суддів мають органи, щодо яких немає сумнівів у доброчесності (НАЗК, 2020): https://bit.ly/3t0jibP.

[4] «Суддям буде важко таке прийняти»: як має змінитися система правосуддя в Україні (Д. Букіккіо, Європейська правда, 2021): https://bit.ly/2YfdYpC.

[5] Вища рада правосуддя та КСУ намагаються перешкоджати перевірці суддівських декларацій. Пояснюємо, чому НАЗК може їх проводити (Центр протидії корупції, 2021): https://bit.ly/3t07G8F.

можуть унеможливити контроль суддівських декларацій навіть попри набрання чинності Законом 1079-IX)[1].

Тренінги з питань кодексів поведінки, запобігання конфлікту інтересів, цільова аудиторія, тематика, кількість службовців, які взяли участь в тренінгах

У 2020-2021 рр. НАЗК двічі оновило роз'яснення з питань фінансового контролю, причому в обох випадках це було зроблено у період подання щорічних декларацій. Хоча в обох випадках наводилися переконливі аргументи щодо такого підходу і такі рішення НАЗК видаються виправданими, надалі бажано видавати оновлені роз'яснення до початку строку подання щорічних декларацій. Слід привітати оприлюднення роз'яснень у зручнішому онлайн-форматі. Деякі наведені правові позиції у роз'ясненнях (напр., попередня позиція НАЗК щодо декларування операцій з обміну валют), як видається, не є виваженими і потребували додаткового обговорення з ширшим колом заінтересованих сторін. У 2020 р. НАЗК провело 21 тренінг для публічних службовців з питань декларування, у 2021 р. (станом на серпень) – ще 19. Також НАЗК у 2021 році оприлюднило оновлений онлайн-курс з питань декларування[2].

Законодавство щодо захисту осіб, які повідомляють про корупційні правопорушення, ефективність його застосування, статистичні дані щодо повідомлень, вжитих заходів

Законодавство щодо захисту осіб, які повідомляють про корупційні правопорушення

З початку 2020 р. уведений в дію Закон 198-IX, який забезпечив запровадження найкращих практик захисту викривачів в Україні. Його дія поширюється на осіб, які повідомляють про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону «Про запобігання корупції» – і в цьому є єдина істотна відмінність між прийнятим законом та міжнародними стандартами, відповідно до яких гарантії захисту мають поширюватись на більш широке коло осіб, які повідомляють про можливу шкоду чи загрозу суспільним інтересам. Втім, наразі законодавець обрав інший підхід – спочатку запровадити на практиці інститут захисту викривачів корупції і з урахуванням отриманого досвіду забезпечити захист ширшому колу осіб.

Що ж до змісту законодавчих змін, то запроваджено:

- нову дефініцію викривача;
- розмежування між внутрішніми, регулярними і зовнішніми каналами повідомлень;
- вимоги щодо запровадження внутрішніх та регулярних каналів повідомлень (у т.ч. з дотриманням гарантій анонімності);
- право на забезпечення безпеки викривача та його близьких осіб у разі наявних загроз;
- правила розгляду повідомлень про можливі факти правопорушень;
- гарантії безоплатної правової допомоги для викривачів та відшкодування витрат на адвоката і судовий збір; гарантії захисту трудових прав викривача та його близьких осіб (у т.ч. від формально правомірних дій роботодавця, які мають вибірковий характер чи не застосовувались раніше), а також право викривача, його близьких осіб на відшкодування шкоди (збитків) від протиправних дій;
- перекладення обов'язку доказування у справах щодо порушення трудових прав викривачів, близьких осіб на роботодавця;
- гарантії конфіденційності та анонімності викривача (з винятком для обставин, коли розкриття особи викривача може бути здійснене за законом без його згоди, із обов'язковим інформуванням викривача про такі обставини);
- право викривача на психологічну допомогу; право викривача на винагороду в окремих випадках; право викривача на інформацію про стан розгляду його повідомлення, стан та результати здійснення наступних проваджень;
- звільнення викривача від юридичної відповідальності за здійснене повідомлення (крім випадків завідомо неправдивих повідомлень);

---

[1] Ухвала у справі 640/15351/21 (Єдиний державний реєстр судових рішень, 2021): https://bit.ly/3yz9hmO.

[2] Онлайн-курс «Просто про е-декларування» (Prometheus, 2021): https://bit.ly/3tp9ZCx.

- посилення повноважень НАЗК та уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції у сфері захисту викривачів.

Також положення інших законів про гарантії захисту викривачів корупції були узгоджені з новими положеннями Закону «Про запобігання корупції» з прийняттям Закону 524-IX.

На виконання вимог Закону «Про запобігання корупції», НАЗК також затвердило вимоги до захисту анонімних каналів повідомлень про можливі факти корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень зазначеного Закону.

Наступним кроком стала підготовка, розгляд та прийняття у 2020-2021 рр. Закону 1502-IX, основною новелою якого є запровадження Єдиного порталу повідомлень викривачів, який має адмініструватися НАЗК і поєднуватиме у собі різні канали для здійснення повідомлень. Також з цим пов'язані інші законодавчі зміни щодо порядку розгляду одержаних повідомлень. При прийнятті цього Закону у другому читанні до нього було враховано декілька поправок, які фактично нівелювали весь інститут захисту викривачів корупції[1], через що Президент застосовував вето до прийнятого Закону і лише у червні 2021 р. Закон був прийнятий у прийнятній редакції.

Загалом, законодавство про захист викривачів відповідає міжнародним стандартам та найкращим практикам (окрім як в частині широкої дефініції «викривача»), а відмінності є точковими, хоч і їх може бути враховано – напр., відповідно до Директиви ЄС 2019/1937 про захист осіб, що повідомляють про порушення права ЄС (що наразі розглядається як один з прикладів найкращих практик), гарантії захисту поширюються також і на осіб, які сприяють здійсненню викривачем повідомлення.

Водночас, законодавство про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві (у т.ч. викривачів), є застарілим та неефективним, тому на часі його перегляд, аби гарантії безпеки викривачів дієво реалізовувалися на практиці.

Ефективність застосування законодавства про захист викривачів, статистичні дані щодо повідомлень, вжитих заходів

Практичне впровадження нових законодавчих вимог є значним викликом. Насамперед, для переважної більшості органів не було можливо запровадити надійні канали повідомлень про корупцію, які б забезпечували анонімність – через це і виникла потреба запровадити Єдиний портал повідомлень викривачів. Наразі робота із підготовки цього порталу до запровадження триває.

За наведеною інформацію, у 2020 р. НАБУ отримало повідомлення від 15 викривачів, за якими розпочато 14 кримінальних проваджень, органи поліції отримали 494 повідомлення викривачів, органи прокуратури – 4 повідомлення. НАЗК кількість повідомлень викривачів чи розглянутих загалом повідомлень про корупцію не навело. Нещодавнє дослідження ACREC свідчить, що кількість повідомлень про корупцію, у т.ч. повідомлень викривачів, дуже різниться між різними органами виконавчої влади, а стан імплементації вимог закону ще не є належним у багатьох органах[2].

За інформацією НАЗК, станом на серпень 2021 р. орган бере участь у 79 судових справах щодо захисту прав викривачів, 42 із них – відкриті з 01.01.2020 р. Також НАЗК зазначає про 17 «виграних» справ, хоч і не наведено, про які саме справи йдеться (це судові рішення незалежно від інстанції, винесені на користь викривачів чи судові рішення, що набрали законної сили; вимоги задоволено у повному обсязі чи принаймні частково) – бажано надалі додати пояснення, про які саме справи йдеться[3]. Також НАЗК зазначає про внесення у 2020 р. 5 приписів про поновлення трудових прав викривача та забезпечення його права на конфіденційність, складення 3 протоколів

---

[1] Закликаємо Президента ветувати закон «проти викривачів». Спільна заява громадських організацій (ТІ Україна, 2021): https://bit.ly/3Bsnynm.

[2] Моніторинговий звіт щодо виконання норм Закону України «Про запобігання корупції» в частині захисту викривачів центральними органами виконавчої влади та обласними державними адміністраціями у 2020 році (ACREC, 2021): https://bit.ly/3mVHAmh.

[3] Моніторинг діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК, 2020-2021): https://bit.ly/3t1Djia.

про адміністративні правопорушення. Загалом у 2020 р. НАЗК брало участь у правовому захисті 9 викривачів.

Також у 2020 р. НАЗК провело 5 планових перевірок в органах влади, під час яких виявило 13 фактів порушень вимог законодавства щодо захисту викривачів.

Слід підтримати просвітницьку діяльність НАЗК з питань захисту викривачів, розпочату у 2020 році, яка включала розробку онлайн-курсів[1], публікацію інфографік та візуалізацій для викривачів[2], підготовку роз'яснень з питань застосування законодавства про захист викривачів та посібника для уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції щодо роботи у цьому аспекті.

Додаткову увагу слід приділити роз'ясненням НАЗК щодо захисту прав викривачів: вони є достатньо повними, охоплюють широке коло питань правозастосування, містять зразки документів та проекти внутрішніх актів з питань захисту викривачів. Проте, окремі питання потребують додаткового обговорення з ширшим колом заінтересованих сторін, аби позиція була виваженою, збалансованою і відповідала цілям правового регулювання, яке запровадив законодавець (напр., питання визначення викривача у кримінальному провадженні та співвідношення дефініцій викривача у КПК та Законі «Про запобігання корупції»).

Наступним кроком має бути посилення спроможності інших суб'єктів, які залучені до забезпечення захисту викривачів, розглядають повідомлення викривачів чи здійснюють судовий розгляд справ стосовно прав викривачів. У цьому контексті згадані вище матеріали для уповноважених осіб і підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції є лише першим кроком і потребуються значно більші наступні зусилля, зокрема, щодо спеціальної підготовки адвокатів системи безоплатної правової допомоги, суддів різних юрисдикцій (з відповідною адаптацією навчальних курсів та матеріалів), слідчих та прокурорів тощо.

Окрім того, важливим є проведення просвітницької роботи серед населення для підвищення обізнаності, що віднесено до корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, у який спосіб про них може бути повідомлено, які гарантії захисту передбачені для викривачів та як вони можуть бути реалізовані. Це могло би сприяти збільшенню кількості повідомлень про корупцію.

Втім, значно більш важливим для збільшення кількості осіб, які повідомляють про корупцію, є наявність позитивних прикладів, коли компетентні органи захистили права викривача попри спроби вжити негативних заходів впливу на нього у зв'язку з повідомленням про корупцію. Наразі подібних прикладів недостатньо, хоча перші з них – наприклад, рішення суду першої інстанції про поновлення незаконно звільненого директора із запобігання і протидії корупції НАЕК «Енергоатом» О. Поліщука, який є викривачем,[3] – вже мають місце.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

Щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

1. Хоча національне законодавство щодо правил запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в цілому відповідає основним положенням міжнародних стандартів та найкращих практик (крім регулювання уявного конфлікту інтересів, повноцінне запровадження якого видається передчасним і надто амбітним з урахуванням контексту), у ньому все ще наявні неузгодженості між різними законами, певні редакційні недоліки, практика застосування у багатьох випадках є хибною і потребує корегування. Оптимальним видається прийняття комплексного закону з питань конфлікту інтересів. Необхідно також поширити правила щодо конфлікту інтересів на працівників патронатних служб осіб, які займають політичні посади.

2. НАЗК продовжує здійснення методичної та роз'яснювальної роботи з питань конфлікту

---

1 Освітній серіал «Викривач в законі» (Дія. Цифрова освіта; 2020): https://bit.ly/3yBEXIp; онлайн-курс «Впливай – викривай» (EdEra, 2021): https://bit.ly/3t7xa46.

2 Повідомлення про корупцію (НАЗК, 2020-2021): https://bit.ly/3jy3lq3.

3 Викривача корупції Поліщука поновили на посаді (ТІ Україна, 2021): https://bit.ly/3kJ3AOn.

інтересів. Підготовка оновленої редакції методичних рекомендацій з відповідних питань є кроком у правильному напрямі, хоча вони потребують подальшого доопрацювання з урахуванням висловлених вище зауважень. Подальша навчальна робота з питань конфлікту інтересів має бути продовжена, у т.ч. з використанням онлайн-форматів. Також НАЗК слід вивчити новітні підходи до підвищення обізнаності публічних службовців з питань конфлікту інтересів та застосовувати найбільш релевантні з них у своїй практиці.

3. Викликом залишається практика застосування законодавства про конфлікт інтересів та контроль за його дотриманням. Попри досягнення прогресу у діяльності НАЗК за цим напрямом та наявність деяких позитивних прикладів роботи із виявлення та збору доказів щодо конфлікту інтересів, необхідно:

- запровадити автоматизований розподіл обов'язків з проведення перевірок, віднесених до компетенції Департаменту НАЗК з питань дотримання законодавства про конфлікт інтересів та обмежень щодо запобігання корупції;

- розробити та після публічних консультацій з усіма заінтересованими сторонами затвердити порядок проведення перевірок щодо можливих порушень вимог стосовно конфлікту інтересів та пов'язаних з ним обмежень, у якому визначити права й обов'язки уповноважених осіб НАЗК при проведенні перевірки, строки її проведення, перелік обов'язкових заходів у межах перевірки, підстави та міру відповідальності за неналежне виконання обов'язків тощо;

- зосередити зусилля на виявленні правопорушень, вчинених посадовцями найвищого рівня, та спрямовувати наявні у НАЗК ресурси насамперед на такі перевірки;

- чітко визначити та оприлюднити критерії, за якими уповноважені особи НАЗК вирішують питання про внесення припису чи направлення «вимог (листів) виявлення та/або врегулювання конфлікту інтересів».

4. Національному агентству слід виконувати пряму вимогу закону щодо включення до щорічних звітів відомостей про результати розгляду складених протоколів про адміністративні правопорушення. Доцільно провести аналіз судової практики у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, за протоколами, складеними НАЗК, та за результатами аналізу оприлюднити звіт з наведенням основних виявлених проблем та їх причин. Запровадити практику інформування про обґрунтовані рішення, прийняті за результатами перевірки публічно оприлюднених заяв про можливі факти порушень вимог щодо конфлікту інтересів чи пов'язаних обмежень.

Щодо декларування публічних службовців

5. Попри неодноразові спроби послаблення на законодавчому рівні режиму декларування, його обсяг залишається відповідним міжнародним стандартам та найкращим практикам. Доречними є окремі точкові зміни щодо: поширення обов'язку декларування щонайменше на працівників патронатних служб осіб, які займають політичні посади; уточнення категорії посадових осіб юридичних осіб публічного права.

6. Довгоочікуваним кроком було перенесення обладнання та програмного забезпечення реєстру декларацій безпосередньо до НАЗК. Наступним кроком має стати розбудова спроможності НАЗК до самостійного адміністрування реєстру без залучення ДП «УСС». Слід також забезпечити повну відповідність форми декларації вимогам закону.

7. В аспекті контролю і перевірки декларацій НАЗК продемонструвало прогрес, усунувши усі ключові недоліки порядку проведення повних перевірок декларацій та застосовуючи в деяких випадках нові підходи до виявлення незадекларованих активів. Водночас, необхідно приділити увагу повноті проведення таких перевірок та уніфікації підходів різних уповноважених осіб. НАЗК слід виконати такі рекомендації:

- виключити з порядку відбору декларацій для проведення повної перевірки та черговості їх проведення (у т.ч. додатку до нього) положення, які надають йому характеру рекомендаційного акту;

- істотно доопрацювати порядок проведення автоматизованого розподілу обов'язків з проведення

перевірок між уповноваженими особами НАЗК, аби усунути будь-які ризики неналежного впливу на такий авторозподіл та забезпечити його проведення з дотриманням принципу випадковості;

- усунути існуючі прогалини та невідповідності у правовому регулюванні порядку здійснення логічного та арифметичного контролю, контролю правильності та повноти заповнення декларації, забезпечити консультації із заінтересованими сторонами щодо порядку здійснення цих двох видів контролю та забезпечити доступ громадськості до таких правил;

- зосередити зусилля на підвищенні ефективності повної перевірки декларацій як основної комплексної процедури та утриматися від запровадження нових дублюючих процедур з сумнівною відповідністю закону (як-то виокремлення «контролю повноти заповнення декларацій» в окрему автономну процедуру, що не призводить до повної перевірки декларацій);

- забезпечити уніфікацію підходів уповноважених осіб НАЗК до проведення повних перевірок декларацій, вчинених дій під час її проведення, оцінки чи кваліфікації виявлених обставин;

- розширити співпрацю з приватними експертними установами для цілей оцінки вартості активів;

- проаналізувати причини неврахування публічно відомої інформації про можливе декларування недостовірних відомостей під час проведення щонайменше однієї повної перевірки декларації та забезпечити уникнення подібних ситуацій у майбутньому;

- періодично проводити аналіз результативності проведених повних перевірок, у т.ч. із залученням заінтересованих сторін, удосконалювати з урахуванням цього правила відбору декларацій на повну перевірку та черговість її проведення;

- включати відповідно до вимог закону до щорічних звітів про діяльність НАЗК відомості про результати розгляду протоколів про адміністративні правопорушення, обґрунтованих висновків про виявлення ознак корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, що були складені внаслідок проведення повних перевірок декларацій;

- запровадити збір та періодичне оприлюднення статистичних відомостей, які використовуються за пілотними індикаторами моніторингу ОЕСР для оцінки ефективності системи декларування публічних службовців.

9. Попри початок проведення моніторингу способу життя суб'єктів декларування, ця процедура залишається неналежно врегульованою. НАЗК необхідно визначити порядок проведення моніторингу способу життя, затвердивши відповідний нормативно-правовий акт та забезпечивши його державну реєстрацію. Проект акту має бути заздалегідь оприлюднений та повноцінно обговорений із заінтересованими сторонами. НАЗК слід виконати рекомендації, надані у дослідженні ТІ Україна щодо вказаної процедури[1].

10. Прогрес продемонстрований і в імплементації особливих процедур заходів фінансового контролю щодо окремих категорій публічних службовців. Необхідно усунути наявні недоліки:

- переглянути рішення про повне обмеження доступу до порядків, які регулюють здійснення заходів фінансового контролю щодо працівників розвідувальних, контррозвідувальних органів, оперативно-розшукових підрозділів відповідно до Закону «Про доступ до публічної інформації»;

- віднести повноваження зі здійснення контролю і перевірки декларацій зазначених осіб від Управління внутрішнього контролю НАЗК до інших структурних підрозділів, які здійснюють повні перевірки декларацій усіх інших осіб, за необхідності перевівши до них працівників, які мають доступ до державної таємниці; забезпечити внесення пов'язаних з цим змін до порядку авторозподілу обов'язків з проведення перевірок;

- скасувати окремий порядок відбору декларацій для проведення їх повної перевірки та черговості їх проведення, змінивши загальний порядок такого відбору;

- проаналізувати, чи усі публічні службовці, до яких наразі застосовується особливий порядок здійснення заходів фінансового контролю, дійсно належать до кадрового складу розвідувальних органів та/або перебувають на посадах, які безпосередньо пов'язані з розвідувальною,

[1] Дослідження моніторингу способу життя як заходу фінансового контролю (ТІ Україна, 2021): https://bit.ly/3BuQ8o0.

контррозвідувальною чи оперативно-розшуковою діяльністю, відреагувати на виявленні зловживання (за їх наявності).

11. НАЗК продовжує здійснювати контроль і перевірку декларацій, моніторинг способу життя суддів та суддів КСУ. Запроваджені особливості відповідних процедур не мали би перешкоджати ефективному здійсненню таких заходів. Втім, якщо практика виявить складнощі чи послаблення дієвості таких заходів, необхідно ініціювати необхідні законодавчі зміни.

Щодо захисту викривачів

12. Завдяки прийняттю у жовтні 2019 р. законодавчих змін щодо посилення захисту викривачів корупції, правові гарантії для захисту викривачів передбачені у належному обсязі. Проте, залишаються складнощі з належною реалізацією таких гарантій і, коли йдеться про забезпечення гарантій безпеки викривачів, компетентні органи стикаються з проблемою застарілості та низької дієвості закону. Отже, доречним є прийняття більш релевантного та актуального Закону «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві».

13. Пріоритетом політики у сфері захисту викривачів має бути належна імплементація чинного законодавства про захист викривачів корупції.

14. Практична реалізація оновленого законодавства про захист викривачів ще не здійснена повноцінно. Навіть у центральних органах виконавчої влади не виконані вимоги щодо створення каналів для повідомлень викривачів, їх розмежування, затвердження внутрішніх актів з відповідних питань. Для подальшого впровадження законодавства про захист викривачів необхідно:

- створити єдиний портал для повідомлень викривачів та забезпечити його функціонування;
- посилювати спроможність усіх інституцій та осіб, залучених до розгляду повідомлень викривачів та забезпечення захисту викривачів, забезпечувати проведення навчання та поширення інформаційних, роз'яснювальних навчальних матеріалів;
- забезпечити обговорення широким колом заінтересованих сторін дискусійних питань застосування законодавства про захист викривачів, враховувати результати таких обговорень при підготовці роз'яснень, рекомендацій НАЗК з відповідних питань;
- проводити просвітницьку роботу про способи повідомлення про корупцію, гарантії захисту викривачів та способи їх реалізації;
- забезпечувати належну комунікацію успішних прикладів захисту прав викривачів та випадків притягнення осіб до відповідальності завдяки повідомленням викривачів.

2.3. ВПРОВАДЖЕННЯ СТАНДАРТІВ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ

2.3.1. Антикорупційна експертиза проектів актів *(К. Сердюк)*, зокрема:

• ефективність процедури антикорупційної експертизи, наслідки висновків за результатами антикорупційної експертизи, публічність висновків;

• достатність та ефективність законодавства, що регулює антикорупційну експертизу;

• кількість проведених експертиз (у т.ч. за суб'єктами), кількість експертів, які здійснюють експертизу;

• здійснення спільних з громадськістю експертиз, залучення до співпраці громадянського суспільства;

• здійснення періодичних оглядів законодавства на предмет наявності корупціогенних чинників;

• проведені тренінги для експертів

Антикорупційна експертиза – механізм запобігання корупції, який імплементований у національне антикорупційне законодавство рядом країн світу, зокрема Литвою, Латвією, Вірменією, Молдовою, Узбекистаном, Російською Федерацією, Казахстаном та ін.

Проте, як відзначалося в Альтернативному звіті, який охоплював дослідження антикорупційної

експертизи у 2013-2018 роках[1], загальновизнаний або встановлений на міжнародному рівні стандарт проведення антикорупційної експертизи відсутній. У 2019 – першій половині 2021 років змін щодо нормативного регулювання у сфері здійснення антикорупційної експертизи у міжнародній площині не відбулося. Аналізуючи досвід країн, які застосовують інститут антикорупційної експертизи для розбудови антикорупційної інфраструктури, слід зазначити, що кожна з країн, що здійснюють на державному рівні антикорупційну експертизу, визначають ті сфери державного регулювання та політики, які є найбільш вразливими до корупції у конкретній країні. Це, безперечно, визначальним чином впливає на процедуру проведення експертизи та на рекомендації щодо усунення корупціогенних ризиків у нормативно-правових актах.

Обов'язок та повноваження окремих суб'єктів у системі органів виконавчої влади в Україні щодо проведення антикорупційної експертизи законодавчо закріплені в Законі «Про запобігання корупції». Згідно зі статтями 1 та 55 цього Закону антикорупційна експертиза є діяльністю із виявлення в нормативно-правових актах, проєктах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією; суб'єктами проведення антикорупційної експертизи є Міністерство юстиції України, комітет ВР, до відання якого належать питання боротьби з корупцією та НАЗК; окремим видом антикорупційної експертизи є громадська антикорупційна експертиза, яка проводиться за ініціативою фізичних та юридичних осіб, громадських об'єднань.

Міністерство юстиції України є суб'єктом проведення обов'язкової антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, які вносяться на розгляд КМ, актів Президента України та чинних нормативно-правових актів.

Проведення антикорупційної експертизи здійснюється у межах правової експертизи нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів згідно із затвердженим Міністерством планом, а саме в частині «здійснення державної реєстрації нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації» та «проведення правової експертизи копій законів України, що надійшли на підпис Президентові України»[2].

Міністерство юстиції України здійснює антикорупційну експертизу, керуючись Порядком проведення антикорупційної експертизи, затвердженим Наказом Міністерства юстиції України від 18.03.2015 № 383/5.

Результати проведення антикорупційної експертизи Міністерством оформлюються у виді зведених таблиць із зазначенням назви нормативно-правового акту та наявності/відсутності корупціогенних факторів та рекомендацій щодо їх усунення, та розміщуються у відповідному розділі на сайті міністерства (Напрями діяльності → Нормотворча діяльність → Правова експертиза нормативно-правових актів → Антикорупційна експертиза → Звіт про результати проведення антикорупційної експертизи). Також, в окремому розділі (Напрями діяльності → Нормотворча діяльність → Правова експертиза нормативно-правових актів → Антикорупційна експертиза → Результати проведення антикорупційної експертизи) оприлюднюються висновки за результатами проведення експертизи нормативно-правових актів, у яких було виявлено корупціогенні фактори. Станом на 01.08.2021 роботи з оприлюднення результатів антикорупційної експертизи у Міністерстві юстиції ведуться незадовільно, оскільки відсутні окремі звіти та висновки за результатами проведення експертизи. Не забезпечено вільний доступ до плану роботи Міністерства у частині робіт щодо проведення антикорупційної експертизи.

Стан оприлюднення інформації щодо проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів також незадовільний, оскільки на сайті Міністерства відсутні окремі звіти про квартальну роботу з проведення антикорупційної експертизи та представлені для ознайомлення

---

[1] Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики 2017-2018 рр.// Сайт ЦППР. https://old.pravo.org.ua/ua/news/20873582-prezentovano-alternativniy-zvit-z-otsinki-efektivnosti-vprovadgeennya-dergeavnoyi-antikoruptsiynoyi-politiki-v-20172018-rr.

[2] План роботи Міністерства юстиції України на 2021 рік // Сайт Міністерства юстиції України. https://minjust.gov.ua/files/general/2021/08/09/20210809162645-46.pdf

лише деякі висновки проведеної Міністерством експертизи нормативно-правових актів, а саме на сайті відсутній звіт про проведення антикорупційної експертизи у І кварталі 2019 року та оприлюднені за весь час проведення таких експертиз лише 27 висновків.

Таблиця 5. Проведення антикорупційної експертизи Міністерством юстиції

Період	Кількість проаналізованих нормативно-правових актів	Кількість нормативно-правових актів, у яких за результатами антикорупційної експертизи виявлено корупціогенні фактори	Відсоток виявлення корупціогенних факторів у нормативно-правових актах за результатами аналізу
2019			
I квартал	810	0	0
II квартал	927	3	0,32
III квартал	917	4	0,43
IV квартал	1101	5	0,5
Всього	**3755**	**12**	**0,32**
2020			
I квартал	1049	0	0
II квартал	1178	0	0
III квартал	1439	0	0
IV квартал	1527	7	0,49
Всього	**5193**	**7**	**0,13**
2021			
I квартал	1290	6	0,46
Всього	**10238**	**25**	**0,24**

Ефективність антикорупційної експертизи, яку здійснює Міністерство юстиції, важко оцінити. З одного боку, Міністерство аналізує значний масив нормативно-правових актів, які у встановленому порядку надходять на реєстрацію, що зумовлює високий показник «пропускної здатності» антикорупційної експертизи нормативно-правових актів і, відповідно, високий кількісний показник за результатами експертизи. З іншого боку, методологічне забезпечення процесу антикорупційної експертизи тривалий час залишається без змін, попри численні зміни у законодавстві та ряд досліджень з питань корупції у різних сферах реалізації державної політики.

Наявні у вільному доступі на офіційному веб-сайті висновки[1] за результатами експертизи демонструють формальний підхід у визначенні корупціогенних ризиків та поверховість аналізу нормативно-правових актів на предмет наявності чинників, що можуть сприяти вчиненню корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень. Висновки щодо результатів проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, які надходять на реєстрацію до Міністерства, не оприлюднюються. Також у вільному доступі відсутні аналітичні матеріали за результатами антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів. Таким чином, методична робота щодо покращення нормотворчої діяльності та розробки рекомендацій щодо усунення корупціогенних ризиків Міністерством не здійснюється.

Рекомендації за результатами проведеної експертизи не містять конкретних пропозицій щодо шляхів усунення або мінімізації виявлених корупціогенних ризиків, а тільки констатують наявні у нормативно-правовому акті недоліки та необхідність їх виправити. Отже мета проведення

[1] Результати проведення антикорупційної експертизи Міністерством юстиції. https://minjust.gov.ua/result_ancorupt

експертизи не досягається – корупціогенні ризики виявляються неповно, а рекомендації щодо способів їх усунення фактично відсутні.

Комітет Верховної Ради України з питань антикорупційної політики здійснює обов'язкову антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів, які вносяться на розгляд ВР народними депутатами України згідно з ч. 2 ст. 55 Закону «Про запобігання корупції» та статей 93 і 103 Регламенту Верховної Ради України за дорученням Голови ВР або його заступників відповідно до розподілу обов'язків.

Комітет ВР з питань антикорупційної політики здійснює антикорупційну експертизу на основі Регламенту розгляду Комітетом проєктів нормативно-правових актів[1]. Згідно з п. 6 цього Регламенту ході під час експертизи положення проєктів нормативно-правових актів, що вивчаються, співставляються з положеннями законів «Про запобігання корупції», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про запобігання та протидію, легалізації відмиванню доходів одержаних злочинним шляхом або фінансуванню тероризму», «Про Національне антикорупційне бюро України». Також досліджується відповідність предмета правового регулювання, заявленого у проєкті акта, тому, який фактично пропонується врегулювати згідно зі змістом документа. Аналіз на предмет відповідності вимогам антикорупційного законодавства здійснюється із застосуванням Методології проведення антикорупційної експертизи, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 24.04.2017 №1395/5.

Отже, обидва суб'єкти проведення обов'язкової антикорупційної експертизи – Міністерство юстиції та Комітет ВР – використовують аналогічні методологічні підходи до проведення експертизи. Щоправда Комітет ВР розглядає значно менший обсяг проєктів нормативно-правових актів, як видно з Таблиці 6 нижче.

Таблиця 6. Проведення антикорупційної експертизи Комітетом Верховної Ради з питань антикорупційної політики

Сесія	Кількість проєктів нормативно-правових актів, які було доручено опрацювати	Кількість опрацьованих проєктів, %	Кількість підготовлених експертних висновків, %	Кількість виявлених корупціогенних факторів, %	Кількість поданих зауважень,%
II	1154	840 (72,8%)	308 (26,7%)	27 (2,34%)	70 (6,06%)
III	1139	1886 (165,6%)	169 (14,84%)	28 (2,46%)	62 (5,44%)
IV	853	800 (93,8%)	182 (21,34%)	16 (1,87%)	57 (6,68%)
V	1080	920 (85,2%)	73 (6,76%)	7 (0,65%)	21 (1,94%)
Всього	**4226**	**4446 (105,2%)**	**732 (17,32%)**	**78 (1,85%)**	**288 (6,81%)**

Комітет ВР з питань антикорупційної політики залишається відкритим для співпраці з громадянським суспільством, окремі результати громадських антикорупційних експертиз беруться до врахування повністю, значно більше висновків враховується частково. У відсотковому співвідношенні експертиза Комітету ВР є більш результативною та може бути описана кількісними показниками (див. Таблицю 6). У звітах за результатами роботи Комітет вказує кількість документів, які йому надійшли на опрацювання у порядку антикорупційної експертизи за дорученням[2]. Крім опрацювання проєктів нормативно-правових актів на предмет наявності у них корупціогенних факторів, висновок Комітету також містить загальні зауваження щодо недоліків нормопроєктувальної техніки, неузгодження норм законопроєкту з нормами чинного законодавства та інших недоліків у проєкті акта, які можуть бути використані для зловживань.

---

[1] Регламент розгляду Комітетом проектів нормативно-правових актів, затверджено рішенням Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики від 12.03.2020, протокол №31 // Сайт Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики. http://crimecor.rada.gov.ua/news/Pravova_baza_diyalnosti_Komitetu/74140.html

[2] Звіти Комітету Верховної Ради України IX скликання з питань антикорупційної політики // Сайт Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики. http://crimecor.rada.gov.ua/documents/dijal_komit/Zv_r/74098.html

Водночас, висновки Комітету складно знайти на сайті ВР, оскільки до картки законопроєкту додаються висновки усіх комітетів, які були призначені для його опрацювання, а окремий розділ для висновків на сторінці Комітету з питань антикорупційної політики не містить жодного висновку експертизи. Таким чином, пошук висновків Комітету ускладнено через потребу спочатку знайти номери законопроєктів, щодо яких була проведена експертиза у порядках денних засідань Комітету, а потім знайти реєстраційну картку відповідного законопроєкту. Необхідність виконувати таку процедуру ускладнює проведення оцінки ефективності діяльності Комітету.

Національне агентство з питань запобігання корупції за власною ініціативою здійснює антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів, які вносяться на розгляд ВР або КМ. Проведення антикорупційної експертизи НАЗК є підставою для призупинення розгляду проєкту нормативно-правового акту і його прийняття на строк до 10 днів.

Після перезавантаження НАЗК на початку 2020 року проведення антикорупційної експертизи зазнало змін. У жовтні 2020 року НАЗК затвердило нову методологію проведення антикорупційної експертизи, якою ввело двоступінчастий алгоритм аналізу проєктів нормативно-правових актів – моніторинг та власне проведення експертизи. Станом на 05.08.2021, починаючи з 11.06.2020, НАЗК провело 112 експертиз та 1740 моніторингів проєктів нормативно-правових актів[1].

Моніторингу підлягають чинні нормативно-правові акти та проєкти нормативно-правових актів, за умови що:

- існують корупціогенні чинники, пов'язані із процесом їх розробки чи внесення на розгляд;
- раніше подавалися аналогічні проєкти нормативно-правових актів, у яких були виявлені корупціогенні фактори;
- було порушено процедуру проведення публічних консультацій або є підозри, що консультації були фіктивними;
- сфера регулювання проєкту нормативно-правового акта має високий рівень ризиків до появи корупціогенних факторів;
- положення проєкту або чинного нормативно-правового акту містять корупціогенні фактори.

За результатами моніторингу НАЗК визначає, які проєкти актів підлягають експертизі в НАЗК, а які будуть рекомендовані Міністерству юстиції для включення до річного плану проведення обов'язкової антикорупційної експертизи. За результатами проведення антикорупційної експертизи НАЗК складає висновки, які містять рекомендації щодо усунення корупціогенних факторів у проєкті акту, які розміщує на своєму сайті у відповідному розділі (НАЗК → Антикорупційна експертиза → Висновки проведеної НАЗК антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів). Висновок за результатами антикорупційної експертизи НАЗК також надсилає до суб'єкта розгляду відповідного проєкту нормативно-правового акта для врахування. Рівень врахування рекомендацій НАЗК визначає рівень ефективності проведення антикорупційної експертизи згідно із затвердженою методологією. Чинна методологія[2] встановлює такі показники ефективності експертизи:

- проєкт акту, що містить корупціогенні фактори, відхилено;
- проєкт акту, що містить корупціогенні фактори, доопрацьовано з урахуванням рекомендацій НАЗК.

Наразі НАЗК самостійно відстежує ефективність антикорупційної експертизи та вживає заходів щодо врахування суб'єктами прийняття рішень рекомендацій, підготовлених НАЗК. Зокрема, наприкінці 2020 року до Регламенту Кабінету Міністрів було внесено зміни, якими визначено порядок проведення антикорупційної експертизи актів КМ[3]. З метою виявлення корупціогенних ризиків у проєкті нормативно-правових актів, розробник направляє його на розгляд НАЗК. У разі

---

[1] Моніторинг діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції. Висновки проведеної НАЗК антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів. // Сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. https://nazk.gov.ua/uk/monitoryng-diyalnosti-natsionalnogo-agenstva/#antykorekspertyzy

[2] Методологія проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції. https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/MetodologD196D18F.pdf

[3] Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2020 №1285 "Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України та скасування постанов Кабінету Міністрів України від 26 лютого 2020 р. № 168 і від 13 травня 2020 р. № 363. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1285-2020-%D0%BF#n110

прийняття рішення про проведення експертизи, НАЗК інформує розробника та КМ у 3-денний строк (або у інший строк, що визначений Регламентом КМ), а у 10-денний строк з дня повідомлення про проведення антикорупційної експертизи направляє висновок за її результатами, який є обов'язковим для розгляду розробником.

На початку липня Голова Агентства Олександр Новіков на прес-конференції «Презентація нових інструментів для проведення регуляторної та антикорупційної експертизи» зазначив, що з початку 2021 року НАЗК розпочало проведення експертизи проєктів нормативно-правових актів КМ і домоглося 100 %[1] врахування результатів антикорупційної експертизи, проведеної НАЗК. При цьому щодо експертизи проєктів законів цей показник досяг 85 %[2].

Наприкінці січня 2021 року НАЗК підвело підсумки проведення перших 50 антикорупційних експертиз нормативно-правових актів за новою методологією та оприлюднило результати свого дослідження[3]. У цьому документі проаналізовано кількісні та якісні показники проведення експертизи – кількість моніторингів, кількість експертиз, кількість врахованих рекомендацій. Також виокремлено найбільш поширені корупціогенні фактори, з якими стикаються фахівці під час експертизи:

- порушення принципу юридичної визначеності;
- встановлення та розширення дискреційних повноважень органів влади;
- суперечність між положеннями нормативно-правових актів (або у межах одного такого акту);
- необґрунтоване використання бланкетних норм;
- використання оціночних правових конструкцій.

Сукупно ці недоліки демонструють загальне нерозуміння суб'єктами зв'язку між чіткими та ясними правовими нормами та якістю роботи з питань запобігання корупції. Чітка, виконувана та зрозуміла норма, яка забезпечує демократичну і справедливу оптимально швидку та результативну реалізацію прав фізичних та юридичних осіб є основою запобігання появі корупції під час реалізації цих прав. Таким чином, низький рівень правової культури суспільства та окремих громадян, зокрема тих, які займаються нормотворчою діяльністю, сприяє росту корупції.

Разом із оглядом результатів антикорупційної експертизи НАЗК не розробило дієвих рекомендацій для розробників нормативно-правових актів щодо уникнення вищевказаних недоліків. З огляду на це, важко очікувати, що ситуація докорінно зміниться найближчим часом. Наразі робота з розробниками нормативно-правових актів ведеться в індивідуальному порядку – під час здійснення експертизи проєктів нормативно-правових актів шляхом надання розробникам рекомендацій щодо усунення виявлених у проєктах таких актів недоліків. Це дозволяє ефективно опрацьовувати недоліки конкретного проєкту нормативно-правового акта, але, водночас, не справляє системного впливу, спрямованого на запобігання появі корупціогенних вад у процесі нормопроєктування.

Відтак, залишається актуальним питання щодо формування дієвої системи рекомендацій для фахівців з нормопроєктування в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Громадська антикорупційна експертиза

Громадська антикорупційна експертиза нормативно-правових актів або проєктів таких актів – це експертиза, яка проводиться за ініціативою фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб. Усі супроводжуючі процеси – пошук експертів, методологічне та матеріально-технічне забезпечення, формування висновків, адвокація результатів експертизи – також є відповідальністю ініціатора експертизи.

---

[1] Презентація нових інструментів для проведення регулярної антикорупційної експертизи // Офіційний You-Tube канал Укрінформ. https://www.youtube.com/watch?v=MLz8aC1-5Jo

[2] Враховано 85% рекомендацій НАЗК до проєктів законів та постанов Кабміну – результати антикорупційної експертизи НАЗК за І квартал 2021 року. https://nazk.gov.ua/uk/novyny/zapobigannya-ta-vyyavlennya-koruptsiyi/vrahovano-85-rekomendatsij-nazk-do-proyektiv-zakoniv-ta-postanov-kabminu-rezultaty-antykoruptsijnoyi-ekspertyzy-nazk-za-i-kvartal-2021-roku/?hilite=%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B0+%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B8%D0%B7%D0%B0

[3] Антикорупційна експертиза оновленого НАЗК: результат перших 50 експертиз. https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/01/Oglyad-AKE.pdf

Висновки за результатами громадської антикорупційної експертизи публікуються на сайтах відповідних організацій, а також за ініціативою суб'єкта проведення можуть надсилатися до суб'єкта прийняття рішення з метою подальшого врахування у роботі. Таку практику використовують ГО «Інститут законодавчих ідей» та ГО «Центр політико-правових реформ». Існує також практика – направляти результати громадської експертизи ініціатору законопроєкту для удосконалення проєкту нормативно-правового акту ще на стадії підготовки такого документу до розгляду.

Наразі на рівні проєктної активності громадська антикорупційна експертиза здійснюється ГО «Інститут законодавчих ідей» (ІЗІ), експерти якої щороку аналізують близько 1000 законопроєктів. Висновки за результатами експертизи передаються до Комітету ВР з питань антикорупційної політики. Станом на кінець 2020 року ІЗІ домоглися врахування своїх рекомендацій та зауважень на рівні 84%[1]. Також експерти ІЗІ розробили методологію рейтингування[2], за якою збирають та формують аналітику за результатами своєї експертизи, яку щомісяця подають у формі рейтингу авторів корупційних законопроєктів. Під час проведення антикорупційної експертизи вказаних НПА, ІЗІ звертається до стейкхолдерів та отримує позиції від них. У 2021 році ІЗІ уклало меморандуми про співпрацю щодо проведення антикорупційної експертизи проєктів рішень Київської, Львівської, Житомирської, Тернопільської, Миколаївської міських рад.

Діяльність ГО «Центр політико-правових реформ» з проведення громадської антикорупційної експертизи порівняно із 2015–2018 роками сповільнилася – експерти центру досліджують найбільш резонансні законопроєкти, які плануються до розгляду з метою прийняття. Експертиза здійснюється за Методологією[3], яка була розроблена фахівцями Центру політико-правових реформ (ЦППР) у 2016 році. Адвокацію результатів експертизи ЦППР не здійснює, але висновки експертизи направляє на розгляд до НАЗК та комітету ВР з питань антикорупційної політики.

Окремим видом громадської антикорупційної експертизи є залучення експертів з громадських організацій для надання висновків на визначені іншим суб'єктом проведення антикорупційної експертизи проєкти нормативно-правових актів. Такі експертні висновки не підлягають оприлюдненню, оскільки експерт залучається як консультант або до складу робочої групи, яка здійснює експертизу документа. Після перезавантаження та активізації роботи НАЗК у напрямку антикорупційної експертизи цей орган почав часто вдаватися до залучення громадських експертів для роботи з актуальними законопроєктами.

У 2020 році представники ГО, які активно працюють у сфері антикорупційної експертизи, та наукової спільноти залучалися НАЗК до діяльності робочої групи з розробки нової методології проведення антикорупційної експертизи НАЗК. Методологія[4], яка стала результатом роботи цієї групи, наразі затверджена НАЗК і використовується для моніторингу й антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проєктів таких актів.

Ефективність антикорупційної експертизи

Антикорупційна експертиза здійснюється для запобігання появі у законодавстві положень, які прямо або опосередковано створюють можливості для корупційних зловживань. Результатом ефективної експертизи є нормативно-правовий акт, у якому відсутні або мінімізовані корупціогенні фактори. Наразі дуже складно дати оцінку ефективності антикорупційної експертизи, що проводиться різними суб'єктами. Водночас, ефективність антикорупційної експертизи залежить від ряду факторів:

1) суб'єкт проведення експертизи – компетентність та професіоналізм кадрів, які забезпечують

---

[1] Інститут законодавчих ідей. Річний звіт 2020. // Сайт ГО "Інститут законодавчих ідей". https://izi.institute/wp-content/uploads/2021/04/IZI_Annual_report_2020ukr.pdf

[2] Про рейтинги // Сайт ГО "Інститут законодавчих ідей". https://rge9.izi.institute/pro-proekt/

[3] Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи. Центр політико-правових реформ. 2016. https://old.pravo.org.ua/img/zstored/files/1_%20%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%8F%20-%20%D0%9C_%D0%A5%D0%B0%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BD%D1%8E%D0%BA%2B.pdf

[4] Методологія проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції. https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/MetodologD196D18F.pdf

безпосереднє проведення експертизи визначальним чином впливає на якість та коректність виявлення корупціогенних факторів;

2) методологічна база та забезпечення процедури – методологія, що відповідає найбільш актуальним тенденціям у нормопроєктуванні та враховує попередній досвід експертизи точки під кутом зору виявлення корупціогенних факторів, вибудовує алгоритм експертизи таким чином, що дозволяє рухатися від загального до конкретного, встановлює чіткі вимоги до результатів, зокрема до їх оформлення, і сприяє тому, що ході під час експертизи виявляються всі недоліки нормативно-правового акту або проєкту такого акту, розробляються ефективні рекомендації щодо їх усунення або мінімізації;

3) політична воля керівників суб'єкта здійснення експертизи – має визначальний вплив на проведенням антикорупційної експертизи тим або іншим суб'єктом, оскільки в сучасній системі державної служби України робота ОДВ та ОМС прямо залежить від вказівок керівництва цих органів та їх волі реалізовувати повноваження, передбачені мандатом органу;

4) політична воля суб'єкта прийняття рішення – оскільки у законодавстві не встановлено обов'язку для суб'єкта прийняття рішення враховувати результати антикорупційної експертизи, проведеної відповідними суб'єктами, то врахування результатів антикорупційної експертизи відбувається вибірково, залежно від а) особистих, зокрема, політичних переконань та уподобань, суб'єктів прийняття та/або ухвалення нормативно-правового акту, який такому суб'єкту виноситься на розгляд з метою прийняття, а також б) під впливом цілеспрямованих дій щодо адвокації врахування тих чи інших рекомендацій та зауважень;

5) інституційна спроможність органу забезпечувати проведення експертизи – наявна пряма залежність від укомплектованості та матеріально-технічного забезпечення підрозділів, на які покладаються функції з проведення антикорупційної експертизи, та кількісних показників роботи експертів;

6) критерії оцінювання ефективності та якості антикорупційної експертизи – наразі в Україні не вироблено єдиного підходу до оцінювання ефективності діяльності зі здійснення антикорупційної експертизи;

7) пост-експертне супроводження нормативно-правового акту або проєкту такого акту – моніторинг врахування результатів проведеної експертизи є частиною експертного процесу і полягає не лише у констатації факту, що результати експертиз враховуються або ні, а й у аналізі того, з яких причин результати та рекомендації не були враховані, і яких заходів необхідно вживати у майбутньому, щоб експертна діяльність досягла свого результату.

Найбільш дискусійним із переліченого є побудова та запровадження загального для усіх суб'єктів проведення антикорупційної експертизи критерію оцінювання ефективності експертної діяльності.

Якщо брати за основу кількісний показник, то найбільш ефективним є Міністерство юстиції, яке щокварталу розглядає близько тисячі проєктів та чинних нормативно-правових актів. Проте відсутня інформація про врахування рекомендацій Міністерства, які були надані ході під час експертизи чинних нормативно-правових актів. Проєкти нормативно-правових актів, які направляються до Міністерства юстиції на державну реєстрацію, слід вважати такими, рекомендації та зауваження до яких враховані.

Якщо ж оцінювати на підставі верифікованих даних про врахування результатів антикорупційної експертизи, то найефективнішим є НАЗК, яке завдяки цілеспрямованим діям домоглося високого рівня врахування рекомендацій експертизи Урядом та ВР. При цьому кількісний показник роботи НАЗК в 4 рази нижчий від показника Міністерства юстиції. Комітет ВР з питань антикорупційної політики займає проміжну позицію з-поміж цих двох суб'єктів – кількісний показник на середньому рівні, але рекомендації, висловлені Комітетом, враховуються під час розгляду проєктів нормативно-правових актів.

Розглядати ефективність антикорупційної експертизи через оцінку питомої ваги виявлення корупціогенних факторів у чинних нормативно-правових актів та проєктах таких актів недоцільно,

оскільки відсутній розподіл предмету експертизи за критерієм належності до сфери регулювання, схильної до появи корупціогенних факторів, або ні.

Окремо слід відзначити високу ефективність громадської антикорупційної експертизи, яка здійснюється різними суб'єктами, за різними методологіями і частка врахування результатів якої оцінюється силами самих організацій. Інститути громадянського суспільства зацікавлені у тому, щоб 1) ефективно та якісно здійснити аналіз та 2) домогтися врахування результатів експертизи. Відповідно, ці організації вживають заходи щодо залучення вузькоспеціалізованих галузевих експертів до антикорупційної експертизи, широко користуються засобами масової комунікації та організовують адвокаційні кампанії для реалізації мети та завдань антикорупційної експертизи.

Навчання та тренінги щодо проведення антикорупційної експертизи

У 2019-2021 році інститути громадянського суспільства зберігають лідерство у сфері обміну досвідом та навчання зі здійснення антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів. Так, у 2019 році Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції в Україні (ACREC) запровадив у навчальні програми магістерської та сертифікатної програм курс «Антикорупційна експертиза проєктів нормативно-правових актів і чинних нормативно-правових актів». Курс є вибірковим для слухачів сертифікатної програми і студентів магістратури.

Інститут законодавчих ідей успішно співпрацює з ланкою ОМС в частині надання аналітичної підтримки у проведенні антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів. Станом на 01.08.2021 ця організація активно налагоджує взаємодію з ОМС у сфері антикорупційної експертизи проєктів рішень.

Водночас, 2020 рік у зв'язку із пандемією SARS-Covid-19 став викликом для організаторів усіх публічних заходів, зокрема і навчальних. Втім, саме у 2020 році НАЗК започаткувало Школу доброчесності, розраховану на підвищення рівня експертності антикорупційних активістів, в рамках якої розпочало навчання засадам антикорупційної експертизи[1].

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Враховуючи обсяги нормативно-правових актів, які розробляються та вводяться в дію в Україні, найбільше навантаження з проведення антикорупційної експертизи у 2019–2021 роках залишається на Міністерстві юстиції України. Кількісні показники щодо проведеного аналізу залишаються на високому рівні, однак викликає сумніви той факт, що з-поміж проаналізованих чинних нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів лише у 0,24% документів виявлено корупціогенні фактори та запропоновано рекомендації щодо їх усунення. Оскільки ця ситуація залишається незмінною вже майже 10 років, то слід вивчити питання про достатність інституційної спроможності Міністерства та політичної волі його керівництва щодо забезпечення вимог законодавства у цій сфері.

2. У попередньому звітному періоді (2013–2018 роки) найактивнішим та найефективнішим суб'єктом проведення обов'язкової антикорупційної експертизи був Комітет ВР, до відання якого належать питання боротьби з корупцією. Комітет активно співпрацював із організаціями громадянського суспільства і забезпечував ВР якісними результатами експертизи.

Результати проведених експертиз Міністерством юстиції вражають кількістю опрацьованих актів та проєктів актів, але дуже важко робити висновки про якість та ефективність цієї експертизи. Таким чином, ситуація із проведенням обов'язкової антикорупційної експертизи цим суб'єктом не змінилася протягом 3 останніх років, насамперед через те, що методологія залишається незмінною незалежно від того, чи змінюється спектр корупціогенних факторів, підходи до нормопроєктування у авторів нормативно-правових актів та суттєвого збільшення кількості таких актів. Враховуючи обсяг мандатних повноважень Міністерства юстиції, постає питання, чи доцільно залишати частину

[1] Школа доброчесності НАЗК повертається. // Сайт Офісу розбудови доброчесності Національного агентства з питань запобігання корупції. https://prosvita.nazk.gov.ua/blog/shkola-dobrochesnosti-nazk-povertayetsya

цієї експертизи у його віданні, чи слід розглянути питання про передачу цих повноважень іншому суб'єкту.

З початку 2020 року НАЗК активно впроваджує нові стандарти антикорупційної експертизи та вживає необхідних заходів для врахування суб'єктами прийняття рішення її результатів.

3. Якщо у період, який досліджувався у попередньому Альтернативному звіті (2013–2018 роки), інститути громадянського суспільства несли на собі основний тягар щодо проведення якісних та глибоких антикорупційних експертиз, то у 2020–2021 роках ситуація починає змінюватися і НАЗК дедалі активніше включається у процес дослідження проєктів нормативно-правових актів та чинних нормативно-правових актів. Це пов'язано із двома факторами:

а) перезавантаження НАЗК на початку 2020 року, яке сприяло тому, що функція з проведення антикорупційної експертизи «оживилася». Наразі керівництво НАЗК підтримує усі мандатні функції цього органу, тому антикорупційна експертиза здійснюється у максимально можливому відповідно до його інституційної спроможності обсязі;

б) внаслідок конституційної кризи, спричиненої рішенням Конституційного Суду України від 27 жовтня №13-р/2020, відбулося зміщення акцентів багатьох громадських організацій у площину пошуку рішень щодо мінімізації негативних наслідків рішення КСУ, і, відповідно, зменшився обсяг антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проєктів таких актів.

Втім, окремі громадські організації, як-от «Інститут законодавчих ідей», «Центр політико-правових реформ» та інші продовжують здійснювати антикорупційну експертизу, результати якої направляють НАЗК та Комітету ВР з питань антикорупційної політики для використання у роботі. Зі свого боку, НАЗК також активно залучає представників громадськості до проведення експертизи – і за запитами, і через залучення Громадської ради при НАЗК до проведення антикорупційної експертизи.

4. Завдяки активній взаємодії НАЗК з Урядом, зокрема внаслідок внесення змін до Регламенту роботи останнього (§ 37-2 Регламенту Кабінету Міністрів України «Антикорупційна експертиза Національного агентства з питань запобігання корупції»), НАЗК вдалося досягти повного (100%) врахування висновків антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів КМ. Активні дії керівництва НАЗК також сприяли тому, що рівень врахування рекомендацій антикорупційної експертизи ВР зріс до 85%.

Відстеження ефективності антикорупційної експертизи, яка проводиться інститутами громадянського суспільства, здійснюється ними самостійно, тому через брак ресурсів робота у вказаному напрямку здебільшого недостатня. Окремої уваги заслуговує ГО «Інститут законодавчих ідей», проведення антикорупційної експертизи в якому є основою програмної діяльності. Рівень врахування Комітетом ВР з питань антикорупційної політики результатів проведеної фахівцями ІЗІ антикорупційної експертизи становить 60–84%.

5. Наступним кроком здійснення антикорупційних експертизи (2022–2023 роки) має стати удосконалення механізмів її проведення, зокрема шляхом внесення відповідних змін до нормативно-правових актів, які регулюють цю діяльність, та подальше виконання вимог законодавства у повному обсязі, а саме:

1) зобов'язання Міністерства юстиції дотримуватися вимог законодавства про доступ до публічної інформації, зокрема, публікувати та забезпечувати 100% безперервний доступ до щорічних планів та звітів про проведення антикорупційної експертизи, висновків за результатами проведення антикорупційної експертизи;

2) удосконалення методології проведення Міністерством юстиції антикорупційної експертизи, а саме сформування та забезпечення виконання показників ефективності антикорупційної експертизи, забезпечення моніторингу врахування результатів антикорупційної експертизи суб'єктами прийняття рішень;

3) зміна підходу Комітету ВР з питань антикорупційної політики до проведення антикорупційної експертизи. Необхідно не лише врегулювати Регламентом Комітету процедуру проведення експертизи, а й сформулювати власну методологію експертизи з урахуванням юридичної сили проєктів актів, які вивчаються, та специфіки діяльності Комітету. Водночас питання методології

є актуальним з метою уніфікації підходів всіх відповідних суб'єктів до проведення експертизи та стандартизації висновків. Також слід забезпечити оприлюднення висновків експертизи Комітету в окремому розділі на офіційній вебсторінці Комітету на сайті ВР;

4) збільшення рівня врахування ВР результатів антикорупційної експертизи, проведеної НАЗК, до 100%;

5) запровадження НАЗК щорічних планів проведення антикорупційної експертизи та забезпечення їх оприлюднення на офіційному сайті; при цьому слід визначати окремо план щодо перегляду чинних нормативно-правових актів, проведення антикорупційної експертизи яких може здійснювати НАЗК, та план здійснення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів.

6. Серед питань, які пов'язані із проведенням антикорупційної експертизи, що потребують дослідження та вирішення, слід виокремити такі:

- забезпечення єдиного підходу до проведення антикорупційної експертизи та оформлення її результатів. Наразі різноманіття методологій та способів оформлення результатів експертизи призводить до того, що під час підготовки проєктів нормативно-правових актів до розгляду з метою прийняття виникають додаткові затримки, пов'язані з необхідністю вивчати результати експертизи, а, подекуди, і методологію, за якою вона була проведена. Це є одним із факторів, які впливають на низький рівень врахування результатів громадської антикорупційної експертизи;

- запровадження автоматичної перевірки проєктів нормативно-правових актів на аналогію, щоб скоротити час фахівців, який витрачається на перевірку актів та проєктів актів, аналогічні яким вже перевірялися та піддавалися експертизі раніше;

- розмежування повноважень суб'єктів проведення антикорупційної експертизи з метою уникнення дублювання повноважень в частині одних і тих самих типів нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів.

2.3.2. Антикорупційні програми *(К. Сердюк)*, зокрема:

• наявність антикорупційних програм у державних органах та органах місцевого самоврядування;

• координація та методологічне забезпечення підготовки антикорупційних програм;

• наявність процедур підготовки антикорупційних програм на основі здійснення аналізу ризиків корупції;

• відповідальні особи за імплементацію антикорупційних програм;

• достатність та ефективність процедур контролю (у т.ч. громадського), за виконанням антикорупційних програм

Розробка, погодження, реалізація та перегляд антикорупційних програм в органах влади та юридичних особах встановленої Законом «Про запобігання корупції» категорії започатковано із набранням чинності згаданим Законом у 2014 році. Функцію з погодження антикорупційних програм цих суб'єктів повинно забезпечувати НАЗК, однак лише наприкінці 2016 року запроваджена Методологія оцінки корупційних ризиків у діяльності органів влади[1], а у 2017 році розроблені та набрали чинності нормативно-правові акти, покликані встановити і забезпечити процеси розробки та погодження антикорупційних програм[2]. З урахуванням цих обставин, перші антикорупційні програми були розроблені і направлені на погодження НАЗК у 2017 році.

Завдання антикорупційної програми – створити умови для забезпечення прозорості і підзвітності реалізації державної політики, запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням у діяльності відповідних органів влади і запровадження системи

---

[1] Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 02 грудня 2016 року № 126 «Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади». https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16/print

[2] Порядок підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження (затверджений Рішенням НАЗК від 08 грудня 2017 року № 1379); Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади (затверджені Рішенням НАЗК від 19 січня 2017 року № 31). https://ips.ligazakon.net/document/re31539

антикорупційного комплаєнсу у кожній зі сфер реалізації державної політики. Згідно з ч. 2 ст. 19 Закону «Про запобігання корупції» в антикорупційній програмі визначаються, зокрема:

- засади відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції, відтак, антикорупційна програма є спеціалізованим галузевим документом, який враховує особливості діяльності у відповідній сфері та визначає «чутливі до корупції» процеси реалізації державної політики у відповідному напрямку;

- оцінка корупційних ризиків та умов (причин) в діяльності суб'єкта розробки антикорупційної програми, що призводять до їх появи;

- заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, особи, відповідальні за їх виконання, строки та необхідні ресурси, що означає, що визначені у антикорупційній програмі заходи є обов'язковими для виконання, отже, антикорупційна програма повинна бути тактичним документом, спрямованим на реальне усунення корупційних ризиків у діяльності відповідного суб'єкта;

- моніторинг виконання заходів, визначених програмою, зокрема оцінка виконання, та, відповідно до її результатів, перегляд антикорупційної програми; в результаті моніторингу та оцінки підлягає визначенню достатність заходів, що передбачені та виконуються згідно з програмою;

- навчання у сфері запобігання та протидії корупції – антикорупційна програма зобов'язує суб'єкта забезпечувати підвищення антикорупційної обізнаності працівників і формувати серед них культуру нульової терпимості до корупції.

Отже, антикорупційна програма покликана створити збалансовану систему запобігання корупції у відповідному суб'єкті. Згідно з ч. 1 ст. 19 Закону «Про запобігання корупції» антикорупційні програми обов'язково приймаються в тих суб'єктах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України або які справляють визначальний вплив на функціонування тих чи інших галузей політики, економіки та суспільного життя. Таким чином, ґрунтовно розроблена антикорупційна програма, яка повною мірою виконується, сприятиме зниженню корупційних ризиків не тільки в суб'єкті, а й в цілому у сфері, яка ним регулюється. При цьому, на законодавчому рівні закріплено, що антикорупційна програма не є константою – вона підлягає перегляду під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників (наприклад, у разі виявлення під час чергової оцінки корупційних ризиків нових ризиків, яких раніше не було, або, навпаки, коли той чи інший ризик вдалося ліквідувати).

Методологічне забезпечення процесу створення, погодження та виконання антикорупційних програм базується на таких нормативно-правових актах:

1) Закон «Про запобігання корупції»;

2) Рішення НАЗК від 02.12.2016 №126 «Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади»;

3) Рішення НАЗК від 19.01.2017 № 31 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки антикорупційних програм органів влади»;

4) Рішення НАЗК від 08.12.2017 №1379 «Про затвердження Порядку підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження».

З аналізу цих актів випливає, що законодавче забезпечення процесів **створення, погодження та реалізації антикорупційних програм органів державної влади** протягом 2020 – першої половини 2021 року не зазнало суттєвих змін порівняно із попередніми роками. Водночас, методична підготовка до здійснення оцінки корупційних ризиків та розробки і погодження антикорупційних програм не залежить від форми організації роботи агентства, оскільки нормативно-правове забезпечення мандатної діяльності НАЗК у цьому напрямку, зокрема підходи та методи, фактично залишилися незмінними після перезавантаження НАЗК на початку 2020 року.

Проте, у зв'язку зі зміною організаційної структури НАЗК змінено процедуру погодження Агентством антикорупційних програм. Методологічні підходи до оцінки програми та її подальшого погодження суттєвих змін не зазнали, водночас більше уваги наразі приділяється якості програм і методичного супроводу з боку НАЗК. З цією метою у 2021 році НАЗК підготувало та оприлюднило

роз'яснення «Моніторинг, оцінка виконання та періодичний перегляд антикорупційних програм органу влади»[1].

Є підстави стверджувати, що діяльність НАЗК у цьому напрямку стала більш ефективною з наступних причин:

- ідентифікація недоліків у антикорупційних програмах стала більш чіткою, починаючи з жовтня 2018 року Агентство роз'яснює виявлені недоліки по суті, натомість у попередній період діяльності наявність недоліків констатувалася в обґрунтуванні відмови погодити програму;

- НАЗК забезпечило постійний доступ до переліку антикорупційних програм та обґрунтованих відмов у їх погодженні, таким чином забезпечено механізм контролю за цим видом діяльності НАЗК з боку громадськості[2];

- активно залучається громадськість у таких формах: публікації новин-запрошень до подання пропозицій; збір пропозицій через таблицю моніторингу опрацювання антикорупційних програм та форму зворотного зв'язку на офіційному веб-порталі НАЗК;

- на сайті НАЗК періодично публікуються роз'яснення та рекомендації щодо розробки антикорупційних програм.

Таким чином, НАЗК активно надає методичну допомогу антикорупційним уповноваженим та залучає ресурс експертної громадськості для опрацювання антикорупційних програм. Окрім залучення для надання пропозицій до антикорупційних програм органів влади, НАЗК залучало представників громадськості для публічних обговорень власної антикорупційної програми на 2020-2022 роки наприкінці грудня 2020 року[3]. Окрім НАЗК, за консультаціями до експертної громадськості (наприклад, «Центру політико-правових реформ», «Разом проти корупції», «Інституту законодавчих ідей») під час оцінки корупційних ризиків у своїй діяльності зверталися й інші ЦОВВ та ОМС.

Абзац шостий ч. 1 ст. 19 Закону «Про запобігання корупції» зобов'язує суб'єктів прийняття антикорупційних програм погоджувати свої програми із НАЗК. З 01.03.2017 НАЗК опрацювало 350 антикорупційних програм різних суб'єктів, з них 312 – погоджено, 38 – ні. Станом на 01.08.2021 НАЗК визначило 171 суб'єкта з-поміж органів влади та державних цільових фондів, які зобов'язані приймати антикорупційні програми та подавати їх на погодження до НАЗК згідно з ч. 1 ст. 19 Закону «Про запобігання корупції». За даними НАЗК на початок травня 2021 року 46% (41 зі 113) органів влади не мали антикорупційних програм через те, що вони не були розроблені або через їх непогодження НАЗК. В регіонах (обласні ради та обласні державні адміністрації) лише 12% (6 з 49) органів не мають антикорупційних програм[4].

Після перезавантаження на початку 2020 року НАЗК суттєво модернізувало свій сайт, що дало можливість громадськості відстежувати роботу Агентства у частині опрацювання та погодження антикорупційних програм. З 01.01.2020 до НАЗК надійшло 107 антикорупційних програм, з них не було погоджено НАЗК антикорупційні програми 26 таких суб'єктів: Державна архітектурно-будівельна інспекція, Міністерство цифрової трансформації, Державна служба якості освіти, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, Державна екологічна інспекція, Державне агентство розвитку туризму, Фонд державного майна, Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру, Державна служба з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Національна соціальна сервісна служба, Державне агентство резерву, Державне агентство рибного господарства, Державна регуляторна служба, Секретаріат уповноваженого

---

[1] Моніторинг, оцінка виконання та періодичний перегляд антикорупційних програм органу владию. Київ, НАЗК, 2021. 12 с. https://drive.google.com/file/d/1yQq_my2JyYvGy5msR7RNByN5-fluT8cT/view

[2] Погодження антикорупційних програм (дані з 01.01.2020 року). https://nazk.gov.ua/uk/monitoryng-diyalnosti-natsionalnogo-agenstva/#antykorprogramy

[3] Запрошуємо до участі у публічному громадському обговоренні проєкту Антикорупційної програми НАЗК на 2020-2022 роки. https://nazk.gov.ua/uk/novyny/zaproshuyemo-do-uchasti-u-publichnomu-gromadskomu-obgovorenni-proyektu-antykoruptsijnoyi-programy-nazk-na-2020-2022-roky/?hilite=%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD+%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC

[4] 41% державних органів не мають діючих антикорупційних програм. https://nazk.gov.ua/uk/novyny/41-derzhavnyh-organiv-ne-mayut-diyuchyh-antykoruptsijnyh-program/?hilite=%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD+%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC

з питань захисту державної мови, Державна служба геології та надр, Міністерство культури та інформаційної політики, Херсонська, Хмельницька, Черкаська та Чернігівська обласні ради, Хмельницька, Тернопільська, Закарпатська, Київська, Дніпропетровська та Луганська обласні державні адміністрації. Ще 16 антикорупційних програм перебувають на опрацюванні. Таким чином, у поточному звітному періоді НАЗК відхилило 26 антикорупційних програм, порівняно із попереднім періодом (2017-2019 роки), у якому було відхилено лише 12 антикорупційних програм[1].

Основними причинами відмови у погодженні антикорупційних причин зазначалися:

1) порушення принципів підготовки антикорупційної програми;

2) потреба здійснення додаткової оцінки корупційних ризиків, оскільки попередню було проведено неповно;

3) потреба здійснення додаткової оцінки корупційних ризиків, оскільки попередню було проведено неправильно, а саме:

- запропоновані заходи з усунення (мінімізації) корупційних ризиків не спрямовані на ліквідацію або мінімізацію умов (причин) виникнення корупційних ризиків;

- запропоновані заходи з усунення (мінімізації) корупційних ризиків є існуючими заходами контролю;

- як корупційні ризики насправді ідентифіковано діяння, які є корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями;

4) звіт за результатами оцінки корупційних ризиків не містить обов'язкових складових.

Узагальнюючи формалізовані причини відмови, слід відзначити, що антикорупційна програма сприймається як формальна вимога закону, а не програмний стратегічний документ, який справляє визначальний вплив на формування прозорої та доброчесної відомчої політики та взаємодії. Ще одним невтішним висновком є те, що рівень антикорупційної освіти та обізнаності кадрів, які формують антикорупційні програми та здійснюють оцінку корупційних ризиків у діяльності органів влади, є недостатнім для ефективної реалізації державної антикорупційної політики. У випадку, коли НАЗК відмовляє у погодженні антикорупційної програми з причини порушення принципу галузевої належності, ймовірно йдеться про низький рівень фаховості та галузевої спеціалізації осіб, на яких покладено питання дослідження, виявлення та оцінки корупційних ризиків у діяльності відповідного органу влади.

Згідно з ч. 2 ст. 62 Закону «Про запобігання корупції» **юридична особа** зобов'язана розробити та затвердити антикорупційну програму у разі, якщо вона є:

а) державним чи комунальним підприємством або господарським товариством, у якому частка державної чи комунальної власності перевищує 50%, середньооблікова кількість працівників за фінансовий/звітний рік перевищує 50 осіб, обсяг валового доходу за цей період від реалізації продукції – товарів/послуг – перевищує 70 млн. грн. або

б) учасником процедури закупівлі відповідно до Закону «Про публічні закупівлі», якщо вартість предмета закупівлі сягає 20 млн. грн. чи більше.

Законом «Про запобігання корупції» визначено, що антикорупційна програма юридичної особи приймається після її обговорення з працівниками цієї юридичної особи і повинна перебувати у постійному вільному доступі для її працівників. До трудових договорів та правил внутрішнього розпорядку юридичної особи включаються положення про обов'язковість дотримання антикорупційної програми, такі ж положення можуть містити інші договори, що укладаються юридичною особою.

Складові антикорупційної програми юридичної особи визначено у ст. 63 Закону «Про запобігання корупції». У 2017 році НАЗК розробило та затвердило додаткові роз'яснення:

1) Рішення НАЗК від 02.03.2017 №75 «Про затвердження Типової антикорупційної програми

[1] Погодження антикорупційних програм (дані з 01.01.2020 року). https://nazk.gov.ua/uk/monitoryng-diyalnosti-natsionalnogo-agenstva/#antykorprogramy

юридичної особи». Станом на липень 2021 року НАЗК розробляє нову типову антикорупційну програму юридичної особи та проводить публічні обговорення проєкту цієї програми[1].

2) Рішення НАЗК від 22.09.2017 №734 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки та реалізації антикорупційних програм юридичних осіб».

Відповідальною особою за реалізацію антикорупційної програми юридичної особи є Уповноважений, який є посадовою особою юридичної особи. Вимоги до особи Уповноваженого встановлено у ч. 3 ст. 64 Закону «Про запобігання корупції». Законодавство містить запобіжник від свавільного звільнення Уповноваженого – обов'язкове отримання згоди НАЗК на звільнення цієї посадової особи. Порядок надання згоди на звільнення Уповноваженого затверджений НАЗК наприкінці 2016 року і врегульовував технічну процедуру звільнення Уповноваженого з посади за ініціативою керівника або засновника/-ів юридичної особи (Рішення НАЗК від 07.10.2016 №74 «Про затвердження Порядку надання згоди Національним агентством з питань запобігання корупції на звільнення особи, відповідальної за реалізацію антикорупційної програми»). Рішення НАЗК про надання згоди або відмови на звільнення ґрунтувалося на результатах опрацювання документів, які відповідно до Рішення НАЗК №74, направлялися одночасно із поданням про звільнення. Таким чином, погодження звільнення Уповноваженого було формальною процедурою.

Наприкінці 2020 року Агентство видозмінило процедуру звільнення Уповноваженого з ініціативи керівника або засновників юридичної особи до завершення терміну дії трудового договору (Наказ НАЗК від 15.09.2020 № 408/20 «Про затвердження Порядку надання згоди НАЗК на звільнення особи, відповідальної за реалізацію антикорупційної програми»). Метою цього порядку задекларовано захист прав викривачів, тому новий порядок передбачає обов'язок уповноваженого на розгляд подання про звільнення Уповноваженого підрозділу НАЗК проведення перевірки з метою з'ясування наявності обставин, передбачених частинами 1 та 3 статті 53-4 Закону «Про запобігання корупції». Однак, ні зміни до Закону «Про запобігання корупції» у частині захисту прав викривачів, ні новий Порядок надання згоди на звільнення Уповноваженого не стали повноцінним запобіжником від незаконного звільнення осіб, відповідальних за виконання антикорупційних програм. Відома історія Олега Поліщука, директора із запобігання та протидії корупції ДП «НАЕК «Енергоатом»[2], захистити трудові права якого не вдалося попри законодавчі вимоги в першу чергу через Рішення КСУ від 27.10.2020 №13-р/2020[3], яке тимчасово позбавило НАЗК більшої частини його мандатних повноважень. Після часткового відновлення повноважень НАЗК через відповідні зміни до антикорупційного законодавства було продовжено діяльність щодо захисту трудових прав Уповноважених і у липні 2021 року Агентство видало роз'яснення щодо надання згоди на звільнення Уповноваженого державного органу[4]. В липні ж 2021 року Олега Поліщука рішенням Шевченківського районного суду Києва поновлено на посаді в ДП «НАЕК «Енергоатом».

У 2019 році НАЗК приділяло значну увагу питанням розробки антикорупційних програм та оцінки корупційних ризиків – за підтримки Програми розвитку ООН в Україні розроблено спеціалізований масовий онлайн курс «Антикорупційні програми органів влади» на платформі

---

[1] Запрошення до участі у публічному громадському обговоренні проєкту Типової антикорупційної програми юридичної особи. https://nazk.gov.ua/uk/novyny/zaproshuyemo-do-uchasti-u-publichnomu-gromadskomu-obgovorenni-proyektu-typovoyi-antykoruptsijnoyi-programy-yurydychnoyi-osoby/?hilite=%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD+%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC

[2] Викривач, якого не захистили: історія Олега Поліщука / Калітенко О./ Українська правда, 10 лютого 2021. https://www.pravda.com.ua/columns/2021/02/10/7283004/

[3] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України „Про запобігання корупції", Кримінального кодексу України від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020. https://ccu.gov.ua/dokument/13-r2020

[4] Роз'яснення від 06.07.2021 №8 "Щодо окремих питань надання Національним агентством згоди на звільнення керівника уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) державного органу, юрисдикція якого поширюється на всю територію України. https://nazk.gov.ua/uk/documents/roz-yasnennya-vid-06-07-2021-8-shhodo-okremyh-pytan-nadannya-natsionalnym-agentstvom-zgody-na-zvilnennya-kerivnyka-upovnovazhenogo-pidrozdilu-upovnovazhenoyi-osoby-derzhavnogo-organu-yurysdyktsiya-yak/?hilite=%D1%8E%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD+%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1

Prometheus[1], за результатами якого майже 7000 учасників отримали сертифікати про успішне завершення навчання.

У 2020 році НАЗК розробило концепцію **навчання антикорупційних уповноважених**[2], яка ґрунтується на дослідженні слабких та сильних сторін інституту державних антикорупційних уповноважених, зокрема на анкетуванні, здійсненому з метою встановлення рівня компетентності працівників, які виконують функцію уповноваженого як штатні працівники чи за сумісництвом. Концепція враховує попередній досвід роботи, рівень компетентностей та мотивації уповноважених, та визначає перспективи розвитку цього інституту в Україні. НАЗК визначене концепцією як провайдер професійного навчання для державних антикорупційних уповноважених, тобто Агентство буде сприяти появі та оновленню навчальних матеріалів і курсів, але власне навчання не є його завданням. Отже, НАЗК згідно з концепцією зберігатиме і забезпечуватиме функцію методологічної підтримки та формуватиме пріоритетні напрямки навчання державних антикорупційних уповноважених. З цією метою на офіційному веб-порталі органу започатковано базу знань, яка містить окремі розділи, присвячені роботі уповноважених та роботі з антикорупційними програмами[3].

Наприкінці 2020 року НАЗК спільно з Українською школою урядування ініціювало два короткострокових навчальних курси для антикорупційних уповноважених, один з яких – «Практика організації роботи із запобігання та виявлення корупції антикорупційними уповноваженими»[4] – охоплював питання організації роботи уповноваженого, зокрема у сфері оцінки корупційних ризиків та реалізації заходів щодо їх усунення.

Пунктом 5-1 ч. 1 ст. 12 Закону «Про запобігання корупції» до повноважень НАЗК віднесено здійснення **перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції** в державних органах, ОМС, юридичних особах публічного права та юридичних особах, зазначених у ч. 2 ст. 62 Закону, зокрема щодо підготовки та виконання антикорупційних програм. Ці перевірки проводяться згідно з Порядком проведення перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції (Наказ НАЗК від 18.01.2021 №11/21[5]) та затвердженим річним планом. Згідно з планом роботи НАЗК у 2020 році[6] було заплановано провести 12 перевірок органів влади та державних підприємств. 5 перевірок було завершено: Херсонська обласна рада, Державна екологічна інспекція, Національна служба здоров'я, Державна служба морського та річкового транспорту та Черкаська обласна адміністрація. Внаслідок Рішення КСУ від 27.10.2020 №13-р/2020 на різних етапах було припинено проведення 6 планових перевірок: Державне агентство автомобільних доріг, Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Секретаріат Уповноваженого ВР з прав людини, Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру, Рахункова палата та Державна служба з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Також була припинена позапланова перевірка ДП «НАЕК «Енергоатом», пов'язана із повідомленням про можливу корупцію на підприємстві.

У 2021 році НАЗК запланувало до перевірки 21 суб'єкт[7], з яких 3 – це суб'єкти, перевірки щодо яких були призупинені у 2020 році внаслідок рішення КСУ (Секретаріат Уповноваженого ВР з

---

[1] НАЗК: близько 5 тисяч слухачів отримали сертифікати онлайн-курсу «Антикорупційні програми органів влади». https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-blyzko-5-tysyach-sluhachiv-otrymaly-sertyfikaty-onlajn-kursu-antykoruptsijni-programy-organiv-vlady/?hilite=Prometheus

[2] Концепція навчання працівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції. https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/KONTSEPTSIYA-NAVCHANNYA-AK-UPOVNOVAZHENYH.pdf

[3] База знань. Антикорупційні уповноважені. https://wiki.nazk.gov.ua/category/organizatsiya-roboty-upovnovazhenyh/

[4] Загальні короткострокові програми. Практика організації роботи із запобігання та виявлення корупції антикорупційними уповноваженими. // Сайт Української школи урядування. https://usg.org.ua/events/praktyka-organizacziyi-roboty-iz-zapobigannya-ta-vyyavlennya-korupcziyi-aktykorupcziynymy-upovnovazhenymy/

[5] Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 18 січня 2021 № 11/21 «Про затвердження Порядку проведення перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції». https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0166-21#Text

[6] План проведення Національним агентством з питань запобігання корупції перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції на 2020 рік. https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/Plan-provedennya-Natsionalnym-agentstvom-perevirok-organizatsiyi-roboty-iz-zapobigannya-i-vyyavlennya-koruptsiyi-na-2020-rik.pdf

[7] План проведення Національним агентством з питань запобігання корупції перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції на 2021 рік. https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/Plan_perevirok_na_2021.pdf

прав людини, Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру, Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів). Станом на початок серпня 2021 року Агентство провело 5 перевірок: ДП «СЕТАМ» та «Національні інформаційні системи», Національного агентства з питань державної служби, Секретаріату Уповноваженого ВР з прав людини та Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, та продовжує проводити перевірку ще 4 суб'єктів – Міністерства освіти і науки, Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, Державної митної служби та Державної служби з питань праці.

За результатами перевірок встановлено, що у 2018-2019 роках у 4 суб'єктів були відсутні антикорупційні програми, погоджені у встановленому порядку із НАЗК, 2 суб'єкти не здійснюють антикорупційні заходи, передбачені цими програмами. Також серед недоліків, виявлених під час перевірки, незабезпечення регулярної оцінки корупційних ризиків та не проведення обговорення антикорупційної програми із працівниками юридичної особи. Серед рекомендацій за результатами перевірки найпоширеніші – дотримання Методології оцінки корупційних ризиків, розробка і направлення до НАЗК антикорупційних програм. Окрім цього, НАЗК також рекомендувало суб'єктам забезпечити своєчасне виконання антикорупційних заходів та здійснення додаткових заходів з оцінки корупційних ризиків.

За результатами проведених НАЗК перевірок можна зробити наступні висновки:

1) працівниками більшості суб'єктів, які підлягали перевірці, антикорупційна програма сприймається як формальна вимога закону, а не програмний документ, що визначає основи відомчої політики та запобігання корупційним ризикам у роботі;

2) оцінка корупційних ризиків проводиться поверхово і не враховує галузевих особливостей, які визначають характер діяльності суб'єкта перевірки, внаслідок чого оцінка корупційних ризиків проводиться неповно, а заходи з їх усунення та мінімізації не досягають запланованого результату;

3) у працівників уповноважених підрозділів та уповноважених юридичних осіб відсутнє розуміння завдань та принципу оцінки корупційних ризиків в системі запобігання та виявлення корупції, тому перевірки проводяться поверхово та нерегулярно;

4) існує висока потреба постійного підвищення професійного рівня роботи працівників уповноважених підрозділів та уповноважених юридичних осіб у частині оцінки корупційних ризиків, а тому навчання та методичної допомоги, яку надає НАЗК, наразі недостатньо.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Станом на 01.08.2021 року НАЗК використовує адаптовану до нової форми організації своєї роботи нормативно-правову та методичну базу у сфері розробки та реалізації антикорупційних програм органів влади та завершує доопрацювання методичної бази для роботи з антикорупційними програмами юридичних осіб – готує до затвердження Типову антикорупційну програму юридичної особи. За результатами перевірок організації діяльності та вивчення антикорупційних програм, які подаються на погодження НАЗК, вивчаються типові помилки і недоліки, і на їх усунення розробляються методичні матеріали та роз'яснення, які публікуються на офіційному веб-порталі НАЗК.

2. Враховуючи низький рівень оцінки корупційних ризиків уповноваженими підрозділами органів влади та уповноваженими юридичних осіб, формальний підхід до розробки та реалізації антикорупційних заходів програми, НАЗК та відповідні органи влади й юридичні особи повинні створити міжвідомчі групи з виявлення типових галузевих корупційних ризиків. Частково ця робота вже здійснюється НАЗК за підтримки міжнародних партнерів, зокрема досліджені корупційні ризики у сфері публічних закупівель, містобудування та земельній сфері.

3. Проблема недостатнього рівня професійної компетентності антикорупційних уповноважених суттєво позначається на якості антикорупційних програм державних органів та юридичних осіб. Законодавство не містить обов'язку цих осіб підвищувати свій професійний рівень, а тому навчання, які організовуються з ініціативи НАЗК та підтримуються міжнародними партнерами,

є малоефективними. У сфері державної служби такі навчання могли би використовуватися державними службовцями з метою виконання Індивідуальної програми професійного розвитку державного службовця. Необхідно через зміни до Закону «Про запобігання корупції» запровадити обов'язкове оцінювання рівня професійної компетентності для антикорупційних уповноважених державних органів (щороку) та юридичних осіб (кожних три роки).

4. НАЗК спільно з Національним агентством з питань державної служби та Міністерством цифрової трансформації рекомендується розробити та запровадити ефективні методи дистанційного контролю професійних компетентностей антикорупційних уповноважених.

5. У 2020-2021 роках органи державної влади почали залучати до розробки антикорупційних програм організації громадянського суспільства. Подекуди висновки та пропозиції, надані представниками громадськості, використовуються суб'єктами розробки на посвідчення факту залучення громадськості до публічних обговорень антикорупційних програм для формального виконання вимоги законодавства. Проте, ініційований НАЗК на офіційному веб-порталі збір пропозицій до поданих на погодження антикорупційних програм органів влади забезпечує врахування думки громадськості під час опрацювання цих програм з метою їх погодження.

6. Розробка, затвердження та виконання юридичними особами антикорупційних програм залишається сферою, яка не контролюється жодним суб'єктом владних повноважень (НАЗК перевіряє наявність та виконання заходів антикорупційних програм лише під час проведення планових і позапланових перевірок організації діяльності з виявлення та запобігання корупції). Тобто, відсутній регулярний контроль за дотриманням вимог щодо розробки та виконання антикорупційних програм юридичними особами. Тому необхідно внести зміни до Закону «Про запобігання корупції», якими запровадити ведення обліку юридичних осіб, які мають затверджені антикорупційні програми, та контроль за їх виконанням.

2.3.3. Законодавство про адміністративні процедури *(М. Хавронюк)*, зокрема:

• наявність (достатність), ефективність законодавства про адміністративні процедури, відповідність його міжнародним стандартам;

• оцінки процедур на предмет корупціогенності, здійснення періодичних оцінок та аналізів корупціогенних ризиків при здійсненні адміністративних процедур;

• процедури оскарження адміністративних рішень: судові та позасудові. Статистичні дані щодо оскаржених рішень та наслідків оскарження.

В сучасній державі, що керується принципом верховенства права, обов'язковим елементом правової системи є законодавче регулювання відносин органів публічної адміністрації (насамперед, ОДВ та ОМС) з приватними (фізичними та юридичними) особами.

Протягом другої половини XX сторіччя розвиненими країнами Заходу напрацьовані правила щодо врегулювання цих відносин[1]. Зокрема, при прийнятті адміністративних рішень вимагається: 1) забезпечити права особи (право бути вислуханою перед прийняттям негативного для неї акта, на допомогу та представництво, на ознайомлення з матеріалами справи тощо); 2) встановити обов'язки адміністративного органу обґрунтовувати негативний акт, зазначати порядок його оскарження тощо.

Ці та інші права особи та обов'язки адміністративних органів зафіксовано в актах про загальну адміністративну процедуру. На рівні Ради Європи їх відображено у кількох резолюціях та рекомендаціях Комітету Міністрів[2], а одним із визначальних критеріїв оцінки фахівцями Програми SIGMA загальної адміністративно-правової системи країни є наявність і якість закону

---

[1] Детальніше про це: Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимощук. К. : Факт, 2003. С. 178–459.

[2] Див. зокрема: Резолюція 77 (31) Комітету Міністрів Ради Європи «Про захист особи відносно актів адміністративних органів» від 28 вересня 1977 р.; Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи №R (80) 2 «Щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами» від 11 березня 1980 р.; Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи №R (87) 16 «Державам-членам щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб» від 17 вересня 1987 р.

про адміністративну процедуру[1]. Усе це дозволяє стверджувати про існування чітко визначених європейських стандартів правової регламентації загальної адміністративної процедури.

Закони про загальну адміністративну процедуру спрямовані, насамперед, на захист особи від свавілля з боку адміністрації і стосуються як розгляду заяв та надання адміністративних послуг, так і діяльності за ініціативою адміністративного органу (наприклад, при інспекційній діяльності), або розгляду скарг в досудовому порядку.

Один такий закон дозволяє замінити (уніфікувати) суперечливі процедури (порядки) у десятках різних законів. Тобто, замість використання багатьох нормативних актів, процедурні положення систематизуються в одному акті, що не виключає, утім, можливості передбачити в деяких інших законах особливостей для певних категорій справ чи у певних сферах.

В Україні тут – суцільні прогалини. Наприклад, особі можуть зменшити розмір пенсії, навіть не інформуючи її про наявність підстав для цього. Систематичними є скандали при великих будівництвах на етапі виділення земельної ділянки або надання дозволу на будівельні роботи. Громадяни, прав та законних інтересів яких стосуються такі зміни (адже у них «відбирають» дитячі майданчики, зони відпочинку, гаражі тощо), не залучаються до розгляду справ. В українському адміністративному законодавстві щодо таких справ навіть немає правової категорії «заінтересовані особи».

Існує низка й інших прогалин, включно із порядком перегляду (і скасування чи відкликання) адміністративних рішень, відсутністю довіри до механізму адміністративного (досудового) оскарження, недостатністю інструментів примусового виконання адміністративних рішень.

Проте, якісний закон про загальну адміністративну процедуру дозволив би:

1) забезпечити право особи бути вислуханою перед прийняттям негативного для неї адміністративного акта (що може дозволити змінити позицію органу або ж пояснити особі необґрунтованість її запиту);

2) запровадити категорію «заінтересовані особи» в адміністративній процедурі та виписати механізми захисту прав та законних інтересів цієї особи (це має запобігати конфліктам, сприяти прийняттю збалансованих рішень тощо);

3) визначити особливості адміністративного провадження у справах з великою кількістю осіб (це дасть можливість проводити ефективну процедуру, яка дозволить враховувати думку великого кола заінтересованих осіб);

4) встановити обов'язок адміністративних органів мотивувати свої акти та зазначати порядок їх оскарження (це забезпечить законність схвалюваних рішень і покращить умови правового захисту громадян та бізнесу);

5) встановити більш прості правила щодо «представництва» в адміністративному провадженні (зокрема, без нотаріально посвідченої довіреності представника);

6) встановити правила щодо неупередженості посадових осіб адміністративних органів та порядку їх відводу/самовідводу;

7) встановити правило «мовчазної згоди» при отриманні погоджень і висновків від інших адміністративних органів (це дозволить прискорити та раціоналізувати розгляд справ і прийняття рішень);

8) встановити правило про набрання чинності адміністративним актом з моменту доведення його до відома особи (осіб) і визначення порядку такого доведення (це сприятиме правовому захисту приватних осіб);

9) створити нові умови для ефективного оскарження адміністративних актів в адміністративному порядку (цей механізм може повернути довіру населення до досудових механізмів оскарження і полегшити проблему перевантаженості адміністративних судів);

10) врегулювати питання відкликання (визнання недійсним) адміністративних актів

---

[1] The Principles of Public Administration for European Neighbourhood Policy countries / Support for Improvement in Governance and Management. SIGMA. Publications. http://www.sigmaweb.org/publications/Principles%20-ENP-Eng.pdf; Оцінювання системи врядування (березень 2006 року) // SIGMA. К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2007. С. 5.

(це дозволить захистити як публічні інтереси в разі потреби у відкликанні чинних рішень адміністративних органів, так і інтереси приватних осіб від свавілля цих органів);

11) врегулювати питання примусового виконання адміністративних актів (насамперед, для ефективної діяльності публічної адміністрації).

Таке регулювання принесе додаткові переваги і для публічних службовців. Це і впорядкування їхньої діяльності, і правовий захист (у разі наступного оскарження прийнятих рішень) тощо. Проте, насамперед, це реальні умови для інтелігентної та приязної діяльності публічних службовців, яка враховуватиме права та законні інтереси приватних осіб. Крім того, закони про адміністративну процедуру є основою для ефективного судового контролю за діяльністю публічної адміністрації.

14 травня 2020 р. проєкт Закону «Про адміністративну процедуру» у черговий раз зареєстровано у ВР (реєстр. №3475)[1]. 2 вересня 2020 р. його прийнято у першому читанні за основу, а 17 березня 2021 р. надано таблицю поправок для розгляду у другому читанні і профільний Комітет рекомендував ВР проєкт цього Закону прийняти в другому читанні та в цілому.

Цим проєктом прямо не передбачені ані оцінка процедур на предмет корупціогенності, ані періодична оцінка та аналіз корупціогенних ризиків при здійсненні адміністративних процедур. Лише забороняється неправомірна заінтересованість адміністративного органу в результатах розгляду та вирішення справи і встановлюється, що посадова особа цього органу повинна вживати заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як у своїй діяльності, так і в діяльності інших посадових осіб, пов'язаній з розглядом та вирішенням справи, відповідно до порядку, визначеного Законом «Про запобігання корупції». Оцінка ж адміністративної процедури на предмет її корупціогенності може бути здійснена в межах звичайної антикорупційної експертизи, передбаченої чинним законодавством.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Станом на серпень 2021 р. більшість процедурних елементів відносин органів влади з громадянами в Україні або не регулюються законодавством взагалі, або регулюються підзаконними НПА. Винятки становить лише сегмент цих відносин, що регулюється нині чинними законами загального характеру, як-от: «Про звернення громадян», «Про адміністративні послуги», а також численними окремими спеціальними законами – як-от «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» тощо, загалом таких законів сотні (з різними підходами та суттєвими прогалинами), а також лише на рівні принципів – Кодексом адміністративного судочинства України.

2. Якісний проект Закону про адміністративну процедуру вже розроблено і прийнято Парламентом у першому читанні за основу. Його прийняття як закону дозволить вирішити перелічені вище проблеми.

3. При цьому для повноцінного та ефективного впровадження нових правил адміністративної процедури будуть потрібними також розробка і внесення змін до близько 100-150 спеціальних законів для їх узгодження із Законом «Про адміністративну процедуру».

4. Одночасно із прийняттям Закону «Про адміністративну процедуру» необхідно:

- розпочати підготовку навчальної програми щодо тематики загальної адміністративної процедури для усіх державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (МЮ, НАДС);

- допомогти МЮ у підвищенні інституційної спроможності у питаннях загальної

---

[1] Про етапи розробки проєкту відповідного Закону, від Указу Президента «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. до розробки і внесення на розгляд Парламенту проектів Адміністративно-процедурного кодексу України у 2008 та 2012 рр., а також Закону про адміністративну процедуру у 2018 р., див.: Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / [О. В. Калітенко, Д. О. Калмиков, І. Б. Коліушко та ін.] ; за заг. ред. М. І. Хавронюка. К., 2019. 359 с. (підрозділ 2.3.3). https://www.irf.ua/alternativniy_zvit_z_otsinki_efektivnosti_vprovadzhennya_derzhavnoi_antikoruptsiynoi_politiki_povniy_tekst_ta_infografiki/

адміністративної процедури через навчальні заходи для працівників цього міністерства (в т.ч. навчальні візити);

- забезпечити організаційну та матеріальну підтримку з боку міжнародних організацій та проектів технічної допомоги щодо розробки, апробації та впровадження навчальних програм і заходів з тематики загальної адміністративної процедури для широкого кола майбутніх користувачів (публічних службовців, викладачів юридичних факультетів, закладів з підготовки і підвищення кваліфікації для публічних службовців, суддів тощо);

- передбачити у підзаконних НПА та антикорупційних програмах відповідних державних органів періодичну оцінку та аналіз корупціогенних ризиків при практичному здійсненні адміністративних процедур.

2.3.4. Фінансовий контроль та аудит *(О. Лємєнов)*, зокрема:

• проведені Рахунковою палатою України заходи щодо контролю за формуванням та використанням публічних фінансів, кількість виявлених порушень (у т.ч. тих, які можуть бути пов'язані із корупційними правопорушеннями), кількість матеріалів, переданих до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, результати їх розгляду

Фінансовий контроль в Україні здійснюється на основі законодавчих актів, що регламентують роботу ДАС, РП та інших органів публічної влади. У період 1993–2010 років функціонувала Державна контрольно-ревізійна служба, яку не вважали аполітичною та незалежною при проведенні відповідних фінансових перевірок. Як наслідок, українськими та іноземними експертами, зокрема в межах Оціночного звіту GREKO за результатами Спільних 1-го та 2-го раундів оцінювання України, було запропоновано фінансовий контроль за додержанням і використанням коштів бюджетів місцевого рівня покласти на РП або інший орган публічної влади, який при аудиті фінансової діяльності зможе забезпечити реалізацію принципи незалежності, прозорості і контролю.

Діяльність РП регламентується профільним Законом «Про Рахункову палату». Згідно з положеннями цього закону, РП здійснює контроль за надходженням коштів до державного бюджету та їх використанням від імені ВР. Законодавчому органу РП і підзвітна, а також регулярно інформує його про результати своєї роботи.

У своїй діяльності РП застосовує основні принципи діяльності Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), Європейської організації вищих органів фінансового контролю (EUROSAI) та Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю (ISSAI) в частині, що не суперечить Конституції та законам України.

15 березня 2018 року керівником РП було призначено Валерія Пацкана. За період 2018–2021 РП показала ефективну роботу, відповідні позитивні результати та співпрацю з громадськістю. Як продемонстрував досвід провідних громадських організацій, РП у рамках законодавства вчасно надає відповіді на запити про публічну інформацію, розкриваючи результати фінансового аудиту за надходженнями та витратами коштів стосовно державного бюджету.

Відповідно до Альтернативного звіту про виконання Антикорупційної стратегії 2014–2017 років, ефективність РП у попередні періоди була доволі низькою. Це зумовлено відсутністю потрібного функціоналу для виконання покладених на РП завдань, що не повністю відображалися у чинному на той час законодавстві. РП звертало увагу, що більшість порушень бюджетного законодавства продовжують мати системний характер і повторюються з року в рік. Однак, вище політичне керівництво держави та єдиний законодавчий орган не поспішали реагувати на ці виклики. Звіти РП за період 2015–2021 роки знаходяться за відповідним посиланням на її офіційному вебсайті[1].

Парламент здійснює фінансовий контроль не лише через РП, а й безпосередньо (загальний постійний контроль за виконанням державного бюджету та найважливіших загальнодержавних програм економічного, соціального і національно-культурного розвитку України; контролює всі стадії бюджетного процесу; заслуховує звіти про виконання Державного бюджету тощо), через Комітет з питань бюджету (контроль за додержанням законів та інших актів, які вона приймає, за

[1] https://rp.gov.ua/FinControl/FinReports/

виконанням загальнодержавних програм і бюджету тощо), а також за необхідності може створювати тимчасові контрольні, ревізійні, слідчі комісії з будь-якого питання в цій сфері. Однак, ефективність реалізації відповідних повноважень Парламенту є низькою.

Як і в попередніх Альтернативних звітах, наразі проаналізовано роботу не тільки РП, а й ДАС. В рамках аналізу переглянуто звіти ДАС за період 2016–2020 років (у попередньому аналітичному документі досліджувалися основні показники у цій сфері за 2012–2015 роки). Загалом варто проаналізувати два останні роки діяльності РП і ДАС до Революції Гідності, два роки діяльності після неї та встановити відповідні тенденції – щоб дати об'єктивну оцінку роботі цих державних органів.

Згідно зі статтею 4 Закону «Про Рахункову палату», державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) РП забезпечує шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів.

У свою чергу, фінансовий аудит полягає у перевірці, аналізі та оцінці правильності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства при здійсненні операцій з бюджетними коштами.

Аудит ефективності передбачає встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо своєчасності і повноти бюджетних надходжень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів їх розпорядниками та одержувачами, законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу, стану внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів. Однак, оцінка продуктивності використання бюджетних коштів передбачає встановлення співвідношення між результатами діяльності розпорядника та одержувача бюджетних коштів і використаними для досягнення таких результатів коштами бюджету. Додатково, оцінка результативності використання бюджетних коштів передбачає встановлення ступеня відповідності фактичних результатів діяльності розпорядника та одержувача бюджетних коштів запланованим результатам. І наостанок, оцінка економності використання бюджетних коштів передбачає встановлення стану досягнення розпорядником та одержувачем таких коштів запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

Відповідно до ст. 7 Закону, повноваження РП включають:

- здійснення фінансового аудиту та аудиту ефективності;
- проведення експертизи поданого до ВР проекту закону про Державний бюджет України та підготовку відповідних висновків;
- аналіз виконання Державного бюджету України та підготовку відповідних висновків, а також пропозицій щодо усунення виявлених відхилень і порушень;
- аналіз річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України, поданого КМ, та підготовку відповідних висновків з оцінкою ефективності управління коштами державного бюджету, а також пропозицій щодо усунення виявлених порушень та вдосконалення бюджетного законодавства;
- аналіз ефективності використання суб'єктами господарювання пільг із сплати до державного бюджету податків, зборів, обов'язкових платежів, доцільності функціонування пільгових режимів оподаткування та їх впливу на загальний стан надходжень державного бюджету;
- попередній аналіз, до розгляду на засіданнях комітетів ВР та на пленарних засіданнях ВР, звіту АМКУ та звіту ФДМУ в частині, що впливає на виконання державного бюджету;
- попередній аналіз, до розгляду на засіданнях комітетів ВР та на пленарних засіданнях ВР, щорічного звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель, протягом трьох місяців з дня його оприлюднення.

Окрім цього, РП здійснює заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо відповідних місцевих бюджетів та діяльності суб'єктів звернення, направляє за результатами

заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) обов'язкові для розгляду рішення, аналізує реалізацію наданих РП рекомендацій (пропозицій) з метою оцінки їх результативності, звертається до суду у разі порушення об'єктами контролю повноважень членів РП та посадових осіб апарату РП зокрема щодо усунення перешкод у реалізації таких повноважень.

У разі виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення РП інформує про них відповідні органи правопорядку.

Перейдемо до результатів діяльності РП у 2018-2020 роках.

Протягом **2018 року** перевірено 598 об'єктів, підготовлено та затверджено – 91 звіт, виявлено порушень та недоліків на загальну суму – 17 млрд. грн., перевірено державних коштів – 304.7 млрд. грн. Окрім цього, аудиторами РП підготовлено та надіслано ВР, органам виконавчої влади, установам, організаціям, підприємствам 567 звітів, рішень, інформацій, актів. З рекомендацій, наданих РП у 2017-2018 роках за результатами заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), до кінця 2018 року повністю або частково реалізовано 62 відсотки, з яких 34,2% – виконано, 27,8% – виконано частково.

Під час проведення аудиторами РП заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) виявлено, відповідно до статей 116 і 119 Бюджетного кодексу України, порушень і недоліків при адмініструванні доходів державного бюджету, а також порушень бюджетного законодавства неефективного використання коштів Державного бюджету України, на загальну суму 17 млрд. 40,3 млн. грн., з них 6 млрд. 834,7 млн. грн. – порушення адміністрування доходів, 5 млрд. 794,7 млн. грн. – порушення бюджетного законодавства, у тому числі нецільове використання коштів і порушень при плануванні, 4 млрд. 410,9 млн. грн. – неефективне управління коштами та їх неефективне використання.

Структура порушень, виявлених РП у 2018 році, виражається у таких відсоткових значеннях: 40,1% – порушення та недоліки при адмініструванні дохідної частини державного бюджету, 34% – порушення бюджетного законодавства, 25,9% – неефективне управління та використання бюджетних коштів.

Протягом **2019 року** обсяг перевірених під час контрольних заходів коштів становить – 763,2 млрд. грн., перевірено – 602 об'єкти, затверджено – 77 звітів. Загальна сума виявлених у 2019 році аудиторами РП, відповідно до статей 116 і 119 Бюджетного кодексу України, порушень і недоліків при адмініструванні доходів державного бюджету, порушень бюджетного законодавства, а також неефективного управління коштами Державного бюджету України та майном та їх неефективного використання становить – 49 млрд. 760 млн. грн: порушення та недоліки при адмініструванні дохідної частини державного бюджету – 2 млрд. 967,4 млн. грн., порушення бюджетного законодавства – 32 млрд. 108,5 млн. грн., неефективне управління коштами та їх неефективне використання – 14 млрд. 684,1 млн. грн. Крім того, за результатами проведених контрольних заходів у вигляді аналізів встановлено недоліків, а також недонадходжень до державного бюджету на загальну суму 38 млрд 773,2 млн гривень. Структура порушень, виявлених РП у 2019 році виражається у таких відсоткових значеннях: 6% – порушення та недоліки при адмініструванні дохідної частини державного бюджету, 64,5% – порушення бюджетного законодавства, 29,5% – неефективне управління коштами та їх неефективне використання.

Виконання рекомендацій Рахункової палати, наданих у 2018-2019 роках у відсотковому співвідношенні: 61,5% – виконано, 14,1% – частково виконано, 24,4% – не виконано до 01.01.2020 або строк виконання не настав.

Протягом 2020 року обсяг перевірених під час контрольних заходів коштів становив – 1 трлн. 185 млрд. грн., перевірено – 285 об'єкти, затверджено – 48 звітів. Аудиторами РП виявлено у 2020 році порушень і недоліків при адмініструванні дохідної частини державного бюджету, порушень бюджетного законодавства, а також фактів неефективного управління коштами Державного бюджету України і майном та їх неефективного використання на загальну суму 26 млрд 258,4 млн. грн., з них 4 млрд 767,5 млн. грн. – порушення та недоліки при адмініструванні дохідної частини державного бюджету, 9 млрд 562,9 млн. грн. – порушення бюджетного законодавства, 11 млрд. 928 млн. грн. – неефективне управління бюджетними коштами і майном, їх неефективне використання.

Крім того, під час аудиту ефективності діяльності ДФС, ДПС та ДМС встановлено: через недосконаліть законодавства, що дає можливість суб'єктам господарювання застосовувати схеми мінімізації платежів, а також неналежний контроль податкових та митних органів за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування і сплати податків, зборів, митних та інших платежів державний бюджет недоотримав майже 52,8 млрд. грн. Структура порушень, виявлених РП у 2020 році, виражається у таких відсоткових значеннях: порушення та недоліки при адмініструванні дохідної частини державного бюджету – 18%, порушення бюджетного законодавства, у тому числі нецільове використання коштів і порушення при плануванні – 36%, неефективне управління бюджетними коштами і майном, їх неефективне використання – 46%.

За результатами проведених заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) РП підготовлено та надіслано ВР, органам виконавчої влади, установам, організаціям, підприємствам 462 документи (звіти, рішення, інформації, акти та листи) для відповідного реагування, усунення виявлених порушень і недоліків, а також для відшкодування витрат і збитків, заподіяних Державному бюджету України.

За результатами заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) до кінця 2020 року повністю або частково виконано 63,9% рекомендацій, наданих РП у 2019 і 2020 роках. Виконання рекомендацій РП, наданих у 2019-2020 роках у відсотковому співвідношенні: 43,6% – виконано, 20,3% – виконано частково, 36,1% – не виконано до 01.01.2021.

• проведені Державною аудиторською службою перевірки, кількість виявлених порушень (у т.ч. тих, які можуть бути пов'язані із корупційними правопорушеннями), кількість матеріалів, переданих до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, результати їх розгляду

28 жовтня 2015 р. Державна фінансова інспекція реорганізована у Державну аудиторську службу України (далі – ДАС) – ЦОВВ, діяльність якого спрямовується та координується Урядом через Міністерство фінансів.

Згідно з нормами Закону «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»[1], ця служба наразі є органом державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності в підконтрольних установах, за дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів, дотриманням законодавства про державні закупівлі, діяльністю суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, за судовим рішенням, ухваленим у кримінальному провадженні.

Згідно з Положенням про ДАС[2], цей орган публічної влади забезпечує державний фінансовий контроль через проведення: 1) державного фінансового аудиту; 2) перевірки публічних закупівель; 3) інспектування; 4) моніторингу закупівель.

Проведення цих процедур визначено у Порядку проведення Державною аудиторською службою[3], її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту окремих господарських операцій, а також у Порядку проведення перевірок державних закупівель Державною фінансовою інспекцією та її територіальними органами, затв. постановою КМ від 1 серпня 2013 р. №631[4].

Згідно з п. 1 ч. 1 ст. 8 Закону «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» ДАС здійснює державний фінансовий контроль за:

- виконанням функцій з управління об'єктами державної власності;
- цільовим використанням коштів державного і місцевих бюджетів;

---

1 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text
2 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF#Text
3 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF#Text
4 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/631-2013-%D0%BF#Text

- цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії;

- достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах при складанні планових бюджетних показників;

- відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі);

- веденням бухгалтерського обліку, а також складанням фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету;

- станом внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів;

- усуненням виявлених недоліків і порушень;

Крім цього, ДАС розробляє пропозиції щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому, вживає заходів до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства та притягнення до відповідальності винних осіб, здійснює інші повноваження, визначені Законами і покладені на нього КМ.

Задля успішної реалізації зазначених функцій ДАС надається низка повноважень, визначених у ст. 10 Закону «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні».

Протягом періоду 2017-2020 років проведено: 23,8 тис. контрольних заходів, якими охоплено діяльність понад 14 тис. підприємств, установ і організацій.

У 2015 році за порушення фінансової дисципліни до адміністративної відповідальності (за статтями 164-2, 166-6, 164-12 та 164-14 КУпАП) притягнуто понад 10,2 тис. посадових осіб на загальну суму адміністративних штрафів майже 2,6 млн. грн. Це означає, що відповідний показник продовжував зменшуватися. Наприклад, у порівнянні з 2013 роком – вдвічі.

Згодом, протягом періоду 2017-2020 років, подано позови до суду щодо відшкодування винними особами втрат фінансових і матеріальних ресурсів: у 2017 році – 74 позови на суму 27,99 млн грн; у 2018 році – 38 позовів на суму 8,37 млн грн, у 2019 році – 50 позовів на суму 44,15 млн грн, у 2020 році – 22 позови на суму 17,73 млн грн.

Окрім цього, подано 937 висновків та пропозицій у 2018 року, 583 – у 2019 році, 447 – у 2020 році щодо застосування фінансових санкцій та нарахування платежів. Також проведено 2 181 заходів державного фінансового контролю у 2017 році, 1611 – у 2018 році, 10276 – у 2019 році, 10744 – у 2020 році. Додатково, у 2018 році прийнято 1209 управлінських рішень за результатами ревізій, перевірок закупівель та комісійних перевірок, у 2019 році – 890, у 2020 році – 826.

На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюється контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами, що регулюється ч. 2 ст. 19 Бюджетного кодексу України[1].

Відповідний контроль спрямований на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами та повинен забезпечувати: оцінку управління бюджетними коштами (у т.ч. державний фінансовий аудит); правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і бюджетної звітності; досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень; проведення аналізу та оцінки стану фінансової та господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів; запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності; обґрунтованість планування надходжень і витрат бюджету.

Однак, варто проаналізувати базові результати діяльності ДАС та її територіальних органів за період 2017-2020 років, щоб отримати об'єктивну статистичну інформацію про перевірки витрат

[1] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n399

бюджетних коштів. За основу беремо не всі дані зі звітів, наданих нам на запити про публічну інформацію, а лише ключові базові показники.

У **2017 році** ДАС провела 2181 контрольних заходи, серед них: ревізій фінансово-господарської діяльності 1809, включаючи 604 перевірки за зверненнями органів правопорядку.

ДАС провела 6122 зустрічних перевірки. Фінансові (матеріальні) ресурси, охоплені перевірками, становили 428 млрд. грн. Виявлено фінансових порушень під час перевірки 1518 об'єктів контролю на сумму 2,2 млрд. грн.

У цьому ж році недоотримано фінансових ресурсів по 804 об'єктам контролю на суму 642 млн. грн. Проведено витрат з порушенням законодавства на 1474 об'єктах контроль на суму 1,6 млрд. грн. Нецільові витрати державних ресурсів встановлено на 125 об'єктах контролю на суму 81 млн. грн. Незаконних витрат – на 1147 об'єктах контролю на суму 1,12 млрд грн. Недостач – на 316 об'єктах контролю на суму 24 млн. грн.

Як наслідок, до органів правопорядку передано 1263 фактів стосовно проведених контрольних заходів. За цими фактами відкрито 577 кримінальних проваджень, відповідно до яких вручено 281 повідомлень про підозру у вчиненні злочину. Крім цього, до адміністративної відповідальності притягнуто 4142 особи, до дисциплінарної – 845, матеріальної – 583. Протягом 2017 року усунуто 2386 фактів стосовно фінансових порушень на суму 787 млн. грн.

У 2018 році ДАС провела 382 фінансових аудитів, 269 зустрічних звірки, 72 ревізії. Оприлюднено 726 результатів аудиторських досліджень.

Обсяг охоплених державними фінансовими аудитами фінансових та матеріальних ресурсів – 679,5 млрд. грн. Виявлено 343 факти неефективних управлінських дій, що призвели до витрат на суму 7 млрд грн. Упущені доходи оцінюються на суму 3,7 млрд. грн. Непродуктивні витрати – на суму 3 млрд. грн. Також виявлено 192 фактів неефективних управлінських дій, що могли свідчити про упущені доходи на сумму 8 млрд. грн.

У 2018 році відшкодовано фінансових втрат, допущених внаслідок неефективних управлінських дій, на суму 82 млн. грн. Крім цього, забезпечено відшкодування непродуктивних витрат на суму 71 млн грн. Упереджено 462 млн. грн. фінансових втрат і матеріальних ресурсів внаслідок неефективних управлінських дій і заощаджено ресурсів на суму 285 млн. грн., усунуто фінансових порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів на суму 10 млн. грн, відшкодовано і поновлено витрат, проведених з порушенням законодавства на суму 4 млн. грн.

6 фактів направлено до Держфінмоніторингу про запобігання та протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом. Інформування органів правопорядку про результати аудитів проводилося 182 рази, з яких у 20 випадках аудиторські звіти та матеріали аудитів долучено до кримінальних проваджень.

У 2019 році ДАС провела 449 фінансових аудитів, 222 зустрічні звірки, 109 ревізій. З них оприлюднено 909 результатів аудиторських досліджень.

Обсяг охоплених державними фінансовими аудитами фінансових та матеріальних ресурсів -- 365 млрд. грн. Упущені доходи оцінюються на суму 9 млрд. грн. Непродуктивні витрати – на суму 7 млрд. грн. Виявлено 237 фактів неефективних управлінських дій, що могли свідчити про упущені доходи на суму 8 млрд. грн.

У 2019 році відшкодовано фінансових втрат, допущених внаслідок неефективних управлінських дій, на суму 296 млн. грн. Отримано надходжень на суму 204 млн. грн., а також забезпечено відшкодування непродуктивних витрат на суму 91 млн грн. Упереджено 740 млн. грн. фінансових втрат і матеріальних ресурсів внаслідок неефективних управлінських дій.

4 факти направлено до Держфінмоніторингу про запобігання та протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом. Інформування органів правопорядку про результати аудитів проводилося 193 рази, з яких у 22 випадках аудиторські звіти та матеріали аудитів долучено до кримінальних проваджень.

У 2020 році ДАС провела 207 аудитів, 116 зустрічних звірок та 59 ревізій. З них оприлюднено – 569 результатів аудиторських досліджень.

Обсяг охоплених державними фінансовими аудитами фінансових та матеріальних ресурсів –

227 млрд. грн. Виявлено 200 фактів неефективних управлінських дій, що призвели до витрат на суму 27 млрд. грн. Кількість упущених доходів оцінюється на суму 10 млрд. грн. Непродуктивних витрат –на суму 17 млрд. грн.

У 2020 році відшкодовано фінансових втрат, допущених внаслідок неефективних управлінських дій на суму 251 млн. грн. Крім цього, отримано надходжень на суму 214 млн. грн., а також забезпечено відшкодування непродуктивних витрат на суму 36 млн. грн. Упереджено 895 млн. грн. фінансових втрат і матеріальних ресурсів внаслідок неефективних управлінських дій.

4 факти направлено до Держфінмоніторингу про запобігання та протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом. Інформування органів правопорядку про результати аудитів проводилося 102 рази, з яких у 26 випадках аудиторські звіти та матеріали аудитів долучено до кримінальних проваджень.

Нагадаємо, що лише 19.04.2021 року Розпорядженням КМ №337-р призначено постійного Голову ДАС – Геннадія Пліса.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Наразі склалась парадоксальна ситуація. Відповідно до Закону «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», ДАС проводить фінансовий контроль у формі інспектувань (результатом є акт ревізії), державного фінансового аудиту (результатом є аудиторський звіт) та моніторингу закупівель.

Під час цих видів контролю ДАС виявляє правопорушення, що в деяких випадках є кримінальними. Однак, відповідно до статті 12 Закону «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», працівники ДАС зобов'язані у випадках виявлення зловживань і порушень чинного законодавства передавати правоохоронним органам лише матеріали ревізій. Такого обов'язку не встановлено щодо кримінальних правопорушень, виявлених під час інших форм фінансового контролю. Наразі про такі кримінальні правопорушення органи правопорядку повідомляють громадські активісти, котрі вивчають результати здійснення фінансового контролю.

Тому доцільно внести відповідні зміни до Закону «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні».

2. Обов'язковому оприлюдненню підлягають лише аудиторські звіти ДАС. Однак, значний масив інформації становлять результати інспектувань у формі актів ревізій, котрі надаються лише на запит про надання публічної інформації.

Тому вбачається за доцільне внести відповідні зміни до законодавства, котрі зобов'язали би ДАС оприлюднювати такі акти ревізій так само, як і аудиторські звіти.

3. Спільною проблемою для ДАС і Рахункової палати є відсутність обов'язкової взаємодії з податковими органами. Тобто у разі виявлення правопорушення, за яке передбачена фінансова відповідальність, ні ДАС, ні РП не зобов'язані передавати таку інформацію податковим органам.

Тому доцільно передбачити такі обов'язки в профільному Законі «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» і Законі «Про Рахункову палату».

2.3.5. Публічні закупівлі *(О. Лємєнов)*, зокрема:

• відповідність законодавства про публічні закупівлі міжнародним стандартам;

• застосування антикорупційних процедур та контроль за здійсненням публічних закупівель (у т.ч. проведення уповноваженими органами перевірок публічних закупівель, кількість виявлених порушень, застосованих санкцій, матеріалів, переданих до правоохоронних органів, та результати їх розгляду)

25 грудня 2015 р. Парламентом прийнято Закон «Про публічні закупівлі», що передбачив нові підходи у реалізації повноважень органів публічної влади стосовно здійснення державних закупівель в державі. Однак, протягом року цей Закон зазнав окремих змін. У розділі IX «Прикінцеві та перехідні положення» встановлено, що він вводиться в дію з 1 квітня 2016 р. для ЦОВВ та замовників, що здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, і з 1 серпня 2016 р. –

для всіх замовників за бюджетні кошти, у разі, якщо вартість предмета закупівлі перевищує: а) для замовників – 200 тис грн. (товари, послуги), 1,5 млн грн. (роботи); б) для замовників, що здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання – 1 млн грн. (товари, послуги), 5 млн грн. (роботи). Також Законом передбачено використання спрощених закупівель відповідно до цього нормативно-правового акту та/або укладаються договори без використання електронної системи закупівель.

Цим Законом визначено правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт та послуг для потреб держави і територіальних громад. Крім цього, він забезпечив вищий рівень прозорості під час здійснення зазначених функції держави та ОМС у сфері публічних закупівель.

Згодом Розпорядженням КМ від 24.02.2016 №175-р затверджено Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту»). Метою цієї Стратегії було започаткування сучасної і дієвої системи публічних закупівель, спрямованої на створення конкурентного середовища та подальший розвиток добросовісної конкуренції у сфері закупівель, а також забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України у сфері публічних закупівель шляхом послідовної адаптації законодавства України до стандартів ЄС протягом 2015-2022 років.

Основними завданнями Стратегії стали:

- виконання Україною зобов'язань у сфері публічних закупівель, що випливають з Угоди про асоціацію та Угоди СОТ про державні закупівлі від 1994 року (у редакції від 30 березня 2012 р.);
- забезпечення раціонального та ефективного використання бюджетних коштів за рахунок створення прозорої, відкритої, зрозумілої, доступної, стабільної системи публічних закупівель та функціонування загальної електронної системи закупівель;
- підвищення ефективності процесу закупівель та подолання корупції у цій сфері шляхом підвищення професійності органів у сфері закупівель, здійснення заходів із запобігання та протидії корупції, запровадження механізму електронних закупівель та участі громадськості в проведенні моніторингу системи публічних закупівель;
- підвищення правової визначеності та створення ефективної системи боротьби з порушеннями у сфері публічних закупівель шляхом поетапної цілеспрямованої реформи законодавства, спрощення доступу до адміністративного та судового оскарження, оприлюднення відповідних рішень у справах у сфері публічних закупівель, а також рекомендацій із застосування правил та провідної практики у сфері публічних закупівель.

За оцінкою профільних експертів, реформа публічних закупівель мала досягти трьох основних цілей:

1) максимально можливе переведення процедур закупівель з «паперового» в «електронний» режим, що практично мінімізує можливість прямої комунікації між замовниками та учасниками в період проведення процедури. Це майже повністю реалізовано, окрім переговорної процедури, в якій все ще залишається можливість безпосереднього контактування між учасниками процесу закупівель. Концепція ґрунтується на використанні системи електронних закупівель, що включає централізовану базу даних та авторизовані Мінекономрозвитку електронні майданчики;

2) посилення антикорупційного ефекту через запровадження процедури автоматичного електронного оцінювання тендерних пропозицій та електронного аукціону, спрощення та підвищення інформаційної прозорості публічних закупівель;

3) наближення національного законодавства до передових міжнародних практик у сфері закупівель, визнаних державами-членами ЄС.

У вересні 2019 року ВР прийняла Закон «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель» від 19.09.2019 №114-IX в другому читанні та в цілому, який був введений в дію з 19.04.2020 року.

Основною метою розроблення Закону стало забезпечення виконання міжнародних зобов'язань у сфері публічних закупівель щодо адаптації законодавства до європейських та міжнародних стандартів в рамках виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Нова редакція Закону вирішує низку проблемних питань, виявлених під час застосування

суб'єктами сфери публічних закупівель його положень. Проблемні питання виявлено шляхом проведення аналізу даних електронної системи, запитів, що надходять, та питань, які виникають під час публічних заходів і обговорень та їх технічної реалізації в електронній системі закупівель. Серед ключових нововведень Закону варто відмітити регулювання спрощених закупівель. Відтепер поріг для обов'язкового проведення закупівель через електронну систему закупівель знижено з 200 тис грн до 50 тис грн.

Метою запровадження цього виду закупівель було з одного боку – спрощення доступу до закупівель невисокої вартості малого та середнього бізнесу, оскільки відтепер вся інформація про здійснення таких закупівель існує в системі. З іншого боку – підвищення ефективності таких закупівель для замовників за рахунок конкуренції між учасниками.

Також у 2020 році запроваджено:

- зобов'язання замовників публікувати звіти в електронній системі закупівель при закупівлях від 1 копійки. Це дозволило забезпечити вільний доступ до інформації про закупівлі предметів, вартість яких нижче встановлених порогових значень;

- можливість використовувати електронний каталог як альтернативу спрощеним закупівлям. Електронні каталоги – це систематизована база актуальних пропозицій для типових товарів та послуг, що покликані значно полегшити процес придбання товарів замовниками;

- торги з обмеженою участю, що застосовуються у разі потреби попередньої перевірки кваліфікації учасників шляхом проведення кваліфікаційного відбору та якщо вартість закупівлі вище європорогів;

- можливість збереження найвигіднішої тендерної пропозиції. Так, Законом передбачено можливість виправлення невідповідностей в документах, які були виявлені замовником після розкриття тендерних пропозицій шляхом завантаження уточнених або нових документів. Зазначений механізм дозволить зменшити кількість дискваліфікацій та укладати договори за більш вигідною ціновою пропозицією;

- зміни в процесі оскарження закупівель. Законом встановлено, що плата за скаргу повертається у повному обсязі, якщо її задовольнить або частково задовольнить орган оскарження. Оплата за подання скарги здійснюється через ЕСЗ. Скаржники не можуть відкликати подану скаргу, якщо реєстраційна картка сформована. Також доступна можливість щодо оскарження процедури закупівлі за окремими лотами. Такі зміни покликані зменшити кількість випадків затягування і блокування процедур закупівель недобросовісними учасниками та створити справедливі можливості щодо захисту прав та законних інтересів бізнесу;

- завершення розпочатого ще у 2016 році трансформаційного процесу щодо організації закупівель в частині переходу від роботи тендерних комітетів до уповноважених осіб. З 1 січня 2022 року організацією та проведенням закупівель будуть займатися уповноважені особи, нести за це відповідальність та отримувати оплату;

- зміни до статті 164-14 КУпАП в частині розширення переліку підстав для притягнення до відповідальності та розміру штрафних санкцій. Зокрема, запроваджено відповідальність за застосування переговорної процедури закупівлі на умовах, не передбачених законодавством, відсутність обґрунтування застосування переговорної процедури, а також – за відхилення тендерних пропозицій на підставах, не передбачених законодавством, крім того введено відповідальність для керівників замовників.

Протягом року на виконання вимог Закону здійснено технічне доопрацювання електронної системи закупівель та прийнято низку підзаконних нормативно-правових актів, зокрема:

- з метою врегулювання питання здійснення через ЕСЗ оплати за скарги, які подаються до АМКУ, як органу оскарження, під час участі у публічних закупівлях, а також визначення порядку здійснення такої плати та виконання вимог Закону прийнято постанову КМ від 22.04.2020 №292 «Про встановлення розміру плати за подання скарги та затвердження Порядку здійснення плати за подання скарги до органу оскарження через електронну систему закупівель та її повернення суб'єкту оскарження». Постановою змінено підходи до оскарження, зокрема встановлено диференційований розмір плати за подання скарги до органу оскарження залежно від очікуваної вартості закупівлі.

- з метою запровадження використання в ЕСЗ електронного каталогу замовниками для відбору постачальника товару (товарів), вартість якого (яких) є меншою за вартість, що встановлена у пунктах 1 і 2 частини першої статті 3 Закону, як альтернатива спрощеним закупівлям прийнято постанову КМ від 14.09.2020 №822 «Про затвердження Порядку формування та використання електронного каталогу».

Прийняття цього акту дозволяє полегшити здійснення закупівель товарів з дотриманням принципів публічних закупівель для замовників та спрощує доступ до публічних закупівель для малого та середнього бізнесу.

Статистичні дані

Від початку роботи електронної системи закупівель та станом на 01.01.2021 року оголошено 7,7 млн процедур з очікуваною вартістю 4,3 трлн грн, з яких кількість успішно завершених становить більш ніж 7 млн з очікуваною вартістю 2,776 трлн грн.

Загальна кількість організаторів зросла і на кінець звітного року становила – 45393, при цьому зросла і кількість учасників – 347567, що свідчить про зменшення бар'єрів для участі у публічних закупівлях та поступового підвищення довіри представників бізнесу до процесу публічних закупівель. Так, за даними ЕСЗ різниця суми між очікуваною вартістю закупівель та сумою укладених договорів, з моменту повноцінного запуску ЕСЗ та станом на кінець 2020 року становить понад 153 млрд грн.

Статистичні дані, розміщені на аналітичному порталі bi.prozorro:

Рік	К-ть процедур*	К-ть лотів	Очікувана вартість, млрд грн	Економія, млрд грн	Економія, %	К-ть організаторів, тис	Середня кількість учасників
2017	109038	150949	412,7	20,9	5,1	14,2	1,95
2018	136827	176131	486,6	22,2	4,6	15,5	1,98
2019	149365	182793	489,2	31,4	6,4	16,4	2,05
2020	164027	197266	645,5	52,9	8,2	17,2	2,06

Протягом 2020 року участь в публічних закупівлях України взяли 593 учасники з 43 країн світу. Частка договорів, укладених з іноземними учасниками, від загальної їх кількості становила – 0,02% на суму понад 32 млрд грн.

Поряд з цим, у 2020 році в надпорогах відсоток закупівель, які не відбулись, становить – 29,34% порівняно з 2019 роком, коли було 28,1%. При цьому відсоток закупівель, які були скасовані у звітному році, становить – 3,81%, для порівняння у 2019 році – 8%.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Правові засади здійснення публічних закупівель в Україні після введення 19.04.2020 року у дію нової редакції Закону №922 зазнали істотних змін, пов'язаних насамперед із подальшою гармонізацією національного законодавства з правилами Європейського Союзу у межах виконання Угоди про асоціацію з ЄС, і спрямованих на покарещення порядку здійснення публічних закупівель.

2. Проте, сфера публічних закупівель потребує подальшого вдосконалення. Зокрема:

- розробка та затвердження методики оцінки ефективності закупівельної діяльності – дозволить забезпечити єдиний підхід для оцінки ефективності замовників;

- поглиблення автоматизації процесів здійснення контролю у сфері публічних закупівель шляхом більш широкого застосування функціональних можливостей електронної системи закупівель – підвищить ефективність контролю в сфері закупівель;

- розробка і впровадження платформи для узгодження, підписання, оприлюднення електронних договорів та звітування про їх виконання – дадуть змогу отримати контракти в структурованому вигляді, додаткові можливості для створення аналітичних інструментів на основі даних електронної системи закупівель як для підвищення якості державного управління в сфері публічних закупівель,

так і для здійснення державного фінансового і громадського контролю за використанням публічних коштів.

2.3.6. Доступ до інформації *(О. Лємєнов)*, зокрема:

• відповідність законодавства про доступ до інформації міжнародним стандартам;

• практика застосування законодавства про доступ до інформації, у т.ч.:

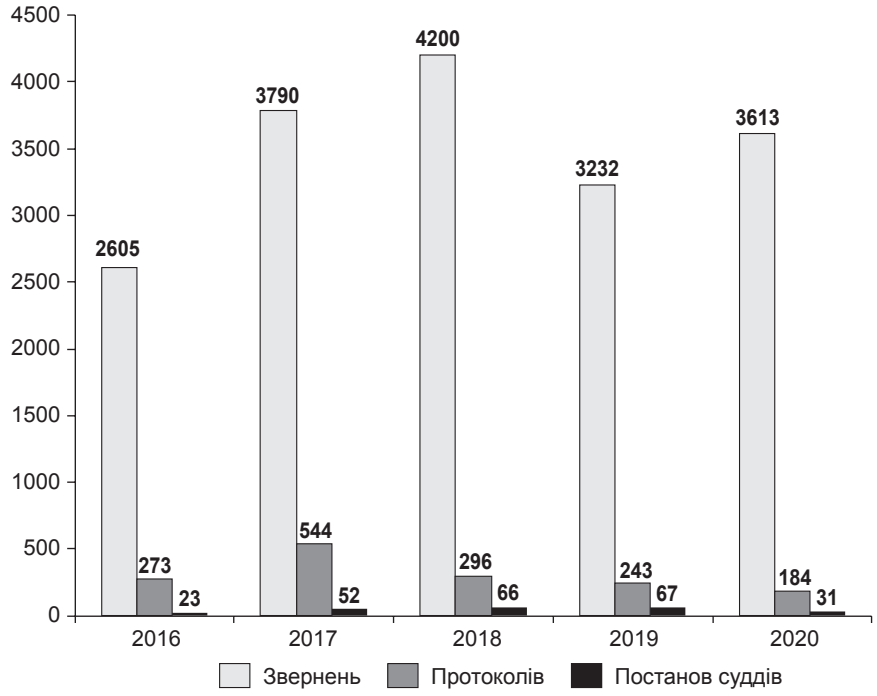
- кількість поданих запитів про доступ до інформації;
- кількість задоволених запитів та запитів, задоволенні яких було відмовлено;
- кількість скарг, поданих до вищої посадової особи чи органу (у т.ч. задоволених та скарг, у задоволенні яких відмовлено);
- кількість скарг до суду (у т.ч. задоволених та скарг, у задоволенні яких відмовлено);
- кількість скарг до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (у т.ч. задоволених та скарг, задоволенні яких відмовлено);

• дані щодо заходів реагування (у т.ч. щодо притягнення до відповідальності)

Станом на 1 січня 2021 р. в Україні прийняті найсучасніші законодавчі норми стосовно реалізації права доступу громадян до публічної інформації. Закон «Про доступ до публічної інформації» передбачає порядок здійснення та забезпечення права кожного громадянина на доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні суб'єктів владних повноважень (розпорядників публічної інформації), та інформації, що становить суспільний інтерес.

Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» визначено суб'єкта парламентського контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також передбачено відкритий доступ громадян до пленарних засідань ВР та засідань сесій місцевих рад і профільних комісій, до матеріалів генеральних планів населених пунктів. Крім цього, ним закріплено право громадян на отримання статистичної інформації, змінено підхід до встановлення грифу «Для службового користування» тощо.

Однак, з часом ситуація змінилася. Зокрема, звернемо увагу на кількості звернень до Уповноваженої Верховної Ради України з прав людини, надісланих її Секретаріатом протоколів про притягнення до адміністративної відповідальності до суду та постанов судів про притягнення винних до адміністративної відповідальності за порушення права на доступ до публічної інформації.



Згідно з даними Уповноваженого ВР з прав людини, до нього надійшло:

- у 2016 р. – 2605 звернень зі скаргами на порушення права на доступ до публічної інформації, де повідомлялося про 2188 порушень ОДВ та ОМС права на доступ до публічної інформації. Складено 273 протоколи про адміністративні правопорушення за порушення вимог Закону «Про доступ до публічної інформації», з них 221 – щодо посадових осіб ОДВ та ОМС;

- у 2017 році – 3790 звернень. Складено 770 протоколів про адміністративні правопорушення, з них 544 – щодо посадових осіб ОДВ та ОМС. Рішеннями місцевих судів накладено стягнення в 52 справах;

- у 2018 році – 4200 звернень. Складено 296 протоколів, з них 177 – щодо посадових осіб ОДВ та ОМС. Рішеннями місцевих судів накладено стягнення в 66 справах;

- у 2019 році – 3232 звернень. Складено 243 протоколи, з них 202 – щодо посадових осіб ОДВ та ОМС. Рішеннями місцевих судів накладено стягнення в 67 справах;

- у 2020 році – 3613 звернень. Складено 184 протоколи, з них 135 – щодо посадових осіб ОДВ та ОМС. Рішеннями місцевих судів накладено стягнення в 31 справах.

В попередніх Альтернативних звітах згадувалось також про інший вимір доступу до публічної інформації. Тоді йшлося про на той час нещодавно запущений Єдиний державний реєстра декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування.

Станом на середину 2021 року у згаданому державному реєстрі знаходяться декілька мільйонів декларацій державних службовців всіх рівнів, що вносять свої дані в форматі як щорічних декларацій, так і повідомлень про суттєві зміни в майновому стані, а також як кандидати на нові посади тощо.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Доступ до публічної інформації є одним з елементів громадянського демократичного контролю. Громадяни можуть здійснювати свою владу шляхом демократичних виборів. Однак, для формування свого уявлення про правильний вибір (кандидата, партії) громадянину необхідна повна і об'єктивна інформація. Забезпечення цього права покладено на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

2. З 2016 року спостерігається постійне збільшення скарг до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з приводу порушення права на доступ до публічної інформації. Однак, не спостерігається відповідного збільшення кількості притягнень до адміністративної відповідальності за ці правопорушення. Тенденція ж до збільшення кількості скарг свідчить про неефективність державної політики в сфері доступу до публічної інформації.

3. Позитивна судова практика, яка виявляється в розширенні переліку публічної інформації, доступ до якої не може бути обмеженим, в цілому не покращує загальний стан захисту права на доступ до публічної інформації, оскільки судові процеси можуть тривати роками, а запитувана інформація швидко втрачає свою актуальність.

4. Залишається проблемою небажання органів правопорядку надавати інформацію про резонансні кримінальні правопорушення, попри законодавчу вимогу в кожному конкретному випадку перед прийняттям рішенням про відмову чи задоволення запиту про надання публічної інформації проходити так званий «трискладовий тест». Цьому також сприяє неоднозначна позиція Секретаріату Уповноваженої Верховної Ради України з прав людини з цього питання.

5. Потребують вдосконалення наявні реєстри з переліком публічної інформації: необхідним є, з одного боку, наповнення їх актуальною та релевантною інформацією, з іншого, підвищення рівня захисту наявної в них інформації.

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

• відповідність законодавства щодо запобігання корупції в приватному секторі міжнародним стандартам;

• практика застосування заходів із запобігання корупції в приватному секторі (у т.ч. кодекси поведінки, антикорупційні програми, внутрішній контроль, створення умов для повідомлень про правопорушення та захист викривачів)

Відповідність законодавства щодо запобігання корупції в приватному секторі міжнародним стандартам.

Процедури запобігання корупції у приватному секторі вперше запроваджені в Україні з прийняттям Закону «Про запобігання корупції», де на основі міжнародних стандартів визначено базові поняття і принципи превенції корупційних діянь в недержавній сфері. Навіть за умови, що запобіганню корупції у приватному секторі присвячений окремий розділ Закону, де визначені загальні засади запобігання корупції у діяльності юридичних осіб та правовий статус особи, відповідальної за виконання антикорупційної програми (далі – Уповноважений), охарактеризовано створення антикорупційних програм та вимоги до них, ці норми ще не стали базою для стандартних і реальних механізмів запобігання корупції у приватній сфері. Переважна більшість приватних структур обмежується формальними підходами у запобіганні корупції.

Законом «Про запобігання корупції» передбачені такі базові складові системи запобігання корупції у приватному секторі:

1) юридичні особи забезпечують розробку та реалізують антикорупційні заходи;

2) посадові особи або засновники юридичної особи забезпечують регулярну оцінку корупційних ризиків і здійснюють відповідні антикорупційні заходи;

3) юридичними особами може розроблятися антикорупційна програма (комплекс правил, стандартів і процедур щодо виявлення, протидії та запобігання корупції у діяльності юридичної особи);

4) співробітники юридичних осіб, де прийнята антикорупційна програма, зобов'язані дотримуватися встановлених стандартів доброчесності та антикорупційних обмежень;

5) антикорупційні програми юридичних осіб можуть включати: сферу застосування та коло осіб, на які поширюються її положення; вичерпний перелік та опис антикорупційних заходів, стандартів, процедур та порядок їх виконання; норми професійної етики працівників та багато інших питань;

6) керівник юридичної особи, де затверджена антикорупційна програма, визначає серед співробітників Уповноважену особу з антикорупційних питань, яка відповідає за реалізацію цієї програми.

2 березня 2017 р. НАЗК своїм рішенням затвердило Типову антикорупційну програму юридичної особи.

Проте, і до сьогодні в Україні не напрацьовано стійких антикорупційних комплаєнс-практик у приватному секторі. Експертне середовище сподівалося, що відповідні процедури наберуть більшої популярності у бізнес-середовищі. Нами проаналізовані всі антикорупційні практики провідних фармацевтичних компаній України і встановлено, що переважна більшість з них навіть не публікують відповідні документи у себе на веб-сайтах; лише частина представництв фармацевтичних компаній з іноземним корінням дотримується базових підходів.

Існує певний інтерес компаній до запровадження стандарту ISO 370012, що передбачає стандартизацію антикорупційних заходів у компаніях. Постійно проводяться міжнародні конференції та форуми, де обговорюється запровадження відповідних антикорупційних практик, але широкомасштабного руху у цьому напрямку досі не існує.

З 2014 р. за ініціативою Європейського банку реконструкції та розвитку в Україні запроваджено інститут бізнес-омбудсмена, основним завданням якого є сприяння боротьбі з корупцією та підвищення інвестиційної привабливості України, а також забезпечення більшої прозорості ведення бізнесу. Постановою КМ від 26 листопада 2014 р. №691 затверджено Положення про Раду бізнес-омбудсмена. Цей консультативно-дорадчий орган при Уряді в своїй діяльності керується

законодавством України, а також Меморандумом про взаєморозуміння щодо підтримання української антикорупційної ініціативи від 12 травня 2014 р.

Станом на початок вересня 2021 року до Ради бізнес-омбудсмена подано 9577 скарг. У зв'язку з ними проведено 332 розслідування і 6438 справ закрито, 2832 скарги відхилено, 65 знаходяться на попередньому розгляді. Найбільше скарг надходило в місті Києві (3611), Дніпропетровській області (808), Київській області (751), Харківській області (735), Одеській області (576).

Представниками декілька фракції у ВР ініційовано законопроект №3607 від 05.06.2020 «Про Установу бізнес-омбудсмена в Україні»[1]. Станом на початок вересня цей проект Закону знаходиться у профільному комітеті на розгляді.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Запобігання корупції у приватному секторі дуже повільно набуває популярності серед підприємств з державною часткою у капіталу, при цьому ще повільніше розповсюджується серед бізнес-середовища.

2. В Україні фактично функціонує інститут бізнес-омбудсмена, але відповідний закон тривалий час не приймається.

3. Дії щодо популяризації запровадження реальних антикорупційних практик у приватному секторі та їхні результати все ще далекі від бажаного стану справ. Відповідна сфера лише набирає обороти популярності, що обумовлюється загальним станом боротьби з корупцією у нашій державі. Кількість звернень до Ради бізнес-омбудсмена підтверджує ці висновки.

3. З метою належного запобігання корупції в приватній сфері мінімально необхідно:

1) прийняти Закон «Про Установу бізнес-омбудсмена в Україні» і забезпечити розвиток інституту бізнес-омбудсмена, залучаючи цей орган до вирішення поточних для представників бізнесу проблем, безпосередньо пов'язаних з корупцією;

2) сформувати «порядок денний» антикорупційного комплаєнсу для представників вітчизняного бізнесу та представництв іноземних компаній;

3) завершити реалізацію передбачених попередньою Державною програмою щодо реалізації державної антикорупційної політики в України (Антикорупційної стратегії) заходів в частині запобігання корупції в приватному секторі та сформувати новий порядок денний для Антикорупційної стратегії 2021-2025, аби процес зниження рівня корупцію став невідворотнім, а також задля розвитку цієї галузі запобігання корупції в країні у цілому.

[1] http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69055

Розділ 3.
КРИМІНАЛІЗАЦІЯ КОРУПЦІЇ І ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ

3.1. КРИМІНАЛІЗАЦІЯ КОРУПЦІЇ ВІДПОВІДНО ДО МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ *(М. Хавронюк)*

Надійна система запобігання корупції передбачає наявність законодавства, яке виключає саму можливість існування «корупційних схем», спеціальні правила антикорупційної поведінки, засоби контролю, моніторингу та інші засоби, за допомогою яких забезпечується дотримання зазначених правил, а також відповідальність за корупційні правопорушення і правопорушення, пов'язані з корупцією, та протидію їм за допомогою правоохоронної діяльності.

Міжнародно-правові стандарти визначають, які саме діяння мають бути передбачені як корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, які саме суб'єкти мають нести за них відповідальність, які покарання за них та інші кримінально-правові засоби мають бути встановлені, в яких випадках та за яких умов можуть виникати підстави для застосування кримінально-правового компромісу тощо; визначено також умови, за яких кримінально-правові засоби можуть бути вжиті до юридичних осіб.

Ефективність застосування до винних осіб кримінально-правових засобів значною мірою залежить від наявності спеціалізованих органів правопорядку, які наділені належними повноваженнями. Це також визначено міжнародно-правовими стандартами.

У 2015–2016 рр. створено кілька таких органів – Національне антикорупційне бюро України (НАБУ)[1] і Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) – на правах самостійного структурного підрозділу в структурі Генеральної прокуратури[2], а також Державне бюро розслідувань (ДБР)[3] і Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК)[4]. Їх наділено широкими повноваженнями, необхідними для протидії корупції. В перспективі мають бути створені ще й спеціальні підрозділи (відділи) кримінальної поліції, які будуть розслідувати корупційні правопорушення згідно із визначеною КПК підслідністю.

Наскільки ефективно здійснюється правоохоронна діяльність у сфері протидії корупції, неможливо виміряти і з'ясувати без детальних статистичних даних. Саме тому у ст. 20 Закону «Про запобігання корупції» передбачено, що в національній доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики мають відображатися статистичні дані про результати діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції з обов'язковим зазначенням двадцяти видів даних щодо кількості зареєстрованих кримінальних правопорушень, заведених кримінальних проваджень тощо, а також стану виконання міжнародно-правових зобов'язань у сфері запобігання і протидії корупції, впливу здійснюваних заходів на рівень корупції на основі статистичних даних та результатів соціологічних досліджень, відповідні висновки і рекомендації.

Лише на основі цих даних можна більш точно і впевнено говорити про успіхи та провали у справі протидії корупції.

---

[1] Указ Президента України «Про утворення Національного антикорупційного бюро України» №217/2015 від 16 квітня 2015 р.

[2] Наказ Генерального прокурора України від 22 вересня 2015 р.

[3] Постанова КМ «Про утворення Державного бюро розслідувань» №127 від 29 лютого 2016 р.

[4] Постанова КМ «Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції» №118 від 18 березня 2015 р.

Включення до кримінального закону злочинів, передбачених Конвенцією ООН проти корупції, Кримінальною конвенцією про боротьбу з корупцією

Станом на 1 січня 2021 р. КК передбачає відповідальність за такі кримінальні правопорушення, визначені у міжнародних антикорупційних актах (див. Табл. 7):

- Конвенція ООН проти корупції (Конвенція ООН-1);
- Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності (Конвенція ООН-2);
- Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією (Конвенція РЄ-1);
- Додатковий протокол до Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією (Протокол);
- Конвенція Ради Європи про боротьбу з маніпуляцією результатами спортивних змагань (Конвенція РЄ-2).

Таблиця 7. Стан імплементації у КК положень антикорупційних конвенцій щодо встановлення кримінальної відповідальності

Статті КК	Відповідні їм статті конвенцій
Стаття 210. Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням	Стаття 17 Конвенції ООН-1
Стаття 191. Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем Крім того, привласнення або заволодіння шляхом зловживання службовим становищем щодо: - вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин, радіоактивних матеріалів (ст. 262) - наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів (ст. 308) - прекурсорів (ст. 312) - обладнання, призначеного для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин чи їх аналогів (ст. 313) - документів, штампів, печаток (ст. 357) - військового майна (ст. 410)	Ст. 17 Конвенції ООН-1 Ст. 22 (у приватному секторі – ф.)[1] Конвенції ООН-1
Стаття 354. Підкуп працівника підприємства, установи чи організації	Стаття 21 Конвенції ООН-1 Статті 9, 19 Конвенції РЄ-1
Стаття 160. Підкуп виборця, учасника референдуму, члена виборчої комісії або комісії з референдуму	Стаття 15 Конвенції ООН-1
Стаття 364. Зловживання владою або службовим становищем	Стаття 19 (ф.) Конвенції ООН-1
Стаття 364-1. Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права	–
Стаття 365-2. Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги	–
Стаття 366-2. Декларування недостовірної інформації	–
Стаття 366-3. Неподання суб'єктом декларування декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування	–
Стаття 368. Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою	Статті 15, 16 Конвенції ООН-1 Ст. 8 (щодо окремих категорій посадовців – ф.) Конвенції ООН-2 Статті 3–6, 9–11, 19 Конвенції РЄ-1 Статті 4, 5, 6 Протоколу

[1] Позначка (ф.) означає, що відповідно до конвенції визнання того чи іншого діяння є факультативним: на відміну від інших випадків, коли конвенції містять імператив «Державаучасниця вживає законодавчих заходів для визнання злочином...», в цих випадках застосовується словосполучення «Державаучасниця розглядає можливість вжиття...».

Статті КК	Відповідні їм статті конвенцій
Стаття 368-3. Підкуп службової особи юридичної особи приватного права	Стаття 21 (ф.) Конвенції ООН-1 Статті 7, 8, 19 Конвенції РЄ-1
Стаття 368-4. Підкуп особи, яка надає публічні послуги	Стаття 21 (ф.) Конвенції ООН-1 Статті 2, 3 Протоколу
Стаття 368-5. Незаконне збагачення	Стаття 20 (ф.) Конвенції ООН-1
Стаття 369. Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі	Статті 15, 16 Конвенції ООН-1 Ст. 8 (щодо окремих категорій посадовців – ф.) Конвенції ООН-2 Статті 2, 4–6, 9–11, 19 Конвенції РЄ-1 Статті 4, 5, 6 Протоколу
Стаття 369-2. Зловживання впливом	Стаття 18 (ф.) Конвенції ООН-1 Ст. 8 Конвенції ООН-2 Статті 12, 19 Конвенції РЄ-1
Стаття 369-3. Протиправний вплив на результати офіційних спортивних змагань	Стаття 15 Конвенції РЄ-2
Стаття 209. Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом	Стаття 23 Конвенції ООН-1 Статті 13, 19 Конвенції РЄ-1 Стаття 16 Конвенції РЄ-2
Стаття 306. Використання коштів, здобутих від незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів, прекурсорів, отруйних чи сильнодіючих речовин або отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів	
Стаття 388. Незаконні дії щодо майна, на яке накладено арешт, заставленого майна або майна, яке описано чи підлягає конфіскації (зокрема, приховування майна, на яке накладено арешт або яке підлягає конфіскації за рішенням суду, що набрало законної сили, або інші незаконні дії з майном, на яке накладено арешт, із заставленим майном або майном, яке описано, чи порушення обмеження (обтяження) права користуватися таким майном, здійснене особою, якій це майно ввірено, здійснення представником банку або іншої фінансової установи банківських операцій з коштами, на які накладено арешт)	Стаття 24 (ф.) Конвенції ООН-1
Стаття 343. Втручання в діяльність працівника правоохоронного органу, працівника державної виконавчої служби	Стаття 25 Конвенції ООН-1
Стаття 345. Погроза або насильство щодо працівника правоохоронного органу	
Стаття 347. Умисне знищення або пошкодження майна працівника правоохоронного органу	
Стаття 348. Посягання на життя працівника правоохоронного органу	
Стаття 377. Погроза або насильство щодо судді, народного засідателя чи присяжного	
Стаття 378. Умисне знищення або пошкодження майна судді, народного засідателя чи присяжного	
Стаття 379. Посягання на життя судді, народного засідателя чи присяжного у зв'язку з їх діяльністю, пов'язаною із здійсненням правосуддя	
Стаття 373. Примушування давати показання	
Стаття 386. Перешкоджання з'явленню свідка, потерпілого, експерта, примушування їх до відмови від давання показань чи висновку	

Статті КК	Відповідні їм статті конвенцій
Стаття 14. Готування до кримінального правопорушення	Стаття 27 Конвенції ООН-1 Статті 15, 19 Конвенції РЄ-1 Стаття 17 Конвенції РЄ-2
Стаття 15. Замах на кримінальне правопорушення	
Стаття 29. Кримінальна відповідальність співучасників	
Статті 96-3–96-11. Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб	Стаття 26 Конвенції ООН Стаття 10 Конвенції ООН-2 Стаття 18 Конвенції РЄ-1 Стаття 18 Конвенції РЄ-2
Стаття 49. Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку із закінченням строків давності	Стаття 29 Конвенції ООН-1

1. Із Табл. 7 випливає, що до КК включено всі кримінальні правопорушення, передбачені антикорупційними конвенціями, і навіть ті, які прямо ними не передбачені – зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права (ст. 364-1) і зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 365-2).

Статтею 172 КК передбачено також відповідальність за незаконне звільнення працівника з роботи у зв'язку з повідомленням ним як викривачем про вчинення іншою особою корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції».

2. Український законодавець визначив такий перелік корупційних кримінальних правопорушень (примітка до ст. 45 КК): «Корупційними кримінальними правопорушеннями відповідно до цього Кодексу вважаються кримінальні правопорушення, передбачені статтями 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також кримінальні правопорушення, передбачені статтями 210, 354, 364, 364-1, 365-2, 368-369-2 цього Кодексу. Кримінальними правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, відповідно до цього Кодексу вважаються кримінальні правопорушення, передбачені статтями 366-2, 366-3 цього Кодексу».

Вада цього переліку полягає у його певній суперечності поняттям корупції і корупційного правопорушення, як вони визначені у ст. 1 Закону «Про запобігання корупції».

Таблиця 8. Діяння, які можуть бути визнані корупційними правопорушеннями

	Об'єктивна сторона діяння	Суб'єктивна сторона діяння	Суб'єкт
1	Використання наданих особі службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей	Прямий умисел, мета – одержати неправомірну вигоду	Особа, зазначена у ст. 3 Закону «Про запобігання корупції»
2	Прийняття неправомірної вигоди чи прийняття обіцянки/ пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб	Прямий умисел	Особа, зазначена у ст. 3 Закону «Про запобігання корупції»
3	Обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ст. 3 Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам	Прямий умисел, мета – схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із цим можливостей	Будь-яка осудна особа, яка досягла 16-річного віку

Як випливає зі ст. 1 Закону «Про запобігання корупції», **невід'ємними ознаками корупції** є, *з одного боку*: використання службових повноважень та відповідних можливостей як форма діяння; неправомірна вигода як його предмет, засіб або мета,– *а з іншого*: обіцянка/пропозиція чи надання

неправомірної вигоди як форма діяння; використання службових повноважень та відповідних можливостей як його мета.

Отже, виходячи з поняття корупційного правопорушення (ст. 1 Закону «Про запобігання корупції»):

1) з одного боку, *треба визначити корупційними*, крім діянь, передбачених статтями 364, 3641, 3652, 368, 3683, 3684, 369, 3692 і 3693 КК, і діяння, передбачені багатьма іншими статтями КК, де службова особа є спеціальним суб'єктом простого чи кваліфікованого складу (близько 100 статей), – якщо їх вчинено з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи третіх осіб. Той факт, що ці діяння не визнані корупційними кримінальними правопорушеннями, означає, що їх вчинення не потягне за собою для винних осіб спеціальних правових наслідків. У цьому зв'язку слід нагадати, що у разі вчинення корупційних кримінальних правопорушень настають такі **спеціальні правові наслідки,** зокрема:

- відповідні особи не можуть бути звільнені від кримінальної відповідальності або від покарання тощо (див. статті 45, 46, 47 і 48, ч. 1 ст. 69, ч. 4 ст. 74, ч. 1 ст. 75, ч. 1 ст. 79, п. 1 і 2 ч. 3 ст. 81, п. 1 і 2 ч. 4 ст. 82, ч. 4 ст. 86, ч. 3 ст. 87, ст. 89 і ст. 91 КК);

- уповноважена службова особа має право без ухвали слідчого судді, суду затримати особу, підозрювану у вчиненні тяжкого або особливо тяжкого корупційного злочину, віднесеного законом до підслідності НАБУ, за який передбачене покарання у виді позбавлення волі, якщо є обґрунтовані підстави вважати, що можлива втеча з метою ухилення від кримінальної відповідальності (п. 3 ч. 1 ст. 208 КПК);

- відомості про цих осіб вносяться до ЄДРОКП і оприлюднюються (ст. 59 Закону «Про запобігання корупції»);

- ці особи не можуть бути призначені на певні посади; вони відсторонюються від виконання службових повноважень (статті 61, 64, 65-1 Закону «Про запобігання корупції», ч. 6 ст. 72 Закону «Про державну службу») або їхні повноваження вважаються достроково припиненими з дня набрання законної сили рішенням суду про притягнення до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (п. 3-1 ч. 1 ст. 79 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Відповідну особу не можна призначити членом ВККС (ч. 7 ст. 94 Закону «Про судоустрій і статус суддів»);

- майно (грошові кошти або інше майно, а також доходи від них) засудженого за корупційне кримінальне правопорушення, легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, його пов'язаної особи конфіскується, якщо в суді не підтверджено законність підстав набуття прав на таке майно (п. 6-1 ч. 9 ст. 100 КПК); майно, одержане внаслідок вчинення корупційного правопорушення, підлягає спеціальній конфіскації (статті 961–962 КК);

- щодо юридичних осіб застосовуються заходи, передбачені статтями 963–9611 КК;

- невжиття передбачених законом заходів посадовою чи службовою особою органу державної влади, посадовою особою місцевого самоврядування, юридичної особи, їх структурних підрозділів в разі виявлення корупційного правопорушення тягне за собою накладення відповідальності, передбаченої ст. 1729 КУпАП;

- особа підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності, якщо суд не позбавив її права обіймати певні посади, пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або прирівняні до них (ч. 2 ст. 65-1 Закону «Про запобігання корупції»);

- той факт, що суддю визнано судом винним у вчиненні корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, може бути визнаний істотним дисциплінарним проступком або грубим нехтуванням обов'язками судді, що є несумісним зі статусом судді або виявляє його невідповідність займаній посаді (ч. 9 ст. 109 Закону «Про судоустрій і статус суддів»);

- звільнення з роботи у зв'язку із притягненням до відповідальності за умисне кримінальне правопорушення, вчинене з використанням свого посадового становища, у т.ч. корупційне, тягне за собою втрату права на спеціальну пенсію: прокурорів (ч. 12 ст. 86 Закону «Про прокуратуру»); військовослужбовців і деяких інших осіб та членів їх сімей (ч. 2 ст. 5 Закону «Про пенсійне

забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб»); працівників дипломатичної служби (ч. 5 ст. 40 Закону «Про дипломатичну службу»). У цих випадках пенсія призначається на загальних підставах, установлених Законом «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»[1].

Очевидно, що в законах України усі ці наслідки слід уніфікувати з метою забезпечення принципу рівності перед законом;

2) *з іншого боку, виключити з переліку корупційних*, діяння, передбачені статтями 320 і 210 КК.

Так, у ст. 320 визначене діяння, ставлення до наслідків якого є виключно необережним, тобто у цілому діяння є необережним (корупційне ж діяння не може бути необережним). Йдеться про порушення певних правил (правил посіву або вирощування снотворного маку чи конопель, правил обігу наркотичних засобів тощо), що не є корупційним діянням, навіть якщо це призвело до заволодіння іншою особою наркотичними засобами шляхом зловживання своїм службовим становищем. Адже наслідки у вигляді такого заволодіння не охоплюються умислом особи, винної в порушенні відповідних правил, вона не є співучасником зазначеного заволодіння.

Що ж до ст. 210, то в ній передбачена відповідальність за використання службовою особою свого службового становища (поєднане із вчиненням нецільового використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету без установлених бюджетних призначень тощо), але неправомірна вигода (яка є обов'язковою ознакою будь-якого корупційного кримінального правопорушення) тут не згадана ні як предмет, ні як засіб, ні як мета вчинення злочину.

Отже, кримінальні правопорушення, передбачені статтями 320 і 210 КК, наразі не є корупційними, а тому згадку про ці статті з примітки до ст. 45 КК слід виключити. У разі вчинення цих кримінальних правопорушень не повинні наставати зазначені вище спеціальні правові наслідки.

Якщо ж абзац перший ч. 2 ст. 210 КК доповнити словами «або з метою одержання неправомірної вигоди», то тоді таке діяння стало би корупційним. Крім диференціації кримінальної відповідальності це покращило б узгодження ст. 210 КК зі ст. 17 Конвенції ООН-1, в якій йдеться, зокрема, про інше нецільове використання державною посадовою особою майна, коштів тощо, що знаходяться у віданні цієї державної посадової особи на підставі її службового становища *з метою одержання вигоди для самої себе або іншої фізичної чи юридичної особи*.

3. Сфера застосування ст. 210 КК (а також і ст. 211 КК) має бути поширена на зловживання не лише з коштами державного бюджету, а і з коштами:

- фондів державного загальнообов'язкового соціального та пенсійного страхування. Адже вони, хоч і не включені до бюджету, використовуються для виконання функцій держави – надання соціальних послуг та матеріального забезпечення непрацездатної частини населення чи у зв'язку з настанням певних подій, тобто за своїм соціальним призначенням і порядком використання не відрізняються від бюджетних коштів;
- місцевих бюджетів. У такий спосіб буде усунуто неузгодженість між кримінальним і регулятивним законодавством, яка створює передумови для аналогічних зловживань із коштами місцевих бюджетів.

4. Вказівка на суб'єкта кримінального правопорушення в ч. 1 ст. 210 КК є редакційно невдалою, оскільки міститься після позначення першої форми об'єктивної сторони злочину «Нецільове використання бюджетних коштів службовою особою…». При буквальному тлумаченні можна зробити висновок, ніби спеціальний суб'єкт притаманний не всім формам кримінального правопорушення, передбаченого ст. 210 КК, а лише першій із них.

Тому абзац перший ч. 1 ст. 210 треба почати зі слів «Вчинені службовою особою нецільове використання бюджетних коштів...».

5. Законодавець проігнорував вимоги ст. 14 Конвенції РЄ-1 («Фінансові злочини»), згідно з якими

---

[1] Див. також нижче підрозділ «Відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією».

він повинен був встановити у національному законодавстві кримінальну та/або адміністративну відповідальність за умисні дії чи бездіяльність, вчинені з метою вчинення, приховування чи маскування корупційних кримінальних правопорушень і які полягають у:

a) виписуванні чи використанні рахунку або будь-якого іншого облікового документа чи запису, що містить недостовірну чи неповну інформацію;

b) незаконному не оформленні запису про сплату.

Як випливає з вимог Конвенції[1], вчинення фінансових злочинів може бути тільки умисним, а склад злочину може набувати двох форм:

перша співвідноситься з прямо вираженою дією – виписуванням або використанням рахунків або інших видів облікових документів або записів, що містять недостовірну або неповну інформацію. Така шахрайська поведінка явно спрямована на введення в оману якоїсь особи (наприклад, аудитора) щодо автентичності і вірогідності інформації, що там міститься, з метою приховання корупційного правопорушення;

друга пов'язана з відмовою від дії – невнесенням запису про платіж у поєднанні з такою конкретною ознакою діяння, як «незаконність». Остання вказує, що відмова від дії має бути караною тільки якщо відповідні особи (наприклад, бухгалтер компанії) зобов'язані за законом вести запис платежів.

У цьому ж контексті ч. 3 ст. 12 Конвенції ООН-1 згадує про умисні діяння, які полягають у:

a) створенні неофіційної звітності;

b) проведенні не облікованих або неправильно зареєстрованих операцій;

c) веденні обліку неіснуючих витрат;

d) відображенні зобов'язань, об'єкт яких неправильно ідентифікований;

e) використанні підроблених документів та

f) знищенні бухгалтерської документації раніше строків, передбачених законодавством.

Дійсно, корпорації та підприємства нерідко використовують фальсифіковані книги бухгалтерського обліку для приховування виплат хабарів і використання неврахованих таємних фондів для підкупу. Тому конвенції також вимагають встановити адміністративні або кримінальні санкції за дії щодо ведення підроблених рахунків: ведення неофіційної звітності, проведення неврахованих або неправильно відображених операцій; відображення неіснуючих витрат; облік зобов'язань, об'єкт яких неправильно визначено; використання підроблених документів, а також умисне знищення бухгалтерської документації[2].

У КК прямо передбачено відповідальність лише за використання підроблених документів (ст. 358). Що ж стосується інших перелічених діянь, то прямо відповідальність за них так і не встановлена. В окремих випадках виписування облікового документа чи запису, що містить недостовірну або неповну інформацію, створення неофіційної звітності та інші перелічені вище діяння можуть бути підставою для кримінальної відповідальності за статтями КК, що передбачають її за різноманітні обманні дії під час фінансових операцій, зокрема:

- підроблення документів (ст. 358);

- складання, видача службовою особою завідомо неправдивих офіційних документів, підроблення офіційних документів (ст. 366);

- внесення змін до документів чи реєстрів бухгалтерського обліку або внесення у звітність фінансової установи завідомо неповних або недостовірних відомостей про угоди, зобов'язання, майно установи чи про фінансовий стан установи, або підтвердження такої інформації, надання такої інформації Національному банку, опублікування чи розкриття такої інформації в порядку, визначеному законодавством, – з метою приховування ознак банкрутства чи стійкої фінансової неспроможності або підстав для обов'язкового відкликання (анулювання) у фінансової установи ліцензії або визнання її неплатоспроможною (ст. 2202);

---

[1] Пояснювальна записка до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (п. 73). http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=f3a149f998ca5d901366def8f6e8349?art_id=49138&cat_id=46352

[2] КОРРУПЦИЯ: ГЛОССАРИЙ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ В ОБЛАСТИ УГОЛОВНОГО ПРАВА. OECD, 2007. С. 115. https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/41194582.pdf

- надання завідомо неправдивої інформації ОДВ чи ОМС, банкам або іншим кредиторам з метою одержання субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг щодо податків (ст. 222);

- внесення уповноваженою особою в документи, які подаються для реєстрації випуску цінних паперів, завідомо неправдивих відомостей (ст. 223-1);

- подання завідомо недостовірних або підроблених доказів, завідомо неправдивий звіт оцінювача про оцінку майна (ст. 384).

Відповідальність за деякі із зазначених конвенційних діянь передбачена у КУпАП, зокрема за: відсутність бухгалтерського обліку або ведення його з порушенням установленого порядку (ч. 3 ст. 166-6); не оприлюднення або порушення порядку оприлюднення інформації щодо закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти відповідно до вимог законодавства, неподання в установленому порядку звіту про результати здійснення процедури закупівлі товарів, робіт і послуг, відображення недостовірних відомостей у звіті про результати здійснення зазначеної процедури (ст. 16414). Але ці положення КУпАП є громіздкими і недостатньо упорядкованими.

Як зазначено вище, ст. 14 Конвенції РЄ-1 дозволяє зробити вибір між санкціями кримінальними й адміністративними. Крім того, вона не вимагає, щоб були встановлені особливі склади бухгалтерських правопорушень, пов'язаних з корупцією, тому що в цій царині цілком достатньо загальних бухгалтерських правопорушень, і не вимагає вирішувати це питання в межах певної галузі права (податкового, адміністративного або кримінального)[1].

Отже, згадані вище конвенційні вимоги виконано хоча й дещо неточно, але майже повно.

6. Україною враховано Рекомендації ПАРЄ 1516 (2001) «Європейські стандарти у сфері фінансування політичних партій» («У випадку порушення законодавства політичні партії мають піддаватися зрозумілим санкціям.... Коли встановлена індивідуальна відповідальність, санкції мають передбачати анулювання мандату або тимчасове позбавлення права займати певну посаду»), а також рекомендації, надані в Оціночному звіті GRECO «Прозорість фінансування партій», 3-й раунд оцінювання (2011): «... щоб (і) всі порушення... правил фінансування політичних партій та виборчих кампаній були чітко визначеними і каралися ефективними, пропорційними та запобіжними санкціями; (іі) представники партій і кандидати несли персональну відповідальність за порушення правил фінансування партій та виборчих кампаній; та (ііі) строки давності за цими правопорушеннями були б достатньо довгими, аби дозволити компетентним органам ефективно наглядати за фінансуванням політичних партій».

З метою **запобігання політичної корупції** у статтях 159-1 і 160 КК передбачена кримінальна відповідальність за такі діяння:

- подання завідомо недостовірних відомостей у звіті партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру або у фінансовому звіті про надходження та використання коштів виборчого фонду партії, місцевої організації партії, кандидата на виборах;

- умисне здійснення внеску на підтримку політичної партії особою, яка не має на те права, або від імені юридичної особи, яка не має на те права, умисне здійснення внеску на користь політичної партії фізичною особою або від імені юридичної особи у великому розмірі, умисне надання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму фізичною особою або від імені юридичної особи у великому розмірі чи особою, яка не має на те права, або від імені юридичної особи, яка не має на те права, або умисне отримання внеску на користь партії від особи, яка не має права здійснювати такий внесок, або у великому розмірі, умисне отримання у великому розмірі фінансової (матеріальної) підтримки у здійсненні передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму, умисне отримання такої фінансової (матеріальної) підтримки від особи, яка не має права надавати таку фінансову (матеріальну) підтримку;

- прийняття пропозиції, обіцянки або одержання виборцем, учасником референдуму, членом

---

[1] Пояснювальна записка до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (пункти 72, 74). http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=f3a149f998ca5d901366def8f6e8349?art_id=49138&cat_id=46352

виборчої комісії або комісії з референдуму, офіційним спостерігачем для себе чи третьої особи неправомірної вигоди за вчинення або невчинення будь-яких дій, пов'язаних з безпосередньою реалізацією ним своїх виборчих прав, прав на участь у референдумі;

- пропозиція, обіцянка або надання виборцю чи учаснику референдуму, кандидату, члену виборчої комісії або комісії з референдуму неправомірної вигоди за вчинення або невчинення будь-яких дій, пов'язаних з безпосередньою реалізацією ним свого виборчого права, права на участь у референдумі;

- надання виборцям, учасникам референдуму, юридичним особам неправомірної вигоди, що супроводжується передвиборною агітацією або агітацією з референдуму, згадуванням імені кандидата, назви політичної партії, яка висунула кандидата на відповідних виборах, або використанням зображення кандидата, символіки політичної партії, яка висунула кандидата на відповідних виборах.

7. Згідно із Законом від 4 грудня 2020 р. та змінами, внесеними Законом від 29 червня 2021 р., КК доповнено статтями:

- 366-2 – умисне внесення суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей до декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбаченої Законом «Про запобігання корупції», якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму понад 500 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, і

- 366-3 – умисне неподання суб'єктом декларування декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбаченої Законом України «Про запобігання корупції».

Першою з цих статей встановлено кримінальну відповідальність за подання у декларації завідомо недостовірних відомостей стосовно майна чи іншого об'єкта декларування, що має вартість, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму понад 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб.

Водночас в КУпАП міститься стаття 172-6, якою передбачена відповідальність таких же суб'єктів за:

- несвоєчасне подання без поважних причин зазначеної декларації;

- подання у зазначеній декларації завідомо недостовірних відомостей щодо об'єкта декларування, що має вартість, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму від 100 до 500 прожиткових мінімумів для працездатних осіб.

Щодо деяких осіб (наприклад, суддів) подання завідомо недостовірних (неправдивих) відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, щодо майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму до 100 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, може бути підставою для дисциплінарної відповідальності (п. 10 ч. 1 ст. 106 Закону «Про судоустрій і статус суддів»).

Конвенціями не передбачено обов'язку України встановити кримінальну чи адміністративну відповідальність ні за декларування недостовірної інформації, ні за неподання декларації, ні за її несвоєчасне подання. У ч. 5 ст. 8 Конвенції ООН-1 лише зазначено, що кожна Держава-учасниця прагне, у належних випадках і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, запроваджувати заходи і системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, *inter alia*, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб.

Проте, встановлення вказаної відповідальності не суперечить Конвенції і є додатковим заходом забезпечення дієвості запровадженої системи декларування.

Крім того, згідно із Законом від 29 червня 2021 р. вжито заходів для того, щоби кримінальна відповідальність за ці діяння була реальною. Цим законом внесені зміни до ст. 45 КК, якими передбачено, що кримінальні правопорушення, визначені у статтях 366-2 і 366-3, є кримінальними

правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, при цьому згідно зі статтями 45, 47, 48 КК (у зв'язку з, відповідно, дійовим каяттям, передачею на поруки та зміною обстановки) не може бути звільнена особа, яка вчинила корупційне кримінальне правопорушення або кримінальне правопорушення, пов'язане з корупцією. Цим вирішена проблема, що існувала протягом принаймні семи останніх років, коли суди змушені були звільняти від кримінальної відповідальності осіб, які вчинили зазначені кримінальні правопорушення, незалежно від розміру «брехні», але зізнались у вчиненому і пообіцяли суду в подальшому не вчиняти подібних діянь.

8. У ст. 370 КК передбачена кримінальна відповідальність за провокацію підкупу.

У цьому зв'язку важливо розрізняти між собою поняття «***провокація***» і «***контрольоване вчинення***» (до речі, вони стосуються не лише корупції, а й правопорушень, пов'язаних з наркотиками, сутенерством тощо).

Екс-Голова GRECO Драго Кос в своєму експертному висновку до проекту Закону «Про Національне бюро антикорупційних розслідувань України» (законопроект №5031, зареєстрований у ВР 29 липня 2009 р.) від 27 серпня 2009 р. зазначив: «Протидія корупції неможлива, якщо відповідні органи не мають юридично чітких та зрозумілих повноважень». Він нагадав, що метод контрольованого вчинення є відомим в інших юридичних системах як «фіктивне» або «симульоване» хабарництво і дає чудові результати в протидії корупції, а також розглядається як доказ справжньої волі боротися проти корупції.

ЄСПЛ, з огляду на використання цього методу в багатьох країнах, підтвердив, що він не є порушенням ЄКПЛ, якщо виконуються такі умови:

- метод має бути передбачений в законі;
- він має бути відмежований від провокації (яка заборонена);
- повинні існувати запобіжники, у т.ч. у вигляді судового контролю тощо (див., серед інших, рішення у справах Міліньєне проти Литви [Miliniene v. Lithuania], Раманаускас проти Литви [Ramanauskas v. Lithuania], Волохи проти України [Volokhy v. Ukraine])». У рішенні ЄСПЛ у справі «Тейксейра де Кастро проти Португалії» від 9 червня 1998 р. з цього приводу вказано: «Потрібно... розмежовувати справи, у яких негласні агенти провокують виникнення злочинного наміру, якого до того не було, від тих, де підозрюваний вже мав намір вчинити злочин. У цій справі поліцейські лише виявили вже існуючий злочинний намір, надавши можливість Тейксейра де Кастро реалізувати його»;
- повинна існувати спрямованість на запобігання (попередження) злочинної діяльності, що, без сумніву, є необхідним в демократичному суспільстві (справа «*Міліньєне проти Литви*» від 5 лютого 2008 р.);
- слідство в цілому має проводитися в пасивній манері, тобто слід виключити повторні пропозиції, наполегливі нагадування тощо (згадана вище справа «*Раманаускас проти Литви*»). Тим більше не можна діяти шляхом умовляння, погроз, примусу чи іншим подібним чином.

У цілому законодавство України (ст. 43 КК, статті 246, 271 і 272 КПК) відповідає цим п'яти умовам.

Чинна ст. 370 КК не забороняє «контрольованого вчинення»; вона забороняє виключно «підбурення» на певні діяння іншої (підконтрольної) особи, «щоб потім викрити» цю особу.

Не можна вважати провокацією підкупу виявлення службовою особою вже існуючого в особи наміру надати чи прийняти тощо неправомірну вигоду і створення нею можливостей для реалізації такого наміру, якщо відсутні ознаки схилення до таких дій шляхом умовляння, погроз, примусу чи іншим чином з метою наступного викриття.

Нарешті, у ч. 1 ст. 23 Конвенції РЄ-1 передбачено: «Кожна Сторона вживатиме таких законодавчих та інших заходів,– включаючи заходи, що дозволяють застосування спеціальних слідчих методів із дотриманням національного законодавства,– які можуть бути необхідними для забезпечення їй можливості сприяти збиранню доказів у зв'язку зі злочинами, визначеними у статтях 2–14 цієї Конвенції, та ідентифікувати, вистежувати, заморожувати і заарештовувати засоби та доходи, отримані від корупції, чи власність, вартість якої відповідає таким доходам, до

яких можуть застосовуватися заходи, передбачені у пункті 3 статті 19 цієї Конвенції» (йдеться про конфіскацію чи в інший спосіб вилучення засобів вчинення злочинів і доходів, отриманих від них, чи власності, вартість якої відповідає таким доходам). У пояснювальному звіті Конвенції вказується: спеціальні слідчі методи можуть включати використання таємних агентів, прослуховування телефонних розмов тощо.

Засоби кримінальної відповідальності не повинні застосовуватися у випадках вчинення особою будь-якого кримінального правопорушення проти інтересів держави внаслідок провокації з боку службової особи органу правопорядку. Водночас потрібно доповнити статтю 370 КК приміткою такого змісту:

«Примітка. Не вважаються провокацією підкупу:

1) виявлення службовою особою спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції вже існуючого в особи наміру надати чи одержати неправомірну вигоду і створення можливостей для реалізації нею такого наміру, якщо відсутні ознаки схилення до таких дій з метою наступного викриття особи у вчиненні корупційного кримінального правопорушення;

2) проведення в порядку, передбаченому законом, перевірки на доброчесність особи – суб'єкта відповідальності за корупційні кримінальні правопорушення».

Відповідність елементів складів злочинів міжнародним стандартам (об'єктивна сторона, суб'єктивна сторона, суб'єкт)

Що стосується відповідності міжнародним стандартам елементів складів кримінальних правопорушень, наведених вище в Табл. 8, то протягом останніх років, в результаті багаторазового внесення змін до КК, їх у цілому вдалося привести у таку відповідність, зокрема стосовно об'єктивної сторони, суб'єктивної сторони і суб'єкта.

Проте, певна невідповідність залишається, причому **в багатьох випадках**.

Криміналізація викрадення і неправомірного привласнення майна

1. У ст. 191 КК не повною мірою враховано вимоги ст. 17 Конвенції ООН-1. Згідно з цією статтею, Україна має визнати кримінальними правопорушеннями, зокрема, умисно вчинені:

1) викрадення (в іншому перекладі – розкрадання) і

2) неправомірне привласнення державною посадовою особою,–

будь-якого майна, державних або приватних коштів, або цінних паперів, чи будь-якого цінного предмета, що знаходиться у віданні цієї державної посадової особи на підставі її службового становища, з метою одержання вигоди для самої себе або іншої фізичної чи юридичної особи.

Проте, у КК України передбачено відповідальність за привласнення, розтрату і заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем (ч. 2 ст. 191). Але, крім того, відомі і такі форми відповідних кримінальних правопорушень щодо тих або інших предметів (зброї, наркотичних засобів тощо):

- *викрадення, привласнення, вимагання, заволодіння шляхом шахрайства, вчинені шляхом зловживання* службової особи своїм службовим становищем (ч. 2 ст. 262, ч. 2 ст. 308);

- викрадення, привласнення, вимагання, *заволодіння шляхом шахрайства з метою подальшого збуту, вчинені шляхом зловживання* службової особи своїм службовим становищем (ч. 2 ст. 312);

- заволодіння шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем (ч. 2 ст. 313);

- заволодіння шляхом зловживання особи своїм службовим становищем (ч. 1 ст. 357);

- викрадення, привласнення, вимагання, заволодіння шляхом шахрайства, вчинені військовою службовою особою *із зловживанням службовим становищем* (ч. 2 ст. 410).

При цьому поняття «привласнення», «розтрата», «заволодіння шляхом зловживання службовим становищем», «шахрайство, вчинене шляхом зловживання службовим становищем», «викрадення», «викрадення із зловживанням службовим становищем» та інші не уніфіковані, є суперечливими та незрозумілими, а зміст цих понять у КК не визначений. Відповідно, суперечливою є і судова практика щодо застосування відповідних положень КК.

2. Стаття 191 КК прямо не говорить про можливість заволодіння майном на користь третьої особи, як це передбачено у ст. 17 Конвенції ООН-1 («для самої себе або іншої фізичної чи юридичної особи»). Проте, суди традиційно тлумачать ст. 191 КК так, що передбачене нею кримінальне правопорушення вчиняється з корисливим мотивом, що полягає у прагненні одержати неправомірну вигоду для себе чи для третьої особи.

3. Вади законодавчої конструкції ст. 410 КК, а саме використання на початку речення у ч. 2 цієї статті слів «Ті самі дії, вчинені військовою службовою особою із зловживанням службовим становищем...» спричинили побудову незрозумілого складу кримінального правопорушення, відповідно до якого зазначена службова особа несе відповідальність не за заволодіння військовим майном шляхом зловживання своїм службовим становищем, а – нонсенс – за:

- викрадення військового майна із зловживанням службовим становищем. При цьому поняття «викрадення майна» КК не містить, а в наукових працях під викраденням розуміють, як правило, крадіжку та грабіж (але що таке «грабіж із зловживанням службовим становищем»?!);
- привласнення військового майна із зловживанням службовим становищем;
- вимагання військового майна із зловживанням службовим становищем;
- заволодіння ним шляхом шахрайства із зловживанням службовим становищем.

Відповідальність за розтрату військового майна у ст. 410 КК не передбачена. Отже, у випадках вчинення військовою службовою особою розтрати військового майна кваліфікувати це діяння слід за ст. 191 КК.

Крім того, із ч. 2 ст. 410 випливає, що за вчинення кримінального правопорушення повторно або за попередньою змовою групою осіб, або у разі заподіяння кримінальним правопорушенням істотної шкоди відповідальність несе тільки військова службова особа, але не інші суб'єкти.

Нарешті, у ст. 410 КК не враховано, що істотна шкода, відповідно до ст. 11 КК, є обов'язковою, сутнісною ознакою будь-якого кримінального правопорушення. Відтак, діяння, передбачене ч. 1 ст. 410, взагалі не може бути визнане кримінальним правопорушенням, оскільки воно – за конструкцією складу – не спричиняє істотної шкоди. Крім того, розмір «істотної шкоди» у ст. 410 КК не визначено.

Все зазначене свідчить, що жодної необхідності в існуванні ст. 410 КК немає. У разі її виключення із КК за передбачені нею діяння, вчинені військовослужбовцями, відповідальність наставатиме за статтями 185–191 та іншими відповідними статтями КК.

Криміналізація зловживання службовим становищем

1. Стаття 364 КК передбачає відповідальність за зловживання владою або службовим становищем, ознаками об'єктивної сторони якого є діяння у формі «використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби» і наслідки (у ч. 1 ст. 364 – у виді «завдання істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб», а в ч. 2 ст. 364 – «тяжкі наслідки»), а ознаками суб'єктивної сторони – умисел і мета «одержання будь-якої неправомірної вигоди для самої себе чи іншої фізичної або юридичної особи».

Проте, змінами, внесеними до примітки до ст. 364 КК згідно із Законом №1261-VII від 13 травня 2014 р. її пункти 3 і 4 викладено в такій редакції:

«*3. Істотною шкодою у статтях 364, 364-1 365, 365-2, 367 вважається така шкода, яка в сто і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.*

4. Тяжкими наслідками у статтях 364–367 вважаються такі наслідки, які у двісті п'ятдесят і більше разів перевищують неоподатковуваний мінімум доходів громадян».

[До прийняття Закону від 13 травня 2014 р. після цифри «367» пункти 3 і 4 примітки до ст. 364 КК містили слова «якщо вона полягає («якщо вони полягають») у завданні матеріальних збитків»].

Отже, з примітки до ст. 364 випливає, що зловживання владою або службовим становищем наразі не може бути визнано кримінальним правопорушенням, якщо ним не завдано матеріальних збитків. Ця примітка суперечить диспозиції ч. 1 ст. 364, оскільки права і свободи громадян, визначені Конституцією України, ЄКПЛ, Цивільним кодексом України тощо, про які згадується в диспозиції ч. 1 ст. 364 КК, переважно не мають матеріального виміру, як не мають його і окремі державні чи громадські інтересам та інтереси юридичних осіб.

Стаття 19 Конвенції ООН-1 описує об'єктивну сторону зловживання службовим становищем словами: «умисне зловживання службовими повноваженнями або службовим становищем, тобто здійснення будь-якої дії чи утримання від здійснення дій, що є порушенням законодавства, державною посадовою особою під час виконання своїх функцій з метою одержання будь-якої неправомірної вигоди для самої себе чи іншої фізичної або юридичної особи», тобто:

а) вказує на можливість вчинення зловживання шляхом не лише дії, а й бездіяльності;

б) говорить про зловживання не лише службовим становищем, а й службовими повноваженнями;

в) визначає зловживання як дію чи бездіяльність, що є порушенням законодавства, а не абстрактних «інтересів служби», тоді як у ст. 19 Конвенції ООН-1 йдеться про дію або бездіяльність, що мають характер *порушення закону* (тут важливо згадати припис ч. 2 ст. 19 Конституції України: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»). У цьому аспекті ст. 364 КК є невиправдано ширшою за конвенційне положення, оскільки використання влади чи службового становища всупереч інтересам служби може втілитися як в діяннях, які є незаконними, так і в формально законних діяннях, вчинених не в інтересах служби;

г) пропонує визнавати кримінальним правопорушенням зазначене зловживання незалежно від того, чи спричинило воно наслідки у виді істотної шкоди (у цьому зв'язку слід нагадати, що істотна шкода або загроза її заподіяння відповідно до ст. 11 КК є *обов'язковим наслідком будь-якого* кримінального правопорушення).

З огляду на зазначене, а також з урахуванням визначення поняття «корупція» в ст. 1 Закону «Про запобігання корупції», статтю 364 КК слід викласти у такій редакції:

«Стаття 364. Зловживання службовим становищем, службовими повноваженнями або пов'язаними з ними можливостями

1. Одержання службовою особою для себе чи іншої особи шляхом зловживання службовим становищем, службовими повноваженнями або пов'язаними з ними можливостями неправомірної вигоди (крім випадків привласнення, розтрати і заволодіння чужим майном, а також одержання неправомірної вигоди від іншої особи),–

карається ...

2. Діяння, передбачене частиною 1 цієї статті, внаслідок якого службова особа одержала неправомірну вигоду, що має вартість, розміром понад 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб,–

карається ...».

Таким чином, за цією статтею каралися б випадки, коли шляхом службового зловживання особа, зокрема:

- незаконно або без належної оплати використовує державне чи комунальне майно або надає його в користування (оренду, лізинг) іншій особі;
- незаконно одержує чи надає сприяння іншій особі в одержанні кредиту, субсидії, субвенції, дотації;
- надає собі чи іншій особі пільгу без належних на те підстав;
- незаконно звільняє себе чи іншу особу від платежу або зменшує його.

Пункти 3 і 4 Примітки до ст. 364 КК слід виключити.

Відповідні зміни також внести і до статті 365-2 КК.

2. Відповідні статті КК характеризуються термінологічною не уніфікованістю.

У ст. 364 КК йдеться про «використання влади чи службового становища», у ст. 3641 КК – про

«використання своїх повноважень», у ст. 3652 КК – про «зловживання своїми повноваженнями». При цьому в ст. 364 поняття «зловживання владою або службовим становищем» розкривається як «використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби», у ст. 3641 «зловживання повноваженнями» – як «використання всупереч інтересам юридичної особи її службовою особою своїх повноважень», а в ст. 3652 – взагалі не розкривається.

У статтях 191, 262, 308, 312, 313 йдеться про заволодіння певним майном «шляхом зловживання *службової особи* своїм службовим становищем», у ст. 357 – «шляхом зловживання *особи* своїм службовим становищем», а в ст. 410 КК – «військовою службовою особою *зі зловживанням* службовим становищем».

В інших статтях КК застосовуються також різні словосполучення: «службовою особою з використанням наданих їй повноважень» (ст. 3683); «службовою особою з використанням влади або службового становища» (ст. 1582); «службовою особою з використанням наданої їй влади чи службового становища» (статті 368, 369); «службовою особою з використанням свого службового становища» (статті 157, 159, 171, 189, 2051, 2584, 343, 397); «службовою особою з використанням службового становища» (статті 158, 149, 176, 177, 201, 206, 2062, 229, 248, 2581, 298, 2981, 303, 332, 3321); «з використанням службового становища» (ст. 169); «особою з використанням свого службового становища» (статті 344, 376); «з використанням свого становища, наданих повноважень, влади, службового становища» (п. 5 примітки до ст. 354); «працівником з використанням становища, яке він займає на підприємстві, в установі чи організації» (ст. 354); «особою з використанням наданих їй повноважень» (ст. 3684). Лише в двох останніх випадках йдеться про особу, яка не є службовою.

Але, на відміну від статей 1 і 22 Закону «Про запобігання корупції» (у ст. 1 йдеться не лише про «використання особою наданих їй службових повноважень», а й «пов'язаних з ними можливостей», а у ст. 22 – про заборону «використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості»), в жодній статті КК не йдеться про *використання можливостей*, пов'язаних із наданою владою, службовим становищем (становищем) чи службовими повноваженнями.

Тому, виходячи з принципу законності, відповідно до якого кримінальна протиправність діяння визначається тільки КК (ч. 3 ст. 3 КК), цю колізію слід вирішувати так, що використання зазначених можливостей не визнається кримінальним правопорушенням. Якщо службова особа, наприклад, одержала неправомірну вигоду за вчинення в інтересах того, хто її надав, будь-якої дії без використання наданої їй влади чи службового становища, але з використанням пов'язаних з ними можливостей (скажімо, можливості керівника ЦОВВ схилити не підпорядковану, не підконтрольну та не підзвітну йому службову особу державного підприємства до прийняття певного рішення), то під кутом зору Закону «Про запобігання корупції» ця особа вчиняє корупційне правопорушення, зокрема передбачене ст. 368 КК, але під кутом зору КК – ні.[1] Крім того, ця колізія ускладнює розмежування злочинів, передбачених статтями 368 і 369-2 КК, коли вони вчинюються службовими особами.

Наведене демонструє необхідність уніфікації відповідних термінів в згаданих законах. З огляду на зазначене можливі два варіанти змін до КК:

перший – у статтях 364 і 368 КК передбачити відповідальність за використання відповідною

---

[1] Саме тому колегія суддів судової палати в кримінальних справах апеляційного суду Херсонської області у вироку від 26 січня 2015 р. визнала правильною кваліфікацію дій винної Особи_2 за ч. 1 ст. 190 і ч. 1 ст. 364 КК як шахрайство та зловживання владою і не погодилась з вимогою прокурора перекваліфікувати їх на ч. 3 ст. 368 КК, оскільки Особа_2, відповідно до своїх посадових повноважень, визначених нормативно-правовими актами, не була уповноважена вирішувати питання щодо визначення можливості внесення проектів рішень на засідання виконкому. За обставинами справи, Особа_2, працюючи на посаді начальника загального відділу Херсонської міської ради, як службова особа умисно використала своє службове становище з корисливих мотивів, з метою незаконного збагачення і всупереч інтересам служби: шляхом обману створила уявне враження у Особи_3 про свої можливості, повідомивши, що завдяки своєму службовому становищу може не подати на розгляд виконкому надані останньою документи та запропонувала Особі_3 за невжиття таких заходів передати їй гроші в сумі 6 тис. грн. http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42454610

особою як службового становища (службових повноважень), у статтях 364-1, 365-2, 368-3 і 368-4 – повноважень, у ст. 354 – відповідного становища, так і пов'язаних із ними можливостей;

другий – у статтях 364 і 368 КК передбачити відповідальність за використання відповідною особою службового становища (службових повноважень), у статтях 364-1, 365-2, 368-3 і 368-4 – повноважень, у ст. 354 – відповідного становища. Що ж стосується використання цією ж особою її можливостей, пов'язаних із владою, її службовим становищем (службовими повноваженнями), повноваженнями, становищем, то про них слід прямо згадати у ст. 369-2 в контексті зловживання впливом. Цей варіант узгоджується із вимогами ст. 18 Конвенції ООН-1, де йдеться про «зловживання своїм справжнім або удаваним впливом» з боку «державної посадової особи чи будь-якої іншої особи».

3. Слід виключити із КК статтю 364-1. *По-перше*, її включення до КК не відповідає жодному міжнародному зобов'язанню України. *По-друге*, порушення інтересів юридичної особи приватного права внаслідок зловживання повноваженнями її службовою особою в контексті принципу ultima ratio повинно обмежуватися дисциплінарною та цивільно-правовою відповідальністю особи перед власником.

У контексті зазначеного принципу та відсутності відповідних міжнародних зобов'язань слід переглянути і положення ч. 2 ст. 8 КК, які наразі поширюються навіть на випадки, коли іноземець поза межами території України надає неправомірну вигоду громадянину України, який за законодавством іншої держави визнається службовою особою юридичної особи приватного права.

4. Згідно із Законом №1666-VIII від 6 жовтня 2016 р. до переліку осіб, які є суб'єктами кримінального правопорушення, передбаченого ст. 365-2 КК, включено, серед інших, державного реєстратора, суб'єкта державної реєстрації прав, державного виконавця, приватного виконавця.

Але, *по-перше*, законодавець так захопився перераховуванням кола осіб, які підлягають кримінальній відповідальності за зловживання при наданні публічних послуг, що приватного виконавця у цьому переліку назвав двічі:

«Зловживання своїми повноваженнями... особою, яка... здійснює професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг, у тому числі послуг... приватного виконавця... або... приватним виконавцем...».

По-друге, серед осіб, які прямо названі суб'єктами цього кримінального правопорушення у диспозиції ч. 1 ст. 365-2 КК, тобто віднесені не до службових осіб, а до осіб, які надають публічні послуги, є і службові особи. Це арбітражний керуючий (до набрання чинності Законом №3207-VI від 7 квітня 2011 р. визнавався службовою особою за ознакою виконання організаційно-розпорядчих та адміністративно-господарських обов'язків за спеціальним повноваженням, яке на нього покладалося рішенням (ухвалою) господарського суду), службова особа Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (вона також виконує адміністративно-господарські функції за спеціальним повноваженням) і державний виконавець (особа, що здійснює функції представника влади).

Таким чином, законодавець створив непотрібну конкуренцію між нормою про зловживання владою або службовими повноваженнями (ст. 364 КК) та нормою про зловживання повноваженнями особами, які надають публічні функції (ст. 365-2 КК).

Крім того, всупереч прямій вказівці Закону, третейський суддя не повинен визнаватися особою, яка надає саме *публічні* послуги: він виконує свої обов'язки не за рахунок державного чи місцевого бюджету, тобто його послуги є приватними.

З огляду на зазначене ст. 365-2 КК слід удосконалити.

5. У статтях 365-2 і 368-4 КК по різному визначається перелік осіб, які надають публічні послуги (див. Табл. 9).

Таблиця 9. Відмінності в переліку осіб, які надають публічні послуги

	Частина 1 ст. 365-2 КК	Частина 1 ст. 368-4 КК	Частина 3 ст. 368-4 КК
Схоже	аудитор, нотаріус, оцінювач	аудитор, нотаріус, оцінювач	аудитор, нотаріус, оцінювач
	інша особа, яка не є державним службовцем, посадовою особою місцевого самоврядування, але здійснює професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг	інша особа, яка не є державним службовцем, посадовою особою місцевого самоврядування, але провадить професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг	інша особа, яка провадить професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг
Відмінне	у т.ч. послуг експерта, арбітражного керуючого, приватного виконавця, незалежного посередника, члена трудового арбітражу, третейського судді (під час виконання цих функцій)	у т.ч. послуг експерта, арбітражного керуючого, приватного виконавця, незалежного посередника, члена трудового арбітражу, третейського судді (під час виконання цих функцій)	експерт, третейський суддя, а також незалежний посередник чи арбітр під час розгляду колективних трудових спорів
	приватний виконавець	–	приватний виконавець
	державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації прав, державний виконавець	–	–
	уповноважена особа або службова особа Фонду гарантування вкладів фізичних осіб[1]	–	–

Відповідні переліки у п. 3 примітки до ст. 232-1 і частинах 1 і 2 ст. 358 КК мають ще більше відмінностей.

Усі ці переліки потребують уніфікації: у відповідних статтях має йтися про «особу, яка провадить професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг», при цьому у примітці до ст. 365-2 КК слід дати єдине для усіх відповідних статей КК визначення такої особи. Наприклад, таке:

Особа, яка здійснює професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг,– особа, яка, не будучи публічною службовою особою (зокрема, приватний виконавець, нотаріус, оцінювач, незалежний посередник, член трудового арбітражу, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації прав), надає послуги:

а) від імені або за дорученням держави чи ОМС,

б) на підставі ліцензії, включення до реєстру чи укладення публічного договору, та

в) які створюють правові наслідки для інших осіб.

6. Паралельно зі статтями 364, 364-1 КК продовжує існувати також ст. 1841 КУпАП (використання посадовою особою в неслужбових цілях державних коштів, наданих їй у службове користування приміщень, засобів транспорту чи зв'язку, техніки або іншого державного майна, якщо це завдало державі шкоди на суму, що *не перевищує п'яти* нмдг), яка створює невиправдану конкуренцію.

Так, слова «якщо це завдало державі шкоди на суму, що не перевищує п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» зі ст. 1841 КУпАП підлягають виключенню, адже кримінальна відповідальність за аналогічне діяння відповідно до ст. 364 КК настає за умови заподіяння шкоди на суму, яка *в сто і більше* разів перевищує нмдг. Відтак, парадокс: у разі заподіяння шкоди на суму, яка перевищує п'ять, але є меншою ніж 100 нмдг, ні кримінальна, ні адміністративна відповідальність не можуть настати.

[1] Встановлення відповідальності службових осіб цього Фонду у ст. 3652 КК є особливо недоречним. Це порушує засади, базуючись на яких була запроваджена відповідальність осіб, які виконують важливі суспільні функції, проте не є службовими, породжує невиправдану конкуренцію між нормою ст. 3652 КК та нормами про злочини службових осіб. Тому вказівку на цього суб'єкта із ст. 3652 КК слід виключити. За такої умови відповідальність службових осіб Фонду наставатиме за нормами про відповідальність публічних службових осіб (згідно з ч. 2 ст. 3 Закону «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» згаданий Фонд є юридичною особою публічного права, держава має вирішальний вплив на його господарську діяльність).

Криміналізація підкупу

1. В абз. сьомому ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції», п. 2 примітки до ст. 354 і в примітці до ст. 3641 КК визначення неправомірної вигоди є ідентичними.

Водночас, законодавець помилково забув поширити це визначення і на кримінальне правопорушення, передбачене ст. 3693 КК. При цьому у кримінальному правопорушенні, передбаченому ч. 3 ст. 3693 КК (як і в ст. 160 КК), неправомірна вигода має виключно грошовий чи інший майновий (матеріальний) характер.

Тому визначення неправомірної вигоди слід сформулювати і в примітці до ст. 369-3 КК з метою застосування цієї статті.

2. Застосоване в п. 2 примітки до ст. 354 і в примітці до ст. 3641 КК, а також в абз. сьомому ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції» словосполучення «... будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру» містить стилістичну неточність: зі слів «*будь-які інші*» випливає, ніби усі названі раніше вигоди також є вигодами саме нематеріального чи негрошового характеру, хоча насправді вони мають – і це очевидно – грошовий або інший матеріальний характер. Це стосується навіть нематеріальних активів, назва яких не зовсім відповідає їхній суті.

Тому правильніше написати: «будь-які інші вигоди, у тому числі вигоди нематеріального чи негрошового характеру».

3. Як на теоретичну і практичну проблему слід вказати на певну неузгодженість положень статей 354, 368, 368-3, 368-4, 369, 369-2 КК в частині відповідальності за обіцянку, пропозицію надання неправомірної вигоди та прийняття обіцянки, пропозиції неправомірної вигоди з положеннями статей 14–16 КК щодо відповідальності за готування до кримінального правопорушення і замах на кримінальне правопорушення.

Законодавець певною мірою намагався вирішити цю проблему в Законі від 13 травня 2014 р., сформулювавши пункт 3 примітки до статті 354 КК в такій редакції:

«3. Під *пропозицією* у статтях 354, 368, 368-3–370 слід розуміти висловлення працівнику підприємства, установи чи організації, особі, яка надає публічні послуги, або службовій особі наміру про надання неправомірної вигоди, а під *обіцянкою* – висловлення такого наміру з повідомленням про час, місце, спосіб надання неправомірної вигоди».

Проте, у КК не зазначено, що на ці статті більше не поширюються положення статей 14–16 (тобто готування до усіх цих діянь і замах на їх вчинення усе ще залишаються кримінальними правопорушеннями, крім випадку, передбаченого ч. 2 ст. 14 КК), а тому наразі діяннями, за які КК передбачає кримінальну відповідальність, є такі малозрозумілі діяння, як:

- готування до пропозиції неправомірної вигоди;
- замах на пропозицію неправомірної вигоди;
- готування до обіцянки неправомірної вигоди;
- замах на обіцянку неправомірної вигоди;
- готування до прийняття пропозиції неправомірної вигоди;
- замах на прийняття пропозиції неправомірної вигоди;
- готування до прийняття обіцянки неправомірної вигоди;
- замах на прийняття обіцянки неправомірної вигоди;
- готування до прохання надати неправомірну вигоду;
- замах на прохання надати неправомірну вигоду.

Крім того, визнавши на виконання міжнародно-правових зобов'язань закінченими кримінальними правопорушеннями пропозицію та обіцянку неправомірної вигоди і прийняття пропозиції, обіцянки такої вигоди, український законодавець унеможливив у разі вчинення таких діянь: а) пом'якшення покарання на підставі частин 2 і 3 ст. 68 КК; б) застосування ч. 2 ст. 14 КК; в) звернення до ст. 17 КК «Добровільна відмова при незакінченому кримінальному правопорушенні».

Так, якщо готування полягає в створенні умов для вчинення кримінального правопорушення

(ч. 1 ст. 14 КК), а під пропозицією в статтях 354, 368, 3683–370 КК розуміється висловлення наміру про надання неправомірної вигоди, то виходить, наприклад, що кримінальним правопорушенням, передбаченим ч. 1 ст. 14, ч. 1 ст. 369 КК, є «створення умов для висловлення наміру про надання неправомірної вигоди».

Таке створення умов може знаходити свій прояв, скажімо, у придбанні телефону для здійснення в майбутньому телефонного дзвінка, отриманні контактних даних службової особи чи адреси в соціальній мережі, написанні чернетки листа на папері чи в електронній скриньці, купуванні конверту тощо. Тобто в реальному житті готування до висловлення пропозиції/обіцянки неправомірної вигоди цілком можливе, проте в таких випадках їх небезпечність є вкрай сумнівною, а довести, що саме ці дії були спрямовані на вчинення кримінального правопорушення, практично неймовірно. Надзвичайна віддаленість відповідних підготовчих дій від факту надання-одержання неправомірної вигоди вказує на те, що такі діяння не характеризуються небезпекою і кримінально протиправними визнаватися не повинні.

Якщо ж особа спочатку запропонувала (пообіцяла) неправомірну вигоду відповідному адресату, а згодом відмовилась її надати, вчинене нею не може розцінюватись як добровільна відмова при незакінченому кримінальному правопорушенні (див. ст. 17 КК), адже в такій поведінці особи вбачаються ознаки закінченого складу кримінального правопорушення, передбаченого відповідною нормою КК, – пропозиції чи обіцянки неправомірної вигоди.

Тому, як і в КК більшості європейських держав, в КК України необхідно визначити, що положення його статей 14 і 15 поширюються лише на випадки, прямо передбачені в Особливій частині цього КК і, зокрема, не повинні поширюватися на статті 354, 368, 368-3, 368-4, 369, 369-2 КК.

4. Доповнення статей 354, 368, 368-3, 368-4, 369, 369-2 (а також статей 160 і 370) КК такими окремими формами підкупу, як пропозиція і обіцянка неправомірної вигоди, своїм першоджерелом мають Конвенцію ООН проти корупції і рекомендації GRECO у сфері криміналізації корупції.

Проте, фактично законодавець поняття «пропозиція неправомірної вигоди» та «обіцянка неправомірної вигоди» розглядає як синонімічні, що не узгоджується ні з етимологією цих слів, ні з розумінням їх в конвенціях.

Так, згідно з Пояснювальною доповіддю до Конвенції РЄ-1[1] пропозиція та обіцянка неправомірної вигоди розрізняються не за ступенем конкретності, а за ступенем готовності суб'єкта активного підкупу надати неправомірну вигоду: *обіцянка* неправомірної вигоди має місце тоді, коли неправомірна вигода має бути надана у віддаленому майбутньому, а *пропозиція* – в будь-який момент часу.

До того ж обіцянка, якщо керуватись її законодавчим визначенням у КК, практично нічим не відрізняється від пропозиції: повідомлення про час, місце і спосіб надання неправомірної вигоди свідчать про конкретизацію пропозиції, а не про перетворення її на обіцянку. Не зрозуміло також, чи повинне повідомлення про неправомірну вигоду для того, щоб вважати його обіцянкою, містити вказівку на всі перераховані в КК обставини (час, місце і спосіб надання вигоди) чи лише на деякі з них – час і місце, час і спосіб, місце і спосіб – або навіть одну.

Тому слід було б залишити у зазначених статтях КК лише одну із вказаних форм, а саме пропозицію – як висловлення наміру надати неправомірну вигоду, незалежно від того, чи повідомлялося при цьому про час та який саме момент часу, а також про місце чи спосіб її надання.

5. КК України (так само як відповідні антикорупційні конвенції) не вимагає, щоб дії чи бездіяльність *публічної* службової особи у відповідь на пропозицію, обіцянку чи надання їй неправомірної вигоди були незаконними або порушували її службові обов'язки. Іншими словами, прийняття нею неправомірної вигоди в обмін на вчинення дії чи бездіяльності, які *не суперечать*

[1] Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption, p. 36. https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680 0cce44

закону, однак вважається кримінальним правопорушенням, адже від такої особи взагалі очікують прозорості, неупередженості і лояльності.

У п. 4 Коментарю до Конвенції ОЭСР по боротьбі з підкупом посадових осіб іноземних держав при проведенні міжнародних ділових операцій від 21 листопада 1997 р. зазначено: злочином є пропозиція хабара для одержання чи збереження ділових вигід чи інших неналежних переваг, незалежно від того, чи є конкретна компанія більш кваліфікованим покупцем або учасником торгів, чи від того, що вона в будь-якому разі отримала б такі ділові вигоди чи переваги. Законні дії (навіть коли хабарі дають із метою забезпечити неупереджене рішення службової особи) важливо включити, адже терпимість до такого роду корупції підриває репутацію і довіру суспільства до державної служби. Незаконність же дій законодавцю варто розглядати як обставину, що обтяжує правопорушення.[1]

Проте, у *приватному секторі* в аналогічних ситуаціях порушення визначених законом або контрактом обов'язків службової особи має бути обов'язковою ознакою.

Для наявності складу кримінальних правопорушень, передбачених чинними ч. 3 ст. 3683 і ч. 3 ст. 368-4 КК, не має значення, за виконання яких (законних чи незаконних) діянь винний одержує неправомірну вигоду (приймає її пропозицію або обіцянку). Згідно з цією нормою неправомірну вигоду службовій особі юридичної особи приватного права (особі, яка надає публічні послуги) можуть надавати, пропонувати, обіцяти (а вона її отримувати або приймати відповідну пропозицію, обіцянку) і за цілком *законні* діяння, що випливають з її службових повноважень (наприклад, за укладання цивільноправового чи трудового договору, надання відпустки, призначення на більш оплачувану посаду, видачу кредиту).

Такий підхід суперечить міжнародноправовим рекомендаціям: і в статтях 7, 8 Конвенції РЄ-1, і в ст. 21 Конвенції ООН-1, що стосуються корупції в приватному секторі, наголошується, що поведінка суб'єкта «пасивного» підкупу, за яку одержується неправомірна вигода, має означати порушення обов'язків такого суб'єкта.

З цього приводу в п. 56 Пояснювальної записки до Конвенції РЄ-1 зазначено, що в приватному секторі згадане порушення обов'язків є обов'язковою ознакою складу кримінального правопорушення; це і виправдовує включення корупції в приватному секторі до числа кримінальних правопорушень.

З огляду на зазначене необхідно:

- у ч. 2 ст. 368 КК – визначити як кваліфікуючу ознаку «прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди або прохання її надати за вчинення чи невчинення службовою особою *незаконної* дії»;

- у частинах 1 і 3 статей 354, 368-3 і 368-4 КК – визначити як обов'язкову ознаку основного складу «вчинення дій чи бездіяльність *на порушення обов'язків* службової особи юридичної особи приватного права (особи, яка надає публічні послуги), *визначених законом або договором*».

6. У положеннях міжнародних антикорупційних договорів вимагання та одержання неправомірної вигоди традиційно розглядаються як окремі (автономні) форми пасивного підкупу. На це зверталася увага в одному з Оціночних звітів ГРЕКО щодо України[2].

У статтях 354, 368, 368-3 і 368-4 КК вимагання неправомірної вигоди саме по собі не є окремою формою пасивного підкупу службової особи та, відповідно, закінченим кримінальним правопорушенням. Цю ваду необхідно усунути.

7. ГРЕКО звертало увагу[3], що коло суб'єктів кримінального правопорушення, передбаченого

---

[1] Коррупция: глоссарий международных стандартов в области уголовного права. OECD, 2007 (п. 3.7). http://www.oecd.org/daf/antibribery/41194582.pdf

[2] Оціночний звіт по Україні Інкримінації (ETS 173 і 191, GPC 2) (Тема I) (Greco Eval III Rep (2011) 1E (P2) Тема I), затверджений на 52-му Пленарному засіданні ГРЕКО (Страсбург, 17-21 жовтня 2011 р.), пар. 63. https://old.nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/nazk_files/zvity/2.4.pdf

[3] Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption, p. 54. https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680 0cce44

частинами 3 і 4 ст. 3683 КК, слід розширити за рахунок осіб, які, працюючи у фізичної особи – підприємця (ФОП) на підставі трудового договору як наймані працівники, виконують організаційно-розпорядчі або адміністративногосподарські функції.

За чинним КК одержання ними неправомірної вигоди не може кваліфікуватися ні за частинами 3 і 4 ст. 354, ні за частинами 3 і 4 ст. 3683 КК (адже ці особи не є ані працівниками підприємств, установ чи організацій та особами, які працюють на користь підприємств, установ чи організацій, ані службовими особами юридичних осіб приватного права). Але ФОП є повноцінним суб'єктом господарювання, прирівняним за повноваженнями до комерційних юридичних осіб.

Тому такий стан речей є вадою КК, яка потребує усунення.

8. Ще одна невідповідність КК антикорупційним конвенціям має прихований характер, оскільки виявляється не через текст ст. 368 КК, а через практику її застосування судами. Концепцію «реальної можливості» неодноразово підтримував у своїх рішеннях ВССУ[1] і подібний підхід до тлумачення статті 368 КК продовжує використовувати і ВС: пасивний підкуп службової особи має місце лише тоді, коли в неї була реальна можливість вчинити або не вчинити діяння, за яке вона одержує неправомірну вигоду.

Але цей підхід суперечить вимогам антикорупційних конвенцій. Так, у Пояснювальній доповіді до Конвенції РЄ-1 прямо зазначено, що можливість або неможливість особи вчинити або не вчинити діяння, за які вона одержує неправомірну вигоду, не має правового значення: «Розробники Конвенції вважали, що вирішальним елементом складу правопорушення є не те, чи має посадова особа намір діяти згідно з проханням хабародавця, а те, чи їй з метою одержати щось від неї запропонували, надали або пообіцяли хабара. А що хабародавець, імовірно, може й не знати, чи володіє посадова особа такою свободою дій, то цей елемент складу для цілей цього положення є нерелевантним. Конвенція ж бо має на меті зберегти довіру громадян до справедливої публічної адміністрації[2], а ця довіра помітно ослабла б навіть у разі, якби посадова особа так діяла і не отримавши хабара».

Тому суди мають враховувати, що за змістом ст. 368, ч. 3 ст. 368-3 і ч. 3 ст. 368-4 КК особа має нести відповідальність за прийняття пропозиції, обіцянки та за одержання неправомірної вигоди незалежно від того, чи мала вона реальну можливість вчинити дію або бездіяльність в інтересах сторони, яка надає неправомірну вигоду, чи перебуває ця дія або бездіяльність в межах її службових повноважень чи становища; головним фактором є бажання хабародавця за її допомогою задовольнити свій інтерес.

Водночас слід викласти статті 354, 368, 368-3, 368-4, 369 КК у спосіб, який би однозначно вказував на те, що можливість чи неможливість суб'єкта пасивного підкупу вчинити або не вчинити обіцяні ним дії не має значення для кримінальної відповідальності.

9. У ч. 1 ст. 368-3 і ч. 1 ст. 368-4 слова «або *прохання її надати*» є зайвими і внесені до цих норм через технічну помилку. Це очевидно при порівнянні цих норм з відповідними нормами ч. 1 ст. 368 і ч. 1 ст. 369 КК.

Виходить, ніби особа (загальний суб'єкт) вчиняє діяння, зокрема, у такій парадоксальній формі: просить (в кого?) надати (кому?) неправомірну вигоду.

І навпаки, згідно з ч. 3 ст. 368-3 і ч. 3 ст. 368-4 КК, відповідна службова особа (чи особа, яка надає публічні послуги), не несе відповідальність за прохання надати їй неправомірну вигоду.

Тому слова «або прохання її надати» слід виключити із ч. 1 ст. 368-3 і ч. 1 ст. 368-4.

Водночас цими словами треба доповнити ч. 3 ст. 368-3 і ч. 3 ст. 368-4 після слів «чи третьої особи».

10. Згадування в ч. 2 ст. 3683 і ч. 2 ст. 3684 КК організованої групи є непотрібним, оскільки ця

---

[1] Див., наприклад: ухвали ВССУ від 09.08.2012 року в справі № 5-3516км12 та від 06.12.2002 року в справі № 5-3541км11. http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/26092626 ; http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/21114847

[2] Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption, p. 39. https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680 0cce44

кваліфікуюча ознака з урахуванням принципу «матрьошки», притаманного законодавчому описанню групових форм співучасті у кримінальному правопорушенні (ст. 28 КК), змістовно охоплюється іншою кваліфікуючою ознакою, передбаченою цією ж кримінальноправовою нормою, – вчинення кримінального правопорушення за попередньою змовою групою осіб.

Тому слід виключити словосполучення «чи організованою групою» з тексту ч. 2 ст. 3683 і ч. 2 ст. 368-4 КК, зокрема, і для узгодження їх з текстом ч. 4 ст. 3683 і ч. 4 ст. 368-4 КК, де про організовану групу не згадується.

Крім того, в цей спосіб буде усунено і притаманну чинній редакції ч. 2 ст. 3683 і ч. 2 ст. 368-4 КК невиправдану відсутність диференціації кримінальної відповідальності за передбачені ними кримінальні правопорушення залежно від того, якою саме групою (організованою групою чи групою осіб за попередньою змовою) його вчинено.

11. Згідно з п. 2 примітки до ст. 364 КК службовими особами для цілей статей 368 та 369 КК є судді та посадові особи міжнародних судів. Проте, ст. 11 Конвенції РЄ-1 вимагає криміналізації активного та пасивного підкупу суддів та посадових осіб лише тих міжнародних судів, юрисдикцію яких визнала України[1].

12. У статтях КК, що передбачають відповідальність за корупційні (в широкому розумінні) кримінальні правопорушення, ідеться про їх вчинення в інтересах *інших (третіх) осіб*. Зокрема, ідеться про пропозицію, обіцянку чи надання неправомірної вигоди *третій особі* за вчинення чи невчинення будь-яких дій в інтересах *третьої особи* (ч. 1 ст. 354, ч. 1 ст. 3683, ч. 1 ст. 3684, ст. 369) або пропозицію, обіцянку чи надання неправомірної вигоди *третій особі* за зловживання впливом (ч. 1 ст. 3692), або вплив з метою одержання неправомірної вигоди для *третьої особи* чи одержання її для *третьої особи* (ст. 3693).

Виходить, ніби «третя особа» – це одна й та сама особа, хоча це не так: насправді одній особі надають одну неправомірну вигоду, а навзамін інша особа отримує іншу неправомірну вигоду.

Застосування терміну «третя особа» двічі в одній і тій самій нормі у статтях 354, 368, 3683 і 3684 КК нічим не виправдане з огляду на те, що насправді йдеться про *різних* осіб: неправомірну вигоду надають, наприклад, члену сім'ї службової особи за вчинення нею (службовою особою) будь-яких дій в інтересах особи, близької до того, хто надав неправомірну вигоду, – а це вже четверта діюча особа у кримінальному ланцюжку. Скажімо, ректор університету надає неправомірну вигоду у вигляді незаконного зарахування особи студентом, а навзамін дружина ректора отримує неправомірну вигоду у вигляді безкоштовної путівки на курорт.

У міжнародних конвенціях не згадується про «четвертих» осіб, а лише про третіх.

Зокрема, у Конвенції ООН-1 йдеться: у статтях 15, 16, 18 і 21 – про обіцянку, пропозицію, надання, вимагання або прийняття неправомірної переваги для іншої фізичної чи юридичної особи; у ст. 17 – про розкрадання або інше нецільове використання майна посадовою особою з метою одержання вигоди для іншої фізичної чи юридичної особи, у ст. 19 – про зловживання службовими повноваженнями або службовим становищем – з метою одержання неправомірної вигоди для іншої фізичної або юридичної особи.

У Конвенції РЄ-1 йдеться: у статтях 2, 7 і 12 – про обіцяння, пропонування чи надання, а у статтях 3, 8 і 12 – про вимагання чи одержання неправомірної переваги для інших осіб.

З огляду на зазначене слід змінити формулювання відповідних статей у КК.

13. У ч. 4 ст. 369 КК помилково вказано на таку обтяжуючу обставину, як вчинення злочину «організованою групою осіб *чи її учасником*». Слова «осіб чи її учасником» є зайвими з двох причин:

1) у ч. 3 ст. 28 КК міститься визначення поняття «організованої групи», а не «організованої групи осіб»;

---

[1] Ситуації, коли виконання міжнародно-правового зобов'язання Державою-учасницею відбувається «із запасом», у доктрині міжнародного права метафорично називають «позолотою (gold plating)».

2) згідно із ч. 3 ст. 28, ч. 2 ст. 30 КК кримінальне правопорушення визнається вчиненим організованою групою за певних, визначених законом, умов; учасники організованої групи підлягають кримінальній відповідальності за злочини, у підготовці або вчиненні яких вони брали участь, незалежно від ролі, яку виконував при цьому кожен із них.

Із буквального тлумачення цієї кваліфікуючої ознаки випливає, ніби про вчинення кримінального правопорушення учасником організованої групи можна вести мову навіть тоді, коли він, пропонуючи, обіцяючи або надаючи неправомірну вигоду, діє самостійно, не в інтересах організованої групи, до якої належить, а, наприклад, в особистих інтересах. У такому разі неясно, в чому полягає підвищена небезпека його дій, яка зумовлює їх кваліфікацію за ч. 4 ст. 369 КК. Якщо ж кримінальне правопорушення вчинене учасником організованої групи в її інтересах, то воно має кваліфікуватись як таке, що вчинене організованою групою.

Таким чином, вчинення кримінального правопорушення організованою групою і означає, що його вчинено її учасниками. Якщо ж особа не усвідомлює, що вона вчинює кримінальне правопорушення у складі організованої групи, то ця ознака не може бути їй інкримінована.

Тому слова «осіб чи її учасником» слід виключити з ч. 4 ст. 369 КК.

14. Буквальне тлумачення законодавчих формулювань «якщо неправомірна вигода *надавалася* службовій особі, яка займає відповідальне становище», та «якщо неправомірна вигода *надавалася* службовій особі, яка займає особливо відповідальне становище», унеможливлює інкримінування цих кваліфікуючих ознак та, як наслідок, кваліфікацію вчиненого за частинами 3 і 4 ст. 369 КК у тих випадках, коли неправомірна вигода: а) не надана, а лише запропонована чи обіцяна службовій особі, яка займає відповідальне (особливо відповідальне) становище; б) надана не службовій особі, а третій особі.

Тут є очевидним порушення законодавчої техніки.

Тому частини 3 і 4 ст. 369 КК мають бути сформульовані так: «Пропозиція чи обіцянка службовій особі, яка займає відповідальне (чи особливо відповідальне) становище, надати їй або третій особі неправомірну вигоду або надання такої вигоди...».

15. Існує порушення логіки у ч. 5 ст. 354, яка передбачає можливість звільнення від кримінальної відповідальності за кримінальны правопорушення, передбачені статтями 354, 368-3, 368-4, 369, 369-2 КК, особи, яка запропонувала, пообіцяла або надала неправомірну вигоду, якщо після пропозиції, обіцянки чи надання неправомірної вигоди вона – до отримання з інших джерел інформації про цей злочин органом, службова особа якого згідно із законом наділена правом повідомляти про підозру, – добровільно заявила про те, що сталося, такому органу та активно сприяла розкриттю кримінального правопорушення, вчиненого особою, яка одержала неправомірну вигоду або прийняла її пропозицію чи обіцянку.

Адже особа, яка *пропонувала чи обіцяла* надати неправомірну вигоду, очевидно, є ініціатором злочинних діянь, а тому у цих випадках йдеться про фактичну провокацію з її боку. Попри те, що особа, яка не є службовою особою, водночас не є і суб'єктом кримінального правопорушення, передбаченого ст. 370 КК, її – як явного провокатора – не логічно звільняти від кримінальної відповідальності. Такому звільненню має підлягати лише особа, яка надала неправомірну вигоду у відповідь на прохання чи вимагання, але не за своєю ініціативою.

Група оцінювання GRECO (GET) ще у 2011 р. була стурбована тим, що дійове каяття застосовується до хабародавця, незалежно від того, чи ініціатива вчинити кримінальне правопорушення походила від нього самого; хабародавець може навіть діяти як підбурювач, а потім бути звільнений від відповідальності в результаті повідомлення про кримінальне правопорушення. GET зауважила, що хабародавці можуть зловживати цим інструментом, наприклад використовувати його як засіб вчинення тиску на одержувача хабара для одержання ще більших переваг, або в ситуаціях, коли про хабарництво повідомляють через тривалий проміжок часу після того, як кримінальне правопорушення було вчинене. GET рекомендувала переглянути автоматичне

звільнення від кримінальної відповідальності осіб, які вчинили активне хабарництво і заявили про це до правоохоронних органів[1].

Відповідні рекомендації виконані неточно. Тому треба виключити можливість звільнення від кримінальної відповідальності підбурювачів, які пропонували, обіцяли надати неправомірну вигоду або надали її за власною ініціативою.

Отже, у ч. 5 ст. 354 КК слова «запропонувала, пообіцяла», «пропозиції, обіцянки чи», «або прийняла її пропозицію чи обіцянку», «пропозиція, обіцянка чи» слід виключити. Водночас ч. 5 ст. 354 КК після слів «надала неправомірну вигоду» слід доповнити словами «котру в неї просили чи вимагали», після слова «надання» – словами «або прохання чи вимагання в неї», а після слів «яка одержала неправомірну вигоду» – словами «або просила чи вимагала її». Крім того, останнє речення ч. 5 ст. 354 КК слід уточнити і викласти в такій редакції: «Зазначене звільнення не застосовується, якщо неправомірну вигоду надано чи мало бути надано особі, зазначеній в частині 4 статті 18 цього Кодексу».

Інакше штучно може бути створена ситуація, коли осіб, які будуть систематично поширювати корупційний спосіб життя, звільнятимуть від кримінальної відповідальності, а осіб, які піддаватимуться провокації, навпаки, притягуватимуть до такої відповідальності.

Судам слід також з обережністю підходити до звільнення від кримінальної відповідальності осіб, які тривалий час не робили відповідну заяву про кримінальне правопорушення до органу, службова особа якого згідно із законом наділена правом повідомляти про підозру. Адже тривале замовчування факту вчинення корупційного кримінального правопорушення не може розцінюватися як активне сприяння його розкриттю.

16. Стаття 23 Закону «Про запобігання корупції» забороняє одержувати неправомірну вигоду і подарунки, статті 354, 368, 368-3, 368-4 КК передбачають відповідальність за одержання неправомірної вигоди, а ст. 172-5 КУпАП – за порушення обмежень щодо одержання подарунків.

Проте, ст. 24 Закону «Про запобігання корупції» дозволяє особі, яка виявила у своєму службовому приміщенні чи отримала майно, що може бути неправомірною вигодою, або подарунок, не повідомляти про це протягом усього робочого дня.

Таке положення дозволяє особі, спійманій під час одержання неправомірної вигоди, послатися на законність свого діяння – що вона збиралась повідомити про одержання неправомірної вигоди відповідного керівника, але пізніше, – і значно утруднює доказування вчиненого кримінального правопорушення.

Тому необхідно узгодити між собою ці норми. Для цього передбачити у КК спеціальну підставу звільнення від кримінальної відповідальності за одержання неправомірної вигоди, якщо воно вчинене за обставин, визначених у ч. 2 ст. 24 вказаного Закону («особа... виявила у своєму службовому приміщенні чи отримала майно, що може бути неправомірною вигодою»), наприклад, доповнити ст. 354 КК частиною 6 такого змісту:

«Особа, яка виявила у своєму службовому приміщенні чи одержала, без прохання чи вимагання з її боку, майно, що може бути неправомірною вигодою, звільняється від кримінальної відповідальності за кримінальне правопорушення, передбачене статтями 354, 368, 3683, 3684, 3692 цього Кодексу, якщо після його виявлення, одержання вона невідкладно, але не пізніше закінчення робочого дня, добровільно заявила про те, що сталося, органу, службова особа якого згідно із законом наділена правом повідомляти про підозру, та активно сприяла розкриттю кримінального правопорушення, вчиненого особою, яка надала неправомірну вигоду».

17. Зобов'язання, що випливають зі статей 2–6 Протоколу, можна вважати такими, що виконані Україною задовільно, але не абсолютно.

---

1 Оціночний звіт по Україні. Інкримінації (ETS 173 і 191, GPC 2). (Тема I). Затверджений GRECO на 52-му Пленарному засіданні (Страсбург, 17–21 жовтня 2011 р.). https://old.nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/nazk_files/zvity/2.4.pdf

Зокрема, криміналізація підкупу національних арбітрів (за термінологією КК – третейські судді) забезпечується ст. 368-4 КК з урахуванням пунктів 3–5 примітки до ст. 354, примітки до ст. 364-1 КК, криміналізація підкупу іноземних арбітрів (за термінологією КК – іноземні третейські судді), національних та іноземних присяжних засідателів – статтями 368 та 369 КК з урахуванням пунктів 3–5 примітки до ст. 354, пунктів 1 і 2 примітки до ст. 364, примітки до ст. 364-1 КК.

Проте, підкуп національних арбітрів (третейських суддів) та іноземних є кримінально караним за різними статтями КК, адже національні арбітри (третейські судді) віднесені до числа осіб, що надають публічні послуги, а іноземні арбітри – до числа службових осіб. При цьому, з огляду на санкції статей 368-4 та 368, 369 КК, підкуп іноземних арбітрів карається більш суворо, аніж підкуп національних арбітрів.

18. З урахуванням положень Конвенції РЄ-1 в КК можна було б повернутися до використання традиційних термінів «хабар» і «хабарництво», визначивши термін «хабар» як синонім «неправомірної вигоди».

19. Варто уніфікувати визначення пасивного хабарництва у статтях 354 («за вчинення чи невчинення будь-яких дій»), 368 («за вчинення чи невчинення будь-якої дії»), 368-3 («за вчинення дій або бездіяльність») і 368-4 («за вчинення дій або її бездіяльність») КК.

Криміналізація зловживання впливом

1. У ст. 3692 КК немає застереження про можливість здійснення суб'єктом *удаваного* впливу. Тому суди часто кваліфікують одержання неправомірної вигоди нібито для здійснення впливу на прийняття рішення уповноваженою особою, коли винна особа не збиралася здійснювати такий вплив і бажала лише присвоїти зазначену вигоду, не за ч. 2 ст. 3692 КК, а ст. 190 КК як шахрайство.

З урахуванням ст. 18 Конвенції ООН-1 і ст. 12 Конвенції РЄ-1 стаття 3692 КК має бути сформульована таким чином, щоб не виникало сумнівів, що кримінальна відповідальність за нею повинна наставати незалежно від того, реальною чи удаваною була можливість відповідного впливу на особу.

Зокрема, у ч. 2 ст. 369-2 КК слова «за вплив» треба замінити словами «за реальний чи удаваний вплив».

2. У Пояснювальній доповіді до Конвенції РЄ-1 зловживання впливом характеризується як прояв «фонової корупції»: «Криміналізація зловживання впливом має за мету дістатися до ближнього кола посадової особи або політичної партії, до якої він належить, і боротися з корупційною поведінкою тих осіб, які, перебуваючи поряд із владою, намагаються скористатися зі свого становища, що сприяє формуванню корумпованої атмосфери. Стаття дає Договірним сторонам змогу взятися за так звану «фонову корупцію», яка послаблює віру громадян у справедливість державного управління»[1].

Ретранслюючи цю тезу на КК, суб'єктом пасивного зловживання впливом слід вважати особу, яка не використовує становище, владу або службове становище чи повноваження і яка не є суб'єктом кримінальних правопорушень, передбачених статтями 354, 368, 368-3, 368-3 КК. Проте, правові висновки ККС ВС з цього приводу мають суперечливий характер. У постанові ККС ВС від 22 лютого 2018 р. в справі №686/8714/16-к[2] суд охарактеризував суб'єкта пасивного зловживання впливом в дусі концепції «фонової корупції», однак за кілька місяців ККС ВС у своїй постанові від 26 червня 2018 р. в справі №359/1848/15-к підійшов до цього питання принципово інакше: «Митне законодавство не наділяє представника митного брокера, декларанта жодними повноваженнями та пов'язаними з ними службовими можливостями, завдяки яким можна впливати на посадових осіб митниці.

---

[1] Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption, p. 64. https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680 0cce44

[2] http://reyestr.court.gov.ua/Review/72460348

При цьому існування неслужбових та родинних зв'язків, дружніх, добрих міжособистісних відносин між ОСОБА_2 та посадовою особою митниці в розумінні ст. 369-2 КК України не може бути ознакою суб'єкта зловживання впливом»[1]. У такий спосіб ККС ВС всупереч своєму попередньому висновку підкреслив, що суб'єкт пасивного зловживання впливом «торгує» ним за рахунок правового становища чи правових повноважень. Відсутність послідовної практики застосування ст. 369-2 КК в аспекті ознак суб'єкта зловживання впливом свідчить про неналежне виконання Україною міжнародно-правових зобов'язань, що випливають зі ст. 18 Конвенції ООН-1 та ст. 12 Конвенції РЄ-1.

Тому потрібно викласти ст. 369-2 КК у спосіб, який би робив її максимально чіткою в питанні ознак суб'єкта злочину.

3. Стаття 369-2 так само, як і ст. 368 КК, не відповідає міжнародним зобов'язанням, оскільки вимагання неправомірної вигоди є лише кваліфікуючою ознакою пасивного зловживання впливом.

При цьому ст. 369-2 КК не згадується в п. 5 примітки до ст. 354 КК, яка містить законодавче визначення вимагання неправомірної вигоди.

Таке законодавче рішення є, з одного боку, правильним, оскільки суб'єкт кримінального правопорушення, передбаченого ст. 369-2 КК, не в змозі застосовувати погрозу вчинення дій або бездіяльності з використанням свого становища, наданих йому повноважень, влади чи службового становища, бо він їх не має. Тому у ч. 3 ст. 369-2 КК ознака «вимагання неправомірної вигоди» не повинна і тлумачитися шляхом звернення до п. 5 примітки до ст. 354 КК.

З іншого боку, у примітці до ст. 369-2 КК слід дати власне визначення вимагання – як умисне створення умов, за яких особа вимушена надати неправомірну вигоду з метою запобігання шкідливим наслідкам для своїх прав чи законних інтересів. Інший підхід буде вести до спотворення природи зловживання впливом як прояву «фонової» корупції.

Криміналізація відмивання доходів та приховування

1. У Пояснювальній доповіді до Конвенції РЄ-1 включення до неї ст. 13 пояснюється тісним зв'язком між корупцією та відмиванням доходів[2], хоча друге не є проявом першого, адже предмет відмивання доходів може бути здобутим внаслідок вчинення будь-якого кримінального правопорушення.

Стаття 209 КК загалом відповідає вимогам статті 23 Конвенції ООН-1 та ст. 13 Конвенції РЄ-1, до того ж Україна є учасницею й інших міжнародних договорів, які вимагають криміналізації відмивання доходів (зокрема, Конвенції РЄ про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму 2005 року).

Законом від 6 грудня 2019 р. ст. 209 КК прийнята в новій редакції, якою, із урахуванням рекомендацій, наданих у Звіті за результатами п'ятого раунду взаємної оцінки України, затвердженому MONEYVAL[3] під час його 55-го Пленарного засідання (м. Страсбург, 5-7 грудня 2017 р.)[4], встановлено, що для судового розгляду справи про відмивання доходів не потрібен вирок за предикатний злочин. Це спрощує розслідування фактів відмивання доходів.

2. У доповіді щодо України, підготовленій в рамках моніторингу, що здійснюється Конференцією Конвенції ООН-1, щодо виконання Україною ст. 24 цієї Конвенції, зроблено висновок: «Українські компетентні органи переконливо послалися на ст. 198 КК як на норму, що інкорпорує у внутрішнє

---

[1] http://reyestr.court.gov.ua/Review/75068777

[2] Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption, p. 69. https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680 0cce44

[3] Спеціальний комітет експертів Ради Європи з питань взаємної оцінки заходів протидії відмиванню грошей.

[4] Звіт за результатами п'ятого раунду взаємної оцінки України, затверджений MONEYVAL у ході його 55-го Пленарного засідання (м. Страсбург, 5–7 грудня 2017 року), п. 13. http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2018/20180305/ZVIT_UKR.pdf

законодавство статтю 24 КПК ООН про кримінальну відповідальність за приховування»[1]. Цей висновок не викликає заперечень. Стаття 198 КК забезпечує всеосяжну криміналізацію діянь, про які йдеться у ст. 24 Конвенції ООН-1.

Криміналізація незаконного збагачення

1. Виконання Україною зобов'язання з криміналізації незаконного збагачення у правовій системі України тривалий час виконувала в різних своїх редакціях ст. 368-2 КК, яку, однак, у 2019 р. КСУ визнав неконституційною переважно з мотивів порушення принципу правової визначеності як складової принципу верховенства права (ст. 8 Конституції України) та принципу презумпції невинуватості (ст. 62 Конституції України)[2].

Але ст. 20 Конвенції ООН-1, на відміну від, наприклад, ст. 18, залишає за державами не абсолютно вільний розсуд у питанні криміналізації незаконного збагачення, а обмежує його умовою «дотримання своєї конституції та основоположних принципів своєї правової системи». Тому держава повинна була виконати це зобов'язання і виконала, доповнивши КК новою ст. 368-5.

Криміналізація перешкоджання здійсненню правосуддя

1. Окремі зі згаданих у ст. 25 Конвенції ООН-1 положень неточно відображені в положеннях КК, а саме:

- залякування з метою схиляння до давання неправдивих показань, втручання в процес давання показань або надання доказів під час провадження (ст. 25(a));
- залякування з метою втручання у виконання службових обов'язків посадовою особою судових або правоохоронних органів під час провадження (ст. 25(b));
- обіцянка та пропозиція неправомірної вигоди з метою схиляння до давання неправдивих показань або втручання в процес давання показань чи надання доказів під час провадження (ст. 25(a)).

Щодо першого випадку можна навести статті 129 («Погроза вбивством»), 195 КК («Погроза знищення майна») і 373 («Примушування давати показання»).

Щодо другого – статті 343 («Втручання в діяльність працівника правоохоронного органу, працівника державної виконавчої служби»), 345 («Погроза або насильство щодо працівника правоохоронного органу»), 347 («Умисне знищення або пошкодження майна працівника правоохоронного органу»), 348 («Посягання на життя працівника правоохоронного органу»), 377 («Погроза або насильство щодо судді, народного засідателя чи присяжного»), 378 («Умисне знищення або пошкодження майна судді, народного засідателя чи присяжного»), 379 («Посягання на життя судді, народного засідателя чи присяжного у зв'язку з їх діяльністю, пов'язаною із здійсненням правосуддя»).

Щодо третього випадку, то ст. 386 КК криміналізує підкуп свідка, проте під таким підкупом можна розуміти лише надання неправомірної вигоди. Що ж стосується обіцянки та пропозиції свідку неправомірної вигоди, то вони є готуванням до підкупу свідка, але діяння, передбачене ст. 386 КК, є проступком, а в силу ч. 2 ст. 14 КК готування до проступку не є кримінально караним.

Відповідальність юридичних осіб за корупцію

1. Стаття 26 Конвенції ООН-1 «відповідальність юридичних осіб» передбачає, що кожна Держава-учасниця вживає таких заходів, які, з урахуванням її принципів права, можуть бути

---

[1] Группа по обзору хода осуществления Четвертая сессия Вена, 27-31 мая 2013 года. Резюме страновых докладов. Записка Секретариата. Украина (CAC/COSP/IRG/I/1/1/Add.10), с. 5. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/Executi veSummaries/V1257232r.pdf

[2] Рішення КСУ у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368-2 Кримінального кодексу України від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019. http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1_p_2019.pdf

необхідними для встановлення відповідальності юридичних осіб за участь у кримінальних правопорушеннях, визначених цією Конвенцією, і забезпечує застосування щодо юридичних осіб, які притягуються до відповідальності відповідно до цієї статті, ефективних, домірних і таких, що здійснюють стримувальний вплив, кримінальних або некримінальних санкцій, у т.ч. грошових. При цьому: відповідальність юридичних осіб може бути кримінальною, цивільно-правовою або адміністративною; притягнення до неї не заперечує кримінальної відповідальності фізичних осіб, які вчинили кримінальні правопорушення.

Ці положення повторені і розширені в Конвенції РЄ-1 (ст. 18). Нею передбачено:

1) встановлення відповідальності юридичних осіб за корупційні кримінальні правопорушення – дачу хабара, зловживання впливом та відмивання доходів,– вчинені на їхню користь будь-якою фізичною особою, яка діяла незалежно або як представник того чи іншого органу юридичної особи та яка обіймає керівну посаду у цій юридичній особі, із використанням:

- представницьких повноважень юридичної особи; чи
- повноважень приймати рішення від імені юридичної особи; чи
- повноважень здійснювати контроль за діяльністю юридичної особи;

а також за залучення такої фізичної особи до зазначених кримінальних правопорушень як співучасника чи підбурювача;

2) встановлення відповідальності юридичної особи у випадках, коли неналежний контроль з боку фізичної особи, згаданої вище, призвів до вчинення в інтересах цієї юридичної особи дачі хабара, зловживання впливом та відмивання доходів фізичною особою, що їй підпорядковується;

3) що відповідальність юридичної особи не виключатиме кримінального переслідування фізичних осіб, які вчиняють вказані вище кримінальні правопорушення, підбурюють до них або беруть у них участь.

У ст. 19 Конвенції РЄ-1 зазначено також, що за передбачені нею корупційні кримінальні правопорушення, з огляду на їх серйозний характер, юридичним особам мають призначатися ефективні, адекватні та стримуючі кримінальні або некримінальні санкції і заходи, включаючи штрафи[1].

2. В порядку імплементації згаданих вище конвенційних положень згідно із Законом №314-VII від 23 травня 2013 р. (з урахуванням змін, внесених законами №1207-VII від 15 квітня 2014 р., №1261-VII від 13 травня 2014 р., №731-VIII від 8 жовтня 2015 р.) КК доповнено розділом XIV-1 «Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб» (статті 96-3–96-11).

Ці положення є чинними з 4 червня 2014 р. Проте, вони не мають зворотної дії і не поширюються на кримінальні правопорушення та суспільно небезпечні діяння, що підпадають під ознаки діяння, передбаченого Особливою частиною КК, вчинені до вказаної дати.

З цієї та інших причин як судової практики щодо застосування до юридичної особи заходів кримінально-правового характеру, так і її узагальнення все ще немає.

Відповідно до зазначених статей:

1) підставами застосування до юридичної особи заходів кримінально-правового характеру в разі вчинення корупційних кримінальних правопорушень є:

- вчинення уповноваженою особою від імені та в інтересах юридичної особи одного з

---

[1] Аналогічні положення містить низка актів, виданих у межах ЄС. Так, Другий протокол до Конвенції про захист фінансових інтересів Європейських Співтовариств (1997) передбачає, що юридичні особи мають нести відповідальність за шахрайство, активну корупцію та відмивання грошей, скоєні на власну користь будь-якою особою, яка діє, або індивідуально, або як частина органу юридичної особи, який посідає головне становище у юридичній особі, базуючись на повноваженні: а) представництва юридичної особи, або б) приймати рішення від імені юридичної особи, або в) здійснювати контроль за юридичною особою. Юридичні особи можуть визнаватись відповідальними і тоді, коли недостатність нагляду або контролю зазначеною особою призвела до вчинення шахрайства, акту активної корупції чи відмивання грошей на користь цієї юридичної особи особою, яка знаходиться під її управлінням (ст. 3). Санкції для юридичних осіб мають включати кримінальні і некримінальні штрафи та можуть включати інші санкції: a) позбавлення права на публічну допомогу; b) дискваліфікацію від здійснення комерційної діяльності; c) поміщення під судовий нагляд; d) ліквідацію за судовим наказом.

кримінальних правопорушень, передбачених частинами 1, 2 ст. 3683, частинами 1, 2 ст. 3684, ст. 369 і ч. 1 ст. 3692 КК;

- незабезпечення виконання покладених на її уповноважену особу законом або установчими документами юридичної особи обов'язків щодо вжиття заходів із запобігання корупції, що призвело до вчинення одного з кримінальних правопорушень, передбачених частинами 1, 2 ст. 3683, частинами 1, 2 ст. 3684, статтями 369 і 3692 КК;

- вчинення уповноваженою особою від імені та в інтересах юридичної особи кримінального правопорушення, передбаченого ст. 262 КК. Цей злочин саме як корупційний згадано в примітці до ст. 45 КК, якщо його вчинено шляхом зловживання службовим становищем (пункти 1, 2 і 4 ч. 1 ст. 963 КК);

2) заходи кримінально-правового характеру можуть бути застосовані судом до підприємства, установи чи організації (крім державних органів, органів влади АРК, ОМС, організацій, створених ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного чи місцевого бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, а також міжнародних організацій) (ч. 1 ст. 96-4 КК);

3) у зазначених випадках до юридичних осіб судом може бути застосовано такий захід кримінально-правового характеру, як штраф. Суд застосовує штраф виходячи з 2-кратного розміру незаконно одержаної неправомірної вигоди. Якщо неправомірну вигоду не одержано або її розмір неможливо обчислити, то суд, залежно від ступеня тяжкості кримінального правопорушення, вчиненого уповноваженою особою юридичної особи, застосовує штраф у визначених у ст. 96-7 КК розмірах.

Крім того, юридична особа зобов'язана відшкодувати нанесені збитки та шкоду в повному обсязі, а також розмір отриманої неправомірної вигоди, яка отримана або могла бути отримана юридичною особою.

З метою забезпечення дії вказаних положень КК внесено зміни до КПК, згідно з якими:

- у кримінальному провадженні підлягають доказуванню обставини, що є підставою для застосування до юридичних осіб заходів кримінально-правового характеру (пункт 7 ч. 1 ст. 91);

- правовий статус, права й обов'язки представника юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження (статті 64-1, 89, 93 та ін.);

- відомості про юридичну особу, щодо якої можуть застосовуватися заходи кримінально-правового характеру, вносяться слідчим або прокурором до ЄРДР негайно після вручення особі повідомлення про підозру у вчиненні від імені та в інтересах такої юридичної особи будь-якого з кримінальних правопорушень, передбачених ст. 209, частинами 1 і 2 ст. 368-3, частинами 1 і 2 ст. 368-4, статтями 369, 369-2 КК. Про внесення відомостей слідчий або прокурор не пізніше наступного робочого дня письмово повідомляє юридичну особу. Провадження щодо юридичної особи здійснюється одночасно з відповідним кримінальним провадженням, у якому особі повідомлено про підозру (ч. 8 ст. 214);

- процедуру застосування кримінально-правових заходів до юридичної особи (статті 339, 341 та ін.).

3. 14 жовтня 2014 р. прийнято Закон «Про запобігання корупції», відповідно до ст. 65-1 якого у разі вчинення від імені та в інтересах юридичної особи її уповноваженою особою кримінального правопорушення самостійно або у співучасті до юридичної особи у випадках, визначених КК, застосовуються заходи кримінально-правового характеру.

Цим же Законом визначено, що відомості про юридичних осіб, до яких застосовано заходи кримінально-правового характеру у зв'язку з вчиненням корупційного правопорушення, вносяться до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією

правопорушення (далі – ЄДРОК), що формується та ведеться НАЗК[1]; для безоплатного цілодобового доступу відкритими є такі відомості про юридичну особу, до якої застосовано заходи кримінально-правового характеру: 1) назва; 2) юридична адреса, код в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців; 3) склад корупційного правопорушення, у зв'язку з вчиненням якого застосовано заходи кримінально-правового характеру; 4) вид застосованих заходів кримінально-правового характеру (ст. 59).

Згідно із ч. 1 ст. 17 Закону «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р., який набрав чинності для всіх замовників з 1 серпня 2016 р., замовник приймає рішення про відмову учаснику в участі у процедурі закупівлі та зобов'язаний відхилити тендерну пропозицію учасника в разі, якщо:

1) він має незаперечні докази того, що учасник пропонує, дає або погоджується дати прямо чи опосередковано будь-якій посадовій особі замовника, іншого державного органу винагороду в будь-якій формі (пропозиція щодо найму на роботу, цінна річ, послуга тощо) з метою вплинути на прийняття рішення щодо визначення переможця процедури закупівлі або застосування замовником певної процедури закупівлі;

2) відомості про юридичну особу, яка є учасником, внесено до ЄДРОК;

3) службову (посадову) особу учасника, яку уповноважено учасником представляти його інтереси під час проведення процедури закупівлі, фізичну особу, яка є учасником, притягнуто згідно із законом до відповідальності за вчинення у сфері закупівель корупційного правопорушення.

4. Згідно зі ст. 18 Конвенції РЄ проти маніпулювання спортивними змаганнями «Відповідальність юридичних осіб», кожна Сторона вживає таких законодавчих або інших заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення того, щоб юридичні особи могли бути притягнуті до кримінальної, цивільної чи адміністративної відповідальності за діяння, визначені у статтях 15–17 цієї Конвенції, скоєні в їх інтересах будь-якою фізичною особою, яка діє окремо або в складі органу юридичної особи, яка займає провідну посаду в юридичній особі, на основі: a) права представляти юридичну особу; b) повноваження приймати рішення від імені юридичної особи; c) повноваження здійснювати контрольні функції у рамках юридичної особи.

Підставою такої відповідальності є відсутність нагляду або контролю з боку зазначеної фізичної особи, що уможливила вчинення діянь, визначених у статтях 15–17 цієї Конвенції, в інтересах цієї юридичної особи будь-якою фізичною особою, яка діє від її імені.

Попри ратифікацію цієї Конвенції Україною, у ст. 96-3 КК згадку про ст. 369-3 КК не зроблено. Цю ваду треба виправити.

5. Як виявляється, неможливо застосувати заходи кримінально-правового характеру, передбачені статтями 96-3–96-11 КК, зокрема штраф, до політичної партії у разі вчинення її уповноваженою особою від імені та в інтересах політичної партії будь-якого з кримінальних правопорушень, передбачених частинами 2–4 ст. 159-1 КК, попри те, що згадування про частини 2–4 ст. 159-1 міститься в п. 4 ч. 1 ст. 96-3 КК.

Так, згідно з п. 2 примітки до ст. 96-3 КК, кримінальні правопорушення, передбачені частинами 2–4 ст. 159-1, визнаються вчиненими в інтересах юридичної особи, якщо вони: а) призвели до отримання нею *неправомірної вигоди* або б) створили умови для отримання такої вигоди, або в) були спрямовані на ухилення від передбаченої законом відповідальності.

Частинами ж 2–4 ст. 159-1 КК передбачено кримінальні правопорушення, які полягають в незаконному здійсненні *внеску* на підтримку політичної партії або надання фінансової (матеріальної)

---

[1] Наразі НАЗК здійснює заходи щодо початку ведення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. Станом на 1 березня 2017 р. повноваження щодо надання відомостей з Реєстру, здійснює МЮ – до початку ведення Реєстру НАЗК (п. 3 постанови КМ №171 від 25 березня 2015 р.). Внесення інформації до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, та надання відомостей з нього про юридичну особу НАЗК здійснюватиме після початку ведення ним цього Реєстру. Див. також все ще не скасоване Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення, затв. наказом МЮ №39/5 від 11.01.2012 р.

підтримки виборчій кампанії або кампанії з проведення всеукраїнського чи місцевого референдуму, та в незаконному отриманні такого внеску.

Але відповідний внесок не є неправомірною вигодою, адже поняття «неправомірна вигода» у ст. 159-1 КК не вживається (воно розкрито у ст. 160 – для ст. 160, у ст. 354 – для ст. 354 і в ст. 364-1 – для статей 364, 364-1, 365-2, 368, 368-3, 368-4, 369, 369-2 та 370 КК). Також здійснення чи отримання внеску, очевидно, не можна розглядати і як форму (спосіб) ухилення від передбаченої законом відповідальності.

Тому, відповідно до п. 2 примітки до ст. 96-3 КК, кримінальні правопорушення, передбачені частинами 2–4 ст. 159-1, немає підстав визнавати вчиненими в інтересах юридичної особи. Іншими словами, без уточнення існуючої редакції п. 2 примітки до ст. 96-3 КК не можна застосувати заходи кримінально-правового впливу до політичної партії у зв'язку із вчиненням особами, які мають право діяти від імені політичної партії, кримінальних правопорушень, передбачених частинами 2–4 ст. 159-1 КК.

Відповідно, не можуть виникнути і підстави для припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії, передбачені п. 1 ч. 1 ст. 17-8 Закону «Про політичні партії в Україні».

Отже, у п. 2 примітки до ст. 96-3 КК слід уточнити, що під неправомірною вигодою з метою застосування цієї статті розуміється також і внесок на підтримку політичної партії або надання фінансової (матеріальної) підтримки виборчій кампанії або кампанії з проведення всеукраїнського чи місцевого референдуму, передбачений ст. 159-1 КК.

Іншим варіантом може бути нова редакція примітки до ст. 159-1 КК:

«*У цій статті під внеском слід розуміти неправомірну вигоду у виді грошових коштів чи іншого майна, переваг, пільг, послуг або нематеріальних активів.*

Внеском у великому розмірі визнається внесок у розмірі, що у два чи більше разів перевищує встановлений законом максимальний розмір внеску на підтримку політичної партії чи максимальний розмір фінансової (матеріальної) підтримки на здійснення передвиборної агітації чи агітації з референдуму».

У такій редакції одночасно виправлено наявну помилку у примітці до ст. 159-1 КК, ніби внесок може мати вигляд вигоди нематеріального чи негрошового характеру.

6. Санкції для юридичних осіб за корупційні правопорушення лише у вигляді штрафу (ст. 96-6 КК) та відмови учаснику в участі у процедурі закупівлі є недостатніми. Тому цей перелік слід розширювати.

Як вже зазначалось вище, Другий протокол до Конвенції про захист фінансових інтересів Європейських Співтовариств (1997) передбачає, що санкції для юридичних осіб *мають* включати кримінальні і некримінальні штрафи та *можуть* включати інші санкції: a) позбавлення права на публічну допомогу; b) дискваліфікацію від здійснення комерційної діяльності; c) поміщення під судовий нагляд; d) ліквідацію за судовим наказом.

Корпоративні санкції повинні мати не репресивну, знищуючу, а превентивну мету, залишати можливість виправити свою поведінку в майбутньому і привести свою діяльність у відповідність із законом. Ця мета, однак, вимагає приведення у відповідність колективних кримінальних санкцій з іншими галузями права, включаючи цивільне й адміністративне. З урахуванням досвіду інших держав видами санкцій для юридичних осіб можуть бути:

1) основні санкції:

а) штраф або

б) ліквідація юридичної особи з конфіскацією її майна;

2) додатково до штрафу або замість нього до юридичної особи суд може застосувати такі інші кримінально-правові засоби:

в) заборона підтримки за рахунок публічних фінансів;

г) заборона здійснення певної діяльності, яка може полягати в:

- анулюванні загального або спеціального дозволу (ліцензії) на провадження певного виду підприємницької діяльності;
- забороні укладення певних угод;
- забороні брати участь у публічних закупівлях;
- забороні випуску акцій чи інших цінних паперів;
- забороні заняття визначеним судом видом діяльності.

Достатність та ефективність санкцій за корупційні правопорушення

1. Конвенція ООН-1 (статті 30 і 44) та Конвенція РЄ-1 (ст. 19) регламентують питання санкцій, тобто караності корупційних кримінальних правопорушень, загалом в обтічній формі. Вони закріплюють зобов'язання держав, згідно з якими вказані санкції повинні:

- бути пропорційними (те саме стосується відповідних заходів), тобто адекватними тяжкості кримінального правопорушення, ефективними і стримуючими, та включати, в разі вчинення кримінального правопорушення фізичною особою, позбавлення волі;
- забезпечувати можливу видачу особу, яка вчинила корупційне кримінальне правопорушення, передбачений відповідною конвенцією, у т.ч. враховуючи мінімальний строк покарання, необхідний для видачі[1];
- передбачати, з огляду на серйозний характер відповідних кримінальних правопорушень, позбавлення права обіймати державну посаду та посаду на будь-якому підприємстві, яке цілком або частково перебуває у власності держави.

При цьому конвенції не визначають, які покарання застосовувати за відповідні корупційні кримінальні правопорушення, і яким має бути їх строк (розмір). Ці питання належать виключно до сфери національного правового регулювання.

Те саме стосується й інших відповідних міжнародних договорів. Наприклад, Конвенції Ради Європи проти маніпулювання спортивними змаганнями.

2. Зазначені конвенційні вимоги щодо адекватності (пропорційності) санкцій за корупційні кримінальні правопорушення реалізовано в КК суперечливо – санкції не в усіх випадках враховують ступінь небезпеки цих правопорушень, тобто **не завжди є пропорційними**.

Ідеться, наприклад, про таке:

- діяння, що полягає в службовому зловживанні з бюджетними коштами і може спричинити майнову шкоду розміром понад 1000 нмдг, передбачене ч. 1 ст. 210 КК, карається штрафом у розмірі 100–300 нмдг або виправними роботами (являють собою фактично штраф в розстрочку), або обмеженням волі на строк до 3 років. Для порівняння: аналогічне діяння, яке може спричинити в 4 рази меншу майнову шкоду – розміром лише понад 250 нмдг, передбачене ч. 2 ст. 364 КК, карається позбавленням волі від 3 до 6 років;
- заволодіння офіційними документами, штампами чи печатками або приватними документами, що знаходяться на підприємствах, в установах чи організаціях, вчинене в особистих інтересах (ч. 1 ст. 357), карається штрафом до 50 нмдг або обмеженням волі до 3 років, а якщо це діяння спричинило порушення роботи підприємства, установи чи організації або вчинене щодо особливо важливих документів, штампів, печаток (ч. 2 ст. 357), – штрафом до 70 нмдг, обмеженням волі до 3 років або позбавленням волі до 3 років. Для порівняння: аналогічне діяння, а саме вчинення службовою особою правочину з використанням підроблених документів, поєднане з протиправним заволодінням чужим майном (ч. 3 ст. 2062 КК), карається позбавленням волі на строк від 5 до 10 років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю до 3 років та з конфіскацією майна;
- пропозиція чи обіцянка службовій особі юридичної особи приватного права надати їй або третій особі неправомірну вигоду, надання такої вигоди або прохання її надати за вчинення зазначеною службовою особою дій чи її бездіяльність з використанням наданих їй повноважень в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає таку вигоду, або в інтересах третьої особи,– якщо

[1] Для України цей строк становить один рік позбавлення волі (див. ч. 1 ст. 573 КПК).

ці дії вчинені організованою групою (ч. 2 ст. 3683 КК), караються позбавленням волі лише до 4 років. Те саме – у ч. 2 ст. 3684 КК. Проте, в інших випадках вчинення схожого корупційного кримінального правопорушення організованою групою визнається тяжким злочином і карається позбавленням волі на строк від 5 до 10 років (ч. 4 ст. 369 КК);

- абсолютно однакові за ступенем тяжкості діяння караються по-різному. Так, санкції, передбачені частинами 1 і 2 ст. 3683 і частинами 1 і 2 ст. 3684, є ідентичними. Санкції ж, передбачені частинами 3 і 4 ст. 3684 і частинами 3 і 4 ст. 3684, суттєво відрізняються (відповідно: позбавлення волі до 3 років і від 2 до 5 років; від 3 до 7 років і від 4 до 8 років),– хоча за усіма об'єктивними ознаками і ознаками суб'єктивної сторони відповідні кримінальні правопорушення є однаковими, а відмінність їх суб'єктів несуттєва;

- санкції кількох статей КК, які забезпечують виконання зобов'язання криміналізувати перешкоджання здійсненню правосуддя, є надто м'якими, що не дозволяє здійснювати екстрадицію осіб, які вчинили такі кримінальні правопорушення (всупереч ст. 44(3) Конвенції ООН-1, ст. 16(7) Конвенції ООН-2 та ст. 19(1) Конвенції РЄ-1).

Але більшою проблемою є те, що навіть ті санкції, які є пропорційними і стримуючими відповідно до закону, на практиці не є такими. По-перше, значна кількість кримінальних проваджень щороку закривається через сплив строку давності притягнення до кримінальної відповідальності. По-друге, суди надзвичайно багато часу, що вимірюється зазвичай в роках, розглядають відповідні справи і виносять остаточні рішення. По-третє, ті санкції, які встановлені у статтях Особливої частини КК часто не застосовуються або застосовуються в менших розмірах. По-четверте, з усіх передбачених у статтях Особливої частини КК видів покарань, як правило, застосовується найлегше за видом і найменше за розміром.

3. Розміри встановлених у санкціях штрафів, громадських робіт, виправних робіт, арешту, обмеження волі, позбавлення волі не збалансовані, не узгоджені між собою.

Таблиця 10. Неузгодженість розмірів основних покарань

Стаття КК	Розмір покарання у виді					
	штрафу (нмдг)	громадських робіт (годин)	виправних робіт (років)	арешту (місяців)	обмеження волі (років)	позбавлення волі (років)
Ч. 2 ст. 191					до 5	до 5
Ч. 3 ст. 191					3 – 5	3 – 8
Ч. 1 ст. 354	100 – 250	до 100	до 1		до 2	до 2
Ч. 2 ст. 354	250 – 500	100 – 200	до 2		до 3	до 3
Ч. 3 ст. 354	250 – 500	100 – 200			до 2	до 2
Ч. 4 ст. 354	500 – 750	160 – 240			до 3	до 3
Ч. 1 ст. 364				до 6	до 3	до 3
Ч. 2 ст. 364						3–6
Ч. 1 ст. 366-2	3000–4000	150–240			до 2	
Ч. 2 ст. 366-2	4000–5000	150–240			до 2	до 2
Ст. 366-3	2500–3000	150–240			до 2	1
Ч. 1 ст. 368	1000 – 1500			3 – 6		2–4
Ч. 2 ст. 368						3–6
Ч. 3 ст. 368						5–10
Ч. 4 ст. 368						8–12
Ч. 1 ст. 3641	150–400			до 3	до 2	
Ч. 2 ст. 3641	400–900			до 6		3–6
Ч. 1 ст. 3652					до 3	
Ч. 2 ст. 3652					до 5	3–5

Стаття КК	Розмір покарання у виді					
	штрафу (нмдг)	громадських робіт (годин)	виправних робіт (років)	арешту (місяців)	обмеження волі (років)	позбавлення волі (років)
Ч. 1 ст. 3683	150 – 400	100 – 200			до 2	до 2
Ч. 2 ст. 3683	350 – 700				до 4	до 4
Ч. 3 ст. 3683	500 – 750		до 2	до 6	до 3	до 3
Ч. 1 ст. 3684	150 – 400	100 – 200			до 2	до 2
Ч. 2 ст. 3684	350 – 700				до 4	до 4
Ч. 3 ст. 3684	750 – 1000		1 – 2	до 6	2 – 5	2 – 5
Ст. 368-5						5–10
Ч. 1 ст. 369	500 – 750				2 – 4	2 – 4
Ч. 1 ст. 3692	200 – 500				2 – 5	до 2
Ч. 2 ст. 3692	750 – 1500					2 – 5
Ч. 1 ст. 3693	200–1000				1–3	до 3
Ч. 2 ст. 3693					2–5	2–5
Ч. 3 ст. 3693	700–2000				2–5	2–5

Про незбалансованість свідчать, зокрема, такі приклади:

- у ч. 3 ст. 3684 суд має обирати між обмеженням волі на строк від 2 до 5 років і позбавленням волі на строк *від 2 до 5 років*, а у ч. 1 ст. 3692 КК – між обмеженням волі на строк від 2 до 5 років і позбавленням волі на строк *до 2 років*;

- у ч. 1 ст. 210 штраф у розмірі 100–300 нмдг є покаранням, рівнозначним *обмеженню* волі на строк до 3 років, а в ч. 2 ст. 357 штраф меншого розміру (до 70 нмдг) – рівнозначним *позбавленню* волі на строк до 3 років;

- у ч. 2 ст. 354 громадські роботи розміром від 100 до 200 годин є покаранням, рівнозначним позбавленню волі на строк *до 3 років*, а в ч. 3 цієї ж статті – позбавленню волі на строк *до 2 років*;

- у ч. 1 ст. 388 виправні роботи на строк до 2 років є покаранням, рівнозначним обмеженню волі на строк *до 2 років*, а в ч. 3 ст. 3684 виправні роботи на строк від 1 до 2 років є покаранням, рівнозначним позбавленню волі на строк *від 2 до 5 років*.

У трьох випадках передбачено виправні роботи, які мають виконуватися за місцем роботи (служби), хоча особа, яка вчинила ці кримінальні правопорушення, повинна бути звільнена з роботи (зі служби).

4. Стаття 29 Конвенції ООН-1 містить рамкове зобов'язання держав-учасниць щодо строків давності для злочинів, передбачених Конвенцією. До певної міри його конкретизують рекомендації Антикорупційної мережі: «Збільшити строк давності притягнення до відповідальності для всіх корупційних злочинів принаймні до п'яти років та передбачити зупинку відліку строку давності на період часу, коли посадова особа захищена імунітетом від кримінального переслідування».

Чинний КК не відповідає обом зазначеним рекомендаціям Антикорупційної мережі[1]. Стаття 49 КК, яка регулює питання строків давності притягнення до кримінальної відповідальності, не містить застереження щодо імунітетів, а строки давності за корупційні кримінальні правопорушення, як видно із Таблиці 10, становлять менше 5 років, а саме три роки – у разі вчинення кримінального проступку, за який передбачено покарання у виді обмеження волі, чи у разі вчинення нетяжкого злочину, за який передбачено покарання у виді позбавлення волі на строк не більше двох років (наприклад, частини 1 і 3 ст. 354, ч. 1 ст. 364-1, ч. 1 ст. 365-2, ч. 1 ст. 368-3, ч. 1 ст. 368-4, ч. 1 ст. 369-2).

5. Ще більше ускладнюють проблему положення Загальної частини КК, які не дозволяють призначати окремі види покарання тим чи іншим категоріям засуджених. Наприклад:

- вагітним жінкам та жінкам, які мають дітей віком до семи років, за кримінальне

[1] Законодательный справочник по выполнению Конвенции ООН, пп. 105–106, 386–388; Антикоррупционные реформы в Украине. 3ий раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. OECD, 2015. С. 57.

правопорушення, передбачене ч. 1 ст. 364 КК, основне покарання може бути призначене виключно у виді позбавлення волі;

- до вагітних жінок і жінок, що мають дітей віком до 14 років, до осіб, що досягли пенсійного віку, до осіб з інвалідністю I та II групи за кримінальне правопорушення, передбачене ч. 1 ст. 3652 КК, взагалі не може бути застосоване жодне основне покарання.

Подібні обмеження судової дискреції тягнуть для відповідних категорій засуджених абсолютно різні наслідки. У першому прикладі ці засуджені опиняються в менш сприятливому становищі, аніж інші. У другому прикладі неможливість призначення особі основного покарання розглядається судовою практикою як підстава для звільнення особи від покарання (див. абз. 7 п. 8 постанови ПВС «Про практику призначення судами кримінального покарання»).

6. В окремих випадках проблема непропорційності санкцій ускладнюється відвертими помилками законодавця:

1) відповідно до ч. 2 ст. 59 КК конфіскація майна встановлюється за тяжкі та особливо тяжкі корисливі злочини, а також за злочини проти основ національної безпеки України та громадської безпеки незалежно від ступеня їхньої тяжкості, і може бути призначена лише у випадках, спеціально передбачених в Особливій частині КК. *Корисливість* як ознака складу кримінального правопорушення в правовій системі України традиційно розуміється як бажання одержати матеріальні блага для себе або інших осіб (заволодіти грошима, майном тощо), одержати чи зберегти певні майнові права, уникнути матеріальних витрат чи обов'язків (одержати спадщину, позбавитися боргу тощо) або досягти іншої матеріальної вигоди (див. абз. 1 п. 10 постанови ПВС «Про судову практику в справах про злочини проти життя та здоров'я особи»). Хоча неправомірна вигода не завжди може мати майновий характер, санкції частин 3, 4 ст. 368, ч. 4 ст. 3683, ч. 4 ст. 3684 КК вказують на конфіскацію майна як на обов'язковий вид додаткового покарання.

Така неузгодженість (суперечність) між ч. 2 ст. 59 КК та зазначеними санкціями має бути усунута;

2) з набранням чинності Законом №629-VIII від 16 липня 2015 р. покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю за кримінальне правопорушення, передбачене ч. 1 ст. 365-2 КК (а так само за кримінальні правопорушення, передбачені ч. 4 ст. 220-1 і ст. 220-2), встановлене на строк до десяти років – це набагато більше, ніж таке покарання може бути призначене відповідно до ст. 55 КК. При такій колізії між положеннями Загальної та Особливої частини КК пріоритет слід надавати нормі, закріпленій у статті Загальної частини. Але загалом ці помилки в законі треба виправити.

7. Усупереч вимогам ст. 30 Конвенції ООН-1 у багатьох випадках КК не передбачає можливості позбавлення на певний строк осіб, засуджених за корупційні злочини, права обіймати державну посаду та посаду на будь-якому підприємстві, яке цілком або частково перебуває у власності держави, тощо.

Йдеться, зокрема, про санкції, де таке покарання: передбачене не як обов'язкове, а як можливе додаткове покарання, яке призначається на розсуд суду (ч. 1 ст. 210); взагалі не передбачене (ч. 2 ст. 262, ч. 3 ст. 308, частини 1 і 2 ст. 357, частини 2 і 3 ст. 410 КК).

Виходячи із зазначеного, ч. 2 ст. 55 КК слід викласти в такій редакції:

«Позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю як додаткове покарання призначається судом, незалежно від того, чи передбачене воно в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини цього Кодексу, коли з урахуванням характеру кримінального правопорушення, вчиненого за посадою або у зв'язку із професійним заняттям певною діяльністю, зокрема пов'язаною із виконанням функції представника влади чи місцевого самоврядування, організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, а також інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за засудженим права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю».

8. Окремо слід оцінити пропорційність санкцій ст. 159-1 КК, яка також викликає сумніви:

1) штраф у розмірі від 100 до 300 нмдг (ч. 1 ст. 159-1 КК) – на сьогодні становить мізерну суму в 1700–5100 грн.;

2) для керівників політичних партій санкції у виді виправних робіт і позбавлення права обіймати певні посади є взаємовиключними: виправні роботи згідно зі ст. 57 КК відбуваються за місцем роботи засудженого, натомість позбавлення права обіймати певні посади означає необхідність звільнення особи з посади керівника політичної партії і, як правило, заборону зайняття нею інших керівних посад в партії. Якщо ж йдеться про керівника політичної партії, який одночасно є народним депутатом України, то відповідно до ст. 81 Конституції України набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього означає і дострокове припинення повноважень народного депутата України. Тобто, виправні роботи така особа виконувати фактично не може;

3) непропорційними є санкції, встановлені в частинах 1 і 3 ст. 159-1 КК: попри те, що у ч. 3 передбачено обтяжуючу обставину – повторність, санкції є ідентичними, за винятком дещо іншого розміру штрафу у ч. 3 (не 1700–5100 грн., а 5100–8500 грн.);

4) діяння, передбачені частинами 2–4 ст. 159-1 КК, попри те, що йдеться про незаконний обіг величезних коштів, караються надзвичайно м'яко. А оскільки діяння, передбачені частинами 1–3 ст. 159-1 КК, є проступками, то згідно зі ст. 45 КК суд, у разі дійового каяття особи, яка вперше вчинила їх, зобов'язаний звільнити її від кримінальної відповідальності.

Конфіскаційний режим (конфіскація доходів та знарядь від злочинів, «еквівалентна конфіскація», конфіскація доходів у третіх осіб тощо), ефективність режиму управління майном, на яке накладено арешт

Відповідно до пункту «g» ст. 2 Конвенції ООН-1 «конфіскація», що включає у відповідних випадках позбавлення прав, означає остаточне позбавлення майна за постановою суду або іншого компетентного органу.

Від держав-учасниць відповідні конвенції вимагають законодавчо забезпечити:

- можливу конфіскацію: a) доходів від корупційних злочинів, або майна, вартість якого відповідає вартості таких доходів; b) майна, обладнання та інших засобів, які використовувались або призначалися для використання під час вчинення корупційних злочинів (ст. 31 Конвенції ООН-1);

- можливість конфіскації засобів вчинення корупційних злочинів і доходів, отриманих від них, чи власності, вартість якої відповідає таким доходам (ч. 3 ст. 19 Конвенції РЄ-1);

- арешт і конфіскацію: a) товарів, документів та інших інструментів, які використовувалися або були призначені для використання з метою вчинення злочинів, зазначених у статтях 15–17 цієї Конвенції; b) доходів від цих злочинів, або майна, вартість якого відповідає цим доходам (ст. 25 Конвенції РЄ-2).

Україна у цілому виконала свої зобов'язання, що випливають із зазначених Конвенцій. Згідно із Законом №222-VII від 18 квітня 2013 р. КК доповнено статтями 96-1–96-2. Наразі ст. 96-1 діє в редакції Закону №1019-VIII від 18 лютого 2016 р., а ст. 96-2 – у початковій редакції зі змінами, внесеними згідно із законами №1261-VII від 13 травня 2014 р., №770-VIII від 10 листопада 2015 р., №1019-VIII від 18 лютого 2016 р.

Водночас існують окремі проблеми.

1. Окремі зі статей КК, якими встановлена відповідальність за корупційні кримінальні правопорушення, не передбачають можливості ані конфіскації майна, ані спеціальної конфіскації. Так, не може бути застосована:

- конфіскація майна – за тяжкі та особливо тяжкі корисливі злочини, передбачені частинами 3 і 4 ст. 191, частинами 1 і 2 ст. 262, ч. 2 ст. 312, ч. 2 ст. 313, ч. 2 ст. 364, ч. 2 ст. 368, частинами 1–4 ст. 410 КК,– оскільки відповідними санкціями вона не передбачена;

- спеціальна конфіскація – за кримінальні правопорушення, визначені у частинах 1 і 3 ст. 357, ч. 1 ст. 388 КК,– оскільки за них не передбачено основне покарання ні у виді штрафу понад 3000 нмдг, ні у виді позбавлення волі.

З іншого боку, необґрунтованим є встановлення конфіскації майна в санкціях частин 2, 3 і 4 ст. 369 КК з огляду на те, що цими нормами передбачена відповідальність за злочини, які не є корисливими.

2. Існує проблема спецконфіскації предмету внеску на підтримку політичної партії або надання фінансової (матеріальної) підтримки виборчій кампанії або кампанії з проведення всеукраїнського чи місцевого референдуму.

Так, ст. 96-1 КК встановлює, що спеціальна конфіскація полягає у примусовому безоплатному вилученні за рішенням суду у власність держави грошей, цінностей та іншого майна, за умови вчинення умисного кримінального правопорушення або суспільно небезпечного діяння, що підпадає під ознаки діяння, передбаченого частинами 2 і 3 ст. 159-1 КК. Проте:

1) не завжди відповідний внесок та фінансова (матеріальна) підтримка, про які йдеться у цій статті, є майном, про яке йдеться у ст. 96-2 КК. Конфіскованими можуть бути тільки грошові кошти і майно. Але не є майном і тому не можуть бути конфісковані пільги, послуги, переваги, нематеріальні активи, інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру;

2) спеціальна конфіскація не може бути застосована до майна, яке перебуває у власності добросовісного набувача (ч. 4 ст. 96-2 КК).

Але законодавство не дозволяє функціонерам політичної партії завжди чітко з'ясувати законність одержаного внеску. Також, відповідно до ч. 10 ст. 100 КПК, під час вирішення питання щодо спеціальної конфіскації насамперед має бути вирішене питання про повернення грошей, цінностей та іншого майна власнику (законному володільцю): конфіскація неможлива, якщо в суді сторона обвинувачення не довела, що власник (законний володілець) знав про незаконне походження та/або використання майна.

3. З метою забезпечення дії вказаних вище положень КК стосовно спеціальної конфіскації у 2013–2016 рр. внесені необхідні зміни до КПК (п. 6 ч. 1 ст. 91, частини 9, 10 ст. 100, ст. 170, ч. 1 ст. 269-1, ст. 568).

4. Законом «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. також передбачено, що кошти та інше майно, одержані внаслідок вчинення корупційного правопорушення, підлягають конфіскації або спеціальній конфіскації за рішенням суду в установленому законом порядку (ст. 69).

Необхідність інституційного забезпечення конфіскації зазначеного майна зумовила визначення в Законі «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р. таких положень:

1) до структури центрального та територіальних управлінь НАБУ входять, поряд з іншими, підрозділи, що здійснюють виявлення майна, яке може бути предметом конфіскації (ч. 4 ст. 5);

2) НАБУ вживає заходів щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації у кримінальних правопорушеннях, віднесених до підслідності НАБУ, здійснює діяльність щодо зберігання коштів та іншого майна, на яке накладено арешт (пункт 3 ч. 1 ст. 16);

3) НАБУ та його працівникам для виконання покладених на них обов'язків надається право виступати представником інтересів держави під час розгляду у закордонних юрисдикційних органах справ про розшук, арешт, конфіскацію та повернення в Україну відповідного майна, а також залучати з цією метою юридичних радників, зокрема іноземних (пункт 18 ч. 1 ст. 17);

4) щорічний письмовий звіт про діяльність НАБУ повинен містити інформацію зокрема про відомості про кошти та інше майно, одержані внаслідок вчинення кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності НАБУ, конфісковані за рішенням суду, відомості про арешт майна, конфіскацію предметів та доходів від зазначених кримінальних правопорушень, та розпорядження ними (ч. 3 ст. 26).

5. Згідно із Законом від 14 жовтня 2014 р. №1698-VII ст. 170 КПК доповнено нормою такого змісту (в редакції Закону №1019-VIII від 18 лютого 2016 р.): «У невідкладних випадках і виключно

з метою збереження речових доказів або забезпечення можливої конфіскації чи спеціальної конфіскації майна у кримінальному провадженні щодо тяжкого чи особливо тяжкого злочину за рішенням Директора Національного антикорупційного бюро України (або його заступника), погодженим прокурором, може бути накладено попередній арешт на майно або кошти на рахунках фізичних або юридичних осіб у фінансових установах. Такі заходи застосовуються строком до 48 годин. Невідкладно після прийняття такого рішення, але не пізніше ніж протягом 24 годин, прокурор звертається до слідчого судді із клопотанням про арешт майна.

Якщо у визначений цією частиною строк прокурор не звернувся до слідчого судді із клопотанням про арешт майна або якщо в задоволенні такого клопотання було відмовлено, попередній арешт на майно або кошти вважається скасованим, а вилучене майно або кошти негайно повертаються особі».

Таке доповнення є необґрунтованим і зайвим: ці питання вже врегульовані у статтях 167–168 КПК, що стосуються тимчасового вилучення майна.

6. 10 листопада 2015 р. ВР прийняла Закон «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів», який введено в дію з 11 червня 2016 р.

АРМА утворене на підставі постанови КМ від 24 лютого 2016 р. №104. Відповідно до закону АРМА виконує такі функції, зокрема:

- здійснення заходів з виявлення, розшуку, проведення оцінки активів за зверненням слідчого, детектива, прокурора, суду (слідчого судді);
- організація здійснення заходів, пов'язаних з проведенням оцінки, веденням обліку та управлінням активами;
- формування та ведення Єдиного державного реєстру активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні.

Імунітети та інші підстави для звільнення від відповідальності

Конвенцією ООН-1 (частини 2 і 5 ст. 30, частини 2 і 3 ст. 37) передбачено, що кожна Держава-учасниця:

- вживає заходів, які можуть бути необхідними, щоб встановити або забезпечити, відповідно до своєї правової системи й конституційних принципів, *належну збалансованість між будь-якими імунітетами або привілеями, наданими її державним посадовим особам у зв'язку з виконанням ними своїх функцій*, і, можливо, у випадку необхідності, здійснювати ефективне розслідування й кримінальне переслідування та виносити судове рішення у зв'язку зі злочинами, визначеними цією Конвенцією;
- бере до уваги *ступінь небезпеки відповідних злочинів під час розгляду питання про можливість дострокового або умовного звільнення осіб, засуджених за такі злочини*;
- докладає зусиль для забезпечення використання будь-яких передбачених у її внутрішньому праві дискреційних повноважень, що стосуються кримінального переслідування осіб за злочини, визначені цією Конвенцією, для досягнення *максимальної ефективності правоохоронних заходів* щодо цих злочинів і з належним урахуванням необхідності запобігти вчиненню таких злочинів;
- розглядає питання про те, щоб передбачити *можливість пом'якшення, у відповідних випадках, покарання обвинувачуваної особи, яка суттєвим чином співпрацює* в розслідуванні або кримінальному переслідуванні у зв'язку з будь-яким злочином, визначеним цією Конвенцією;
- розглядає питання про те, щоб передбачити можливість, відповідно до основоположних принципів свого внутрішнього права, *надання імунітету від кримінального переслідування особі, яка суттєвим чином співпрацює* в розслідуванні або кримінальному переслідуванні у зв'язку з будь-яким злочином, визначеним цією Конвенцією.

Міжнародні стандарти передбачають, що хоча імунітети надаються для забезпечення незалежності й захисту від зловмисного переслідування, вони можуть серйозно ускладнити проведення розслідування і притягнення до суду за корупцію, підірвати довіру суспільства до державної служби та правової держави.

У Резолюції РЄ (97) 24 «Двадцять основних принципів боротьби з корупцією» (п. 6) вказано,

що члени організації домовилися «обмежити імунітет від ведення розслідування, притягнення до відповідальності та судового розгляду за корупційні злочини тією мірою, яка потрібна в демократичному суспільстві». Тому державам слід добиватися збалансованості між наданим імунітетом і ефективним розслідуванням. З огляду на це:

1) імунітети мають бути функціональними, тобто поширюватися лише на дії, що вчинюються під час виконання службових повноважень;

2) імунітети повинні мати обмежену тривалість, тобто надаватися певній особі лише на час виконання її повноважень, а не навічно;

3) держави мають розглянути можливість зупинення всіх застосовуваних строків давності на той час, поки службова особа користується імунітетом, – це має забезпечити можливість притягнення її до відповідальності до того часу, поки вона не піде зі своєї посади;

4) повинна існувати можливість позбавлення імунітету за серйозні корупційні злочини;

5) є необхідною дієва процедура позбавлення імунітету – прозора і відкрита для суспільства, а також така, що дозволяє збирання доказів в рамках звичайних методів розслідування (допит свідків, обшук, вилучення фінансових документів тощо).[1]

Не всі ці вимоги в Україні виконуються.

1. Відповідно до ч. 5 ст. 37, ст. 481, ст. 482-2 КПК:

- визначено особливий порядок повідомлення про підозру народним депутатам України, суддям та деяким іншим особам;

- визначено особливості порядку притягнення до кримінальної відповідальності, затримання, обрання запобіжного заходу, проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій стосовно народного депутата України. Зокрема, відомості, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення народним депутатом України, вносяться до ЄРДР Генеральним прокурором (особою, що виконує його обов'язки); клопотання про дозвіл на затримання, обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою чи домашнього арешту, обшук, порушення таємниці кореспонденції, про застосування інших заходів, у тому числі негласних слідчих (розшукових) дій, що відповідно до закону обмежують права і свободи народного депутата України, розгляд яких віднесено до повноважень слідчого судді, мають бути погоджені Генеральним прокурором (особою, що виконує його обов'язки);

- забороняється доручати здійснення досудового розслідування кримінального правопорушення, вчиненого народним депутатом України, іншим органам досудового розслідування, крім НАБУ та центрального апарату ДБР відповідно до їх підслідності, визначеної КПК.

2. Існують певні проблеми переважно практичного характеру щодо імунітету суддів.

Згідно із ст. 126 Конституції України, без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримувано під вартою *чи арештом* до винесення обвинувального вироку судом, *за винятком* затримання судді під час або *відразу ж після* вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину. Суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судове рішення, *за винятком вчинення злочину* або дисциплінарного проступку[2].

З часу появи цієї норми з'явились дві версії її тлумачення:

1) звужувальне тлумачення – на користь суддів (оскільки двозначність закону обмежує право на свободу). Згідно з таким тлумаченням, тільки за згодою ВРП суддю може бути: а) затримано або б) утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, а без згоди ВРП суддю може бути лише затримано під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину.

2) розширювальне тлумачення: без згоди ВРП суддю може бути і затримано, і утримувано під

---

[1] Законодательный справочник по выполнению Конвенции ООН, пп. 105–106, 386–388; Антикоррупционные реформы в Украине. 3ий раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. OECD, 2015. С. 57.

[2] Після появи у КК кримінальних проступків виявилось, що положення ст. 126 Конституції України необхідно узгодити з КК, замінивши слово «злочину» словами «кримінального правопорушення». До речі, аналогічні зміни слід внести і до статей 29, 30, 31, 34, 39, 60, 62, 76, 92, 116, 149 і 149-1.

вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, якщо його затримано під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину.

Спираючись на першу версію, 16.01.2017 р. ВРП ухвалила публічне звернення щодо порядку затримання судді, утримання його під вартою чи арештом, в якому зазначила:

«... без згоди ВРП суддю не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину.

Суддя, затриманий за підозрою у вчиненні діяння, за яке встановлена кримінальна відповідальність, повинен бути негайно звільнений після з'ясування його особи, за винятком:

1) якщо ВРП надано згоду на затримання судді у зв'язку з таким діянням;

2) затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, якщо таке затримання є необхідним для попередження вчинення злочину, відвернення чи попередження наслідків злочину або забезпечення збереження доказів цього злочину. Суддя має бути негайно звільнений, якщо мета такого затримання (попередження вчинення злочину, відвернення чи попередження наслідків злочину або забезпечення збереження доказів цього злочину) досягнута.

... Застосування до судді запобіжного заходу у виді утримання під вартою чи домашнього арешту, зокрема і в тих випадках, коли суддю затримано під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, до винесення обвинувального вироку судом без згоди Вищої ради правосуддя є грубим порушенням конституційних гарантій недоторканності судді».

НАБУ категорично не погодилось з новими правилами ВРП, оскільки, навіть, якщо вдалось затримати суддю-правопорушника на гарячому, може не вистачити часу для того, щоб обрати запобіжний засіб, на визначення якого надається лише 60 годин з моменту затримання (ст. 211 КПК). Водночас, ВРП може розглядати подання про призначення запобіжного заходу до 5 днів. У зв'язку з цим, члени ВРП оперативно прийняли зміни до свого регламенту, зазначивши, що подання про надання згоди на утримання під вартою чи арештом стосовно судді, який затриманий під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, розглядається невідкладно після надходження подання у межах строків, визначених КПК, тобто 72 годин.

3. Відповідно до Закону №1698VIII від 14 жовтня 2014 р., який набрав чинності з 26 січня 2015 р., стосовно осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією кримінальні правопорушення (у ст. 45 КК наведено їх перелік):

1) унеможливлено застосування положень КК щодо:

- звільнення від кримінальної відповідальності в зв'язку з дійовим каяттям, примиренням з потерпілим, передачею на поруки, зміною обстановки (статті 45, 46, 47 і 48);
- призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом (ч. 1 ст. 69);
- звільнення від покарання «з урахуванням бездоганної поведінки й сумлінного ставлення до праці» (ч. 4 ст. 74);
- звільнення від покарання з випробуванням (ч. 1 ст. 75, ч. 1 ст. 79);
- дострокового зняття судимості (ст. 91);

2) суттєво обмежено застосування положень КК щодо:

- умовнодострокового звільнення від відбування покарання (п. 1 і 2 ч. 3 ст. 81);
- заміни невідбутої частини покарання більш м'яким (п. 1 і 2 ч. 4 ст. 82);
- повного або часткового звільнення від відбування покарання за амністією та помилуванням (ч. 4 ст. 86, ч. 3 ст. 87).

Крім того, у ст. 89 КК передбачено, що особи, засуджені до позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, уважаються не судимими, якщо вони протягом року з дня відбування покарання (основного та додаткового) не вчинять нового кримінального правопорушення.

Законодавство все ще залишає **чимало способів уникнення особами, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією кримінальні правопорушення, кримінальної відповідальності, покарання взагалі або пропорційного покарання**. Йдеться, зокрема, про:

- звільнення від кримінальної відповідальності особи, яка пропонувала, обіцяла або надала неправомірну вигоду (ч. 5 ст. 354). При цьому звільненню від кримінальної відповідальності підлягає навіть ініціатор корупційної угоди;

- укладання угоди про визнання винуватості, якою допускається призначення узгодженого покарання, навіть у випадках, коли підозрюваний нічим не допоміг слідству у розкритті корупційної схеми, розкритті кримінальних правопорушень інших осіб (статті 468, 469, 470, 472, 473–475 КПК). При цьому санкціями деяких статей КК за корупційні або пов'язані з корупцією кримінальні правопорушення передбачено покарання, не пов'язане з позбавленням волі;

- звільнення від покарання за хворобою (ст. 84 КК). З урахуванням того, що законом не визначено ні перелік відповідних хвороб, ні порядок внесення до місцевого суду, у межах територіальної юрисдикції якого засуджений відбуває покарання, клопотання (подання) про звільнення від покарання за хворобою, сам цей порядок часто відбувається за корупційними схемами (див. статті 537 і 539 КПК);

- звільнення від відбування покарання за законом про амністію (ст. 86 КК). Закон «Про застосування амністії в Україні» (ст. 4) не забороняє поширювати амністію на осіб, засуджених за корупційні або пов'язані з корупцією кримінальні правопорушення, хоча і передбачає, що законом про амністію ці особи можуть бути визначені такими, на яких амністія не поширюється;

- звільнення від відбування покарання за актом про помилування – після фактичного відбуття строку покарання, визначеного в ч. 3 ст. 81 (ст. 87 КК);

- звільнення від кримінальної відповідальності та від покарання в зв'язку із закінченням строків давності (ст. 49, ч. 5 ст. 74, ст. 80 КК);

- умовнодострокове звільнення від відбування покарання і заміну невідбутої частини покарання більш м'яким (статті 81 і 82 КК);

- звільнення від кримінальної відповідальності і від відбування покарання певних категорій осіб, які можуть бути суб'єктами окремих корупційних або пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень, зокрема вагітних жінок та жінок, які мають дітей віком до трьох років (ст. 83 КК);

- звільнення від кримінальної відповідальності військової службової особи, яка заволоділа військовим майном шляхом зловживання службовим становищем (ст. 410 КК) – з посиланням на ч. 4 ст. 401 КК, яка ніби дозволяє таке звільнення із застосуванням до винного заходів, передбачених Дисциплінарним статутом Збройних Сил України (ДСЗС)[1].

Ці положення законодавства містять **корупційні ризики** з огляду на широку прокурорську і судову дискрецію.

Тому необхідним є виключення будь-яких переваг стосовно осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією кримінальні правопорушення, зокрема, виключити можливість звільнення від кримінальної відповідальності особи, яка без прохання і вимагання, за власною ініціативою, пропонувала, обіцяла або надала неправомірну вигоду.

Крім того, слід внести зміни до законодавства, згідно з якими:

1) запровадити у КПК, крім угоди про визнання винуватості, яка не повинна поширюватися на осіб, які вчинили корупційні кримінальні правопорушення, угоду про співпрацю, яка передбачала б можливість пом'якшення покарання і навіть звільнення від нього з випробуванням у випадках, коли у разі вчинення кримінальних правопорушень, у т.ч. корупційних, за попередньою змовою групою осіб, організованою групою та злочинною організацією, особа активно сприяла у їх розслідуванні щодо інших співучасників;

2) визначити в законі перелік відповідних хвороб, які є підставою для звільнення від покарання за (ст. 84 КК);

---

[1] Щоправда, існує й інше тлумачення цієї норми – як такої, що не встановлює окремої підстави звільнення від кримінальної відповідальності, а через відсилання до ст. 44 КК передбачає лише, що: 1) військовослужбовець (військовозобов'язаний) може бути звільнений від кримінальної відповідальності на тих самих підставах і за тих самих умов, що передбачені КК для інших осіб; 2) в разі його звільнення від кримінальної відповідальності до нього, як правило, одночасно застосовуються заходи, передбачені ДСЗС. Тобто, ухвалу суду, якою особу звільнено від кримінальної відповідальності, направляється відповідному командиру (начальнику), який має право накладати дисциплінарне стягнення на цього підлеглого.

3) оптимізувати можливості для звільнення від відбування покарання осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією кримінальні правопорушення, за законом про амністію і актом про помилування (статті 86 і 87 КК), а також умовно-дострокового звільнення таких осіб від відбування покарання і заміни невідбутої частини покарання більш м'яким (статті 81 і 82 КК), передбачивши для таких засуджених конкретні поведінкові стимули;

4) збільшити за окремі найбільш небезпечні корупційні або пов'язані з корупцією кримінальні правопорушення розмір покарання у виді позбавлення волі і, відповідно, строки давності і строки погашення судимості (ст. 49, ч. 5 ст. 74, ст. 80, ст. 965 КК). Слід, зокрема, врахувати положення ст. 29 Конвенції ООН-1, згідно з якими «кожна Держава-учасниця, у відповідних випадках, встановлює відповідно до свого внутрішнього права тривалий строк давності для порушення провадження щодо будь-яких злочинів, що визначені цією Конвенцією, і встановлює більш тривалий строк давності або можливість призупинення плину строку давності в тих випадках, коли особа, підозрювана у вчиненні злочину, ухиляється від правосуддя». Держави також мають розглянути можливість зупинення всіх застосовуваних строків давності на той час, поки службова особа користується імунітетом[1];

5) виключити зі ст. 401 КК частину 4, яка нібито надає можливість звільнення від кримінальної відповідальності військової службової особи, яка вчинила заволодіння військовим майном шляхом зловживання службовим становищем (ст. 410 КК).

Ще більш важливим є інше: якщо особа вчинила корупційне або пов'язане з корупцією кримінальне правопорушення, передбачене іншими статтями, крім перелічених у примітці до ст. 45 КК, то згадані вище положення статей 45, 46, 47 і 48, ч. 1 ст. 69, ч. 4 ст. 74, ч. 1 ст. 75, ч. 1 ст. 79, п. 1 і 2 ч. 3 ст. 81, п. 1 і 2 ч. 4 ст. 82, ч. 4 ст. 86, ч. 3 ст. 87, ст. 89 і ст. 91 КК на неї не поширюються.

У багатьох випадках діяння, передбачені статтями, переліченими в примітці до ст. 45 КК, на практиці навмисно (з корупційною чи іншою особистою метою або із співчуття до підозрюваного, підсудного) кваліфікують неправильно – як суміжні кримінальні правопорушення, що не тягнуть відповідних правових наслідків, передбачених як КК, так і іншими законами.

З огляду на це перелік корупційних кримінальних правопорушень у примітці до ст. 45 КК потребує розширення.

Відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією

Законом «Про запобігання корупції» в юридичний обіг введено поняття «*правопорушення, пов'язане з корупцією*». Це правильний крок, зроблений для того, щоби можна легше відмежувати корупційні правопорушення від схожих на них і, відповідно, зосередити зусилля органів із запобігання і протидії корупції на корупційних правопорушеннях. Адже в часи, коли поняття «корупційне правопорушення» і «правопорушення, пов'язане з корупцією», не розмежовувалися, зазначені органи «робили статистику боротьби з корупцією» за допомогою переважно виявлення осіб, безпосередньо не причетних до корупції (зокрема, державних службовців, які вчасно не подали декларацію або у позаробочий час займалися забороненою для них оплачуваною діяльністю).

Специфічними ознаками правопорушення, пов'язаного з корупцією, відповідно до Закону є те, що воно: а) не містить ознак корупції; б) порушує встановлені Законом «Про запобігання корупції» (але не іншим законом) вимоги, заборони та обмеження; в) вчинене особою, зазначеною в ст. 3 цього Закону; г) за нього законом установлено юридичну відповідальність певного виду – кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову.

На підставі цих ознак можна виділити **три групи** таких правопорушень:

1) кримінальні правопорушення, пов'язані з корупцією, зокрема:

- порушення порядку фінансування виборчої кампанії кандидата, політичної партії (блоку) (ст. 1591 КК);
- підкуп виборця, учасника референдуму (ст. 160 КК);
- декларування недостовірної інформації (ст. 3662 КК);

---

[1] Законодательный справочник по выполнению Конвенции ООН, пп. 105–106, 386–388.

- неподання суб'єктом декларування декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (ст. 366-3 КК);

- провокація підкупу (ст. 370 КК);

- легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (ст. 209 КК);

2) адміністративні правопорушення, прямо визначені в главі 13А КУпАП як такі, що пов'язані з корупцією:

- порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 1724);

- порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви) (ст. 1725);

- порушення вимог фінансового контролю (ст. 1726);

- порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (ст. 1727);

- порушення встановлених законом обмежень після припинення повноважень члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (ст. 172-8-1);

- невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 1729);

- порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням (ст. 17291);

- порушення законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля (ст. 172-9-2);

3) адміністративні правопорушення, передбачені КУпАП, суміжні з корупційними та пов'язаними з корупцією правопорушеннями:

- порушення законодавства з фінансових питань (ст. 1642);

- невиконання законних вимог посадових осіб НАБУ (ст. 18513);

- невиконання законних вимог (приписів) НАЗК (ст. 18846);

- порушення права на інформацію та права на звернення (ст. 2123);

- порушення порядку надання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення виборчої кампанії (ст. 21215);

- порушення порядку подання фінансового звіту про надходження й використання коштів виборчого фонду, звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (ст. 21221).

Санкції статей 1724–17291 КУпАП передбачають застосування за правопорушення, пов'язані з корупцією, таких стягнень:

1) штраф;

2) конфіскація. Конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, полягає в примусовій безоплатній передачі цього предмета у власність держави за рішенням суду. Конфісковано може бути лише предмет, який є в приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законом (ст. 29 КУпАП). Статті 1724–17291 КУпАП передбачають не можливість, а обов'язковість конфіскації отриманого доходу, винагороди, подарунка (дарунка, пожертви), грошей;

3) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. Згідно зі ст. 30 КУпАП, це стягнення суд може призначити на строк:

- від шести місяців до одного року, незалежно від того, чи передбачене воно в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини КУпАП, – коли з урахуванням характеру правопорушення, вчиненого за посадою, особи, яка його вчинила, та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за нею права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (це може бути, наприклад, у випадках, передбачених статтями 18513, 18846, 2123, 212-15);

- один рік, – коли його спеціально передбачено в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини КУпАП (див. ч. 3 ст. 1724, ч. 2 ст. 1725, ч. 3 ст. 1726, ч. 3 ст. 1727, ч. 2 ст. 17291). У другому випадку призначення цього стягнення є обов'язковим і не може залежати від розсуду суду: адже відповідні санкції не містять слів «або без такого» (як-от у ст. 123), до того ж у ч. 5 ст. 30 спеціально передбачено, в яких саме випадках суд має дискреційні повноваження.

Усне зауваження, що передбачене у випадках малозначності вчиненого адміністративного

правопорушення (ст. 22 КУпАП), не є стягненням. Передавати на розгляд громадської організації або трудового колективу матеріали про адміністративні правопорушення, вчинені посадовими особами, закон (ст. 21 КУпАП) забороняє.

Згідно із Законом від 15 грудня 2020 р. КУпАП доповнено статтею 257-1 »Особливості складення протоколу про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172^{-4}-172^{-9}, 188^{-46} і 212^{-15}, стосовно судді, судді Конституційного Суду України».

Водночас слід звернути на деякі **проблеми**, які виникли у зв'язку з визначенням у КУпАП зазначених адміністративних правопорушень і протягом багатьох років не розв'язуються.

1. Касаційний розгляд справ про адміністративні правопорушення (включаючи правопорушення, пов'язані з корупцією) законодавством не передбачений, ВС наразі процесуально позбавлений можливості спрямовувати відповідну судову практику в напрямі її уніфікації.

Тому одним з основних чинників, який негативно впливає на ефективність адміністративно-правової протидії корупційним проявам, є відсутність однакової та усталеної практики судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, і брак дієвих механізмів, які б забезпечували уніфікацію тлумачення і застосування відповідних адміністративно-правових заборон.

Ситуація нагадує «правовий федералізм», коли, посилаючись на одні й ті самі норми законодавства, суди, що представляють різні адміністративно-територіальні одиниці України, ухвалюють протилежні рішення за наявності змістовно ідентичних юридичних фактів.

З цього випливає принаймні необхідність максимально точного формулювання всіх відповідних положень КУпАП з тим, щоб вони тлумачились судами однаково.

2. Ще одним чинником, який негативно впливає на результативність застосування аналізованих адміністративно-правових заборон, є недосконаліть положень КУпАП, якими регламентовано порядок притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією:

1) передбачені ст. 38 КУпАП для правопорушень, пов'язаних з корупцією, строки накладення адміністративних стягнень є занадто короткими;

2) поняття виявлення такого правопорушення, важливе для застосування ст. 38 КУпАП, законодавчо не визначено і тлумачиться по-різному;

3) «прив'язування» строків давності притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, до дня виявлення не враховує, що вказані правопорушення здебільшого не є триваючими;

4) спливу строків накладення адміністративного стягнення сприяють зловживання правами порушниками антикорупційного законодавства;

5) розповсюдженість практики застосування ст. 22 КУпАП у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, яка формально не суперечить вимогам КУпАП, не сприяє запобіганню вчиненню таких правопорушень, не узгоджується з вимогою індивідуалізації адміністративної відповідальності, є істотним корупціогенним чинником і руйнує існуючий механізм протидії корупції (особа, яка вчинила правопорушення, пов'язане з корупцією, що визнане малозначним, не підлягає звільненню, відомості про неї не вносяться до ЄДРОКП, усунення наслідків правопорушення потребує додаткового звернення до суду в порядку цивільного судочинства тощо);

6) неможливість прокурорами оскарження рішень судів першої інстанції у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, не лише суперечить конституційним принципам змагальності судочинства та процесуальної рівності учасників судового провадження, а й не сприяє однаковому застосуванню судами норм матеріального та процесуального права антикорупційного спрямування;

7) має місце нечіткість законодавчих вимог щодо підсудності справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, фігурантами яких є судді (колишні судді) та інші працівники судів.

Негативно впливає на ефективність адміністративно-правової протидії корупційним проявам також розповсюдженість практики повернення судами відповідних матеріалів до Нацполіції і НАЗК для належного оформлення. Така судова практика потребує законодавчого врегулювання, зокрема з урахуванням того, що вади протоколу, порушення процедури його складення і недотримання права особи на захист під час документування факту правопорушення не завжди повинні визнаватись підставами для закриття провадження у справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією.

З огляду на викладене, необхідно внести такі зміни до КУпАП:

Статтю 22 викласти в такій редакції:

«При малозначності вчиненого адміністративного правопорушення, за винятком адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності та обмежитись усним зауваженням».

Доповнити статтю 38 частинами 6 і 7 такого змісту:

«Адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, може бути накладено не пізніше двох років з дня його вчинення, а якщо таке правопорушення є триваючим – то не пізніше шести місяців з дня його виявлення. Днем виявлення триваючого адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, слід вважати день складання протоколу про вчинення такого правопорушення.

Сплив строку накладення адміністративного стягнення зупиняється на час розгляду справи судом, а також у випадках, передбачених частиною 4 статті 277 цього Кодексу».

Доповнити статтю 254 частиною 4 такого змісту:

«Якщо особа відмовляється від отримання другого примірника протоколу про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, або не з'являється для ознайомлення з таким протоколом, то його другий примірник і копії інших матеріалів, що підтверджують факт вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, рекомендованим поштовим відправленням із повідомленням про вручення та з описом вкладення не пізніше наступного робочого дня з дня складення протоколу про правопорушення разом із супровідним листом в конверті з позначкою «особисто» направляються особі, щодо якої складено протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією. Відміткою про вручення другого примірника протоколу у цьому випадку є особистий підпис особи, щодо якої його складено. За наявності такої відмітки протокол про вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, разом з іншими матеріалами може надсилатись суду, уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення».

Доповнити частину 3 статті 256 КК реченням такого змісту: «Порядок дій посадової особи, уповноваженої на складання протоколу про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, у разі відмови особи від отримання другого примірника протоколу або нез'явлення для ознайомлення з таким протоколом визначається частиною четвертою статті 254 цього Кодексу».

Доповнити частину 2 статті 257 після слів «у триденний строк з моменту його складення» словами «(за винятком випадку, вказаного у частині четвертій статті 254 цього Кодексу)», а також реченням такого змісту: «Якщо суб'єктом такого правопорушення є особа, зазначена у частині першій статті 26 Закону України «Про запобігання корупції», то матеріали надсилаються до місцевого загального суду за місцем проживання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності».

Доповнити частину 4 статті 277 реченням такого змісту: «У такому випадку сплив строку накладення адміністративного стягнення зупиняється».

Частину 1 статті 287 викласти у такій редакції:

«Постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено прокурором у випадках, передбачених частиною п'ятою статті 7, та у справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, або особою, щодо якої таку постанову винесено, або потерпілим».

3. У ч. 1 ст. 1724 КУпАП йдеться про «медичну та суддівську практику, інструкторську практику

із спорту». Таке формулювання може породити сумнів у тому, що під суддівською практикою слід розуміти саме *спортивну* суддівську практику (а не, скажімо, практику роботи в арбітражному, третейському, товариському суді тощо).

Тому до ч. 1 ст. 1724 КУпАП слід внести уточнення і написати: «*медичну практику, суддівську чи інструкторську практику із спорту*».

Крім того, для приведення цієї статті у відповідність до Закону «Про запобігання корупції» в абзаці першому частини 2 статті 172-4 слова «Порушення особою встановлених законом обмежень щодо» слід замінити словами «Порушення заборони на».

4. Обмежень щодо одержання подарунків особами, зазначеними у п. 3 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції» (не функціонерами), Закон не містить. Відповідно, таким особам абсолютно дозволено:

- одержувати подарунки від підлеглих;
- одержувати подарунки, які не відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність, у т.ч. коштовні;
- не відмовлятися від подарунків і не повідомляти про їх одержання або знаходження у службовому приміщенні тощо.

З метою приведення цієї статті у відповідність до Закону «Про запобігання корупції» назву та абзац перший частини 1 статті 172-5 слід викласти в такій редакції:

«Стаття 172-5. Порушення обмеження або заборони щодо одержання подарунку

Порушення встановленого законом обмеження або заборони щодо одержання подарунку…».

В інших державах передбачені спеціальні обмеження і для інших категорій осіб, зокрема посадових осіб юридичних осіб приватного права та осіб, які не є службовими особами. Наприклад, за законодавством Литви лікарі мають право приймати подарунок від пацієнта, якщо його вартість не перевищує одного мінімального розміру заробітної плати (приблизно 380 євро), хоча при цьому кількість пацієнтів не обмежена.

В Україні так само необхідно встановити певні обмеження щодо одержання подарунків для осіб, визначених в п. 3 ч. 1 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції», та поширити на них дію ст. 172-5 КУпАП. Для цього примітку до статті 172-5 викласти в такій редакції: «*Суб'єктом правопорушення у цій статті є особа, зазначена у пунктах 1–3 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції*».

5. Закон «Про запобігання корупції» не передбачає особливостей розв'язання конфлікту інтересів, якщо він має місце за участі посадової особи, звільнення якої з посади здійснюється за рішенням Президента, ВР, КМ, а так само військової посадової особи та інших осіб, які не мають можливості звільнитися у 15денний строк і яких неможливо звільнити у місячний строк.

Крім того, із Закону «Про запобігання корупції» (абзац другий ч. 2 ст. 27) незрозуміло:

- які саме «відповідні особи» – нижчі чи вищі за посадою – мають вжити заходів до усунення певних обставин;
- який саме правовий акт містить «установлений порядок» переведення на іншу посаду осіб з метою уникнення підпорядкування;
- чому у разі неможливості переведення повинна звільнятися з роботи особа, яка перебуває у підпорядкуванні, а не особа, яка призначена на посаду *пізніше* (тобто, з порушенням встановленого цією статтею обмеження).

Усе зазначене не дозволяє застосовувати ст. 172-7 КУпАП у відповідних випадках.

Крім того, із назви статті 172-7 слід виключити слова «запобігання та врегулювання».

6. На перший погляд, ст. 1728 КУпАП має зв'язок зі ст. 26 Закону «Про запобігання корупції», згідно з якою особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зазначеним у п. 1 ч. 1 ст. 3 цього Закону, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється, зокрема, розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома в зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, установлених законом. Суб'єктами усіх установлених у ч. 1 ст. 26 Закону обмежень є відповідні особи, які *звільнилися*

(державний службовець, військовослужбовець, суддя тощо) *або іншим чином припинили діяльність* (Президент, народний депутат України, депутат місцевої ради, присяжний тощо), пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

Проте, суб'єктом правопорушення, передбаченого ст. 1728 КУпАП, згідно з п. 1 примітки до цієї статті, є такі самі суб'єкти, але які *не звільнились* і *не припинили* іншим чином свою діяльність.

Тут наявною є **суперечність**: якщо особи, зазначені в п. 1 ст. 3 Закону, звільнилися з посади або іншим чином припинили згадану діяльність, то вони вже не є особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, тобто не є суб'єктами правопорушення, передбаченого ст. 1728 КУпАП.

Таким чином, ст. 26 Закону «Про запобігання корупції» насправді не має відношення до ст. 1728 КУпАП і обидві ці статті слід уточнити, знявши суперечність.

7. Відповідно до Закону від 3 листопада 2015 р. суб'єктом правопорушення, передбаченого ст. 1728 КУпАП, є також особи, зазначені в ч. 2 ст. 17 Закону «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань».

При цьому не враховано, що суб'єкт адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 1728 КУпАП, – спеціальний: особа, якій відома певна інформація у зв'язку з виконанням службових повноважень. Але суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення, що впливають на результати офіційних спортивних змагань, визнаються особи, які не є таким спеціальним суб'єктом, а які підбурювали спеціальних суб'єктів до корупційних правопорушень або вступили з ними у змову.

У зв'язку з цим примітка до ст. 1728 КУпАП потребує уточнення.

8. Взагалі незаконне використання інформації, яка стала відома особі в зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 1728), помилково віднесене до правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Насправді воно являє собою різновид незаконного використання службових повноважень або становища, тобто містить ознаки корупції, і тому відповідає ознакам саме корупційного правопорушення.

З цього, з урахуванням визначення корупційного правопорушення (див. ст. 1 Закону «Про запобігання корупції») випливає, що діяння, передбачене у ст. 172-8 КУпАП, слід перенести до КК, який наразі передбачає відповідальність за аналогічні діяння.

Так, за незаконне використання (у т.ч. шляхом розголошення) інформації, що стала відома в зв'язку з виконанням посадових повноважень, відповідальність – залежно від конкретного виду інформації та інших обставин – може настати за статтями 132, 145, 163, 168, 182 (конфіденційна інформація про особу), 159 (таємниця голосування), 231 (комерційна та банківська таємниця), 2321 (інсайдерська інформація), 328, 381 і 422 (державна таємниця), 330 (службова інформація), 387 (дані досудового слідства) та деякими іншими КК.

У випадках, передбачених статтями 132, 159, 163, 168, 182, 328, 330, 387, 422 КК, достатньо самого діяння, і лише у випадках, передбачених статтями 145, 231, 232-1, 381 КК, необхідною ознакою складу кримінального правопорушення є настання певних наслідків (заподіяння істотної чи значної шкоди або тяжких наслідків).

9. Перелік визначених Законом «Про запобігання корупції» (статті 28–36 та ін.) обов'язків відповідних службових осіб стосовно вжиття заходів щодо запобігання корупції є більш широким, ніж склад правопорушення, передбаченого ст. 1729 КУпАП.

Наразі не є правопорушенням невжиття передбачених законом заходів відповідною посадовою чи службовою особою в разі виявлення нею правопорушення, пов'язаного з корупцією. Тому цю статтю слід викласти у такій редакції:

«Стаття 172-9. Невжиття заходів щодо протидії корупції

Невжиття посадовою чи службовою особою органу державної влади, посадовою особою місцевого самоврядування, юридичної особи, їх структурних підрозділів передбачених законом заходів щодо припинення виявленого корупційного чи пов'язаного з корупцією правопорушення або невиконання нею обов'язку негайно письмово повідомити про вчинення такого правопорушення спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції –

тягне за собою накладення штрафу від ста двадцяти п'яти до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Те саме діяння, вчинене протягом року після застосування заходів адміністративного стягнення,–

тягне за собою накладення штрафу від двохсот п'ятдесяти до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

10. Окремими законами передбачені спеціальні правові наслідки притягнення особи до відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, зокрема наслідки, що стосуються:

1) *призначення на певні посади, виконання певних обов'язків*. Особу протягом року після накладення адміністративне стягнення не можна: призначати на посаду в НАБУ (п. 2 ч. 1 ст. 13 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України»); включати до списків присяжних (п. 5 ч. 2 ст. 65 Закону «Про судоустрій і статус суддів»); призначати членом ВККС (ч. 24 ст. 95 Закону «Про судоустрій і статус суддів»). Поліцейським така особа не може бути незалежно від часу накладення стягнення (п. 5 ч. 2 ст. 61 Закону «Про Національну поліцію»);

2) *звільнення з посади (зі служби), припинення повноважень на посаді*. У разі набрання законної сили рішенням суду про притягнення до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією: прокурор підлягає звільненню з посади в триденний строк з дня отримання копії відповідного судового рішення (ст. 54 Закону «Про прокуратуру»); поліцейський звільняється зі служби в поліції (п. 10 ч. 1 ст. 77 Закону «Про Національну поліцію»); член поліцейської комісії втрачає повноваження (п. 9 ч. 8 ст. 51 Закону «Про Національну поліцію»); сільський, селищний, міський голова, депутат місцевої ради вважаються такими, повноваження яких достроково припинені, якщо накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (п. 31 ч. 1 ст. 79 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», п. 7 ч. 1 ст. 5 Закону «Про статус депутатів місцевих рад»);

3) *дисциплінарної відповідальності*: особа підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності, якщо суд не позбавив її права обіймати певні посади, пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або прирівняні до них (ч. 2 ст. 65 Закону «Про запобігання корупції»). Хоча Закон в цій частині є імперативним, він може передбачати інше дисциплінарне стягнення, крім звільнення зі служби чи з посади. НАЗК уповноважене ініціювати вжиття заходів щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності осіб, винних у вчиненні таких правопорушень (п. 12 ч. 1 ст. 12 Закону «Про запобігання корупції»);

4) *пенсійного забезпечення*. Звільнення з роботи в зв'язку із притягненням до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, тягне за собою втрату права на спеціальну пенсію: прокурорів (ч. 12 ст. 86 Закону «Про прокуратуру»); військовослужбовців і деяких інших осіб та членів їх сімей (ч. 2 ст. 5 Закону «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб»); народних депутатів України (ч. 12 ст. 20 Закону «Про статус народного депутата України»). У цих випадках пенсія призначається на загальних підставах, установлених Законом «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

КЗП також передбачає, що підставою припинення трудового договору є укладення трудового договору (контракту), всупереч вимогам Закону «Про запобігання корупції», встановленим для осіб, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, протягом року з дня її припинення (п. 7-1 ст. 36), а додатковою підставою розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу з окремими категоріями працівників за певних умов – перебування всупереч вимогам Закону «Про запобігання корупції» у прямому підпорядкуванні у близької особи (п. 4 ст. 41).

Крім зазначених, подібні наслідки передбачені, наприклад, законами «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про дипломатичну службу» та ін.[1]

---

[1] Див. також вище підрозділ «Відповідність елементів складів злочинів міжнародним стандартам (об'єктивна сторона, суб'єктивна сторона, суб'єкт)».

Очевидно, що в законах усі ці наслідки слід уніфікувати з метою забезпечення принципу рівності перед законом.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Стан імплементації у КК положень антикорупційних конвенцій щодо встановлення кримінальної відповідальності можна визнати задовільним.

Слід констатувати, що протягом останніх двох років (після завершення попереднього Альтернативного звіту з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики у 2019 році[1]) стан антикорупційного законодавства в частині криміналізації корупції дещо покращився.

Водночас, існують певні вади криміналізації, визначення санкцій тощо.

2. Не сформовано такого, що ґрунтується на ознаках корупції і корупційного правопорушення, визначених Законом «Про запобігання корупції», переліку корупційних кримінальних правопорушень. Як корупцію найчастіше сприймають хабарництво, хоча насправді масштабніша і найнебезпечніша корупція – це розкрадання бюджетних коштів, державного та комунального майна, а також природних ресурсів.

Перелік корупційних кримінальних правопорушень і правопорушень, пов'язаних з корупцією, визначений у ст. 45 КК, є недосконалим, оскільки суперечить ознакам корупційного правопорушення, як вони визначені у ст. 1 Закону «Про запобігання корупції». Корупційними слід визначити усі кримінальні правопорушення, вчинені особою, уповноваженою на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, прирівняною до них особою шляхом використання влади, службових повноважень, становища або пов'язаних з ними можливостей і з метою одержання неправомірної вигоди.

Навпаки, із зазначеного переліку слід виключити кримінальне правопорушення, передбачене ст. 320 КК, а також внести зміни до ст. 210 КК (визначити в ній мету одержання неправомірної вигоди як кваліфікуючу ознаку).

Усі корупційні кримінальні правопорушення і правопорушення, пов'язані з корупцією, мають одержати спеціальну підслідність антикорупційних органів розслідування, в діяльності яких не повинно бути дублювання.

3. Протягом останніх років, в результаті багаторазового внесення змін до КК, усі склади корупційних кримінальних правопорушень *у цілому* вдалося привести у відповідність до міжнародних стандартів, зокрема стосовно об'єктивної сторони, суб'єктивної сторони і суб'єкта.

Проте, у деяких випадках ще залишається певна невідповідність. Йдеться про окремі положення статей 14, 15, 354, 357, 368-3, 368-4, 369, 410 КК, а особливо – ст. 364 КК.

4. В порядку імплементації відповідних конвенційних положень у 2013 р. КК доповнено розділом XIV-[1] «Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб» (статті 96-3–96-11). Ним встановлено квазі-кримінальну відповідальність юридичних осіб за окремі корупційні кримінальні правопорушення, зокрема пов'язані з легалізацією майна та з обіцянкою, пропозицією і наданням неправомірної вигоди (статті 209 і 306, частини 1 і 2 статей 368-3, 368-4, статті 369 і 369-2 КК).

Очевидно, їх треба поширити насамперед на ст. 159-1 КК, а також на усі кримінальні правопорушення, вчинені з метою одержання неправомірної вигоди.

Необхідно розширити перелік санкцій, що можуть бути застосовані до юридичних осіб в межах заходів кримінально-правового характеру.

5. Конвенційні вимоги щодо застосування кримінальних санкцій, які враховують ступінь небезпеки корупційних кримінальних правопорушень, виконано в Україні суперечливо.

Так, ці санкції не в усіх випадках враховують ступінь небезпеки зазначених правопорушень,

---

[1] Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / [О. В. Калітенко, Д. О. Калмиков, І. Б. Коліушко та ін.] ; за заг. ред. М. І. Хавронюка. К., 2019. 359 с.

тобто не є пропорційними, а розміри встановлених в санкціях штрафів, громадських робіт, виправних робіт, арешту, обмеження волі, позбавлення волі не узгоджені між собою.

Щоби виправити цю ваду КК, необхідно уніфікувати всі санкції у такий спосіб, коли конкретні розміри кожного виду основного покарання відповідатимуть конкретним розмірам відповідних інших видів основних покарань.

Наприклад, якщо за певне кримінальне правопорушення покарання у виді позбавлення волі:

- не передбачене – то штраф може призначатися в розмірі не більше 500 нмдг;
- передбачене на строк до 2 років – то його альтернативою може бути штраф розміром від 500 до 1000 нмдг;
- передбачене на строк від 2 до 5 років – то штраф розміром від 1000 до 2000 нмдг.

Такий же підхід має бути і до встановлення співвідношення інших видів покарань.

6. Всупереч вимогам статті 30 Конвенції ООН-1 у багатьох випадках КК не передбачає як обов'язкове покарання позбавлення на певний строк осіб, засуджених за службові кримінальні правопорушення, вчинені з метою одержання неправомірної вигоди (тобто – корупційні), права займати державну посаду та займати посаду на будь-якому підприємстві, яке цілком або частково перебуває у власності держави, тощо.

7. Всупереч вимогам статті 30 Конвенції ООН-1 у багатьох випадках у КК не взято до уваги ступінь небезпеки відповідних кримінальних правопорушень під час розгляду питання про можливість дострокового або умовного звільнення осіб, засуджених за них.

Законодавство все ще залишає багато способів уникнення особами, які вчинили корупційні кримінальні правопорушення, відповідальності чи покарання або можливостей для призначення невиправдано м'якого – порівняно з небезпечністю корупційних кримінальних правопорушень – покарання.

За таких обставин судді мають можливість, іноді з порушенням закону, а часто і без явного порушення закону, піддаватися тиску або підкупу і продовжувати виносити невиправдано м'які вироки. Така судова практика, судячи зі судової статистики, стала не винятком, а правилом.

Для виправлення цієї ситуації потрібно:

- зробити більш дієвою дисциплінарну відповідальність суддів за порушення закону;
- звузити межі покарань, передбачених санкціями відповідних статей;
- передбачити у необхідних випадках обов'язковість застосування додаткових покарань у виді позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю та конфіскації майна;
- виключити все ще існуючі можливості для необґрунтованого пом'якшення покарання і звільнення від покарання за корупційні кримінальні правопорушення – як ті, що прямо визначені у примітці до ст. 45 КК, так й інші.

8. Стосовно вжиття загальних заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення можливої конфіскації: a) доходів від корупційних кримінальних правопорушень, або майна, вартість якого відповідає вартості таких доходів; b) майна, обладнання та інших засобів, які використовувались або призначалися для використання під час вчинення корупційних кримінальних правопорушень, – Україна виконала свої міжнародні зобов'язання.

Проте, практика демонструє, що вжитих заходів недостатньо в частині забезпечення можливості виявлення, відстеження, заморожування або арешту зазначених доходів чи майна з метою подальшої конфіскації, а також управління замороженим, арештованим або конфіскованим майном.

Крім того, що стосується загалом статей КК, які встановлюють відповідальність за корупційні та деякі безпосередньо пов'язані з корупцією кримінальні правопорушення, то окремі з них не передбачають можливості конфіскації майна (через правила, визначені у ст. 59 КК – це стосується кримінальних правопорушень, передбачених частинами 1–3 ст. 159-1, ч. 2 ст. 191, ст. 354, ст. 357, ч. 1 ст. 364, ч. 1 ст. 364-1, ч. 1 ст. 368, частини 1 і 2 ст. 365-2, частини 1–3 статей 368-3 і 368-4, ч. 1 ст. 369, частини 1 і 2 ст. 369-2, частини 1–3 ст. 369-3) або спеціальної конфіскації (через правила, визначені у ст. 96-1 КК – це стосується кримінальних правопорушень, передбачених ч. 1 ст. 159-1, ч. 1 ст. 357).

Водночас конфіскацію майна визначено у санкціях ст. 369 КК за злочини, які не є корисливими, тобто це прямо суперечить правилу, встановленому у ст. 59 КК.

9. Потребують значного удосконалення чимало положень КУпАП, які стосуються як загальних положень (малозначність, строки давності, неможливість прокурорами оскарження рішень судів першої інстанції у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, повернення судами відповідних матеріалів до Нацполіції і НАЗК для належного оформлення тощо), так і формулювання статей про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (зокрема, статей 1841, 172-4, 172-5, 172-7, 172-8, 172-9).

3.2. ЗАСТОСУВАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ЗАКОНУ, НАЯВНІСТЬ ЕФЕКТИВНИХ ПРОЦЕДУР РОЗСЛІДУВАННЯ ТА РОЗГЛЯДУ КРИМІНАЛЬНИХ СПРАВ ПРО КОРУПЦІЙНІ ЗЛОЧИНИ *(М. Хавронюк)*

КПК, який набрав чинності з 20 листопада 2012 р. передбачає ефективні процедури розслідування та розгляду кримінальних проваджень про корупційні кримінальні правопорушення. Водночас триває удосконалення окремих його положень з тим, щоби зробити їх більш придатними для розслідування саме корупційних кримінальних правопорушень.

Досудове розслідування корупційних кримінальних правопорушень розподілене між слідчими усіх органів досудового розслідування, визначеними в ст. 216 КПК.

Таблиця 11. Підслідність корупційних кримінальних правопорушень

Право-пору-шення	НАБУ	ДБР	Національна поліція
Корупційні	1. Детективи: статті 191, 206-2, 354 (стосовно працівників юридичних осіб публічного права), 364, 368, 410 КК; статті 369, 3692 КК – за умов, визначених в п. 1 ч. 5 ст. 216 КПК. 2. Підрозділи внутрішнього контролю: статті 354, 364–370 КК – якщо злочин вчинено службовою особою НАБУ (крім Директора, його першого заступника і заступників) і якщо злочин виявили ці підрозділи.	Корупційні злочини незалежно від різновиду є підслідними ДБР у разі вчинення їх суб'єктами, зазначеними в ч. 4 ст. 216 КПК, за винятками, встановленими цією нормою	Статті 262, 308, 312, 313, 357, 3641, 3652, 3683, 3684, 3693 КК, – крім випадків їхньої підслідності НАБУ і ДБР.
Квазі коруційні	Детективи: статті 210, 211, 3682 КК.		–
Пов'язані з коруцією	1. Детективи: статті 209, 3661 КК. 2. Підрозділи внутрішнього контролю: статті 3661, 370 КК – якщо злочин вчинено службовою особою НАБУ (крім Директора, його першого заступника і заступників) і якщо злочин виявили ці підрозділи).		Статті 1591, 160 КК, – крім випадків їхньої підслідності НАБУ і ДБР.

Детективам НАБУ у певних випадках можуть бути підслідні й інші, крім зазначених у ч. 5 ст. 216 КПК, корупційні злочини. Але для цього повинні бути певні умови:

а) злочином заподіяно або могло бути заподіяно тяжкі наслідки охоронюваним законом свободам та інтересам фізичної або юридичної особи, а також державним чи суспільним інтересам (поняття «тяжкі наслідки» надане в абз. 2 ч. 5 ст. 216 КПК);

б) прокурор склав постанову про віднесення цих злочинів до підслідності детективів НАБУ.

Будь-які кримінальні правопорушення, у т.ч. корупційні, які не відносяться до підслідності детективів НАБУ, можуть бути визнані підслідними їм «*за зв'язком проваджень*» за таких умов (абз. 3 ч. 5 ст. 216 КПК, п. 2 ч. 1 ст. 17 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України»):

а) кримінальне провадження про таке правопорушення може бути використане з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності детективів НАБУ;

б) є рішення Директора НАБУ, погоджене з прокурором САП, про витребування матеріалів кримінального провадження з іншого правоохоронного органу.

Законом «Про запобігання корупції» (ч. 7 ст. 12) для посадових і службових осіб державних органів, органів влади АРК, посадових осіб ОМС, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів у разі виявлення ними корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення працівниками відповідних державних органів, органів влади АРК, ОМС, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів встановлено обов'язок негайно письмово повідомити про його вчинення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції; статтею 1729 КУпАП передбачено відповідальність за порушення зазначеного обов'язку.

* * *

КПК і Законом «Про Національне антикорупційне бюро України» визначено можливість[1]:

- прийняття та реєстрації в НАБУ анонімних джерел інформації (ст. 19 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України»);
- спеціального (заочного) досудового розслідування (статті 2971–2975 КПК);
- відсторонення від виконання повноважень на посаді особи, якій оголошено про підозру (статті 154–158 КПК);
- тимчасового вилучення і арешту майна (ст. 100, статті 167–169, 170–175 КПК);
- моніторингу банківських рахунків (ст. 269-1 КПК);
- зберігання речових доказів і документів та вирішення питання про спеціальну конфіскацію (статті 98–100 КПК);
- застосування угод про визнання винуватості (статті 468–476 КПК);
- міжнародного співробітництва, розшуку, арешту і конфіскації майна (статті 541–614 КПК).

Згідно із Законом від 4 жовтня 2019 р. НАБУ нарешті отримало повноваження на самостійне зняття інформації з каналів зв'язку (прослуховування) та проведення слідчих дій під прикриттям.

Для відомчої експлуатації інформаційно-телекомунікаційної системи досудового розслідування eCase Management System створені необхідні законодавчі підстави. 1 червня 2021 р. ВР ухвалила зміни до КПК – стаття 106-1 створює правове поле для використання eCase MS. Ця норма вводиться в дію 15 грудня 2021 р., і до цього часу ОГП, НАБУ та Рада суддів України мають затвердити порядок функціонування системи. eCase MS передбачає поступове переведення досудового розслідування за участі НАБУ, САП і ВАКС в електронний формат. Це підвищить ефективність розслідування, гарантує прозорість роботи антикорупційних органів та заощадить ресурси.

Детективи та прокурори у тестовому режимі вже відпрацювали сценарії проходження кримінального процесу в електронній формі, а державні експерти підтвердили належність системи захисту інформації в eCase Management System. Автоматизація процесів розслідування, скорочення витрат на друк і пересилання справ, якісно нова аналітика для ухвалення управлінських рішень – лише частина переваг, які пропонує eCase MS[2].

Водночас існують певні законодавчі і практичні **проблеми** щодо розслідування корупційних кримінальних правопорушень, про що нижче. Перед цим зазначимо, що станом на 30 червня 2021 р., тобто за 5 років роботи, НАБУ і САП:

- направили до суду 325 кримінальних проваджень. Тобто в середньому один детектив за п'ять років зміг направити до суду лише одне таке провадження;
- законної сили набрали 58 вироків, із них переважна більшість – на підставі угод про визнання винуватості. У більшості випадків суди призначили засудженим штраф або звільнення від покарання

---

[1] Детальніше про це див. «Розділ 5. Антикорупційні положення Кримінального процесуального кодексу України». В кн.: Настільна книга детектива, прокурора, судді: коментар антикорупційного законодавства / За ред. М. І. Хавронюка К. : ВД «Дакор», 2017. С. 441–507.

[2] https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/zvit_i_2021_sayt.pdf

з випробуванням. При цьому за весь час діяльності ВАКС розгляд цим судом кримінальних проваджень завершився винесенням 45 вироків щодо 50 осіб[1].

1. Кримінальні провадження про кримінальні правопорушення, підслідні НАБУ, часто порушуються і ці правопорушення розслідуються не НАБУ, а іншими органами досудового розслідування, зокрема СБУ.

Проте, провадження досудового розслідування не тим органом, до підслідності якого воно належить згідно із законом, тягне за собою юридичну *нікчемність* результатів, отриманих під час процесуальних дій (винятками є випадки, коли здійснення процесуальних дій відбувається за фактом вчинення кримінального правопорушення за відсутності даних про особу, яка його вчинила). Слідчий, встановивши, що розслідуване ним кримінальне правопорушення є корупційним, зобов'язаний повідомити прокурора з метою визначення останнім підслідності в порядку, передбаченому ч. 2 ст. 218 КПК.

Внаслідок порушення підслідності суди виправдовують обвинувачених.

> Так, у 2015 р. військова прокуратура оголосила про підозру прокурору Суворовської районної прокуратури м. Одеси Е.М. за ч. 3 ст. 368 КК у вимаганні $5 тис. неправомірної вигоди. Але 29 грудня 2016 р. суд виправдав підсудну, вказавши у вироку на порушення підслідності проведення розслідування у цій справі військовою прокуратурою Одеського гарнізону: військова прокуратура могла б вести це розслідування, але за наявності відповідного рішення Генерального прокурора, якого не було; пізніше у порушення вимог щодо підслідності кримінальне провадження передано до військової прокуратури Криворізького гарнізону, що унаслідок територіальної віддаленості місцевого суду, до юрисдикції якого відносилися всі питання досудового розслідування, зробило неможливим захист підозрюваної. Утім, це було не єдиною підставою для виправдувального вироку: військовими прокуратурами та працівниками УСБУ в Одеській області порушено порядок реєстрації заяви про злочин, з порушеннями проведено обшук робочого кабінету прокурора, неправильно оформлено мічення грошей, а деякі негласні слідчі дії проведено до винесення відповідної судової ухвали[2].

З цього факту висновків протягом тривалого часу зроблено не було. І в подальшому відверті порушення правил підслідності, які стали причиною виправдання підсудних, продовжувались[3].

Новим способом уникнути розслідувань НАБУ і САП стало прийняття рішень Печерським судом за межами своєї компетенції. Так, детективи НАБУ повідомили про підозру заступникові голови Офісу Президента України О.Татарову[4], якому інкриміновано надання неправомірної вигоди. Пізніше Офіс Генпрокурора, виконуючи рішення Печерського районного суду міста Києва[5], передав справу до Служби безпеки, але ВАКС зобов'язав повернути її до НАБУ; запобіжний захід Татарову не обрано. Такі рішення Печерський суд ухвалив також у справі про найбільший в історії хабар від ексміністра М. Злочевського і справі мільярдера О. Бахматюка[6].

2. ЄСПЛ у низці справ проти України встановив проблему маніпулювання кваліфікацією обвинувачення для того, зокрема, аби обійти вимогу обов'язкової участі захисника (*Yaremenko v. Ukraine*, 2008; *Leonid Lazarenko v. Ukraine*, 2010; *Bortnik v. Ukraine*, 2011; *Balitskiy v. Ukraine*, 2011). Тому в зазначених випадках суд повинен виконати свої обов'язки, передбачені пунктами 1–3, 6 ч. 7 ст. 474 КПК.

Подібне маніпулювання на практиці може мати місце і для того, щоби:

- створити можливість для укладання угоди з прокурором;
- змінити підслідність кримінального провадження;

---

[1] https://www.pravda.com.ua/columns/2021/09/6/7305931/

[2] http://reyestr.court.gov.ua/Review/63853127

[3] http://reyestr.court.gov.ua/Review/77767335; Суд побачив в діях військового прокурора провокацію хабара і виніс виправдувальний вирок // Антикор. https://antikor.com.ua/articles/270148-sud_pobachiv_v_dijah_vijsjkovogo_prokurora_provokatsiju_habara_i_vinis_vipravduvaljnij_virok

[4] https://biz.censor.net/news/3237829/nabu_soobschilo_o_podozrenii_zamestitelyu_glavy_ofisa_zelenskogo

[5] https://www.pravda.com.ua/news/2020/12/30/7278630/

[6] https://www.epravda.com.ua/news/2020/06/26/662302/

- не застосовувати положення КК, що випливають із визнання діяння корупційним кримінальним правопорушенням відповідно до примітки до ст. 45 КК;

- не застосовувати відповідні положення КПК (зокрема, щодо взяття під варту, проведення НС(Р)Д тощо);

- не застосовувати інші правові наслідки вчинення особою корупційного правопорушення тощо.

Тому закон повинен визначати чіткі правила кримінально-правової кваліфікації.

3. Ще одна проблема – використання, всупереч закону, у кримінальному провадженні рішень судів інших юрисдикцій як преюдиціальних. Приклади: «Справа Кулика»[1]; «Справа Насірова»[2]; Справа «рюкзаків Авакова»[3]; Справа «Трейд коммодіті»[4]; «Бурштинова» справа[5].

Закон «Про судоустрій і статус суддів» (ч. 2 ст. 13) містить лише одну відповідну відсильну норму: «Обов'язковість урахування (преюдиційність) судових рішень для інших судів визначається законом». Таким законом є, зокрема, КПК. Саме його положеннями і потрібно керуватися. Згідно зі статтями 90 і 198 КПК:

1) судове рішення, яке має преюдиційне значення, саме по собі не є доказом для суду. Воно має значення лише при вирішенні питання про допустимість доказів. Як відомо зі ст. 84 КПК України, **доказами** є фактичні дані, отримані у передбаченому цим Кодексом порядку, на підставі яких слідчий, прокурор, слідчий суддя і суд встановлюють наявність чи відсутність фактів та обставин, що мають значення для кримінального провадження та підлягають доказуванню;

2) преюдиційне значення судове рішення має лише за сукупності таких умов:

а) це судове рішення набрало законної сили. Якщо воно не набрало законної сили, преюдиція відсутня;

б) цим судовим рішенням встановлено порушення прав людини і основоположних свобод, гарантованих Конституцією України і міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана ВР. Якщо судовим рішенням встановлені інші факти, які не стосуються порушення прав людини і основоположних свобод, преюдиція відсутня. Понад те: преюдиція відсутня навіть у разі, якщо судовим рішенням встановлено порушення прав і свобод людини, гарантованих не Конституцією України, а, наприклад, Цивільним кодексом України або міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких не надана ВР.

4. Антикорупційна політика в сфері боротьби з корупцією наразі не базується на повних, об'єктивних та достовірних даних, а координація між відповідними органами правопорядку є недостатньою.

Тому слід запровадити єдину уніфіковану систему збору, узагальнення та візуалізації статистичної інформації про результати діяльності НАБУ, САП, ДБР, АРМА, Національної поліції, органів прокуратури, судів та інших державних органів щодо виявлення, розслідування та розгляду справ (проваджень) про корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, а також щодо управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

5. Відшкодування у кримінальних провадженнях, що розслідуються НАБУ і САП, станом на 30 червня 2021 р. сягнуло 2,81 млрд грн. Проте, реально відшкодовано 1 108,1 млн. грн. і конфісковано 9,6 млн грн.[6]

За словами Генерального прокурора, «належна увага цій роботі правоохоронними органами взагалі не приділяється і це при тому, що Україна і так щоденно зазнає значних економічних втрат та потребує стабільного наповнення державного бюджету. Так, із встановлених цьогоріч більше 2,1 млрд грн збитків відшкодовано лише 48 млн грн, тобто 2,4%. Дотепер залишаються незабезпеченими позовами й арештами ще понад 50% збитків»[7].

Отже, результативність процесів розшуку та повернення активів, отриманих від вчинення

---

1 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/62691169
2 http://reyestr.court.gov.ua/Review/70508068
3 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/67745579
4 http://reyestr.court.gov.ua/Review/72978371
5 http://reyestr.court.gov.ua/Review/72402948
6 https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/zvit_i_2021_sayt.pdf
7 https://www.gp.gov.ua/ua/news?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=301392

корупційних та пов'язаних з корупцією злочинів, а також запобігання та протидії легалізації коштів, отриманих злочинним шляхом, все ще є недостатньою. Тому слід погодитися із необхідністю[1]:

1) посилити незалежність та інституційну спроможність АРМА щодо управління активами, на які накладено арешт у кримінальних провадженнях, розшуку незаконно здобутих активів за межами України та їх повернення;

2) покращити виявлення та належне фіксування випадків легалізації коштів та активів, отриманих корупційним шляхом, завдяки ефективній діяльності Державної служби фінансового моніторингу та нормативному врегулюванню її співпраці з іншими державними органами;

3) спростити виявлення та відстеження коштів, здобутих корупційним шляхом. Для цього створити Єдиний реєстр банківських рахунків фізичних та юридичних осіб, який містить інформацію про бенефіціарних власників рахунків; безпосередній доступ до нього надати НАБУ, САП, АРМА, НАЗК і Державній службі фінансового моніторингу;

4) заходи із запобігання легалізації коштів, отриманих корупційним шляхом, визначати з урахуванням результатів оцінки ризиків; послідовно втілювати на практиці рекомендації FATF.

6. ОГП, НАБУ та Рада суддів України мають затвердити порядок функціонування системи eCase Management System, щоб ввести її в дію з 15 грудня 2021 р., і, таким чином, розпочати поступове переведення досудового розслідування за участі НАБУ, САП і ВАКС в електронну форму.

7. Законодавство містить недостатньо положень щодо забезпечення розгляду кримінальних проваджень в розумні строки.

Так, КПК не містить правил визначення пріоритетності розгляду судами кримінальних проваджень (окрім як приписів ст. 28 КПК щодо необхідності здійснення кримінального провадження невідкладно і розгляду його в суді першочергово щодо особи, яка тримається під вартою, та неповнолітньої особи), то у суддів, поза межами цих вимог, існує широка дискреція при формуванні графіку судових засідань з розгляду того чи іншого кримінального провадження про корупційні правопорушення. При цьому на розгляді, наприклад, ВАКС перебувають кримінальні провадження, підготовче засідання в яких було завершено ще кілька років тому в іншому суді, і кінцеве рішення досі не ухвалено, а також кримінальні провадження, в яких строки давності притягнення до кримінальної відповідальності скоро закінчуються.

Тому з урахуванням приписів ст. 28 КПК та міжнародних практик суди повинні визначити пріоритетність розгляду кримінальних проваджень, особливу увагу звернувши на ті, у яких наближається момент спливу строків давності.

Більше третини призначених у ВАКС засідань не відбуваються, в основному з причини неприбуття адвоката та/або обвинуваченого з посиланням на захворювання, але суди вкрай рідко постановляють про примусовий привід обвинуваченого, інших учасників судового провадження, а також не завжди звертаються до КДКА щодо злісного неприбуття чи іншого порушення з боку адвокатів. У цьому зв'язку слід звернути увагу, що, на відміну від Цивільного процесуального, Господарського процесуального кодексів і Кодексу адміністративного судочинства України, які містять однакові за змістом статті «Неприпустимість зловживання процесуальними правами», а також інші положення, спрямовані на запобігання таким зловживанням, у КПК відповідних положень немає (крім декларативної згадки про неприпустимість повторного відводу і затягування вступної промови – статті 81 і 349).

8. Якщо порівняти кількість кримінальних проваджень, направлених до суду спеціально створеним для боротьби з корупцією НАБУ, із загальною кількістю кримінальних проваджень, направлених у 2016–2020 роках (за час діяльності НАБУ) до суду з обвинувальними актами, то це менше 0,05% – неймовірно мало.

При цьому лише окремі обвинувачені у справах НАБУ – це державні службовці, посадові особи ОМС категорії «А» і вищі посадові особи держави (міністри та їхні заступники, народні депутати України тощо), переважна більшість – особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених

[1] https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/06/NAZK-Antykoruptsijna-strategiya-23.06.2020.pdf

на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також посадові особи юридичних осіб приватного права та інші особи, які явно не є топ-посадовцями.

Іншими словами, НАБУ не стало основним органом протидії корупції серед службових осіб, які займають особливо відповідальне становище (див. п. 3 примітки до ст. 368 КК) та власне «роблять корупційну погоду» в державі.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. КПК передбачає у цілому ефективні процедури розслідування та розгляду кримінальних проваджень про корупційні кримінальні правопорушення. Проте, з одного боку, слід вирішити проблему строків розслідування складних корупційних злочинів, коли цих строків не вистачає: залежність слідчих, детективів і прокурорів від рішення слідчого судді щодо продовження строку збільшує ризик неправомірного втручання у розслідування. З іншого, удосконалення окремих положень КПК з тим, щоби зробити їх ще більш придатними для розслідування саме корупційних кримінальних правопорушень, може створювати загрозу для прав людини. Тому потрібен розумний баланс.

2. Кримінальні провадження про корупційні кримінальні правопорушення все ще часто розслідуються з порушенням правил підслідності.

Це створює небезпеку виправдання обвинувачених. Тому така практика повинна присікатися, а прокурори, які допустили порушення правил підслідності, мають бути притягнені до дисциплінарної відповідальності.

3. Судам слід відмовитися від нічим не обґрунтованої практики використання у кримінальному провадженні рішень судів інших юрисдикцій як преюдиціальних.

4. Слід вжити конкретних заходів для покращення результативності процесів розшуку та повернення активів, отриманих від вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією злочинів, а також запобігання та протидії легалізації коштів, отриманих злочинним шляхом.

5. Доцільно вирішити питання про віднесення до підслідності НАБУ деяких корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень, зокрема визначених у статтях 159-1, 160, 255, 262, 308, 312, 313, 357 КК, якщо наявна хоча б одна з умов, передбачених пунктами 1-3 частини 5 ст. 216 КПК.

Також є потреба внести зміни до ст. 216 КПК, а саме:

а) виключити в п. 2 ч. 5 цієї статті з числа осіб, щодо яких досудове розслідування здійснює НАБУ, депутатів місцевих рад (крім керівників), прокурорів (крім керівників), і

б) замінити в п. 3 ч. 5 слова «розмір предмета кримінального правопорушення або завданої ним шкоди в п'ятсот і більше разів перевищує розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб» словами «розмір предмета кримінального правопорушення або завданої ним шкоди в п'ять тисяч і більше разів перевищує розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб».

Діяльність НАБУ має бути сконцентрована саме на топ-корупціонерах і топ-корупції, детективи не повинні відволікатися на дрібні випадки корупції.

Водночас слід збільшити кількість суддів ВАКС та внести зміни до пункту 1 ч 12 ст. 31 КПК, передбачивши, що «кримінальне провадження у Вищому антикорупційному суді здійснюється в суді першої інстанції – колегіально судом у складі трьох суддів щодо злочинів, за вчинення яких передбачено покарання у виді позбавлення волі на строк більше десяти років, а також щодо злочинів, за вчинення яких передбачено покарання у виді позбавлення волі на строк більше п'яти років, але не більше десяти років, якщо в їх вчиненні обвинувачуються дві або більше особи».

6. Слід вирішити питання пріоритетності розгляду кримінальних проваджень та інші питання, не вирішення яких тривалий час гальмує розгляд кримінальних проваджень в судах. Зокрема, потрібно внести зміни до КПК щодо запобігання зловживання процесуальними правами, передбачивши:

у ст. 7 – що однією із загальних засад кримінального судочинства є неприпустимість зловживання процесуальними правами;

у ст. 22 – що суд, зберігаючи об'єктивність і неупередженість, запобігає зловживанню

учасниками судового процесу їхніми правами та вживає заходів для виконання ними їхніх обов'язків;

у новій ст. 35-1 «Неприпустимість зловживання процесуальними правами», що:

1) учасники судового процесу та їхні представники повинні добросовісно користуватися процесуальними правами; зловживання процесуальними правами не допускається;

2) залежно від конкретних обставин суд може визнати зловживанням процесуальними правами дії, що суперечать завданню кримінального судочинства, зокрема: подання скарги на судове рішення, яке не підлягає оскарженню, не є чинним або дія якого закінчилася (вичерпана), подання клопотання (заяви) для вирішення питання, яке вже вирішено судом, за відсутності інших підстав або нових обставин, заявлення завідомо безпідставного відводу або вчинення інших аналогічних дій, що спрямовані на безпідставне затягування чи перешкоджання розгляду справи чи виконання судового рішення; вчинення дій, метою яких є маніпуляція автоматизованим розподілом справ між суддями; необґрунтовані дії з метою зміни підсудності справи;

3) якщо подання скарги, заяви, клопотання визнається зловживанням процесуальними правами, суд з урахуванням обставин справи має право залишити без розгляду або повернути скаргу, заяву, клопотання;

4) суд зобов'язаний вживати заходів для запобігання зловживанню процесуальними правами У випадку зловживання процесуальними правами учасником судового процесу суд застосовує до нього заходи, визначені цим Кодексом;

у ст. 139 – що у випадку не з'явлення без поважних причин або не повідомлення про причини неприбуття на виклик слідчого судді, суду грошове стягнення накладається від 2 до 3 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

у статтях 144–147 – що:

1) грошове стягнення за не з'явлення без поважних причин або не повідомлення про причини неприбуття на виклик слідчого судді, суду може бути накладено судом на будь-якого учасника судового провадження, у тому числі адвоката та прокурора;

2) грошове стягнення може бути накладено судом від 1 до 2 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб за: невиконання процесуальних обов'язків, зокрема ухилення від вчинення дій, покладених судом на учасника судового процесу; зловживання процесуальними правами, вчинення дій або допущення бездіяльності з метою перешкоджання судочинству;

3) у випадку повторного чи систематичного невиконання процесуальних обов'язків, повторного чи неодноразового зловживання процесуальними правами, грошове стягнення накладається судом від 2 до 3 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

4) ухвалу про грошове стягнення може бути оскаржено в апеляційному порядку Оскарження такої ухвали не перешкоджає розгляду справи. Постанова суду апеляційної інстанції за результатами перегляду ухвали про накладення грошового стягнення є остаточною і оскарженню не підлягає;

5) ухвала про грошове стягнення штрафу є виконавчим документом та має відповідати вимогам до виконавчого документа, встановленим законом. Стягувачем за таким виконавчим документом є Державна судова адміністрація України;

6) суд може скасувати постановлену ним ухвалу про стягнення штрафу, якщо особа, стосовно якої її постановлено, виправила допущене порушення та (або) надала докази поважності причин невиконання відповідних вимог суду чи своїх процесуальних обов'язків.

Крім того, необхідно внести зміни:

а) до КПК, передбачивши, що підготовче судове засідання має бути завершене судом не пізніше тридцяти днів з дня надходження обвинувального акта або клопотання про звільнення від кримінальної відповідальності;

б) до п. 2 ч. 1 ст. 106 Закону «Про судоустрій і статус суддів», передбачивши, що суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності за безпідставне затягування розгляду справи шляхом порушення встановленого законом строку проведення підготовчого засідання або строку початку судового засідання, або шляхом тривалого не передавання справи чи матеріалів для пересилання за підсудністю.

3.3. СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНІ ІНСТИТУЦІЇ ІЗ ВИЯВЛЕННЯ ТА РОЗСЛІДУВАННЯ СПРАВ ПРО КОРУПЦІЙНІ ЗЛОЧИНИ *(М. Хавронюк)*

Стаття 36 «Спеціалізовані органи» Конвенції ООН-1 вимагає забезпечити в Україні наявність органу чи органів або осіб, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних заходів. Такому органу чи органам забезпечується необхідна самостійність, щоб вони могли виконувати свої функції ефективно й без будь-якого неналежного впливу. Такі особи або працівники такого органу або органів повинні мати відповідну кваліфікацію та ресурси для виконання покладених на них завдань.

Своєю чергою Конвенція РЄ-1 (ст. 20) говорить про необхідність забезпечення спеціалізації персоналу та органів на боротьбі із корупцією. Для того, щоб здійснювати свої функції ефективно та без будь-якого невиправданого тиску, вони повинні мати необхідну самостійність, а їхній персонал – підготовку та фінансові ресурси, достатні для виконання його завдань.

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

Наразі в Україні створені й діють незалежні антикорупційні органи, зокрема Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) і Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП), які мають боротися із топ-корупцією. Водночас й інші органи досудового розслідування – Національна поліція, ДБР та СБУ – ведуть розслідування корупційних злочинів. Сформовано Вищий антикорупційний суд (ВАКС).

При цьому існує проблема визначення й інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Так, згідно із ст. 1 Закону «Про запобігання корупції», крім НАБУ і НАЗК, ними є: органи прокуратури; органи Національної поліції. Але, як випливає із відповідних законів, у першу чергу такими органами мають бути визнані не всі органи прокуратури, а САП, ДБР і органи прокуратури, які здійснюють процесуальне керівництво в провадженнях про корупційні кримінальні правопорушення, які розслідують слідчі ДБР. Що стосується Національної поліції, то її слідчі та оперативні підрозділи мають відношення до розслідування лише окремих корупційних кримінальних правопорушень, які не належать до підслідності НАБУ і ДБР, тобто таких, що не вчиняються публічними службовими особами, при цьому спеціалізація слідчих НП на розслідуванні цих кримінальних правопорушень формально не закріплена.

НАБУ, відповідно до ст. 1 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України», у його початковій редакції, було визначене як державний правоохоронний орган, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завдання НАБУ – протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

НАБУ утворене згідно із указом Президента від 16 квітня 2015 р. №217/2015.

Стаття 4 Закону передбачає гарантії незалежності НАБУ. Схожі гарантії має ДБР (ст. 4 Закону «Про Державне бюро розслідувань»).

Згідно із ст. 16 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» НАБУ виконує такі обов'язки, зокрема:

1) здійснює оперативно-розшукові заходи з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також в оперативно-розшукових справах, витребуваних від інших правоохоронних органів;

2) здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також проводить досудове розслідування інших кримінальних правопорушень у випадках, визначених законом;

3) вживає заходів щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації у кримінальних правопорушеннях, віднесених до

підслідності НАБУ, здійснює діяльність щодо зберігання коштів та іншого майна, на яке накладено арешт.

Відповідно до ст. 5 Закону «Про Державне бюро розслідувань», ДБР вирішує завдання із запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування:

- кримінальних правопорушень, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище, особами, посади яких віднесено до першої – третьої категорій посад державної служби, суддями та працівниками правоохоронних органів, крім випадків, коли ці кримінальні правопорушення віднесено до підслідності детективів НАБУ;

- кримінальних правопорушень, вчинених службовими особами НАБУ, заступником Генерального прокурора – керівником САП або іншими прокурорами САП, крім випадків, коли досудове розслідування цих кримінальних правопорушень віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю НАБУ;

- військових кримінальних правопорушень (крім передбачених ст. 422 КК).

16 вересня 2020 р. КСУ Рішенням №11-р/2020[1] визнав неконституційними повноваження Президента України: утворювати НАБУ; призначати на посаду та звільняти Директора НАБУ; визначати трьох осіб до складу Конкурсної комісії; щороку визначати одного з трьох членів до комісії зовнішнього контролю; затверджувати положення про Раду громадського контролю та про порядок її формування. До цього часу зміни до Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» не прийнято, вирішення проблеми зависло.

19 жовтня 2021 р. ВР ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення статусу Національного антикорупційного бюро України у відповідність з вимогами Конституції України» (законопроект під реєстраційним номером 5459-1 від 13.05.2021), яким привела статус НАБУ у відповідність до Конституції України. Згідно з цим Законом НАБУ є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Територіальні управління НАБУ утворюються та діють як відокремлені підрозділи Національного бюро без утворення окремих юридичних осіб. Діяльність НАБУ спрямовує і координує безпосередньо КМ, але останньому забороняється втручатися в діяльність НАБУ, зокрема у здійснення досудового розслідування та прийняття рішень, які стосуються конкретних кримінальних проваджень або впливають на них. З цією метою також визначено, що КМ не може скасовувати акти НАБУ, а їх державна реєстрація Міністерством юстиції України не здійснюється.

Директора НАБУ призначає на посаду КМ, а конкурсний добір на цю посаду організовує та проводить конкурсна комісія, до якої входять шість осіб, із яких трьох осіб КМ визначає самостійно, а ще трьох – на підставі пропозицій партнерів з розвитку, які надавали Україні міжнародну технічну допомогу у запобіганні та протидії корупції. Щоб звільнити директора НАБУ з посади, повинно проголосувати не менше як дві третини посадового складу КМ.

* * *

Згідно із Законом «Про прокуратуру» САП є самостійним структурним підрозділом ОГП. Її утворення, визначення її структури і штату здійснюються Генеральним прокурором за погодженням з Директором НАБУ (ст. 7).

На САП покладаються такі функції:

1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування НАБУ;

2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;

3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

У межах реалізації своїх функцій САП здійснює міжнародне співробітництво (ст. 8).

Статтею 8-1 Закону «Про прокуратуру» та іншими положеннями цього Закону визначені гарантії незалежності САП. Згідно із законом, керівник САП є заступником Генерального

[1] https://ccu.gov.ua/index.php

прокурора, що наділяє його повноваженнями ухвалювати важливі рішення, як-от: підтвердження внесення відомостей до ЄРДР про початок розслідування, призначення прокурорів у провадженні, погодження клопотань про проведення окремих процесуальних дій та повідомлення про підозру окремим категоріям осіб тощо.

Проте, після звільнення Назара Холодницького з посади керівника САП влітку 2020 р. його функціонал, у т.ч. передбачений посадою заступника Генпрокурора, перейшов до Максима Грищука, першого заступника керівника САП. Але чотири місяці потому Генпрокурор позбавила останнього статусу в.о. заступника, а з ним – і відповідних повноважень. Відсутність керівника САП негативно вплинула на ефективність розслідувань кримінальних проваджень, у яких підслідність визначена за детективами НАБУ. САП є самостійною ланкою прокуратури, яка здійснює процесуальний нагляд у кримінальних провадженнях НАБУ і незалежність в ухваленні рішень та автономність прокурорів САП відносно ОГП – базова засада її функціонування.

Однак наразі центр ухвалення ключових процесуальних рішень у справах НАБУ перемістився із САП в ОГП. В результаті у низці резонансних кримінальних проваджень за підозрою посадовців вищої ланки ухвалені неоднозначні рішення[1].

Відповідність стандартам процедур добору та звільнення керівника органу

Виписані в Законі «Про Національне антикорупційне бюро України» (статті 6 і 7) та в Законі «Про Державне бюро розслідувань» (ст. 11) процедури добору, відповідно, Директора НАБУ і Директора ДБР виглядають такими, що відповідають демократичним стандартам. Відповідно, у 2015 р. і 2017 р. процедури добору Директора НАБУ і Директора ДБР фактично відбулись.

Проте, як вже згадано вище, 16 вересня 2020 р. КСУ Рішенням №11-р/2020[2] визнав неконституційними повноваження Президента України: визначати трьох осіб до складу Конкурсної комісії. Зміни до Закону ще не внесені.

Повноваження Директора НАБУ припиняються у зв'язку із закінченням строку його повноважень або смертю, а також у разі висловлення ВР недовіри Директору НАБУ, що має наслідком його відставку з посади. Директор НАБУ звільняється з посади виключно у випадках, визначених Законом «Про Національне антикорупційне бюро України».

* * *

Відповідно до ст. 11 Закону «Про Державне бюро розслідувань» Директора ДБР призначає на посаду Президент за поданням Прем'єр-міністра відповідно до подання конкурсної комісії.

Це створює **проблему нелегітимності** ДБР, адже Конституція України не наділяє Президента повноваженням призначати зазначену посадову особу[3]. Нагадаємо, що спочатку у внесеному на розгляд ВР проекті Закону «Про Державне бюро розслідувань» передбачалося (ч. 1 ст. 11): «Директор Державного бюро розслідувань, перший заступник Директора Державного бюро розслідувань і заступник Директора Державного бюро розслідувань призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до подання Комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Державного бюро розслідувань та його заступників (далі – Конкурсна комісія)».

Проте, на відміну від Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» відповідні положення Закону «Про Державне бюро розслідувань» не визнані неконституційними.

---

[1] https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/zvit_i_2021_sayt.pdf

[2] https://ccu.gov.ua/index.php

[3] До речі, суттєво іншим, ніж визначений у чинному Законі, згідно із проектом Закону «Про Державне бюро розслідувань» був і загальний сенс створення ДБР. Це не був слідчий орган, покликаний конкурувати з НАБУ, його завдання інші. Так, згідно зі ст. 5 законопроекту «Завдання Державного бюро розслідувань», ДБР повинно було розслідувати: злочини, пов'язані з діяльністю злочинних організацій; злочини, пов'язані з тероризмом; особливо тяжкі насильницькі злочини, за які КК України передбачене покарання у виді довічного позбавлення волі; злочини катування і злочини, пов'язані з іншими жорстокими, нелюдськими або такими, що принижують гідність, видами поводження і покарання, вчинені слідчими (детективами), а також прокурорами; військові злочини; корупційні та пов'язані з корупцією злочини, вчинені працівниками НАБУ і прокурорами САП.

* * *

Згідно із ч. 5 ст. 27 Закону «Про прокуратуру» прокурором САП може бути призначена особа, яка має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше п'яти років та володіє державною мовою. Не може бути призначена на посаду прокурора особа, яка: визнана судом обмежено дієздатною або недієздатною; має захворювання, що перешкоджає виконанню обов'язків прокурора; має незняту чи непогашену судимість або на яку накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення.

У ст. 8-1 Закону «Про прокуратуру» ретельно виписано процедуру призначення прокурорів САП:

- їх призначення здійснюється керівником САП за результатами відкритого конкурсу, який проводить конкурсна комісія у складі керівника САП та визначених ним і Генеральним прокурором осіб. Склад комісії та порядок проведення нею відкритого конкурсу визначаються керівником САП;
- призначення на адміністративну посаду в САП так само здійснюється за результатами відкритого конкурсу;
- до складу конкурсної комісії входять: чотири особи, визначені Радою прокурорів; сім осіб, визначених ВР;
- членами конкурсної комісії повинні бути особи, які мають бездоганну ділову репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет, а також значний досвід діяльності у сфері запобігання або протидії корупції;
- конкурс проводиться публічно, з вільним доступом представників ЗМІ, журналістів на засідання конкурсної комісії та із забезпеченням трансляції у режимі реального часу відео- та аудіоінформації із засідань конкурсної комісії в мережі Інтернет.

Створення незалежної антикорупційної прокуратури було однією з ключових вимог для встановлення безвізового режиму для України і надання Євросоюзом іншої допомоги Україні. ЄС погодився значною мірою фінансувати цей проект.

Після звільнення з посади керівника САП Назара Холодницького влада виявилась не спроможною забезпечити швидке проведення конкурсу на посади керівника САП та його першого заступника; наразі його повноваженнями фактично користується Генеральний прокурор, що дає можливість Офісу Генпрокурора втручатися в кримінальні розслідування НАБУ і САП[1]. Конкурс на вакантні посади керівника САП і заступника керівника САП не оголошувався аж до початку 2021 року, і до липня 2021 р. проведення конкурсу не завершено.

Структура органу, кількість персоналу, його освіта та досвід

Згідно із Законом «Про Національне антикорупційне бюро України» структуру та штатну чисельність центрального і територіальних управлінь **НАБУ** затверджує Директор НАБУ.

Стаття 5 Закону визначає, що НАБУ складається з центрального і територіальних управлінь. Центральне управління є юридичною особою публічного права.

Центральне управління НАБУ безпосередньо здійснює покладені на НАБУ завдання, координує та контролює діяльність територіальних управлінь.

Для забезпечення виконання завдань НАБУ Директор утворює своїм рішенням не більше семи територіальних управлінь.

До структури управлінь НАБУ згідно із законом можуть входити: підрозділи детективів, що здійснюють оперативно-розшукові та слідчі дії; інформаційно-аналітичні і оперативно-технічні підрозділи; підрозділи, що здійснюють виявлення майна, яке може бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації; підрозділи швидкого реагування, забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства та забезпечення безпеки працівників; підрозділи представництва інтересів в іноземних юрисдикційних органах; експертні, фінансові, кадрові та інші підрозділи.

Наказом Директора НАБУ №21-о від 24 січня 2017 р. затверджено структуру НАБУ[2]. Гранична

---

[1] https://nabu.gov.ua/novyny/ofis-generalnogo-prokurora-zdiysnyuye-bezprecedentne-v-istoriyi-ukrayiny-vtruchannya-v

[2] https://nabu.gov.ua/struktura-nacionalnogo-antykorupciynogo-byuro-stanom-na-01012017-0

чисельність центрального та територіальних управлінь НАБУ становить 700 осіб, у т.ч. не більше 200 осіб начальницького складу.

Станом на 1 липня 2018 р. у штаті НАБУ працювало не менше 224 детективів, а загалом команда НАБУ сформована майже на 100%[1].

* * *

Структура і чисельність **ДБР** визначені у ст. 9 Закону «Про Державне бюро розслідувань».

Систему ДБР складають центральний апарат, територіальні органи, спеціальні підрозділи, навчальні заклади та науково-дослідні установи. У складі ДБР діють слідчі, оперативні та інші підрозділи. Організаційну структуру ДБР затверджує Директор ДБР за погодженням із КМ.

Гранична чисельність центрального апарату та територіальних управлінь ДБР становить 1 тисяча 500 осіб.

Для забезпечення виконання завдань ДБР утворюються такі його територіальні управління, розташовані:

- у місті Львові – поширює свою діяльність на Волинську, Закарпатську, Івано-Франківську, Львівську, Тернопільську області;
- у місті Хмельницькому – поширює свою діяльність на Вінницьку, Житомирську, Рівненську, Хмельницьку, Чернівецьку області;
- у місті Миколаєві – поширює свою діяльність на Кіровоградську, Миколаївську, Одеську області;
- у місті Мелітополі – поширює свою діяльність на АРК, Запорізьку, Херсонську області, місто Севастополь;
- у місті Полтаві – поширює свою діяльність на Дніпропетровську, Полтавську, Сумську, Харківську області;
- у місті Краматорську – поширює свою діяльність на Донецьку і Луганську області;
- у місті Києві – поширює свою діяльність на місто Київ, Київську, Черкаську та Чернігівську області.

Згідно з відповіддю ДБР на наш запит, станом на 2 січня 2019 р. у слідчих підрозділах ДБР штатним розписом було передбачено 383 посади слідчих, з яких фактично зайнятих – 283 посади. При цьому досудове розслідування корупційних кримінальних правопорушень здійснювало Перше управління організації досудових розслідувань (Управління з розслідування злочинів у сфері службової діяльності та корупції), у штатному розписі якого передбачено 57 посад слідчих (з яких станом на 2 січня 2019 р. фактично було зайнято 39 посад). Корупційні кримінальні правопорушення також розслідували перші слідчі відділи територіальних управлінь ДБР, в яких була передбачена 91 посада слідчих (з яких станом на 2 січня 2019 р. фактично було зайнято 69 посад)[2]. На наш аналогічний запит в 2021 р. ДБР протягом місяця відповіді так і не надало.

* * *

Більшість корупційних кримінальних правопорушень, що вчинюються в Україні, як і в усі попередні роки, розслідують слідчі **Національної поліції.**

У відповіді НП на наш запит (№257зі/12/5/03 від 16 серпня 2021 р.) вказано, що станом на 01.08.2021 кількість посад слідчих в Головному слідчому управлінні становить 177 од. (недокомплект – 15 од.), в територіальних органах НП (ГУНП) – 8527 од. (недокомплект – 1070 од.) [Для порівняння: станом на 1 грудня 2018 р. штатна чисельність слідчих НП становила 10725 одиниць, фактична – 8867, оперуповноважених кримінальної поліції – 17173 одиниці, фактична – 14904].

Досудове розслідування корупційних злочинів здійснює Управління розслідування корупційних злочинів Головного слідчого управління, штатна чисельність якого становить 28 од. (некомплект

---

[1] https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/zvit_i_2021_sayt.pdf

[2] Лист від 4 січня 2019 р. №01-52.

– 2 од.). У слідчих підрозділах ГУНП аналогічні підрозділи не створені. Фактична чисельність слідчих, які проводять досудове розслідування кримінальних правопорушень, передбачених статтями 262, 308, 312, 313, 320, 357, ч. 1 ст. 364, ч. 2 ст. 365, ч. 3 ст. 368, ч. 4 ст. 368 КК України, яке доручається слідчим слідчих підрозділів територіальних органів НП відповідно до вимог ст. 36 КПК України, відображається лише в ЄРДР. [Для порівняння: станом на 1 грудня 2018 р. відповідних спеціалізованих підрозділів НП взагалі не існувало; згідно з наказами НП було організовано спеціалізацію слідчих НП за напрямком порушення антикорупційного законодавства].

* * *

Згідно із ч. 3 ст. 7 Закону «Про прокуратуру» утворення **САП**, визначення її структури і штату здійснюються Генеральним прокурором за погодженням з Директором НАБУ. Частиною 4 ст. 8-1 Закону «Про прокуратуру» передбачено, що до загальної структури САП входять центральний апарат і територіальні філії, які розташовуються в тих самих містах, в яких розташовані територіальні управління НАБУ.

Кількість прокурорів САП закон не визначає. Відповідно до закону прокурором САП може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше двох років та володіє державною мовою.

Наказом ГПУ від 22 вересня 2015 р. у структурі Генеральної прокуратури утворено САП (на правах самостійного структурного підрозділу) у складі одного управління (управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництва в суді – у складі шести відділів відповідно до кількості підрозділів детективів Головного підрозділу детективів НАБУ) і двох відділів – аналітично-статистичного та документального забезпечення, а наказом ГПУ від 12 квітня 2016 р. №149 затверджено Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури[1].

Згідно із наказом ГПУ від 13 липня 2018 р. «Про розмежування повноважень прокурорів у сфері запобігання та протидії корупції поза межами кримінального провадження», участь прокурорів САП у розгляді судами першої інстанції справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, наказано забезпечувати стосовно усіх суб'єктів, передбачених статтею 3 Закону «Про запобігання корупції», які притягаються до адміністративної відповідальності за матеріалами кримінальних проваджень, розслідуваних детективами НАБУ, а у розгляді апеляційних скарг на рішення у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, – у справах, у яких ними забезпечувалася участь у суді першої інстанції.

У відповіді на наш запит ОГП відповів (№27/3-2605 від 16.08.2021), що станом на 01.08.2021 штатна чисельність посад прокурорів в органах прокуратури України становила 9941 посаду, вакантними є 2005 посад прокурорів. Відомчими нормативними актами ОГП не передбачено обов'язку щодо ведення звітності стосовно спеціалізації прокурорів, у т.ч. щодо кількості за штатом і фактично посад прокурорів, а також спеціальних підрозділів прокуратури, які спеціалізуються на процесуальному керівництві розслідуванням корупційних кримінальних правопорушень.

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

Згідно із ст. 60 («Підготовка кадрів і технічна допомога») Конвенції ООН-1, кожна Держава-учасниця, в межах необхідності, розробляє, здійснює або удосконалює конкретні програми підготовки персоналу, який несе відповідальність за запобігання корупції та боротьбу з нею. Подібні навчальні програми можуть стосуватись, inter alia, таких сфер:

- ефективних заходів щодо запобігання, виявлення та розслідування корупційних діянь, а також покарання за них і боротьба з ними, у тому числі використання методів збирання доказів і розслідування;

[1] http://www.cct.com.ua/2016/12.04.2016_149.htm

- підготовки співробітників компетентних органів з питань складання прохань про взаємну правову допомогу, які задовольняють вимоги цієї Конвенції;

- запобігання переказу доходів, здобутих злочинним шляхом, визначених цією Конвенцією, а також вилучення таких доходів; виявлення та заморожування операцій з переказування доходів, здобутих злочинним шляхом, визначених цією Конвенцією;

- методи, що використовуються під час захисту потерпілих і свідків, які співробітничають з судовими органами.

Держави-учасниці, з урахуванням своїх можливостей, розглядають питання про надання одна одній найширшої технічної допомоги, особливо в інтересах країн, що розвиваються, у зв'язку з їхніми відповідними планами та програмами боротьби з корупцією, у т.ч. матеріальну підтримку та підготовку кадрів у галузях, зазначених вище, а також підготовку кадрів і надання допомоги та взаємний обмін відповідним досвідом і спеціальними знаннями.

Відповідно до ч. 3 ст. 26 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України», щорічний письмовий звіт про діяльність НАБУ повинен містити інформацію і про кваліфікацію та досвід працівників НАБУ, підвищення їх кваліфікації. Статті 24 і 25 цього Закону допускають отримання НАБУ допомоги в межах проектів міжнародної технічної допомоги.

Співробітники НАБУ систематично відвідують навчальні курси, семінари, тренінги, обмінюються досвідом із колегами-правоохоронцями як в Україні, так і за її межами. У звітах НАБУ і додатках до звітах містяться докладні дані про підвищення кваліфікації співробітників НАБУ, у т.ч. закордонні і внутрішні навчання.

* * *

Частина 1 ст. 17 Закону «Про Державне бюро розслідувань» забороняє здійснення фінансування, матеріально-технічного забезпечення ДБР за рахунок коштів місцевих бюджетів чи будь-яких інших джерел, крім коштів Державного бюджету України, в т.ч. допомоги в межах проектів міжнародної технічної допомоги відповідно до міжнародних договорів України. З цього невдалого формулювання не можна зробити однозначний висновок, чи дозволяє закон отримувати ДБР міжнародну технічну допомогу.

Згідно із ч. 6 ст. 14 Закону працівники ДБР регулярно, але не рідше одного разу на два роки, проходять обов'язкове підвищення кваліфікації. При цьому ті працівники ДБР, до повноважень яких входять виявлення, розкриття і розслідування кримінальних правопорушень, проходять перепідготовку або підвищення кваліфікації за спеціальними програмами, у т.ч. за кордоном.

* * *

Згідно із ч. 8 ст. 8-1 Закону «Про прокуратуру», заступник Генерального прокурора – керівник САП забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів САП. Частина 2 ст. 19 цього Закону передбачає, що прокурор зобов'язаний вдосконалювати свій професійний рівень та з цією метою підвищувати кваліфікацію, для чого періодично проходить підготовку у Національній академії прокуратури України, що має включати вивчення правил прокурорської етики.

Загальний бюджет органу, процедура його формування, динаміка фінансування за останні три роки

Статтями 24, 25 і 30 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» визначено, що:

- фінансове забезпечення НАБУ здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України. Фінансування НАБУ за рахунок будь-яких інших джерел забороняється, крім випадків, передбачених міжнародними договорами України або проектами міжнародної технічної допомоги;

- гарантується повне і своєчасне фінансування НАБУ в обсязі, достатньому для його належної діяльності;

- у кошторисі НАБУ передбачається створення фонду оперативно-розшукових (негласних слідчих) дій;

- забороняється здійснення матеріально-технічного забезпечення НАБУ за рахунок коштів

місцевих бюджетів чи будь-яких інших джерел, крім коштів Державного бюджету України та надання допомоги в межах проектів міжнародної технічної допомоги;

- з метою забезпечення прозорості в діяльності НАБУ не може бути обмежено доступ до інформації щодо загального бюджету НАБУ.

Директор НАБУ є головним розпорядником бюджетних коштів (п. 1 ч. 2 ст. 22 Бюджетного кодексу України).

НАБУ є бюджетною установою, яка утримується за рахунок коштів Державного бюджету України та здійснює свою діяльність в межах бюджетної програми за КПКВК 6321010 «Забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України».

Для забезпечення функціонування НАБУ у Державному бюджеті України передбачаються достатні видатки, обсяг видатків щороку зростає.

* * *

У Розподілі видатків Державного бюджету України окремим рядком визначено видатки на забезпечення її функцій Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою – за кодом програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету 0901030.

Для забезпечення функціонування САП у Державному бюджеті України передбачаються достатні видатки, обсяг видатків щороку зростає.

* * *

У Розподілі видатків Державного бюджету України окремим рядком визначено видатки на забезпечення діяльності ДБР.

Для забезпечення функціонування ДБР у Державному бюджеті України передбачаються достатні видатки, обсяг видатків щороку зростає.

Підзвітність і прозорість (у т.ч. обов'язкове періодичне звітування перед суспільством)

Відповідно до ч. 1 ст. 3 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» підконтрольність і підзвітність суспільству та визначеним законом державним органам є одним із основних принципів діяльності **НАБУ**. Директор НАБУ забезпечує відкритість та прозорість діяльності НАБУ відповідно до цього Закону (ст. 8).

Спеціальна ст. 26 «Контроль за діяльністю НАБУ та його підзвітність» передбачає відповідні форми і види підзвітності та підконтрольності, а ст. 30 – забезпечення прозорості в діяльності НАБУ.

Існують певні **проблеми:**

1) незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності НАБУ, його операційної та інституційної незалежності за час його існування (з 16 квітня 2015 р.) ще жодного разу не завершена. Лише в 2018 р. вперше сформована зовнішня комісія, але ще до завершення її роботи один з її членів залишив комісію;

2) інформація про НАБУ та його діяльність, розміщена на веб-сайті НАБУ, до лютого 2017 р. не була структурована відповідно до вимог ч. 3 ст. 26 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України», тому деякі види суспільно важливої інформації про його діяльність, необхідної для порівняльного та іншого аналізу і прогнозування, у звітах не висвітлювалися[1]. Цю ваду звітів виправлено в наступних звітах, зокрема шляхом доповнення їх Додатком «Статистичні дані про результати діяльності».

Крім того, мала місце певна незручність у тому, що звіти перший час робилися не за півріччя і рік, як звичайні статистичні звіти, а за квітень-серпень, серпень-лютий і лютий-серпень. Це ускладнювало порівняння статистичних показників. В подальшому ця вада виправлена.

У ст. 8-1 Закону «Про прокуратуру», де визначено особливості організації і діяльності **САП**, немає згадок про особливості підзвітності і прозорості та про обов'язкове періодичне звітування САП перед суспільством.

---

[1] https://nabu.gov.ua/

САП не має ані власного веб-сайту, ані навіть окремої сторінки на веб-сайті ГП, є лише окрема сторінка у соціальній мережі Facebook.[1]

Що стосується **ДБР**, то вимоги до підзвітності і прозорості цього органу аналогічні, що й вимоги до підзвітності і прозорості НАБУ, і навіть більші. Вони встановлені у статтях 3, 6, 12, 13, 23, 27, 28 Закону «Про Державне бюро розслідувань».

Вся інформація про ДБР міститься на його веб-сайті.[2]

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Сьогодні незалежність НАБУ, САП і ДБР в їхній діяльності у цілому належно гарантується законом. Водночас, на практиці забезпечити цю незалежність набагато складніше через вплив з боку політиків.

Не припиняються спроби використання НАБУ, САП і ДБР в партійних, групових чи особистих інтересах, спроби поставити їх під незаконний контроль інших державних органів, їхніх посадових і службових осіб, зокрема через загрозу дострокового усунення від посади Директора НАБУ та тривале не призначення на посаду керівників ДБР і САП.

2. Виписані в Законі «Про Національне антикорупційне бюро України» (статті 6 і 7) та в Законі «Про Державне бюро розслідувань» (ст. 11) процедури добору, відповідно, Директора НАБУ і Директора ДБР відповідають демократичним стандартам.

Проте, є проблеми конституційності призначення керівництва НАБУ і ДБР, які досі остаточно не вирішені.

3. Законом передбачені вимоги до структури НАБУ, САП і ДБР, а також визначені: кількість персоналу, вимоги до його освіти та досвіду, обов'язковість тренінгів для персоналу, загальний бюджет органу, процедура його формування, підзвітність і прозорість, в т.ч. обов'язкове періодичне звітування перед суспільством тощо.

Ці вимоги закону на практиці дотримуються.

Для забезпечення функціонування цих органів у Державному бюджеті України передбачено належні видатки.

4. Підзвітність і прозорість НАБУ і ДБР, в т.ч. обов'язкове періодичне звітування перед суспільством, передбачені законом та реально існують, хоча і мають певні вади, зокрема те, що аудит ефективності діяльності НАБУ, його операційної та інституційної незалежності за час його існування, протягом двох років, жодного разу не проведено.

Підзвітність і прозорість САП, в т.ч. обов'язкове періодичне звітування перед суспільством, а так само аудит (зовнішня незалежна оцінка) діяльності САП прямо не передбачені законом і фактично відсутні, крім як в межах визначених законом вимог до підзвітності і прозорості прокуратури загалом.

5. Організаційне, кадрове, науково-методичне, криміналістичне та інше забезпечення розслідування корупційних кримінальних правопорушень належно не забезпечене. Суперечливо визначена підслідність корупційних кримінальних правопорушень. Слідчі підрозділи Національної поліції все ще перебувають в стадії реформування.

6. Необхідно оберігати з великим трудом створену антикорупційну інфраструктуру, робити її все більш ефективною. Для цього потрібно, зокрема:

- ухвалити новий закон про аудит НАБУ і САП, усунувши ризики його використання для політичного впливу на їхню діяльність, та періодично проводити оцінку ефективності діяльності цих органів, їхньої операційної та інституційної незалежності;
- не допускати ситуації, коли спеціалізовані антикорупційні органи тривалий час працюють без керівників, призначених через конкурс відповідно до закону;
- удосконалити закон про НАБУ, усунувши з нього визнані КСУ неконституційними положення, а також оновивши конкурсну процедуру відбору директора НАБУ із залученням міжнародних експертів;

---

[1] https://www.facebook.com/sap.gov.ua/

[2] https://dbr.gov.ua/

- позбавити СБУ і Національну поліцію повноважень щодо розслідування економічних злочинів, перетворивши СБУ на спеціальну службу, сфокусовану на протидії іноземній розвідці та боротьбі з тероризмом.

3.4. Статистична інформація щодо застосування кримінального законодавства про боротьбу з корупцією. Аналіз статистичних даних про результати діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції порівнянні з аналогічним періодом за минулі два роки *(А. Марчук)*

У порівнянні з ІІІ-м альтернативним звітом, перелік спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції залишається незмінним – до таких належать органи прокуратури, органи Національної поліції, НАБУ та НАЗК. Все так само до цього переліку не включене Державне бюро розслідувань, яке уповноважене здійснювати досудове розслідування окремих корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень, вчинених певними суб'єктами, якщо такі правопорушення не віднесені до підслідності НАБУ.

Також слід повторити застереження з попереднього ІІІ-го альтернативного звіту щодо недосконалості переліку корупційних кримінальних правопорушень, визначених у примітці до ст. 45 КК, адже деякі з цих діянь ознак корупції не містять, натомість, ряд інших правопорушень, що їх містять, до відповідного переліку не включені. Перелік корупційних кримінальних правопорушень не збігається з переліком правопорушень, віднесених до підслідності НАБУ. З липня 2021 р. у примітці до ст. 45 КК визначено перелік кримінальних правопорушень, пов'язаних з корупцією, який включає діяння, передбачені статтями 366-2, 366-3 КК. Однак, такий перелік не є повним і виходячи з визначення «правопорушення, пов'язаного з корупцією», наведеного у ст. 1 Закону «Про запобігання корупції», для цілей цього розділу до таких правопорушень враховуються і правопорушення, передбачені статтями 159-1, 160, 209, 370 КК.

Відтак, у цьому розділі наведені статистичні дані щодо кримінальних правопорушень, передбачених статтями 159-1, 160, 191, 210, 211, 354, 364, 364-1, 365-2, 366-1[1], 366-2, 366-3, 368, 368-2[2], 368-3, 368-4, 368-5, 369, 369-2, 369-3, 370, 410 КК; адміністративних правопорушень, передбачених статтями 172-4–172-9-1 КУпАП. Визначення такого переліку правопорушень для аналізу уможливлює порівняльний аналіз статистичних показників з наведеними у ІІІ-му альтернативному звіті.

Оскільки у ІІІ-му альтернативному звіті наводились статистичні показники за 2017–2018 рр., то у цьому звіті наводяться та аналізуються показники за 2019–2020 рр.

Джерелами інформації при підготовці цього розділу слугували статистичні показники, наведені у звітах на офіційному веб-сайті ОГП[3] та веб-порталі «Судова влада»[4], у звітах про діяльність НАБУ[5] та НАЗК[6], у проекті національної доповіді про стан реалізації засад антикорупційної політики за 2020 р.[7], також використовувалися інші публікації у відкритих джерелах[8]. Відомості з різних джерел зіставлялися між собою задля перевірки їх достовірності.

---

[1] Визнана неконституційною відповідно до Рішення КС 13-р/2020.

[2] Визнана неконституційною відповідно до Рішення КС 1-р/2019.

[3] Статистична інформація про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування, 2019-2020 рр. (Офіс Генерального прокурора, 2020-2021): https://bit.ly/2YJVwFJ.

[4] Звіт про осіб, притягнутих до кримінальної відповідальності та види кримінального покарання за 2019 та 2020 рік, звіт судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження за 2019 та 2020 рік, звіт судів апеляційної інстанції про розгляд апеляційних скарг у порядку кримінального провадження за 2019 та 2020 рік, звіт судів першої інстанції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, зведений за 2019 та 2020 рік, звіт судів апеляційної інстанції щодо розгляду апеляційних скарг у справах про адміністративні правопорушення за 2019 та 2020 рік (Судова влада, 2020-2021): https://bit.ly/3lk6oC1; https://bit.ly/2YV7FYF.

[5] Звіти про роботу НАБУ за І та ІІ півріччя 2019 року, І та ІІ півріччя 2020 року (НАБУ, 2020-2021): https://bit.ly/3kbHMvX.

[6] Звіти про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2019 та 2020 роки (НАЗК, 2020-2021): https://bit.ly/3nukD9Q.

[7] Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики за 2020 рік, проект (НАЗК, 2021): https://bit.ly/3htsL6E.

[8] Два роки міфів і результатів: чим живе Вищий антикорупційний суд? (О. Танасевич, УП, 2021): https://bit.ly/3Eczsnw; Кого і за що відправив до в'язниці Вищий антикорупційний суд за два роки роботи (В. Валько, Дзеркало тижня, 2021): https://bit.ly/3nuUzeQ; Статистичні звіти ВАКС про здійснення правосуддя (Вищий антикорупційний суд, 2019-2021): https://bit.ly/3nvCugF.

Попередні рекомендації стосовно зазначення методичних пояснень до статистичних відомостей так і не були виконані, статистика зазвичай наводиться без будь-яких супровідних даних.

Кількість зареєстрованих кожним зі спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції повідомлень про кримінальні корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією

Про кількість повідомлень про кримінальні корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією, прямо зазначається у звітах НАБУ. Інформація про кількість повідомлень, отриманих НАЗК, органами прокуратури та Національною поліцією щодо вчинення корупційних, пов'язаних з корупцією правопорушень, відсутня у відкритому доступі. Відомі лише показники щодо початку досудових розслідувань.

У проекті національної доповіді за 2020 р. вказано, що органи Національної поліції отримали 3609 повідомлень про кримінальні корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення («дані за закінченими кримінальними провадженнями»). Щодо інших суб'єктів інформації не наведено.

Таблиця 12. Кількість зареєстрованих заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення у розрізі кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності НАБУ

	Кількість заяв і повідомлень
2019	1207
2020	792
2021 (І півріччя)	336

На офіційному веб-сайті ОГП міститься статистична інформація про кількість облікованих кримінальних правопорушень, у т.ч. в розрізі кожного органу досудового розслідування.

Таблиця 13.1. Кількість кримінальних корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень, облікованих спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції у 2019 р.

Стаття КК	Всього	У т.ч. к.п., у яких вручено повідомлення про підозру	у т.ч. за спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції						К. п., у яких на кінець звітного періоду рішення не прийнято (про закриття або зупинення)
			поліція		органи прокуратури (у т.ч. військова прокуратура)		НАБУ		
			Всього	у т.ч. к.п., у яких вручено повідомлення про підозру	Всього	у т.ч. к.п., у яких вручено повідомлення про підозру	Всього	у т.ч. к.п., у яких вручено повідомлення про підозру	
159-1	7	1	6	0	-	-	-	-	6
160	31	1	28	1	-	-	-	-	31
191	9074	3937	8417	3900	-	-	136	1	5434
206-2	130	16	114	15	-	-	4	0	120
209	283	127	1	0	-	-	19	1	181
210	23	0	14	0	-	-	4	0	23
211	1	0	0	0	-	-	1	0	1
354	67	55	66	55	-	-	0	0	12

364	4371	151	2272	128	29	1	173	3	4219
364-1	261	39	232	35	1	0	-	-	229
365-2	472	40	443	37	0	0	-	-	449
366-1	1118	416	870	383	5	2	124	24	703
368	1744	1492	644	254	26	9	76	6	1394
368-2	5	0	1	0	0	0	0	0	5
368-3	68	46	62	43	0	0	-	-	24
368-4	49	33	45	31	2	2	-	-	20
368-5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
369	1121	685	1001	635	1	1	15	4	498
369-2	193	146	112	89	0	0	10	4	71
369-3	1	0	1	0	0	0	-	-	1
370	55	0	6	0	0	0	-	-	55
410	236	26	-	-	-	-	0	0	214
Всього	**19310**	**7211**	**14335**	**5606**	**63**	**15**	**562**	**38**	**13690**

Таблиця 13.2. Кількість кримінальних корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень, облікованих спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції у 2020 р.

Стаття КК	Всього	У т.ч. к.п., у яких вручено повідомлення про підозру	У т.ч. за спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції						К.п., у яких на кінець звітного періоду рішення не прийнято (про закриття або зупинення)
			Поліція		Органи прокуратури		НАБУ		
			Всього	у т.ч. к.п., у яких вручено повідомлення про підозру	Всього	у т.ч. к.п., у яких вручено повідомлення про підозру	Всього	у т.ч. к.п., у яких вручено повідомлення про підозру	
159-1	8	1	8	1	-	-	-	-	7
160	69	21	66	20	-	-	-	-	60
191	11160	5676	10516	5604	-	-	116	19	6273
206-2	90	5	78	5	-	-	4	0	89
209	348	166	240	143	-	-	19	7	219
210	16	1	12	1	-	-	1	0	15
211	8	0	5	0	-	-	3	0	8
354	33	28	33	28	-	-	0	0	6
364	4060	131	2412	114	-	-	128	5	3935
364-1	265	60	254	57	-	-	-	-	230
365-2	379	38	366	36	-	-	-	-	346
366-1	343	214	313	199	-	-	5	4	127
368	1607	485	553	222	-	-	82	9	1289
368-2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
368-3	33	13	32	13	-	-	-	-	23
368-4	18	9	15	7	-	-	-	-	12
368-5	10	1	4	0	-	-	0	0	10
369	1348	956	1206	894	-	-	38	20	496
369-2	193	128	108	80	-	-	12	4	83
369-3	2	0	2	0	-	-	-	-	2
370	42	0	4	0	-	-	-	-	42
410	184	21	-	-	-	-	0	0	171
Всього	**20216**	**7954**	**16227**	**7424**	**-**	**-**	**408**	**68**	**13443**

Що стосується розгляду повідомлень про корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення у НАЗК, то кількість таких повідомлень не наводиться ані у щорічних звітах органу, ані у проектах національних доповідей.

Кількість оперативно-розшукових справ, заведених спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, та їх результативність

Відповідна інформація наводиться лише у звітах НАБУ, оскільки її оприлюднення прямо передбачене Законом «Про Національне антикорупційне бюро України». Водночас, інші суб'єкти не надають таку інформації через її віднесення до інформації з обмеженим доступом.

Таблиця 14. Кількість оперативно-розшукових справ, розпочатих НАБУ, та їх результативність, 2018–2020 рр.

	Кількість оперативно-розшукових справ, заведених НАБУ	Кількість кримінальних проваджень, розпочатих на основі матеріалів оперативно-розшукової діяльності
2019	34	9
2020	20	7

Кількість осіб, щодо яких складено обвинувальні акти щодо вчинення ними кримінальних корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних з корупцією, а також протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією

Таблиця 15. Кількість кримінальних правопорушень, у провадженнях щодо яких було скеровано обвинувальний акт до суду у 2019 р.

Стаття КК	К.п., за якими провадження направлені до суду з обвинувальним актом	К.п., за якими провадження направлені до суду з клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності	К.п., за якими провадження направлені до суду з обвинувальним актом, за спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції		
			Поліція	Органи прокуратури	НАБУ
159-1	1	0	0	-	-
160	1	0	1	-	-
191	3262	1	3254	-	0
206-2	5	0	5	-	0
209	88	0	0	-	0
210	0	0	0	-	0
211	0	0	0	-	0
354	53	1	53	-	0
364	108	3	101	1	0
364-1	29	0	29	0	-
365-2	18	0	17	0	-
366-1	375	24	350	2	17
368	343	0	191	9	6
368-2	0	0	0	0	0
368-3	44	0	42	0	-
368-4	29	0	28	0	-
368-5	-	-	-	-	-
369	608	3	579	2	4
369-2	121	0	78	1	4
369-3	0	0	0	0	-
370	0	0	0	0	-
410	19	0	-	0	0
Всього	5104	32	4728	15	31

Таблиця 16. Кількість кримінальних правопорушень, у провадженнях щодо яких було скеровано обвинувальний акт до суду у 2020 р.

Стаття КК	К.п., за якими провадження направлені до суду з обвинувальним актом	К.п., за якими провадження направлені до суду з клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності	К.п., за якими провадження направлені до суду з обвинувальним актом, за спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції		
			Поліція	Органи прокуратури	НАБУ
159-1	1	0	1	-	-
160	8	0	8	-	-
191	4623	52	4599	-	1
206-2	0	0	0	-	0
209	93	0	87	-	1
210	1	0	1	-	0
211	0	0	0	-	0
354	27	0	27	-	0
364	109	0	97	-	3
364-1	33	0	33	-	-
365-2	27	0	27	-	-
366-1	204	9	189	-	4
368	314	0	150	-	1
368-2	-	-	-	-	-
368-3	9	0	9	-	-
368-4	6	0	5	-	-
368-5	0	0	0	-	-
369	835	6	799	-	7
369-2	110	0	68	-	1
369-3	0	0	0	-	-
370	0	0	0	-	-
410	13	0	-	-	0
Всього	**6413**	**67**	**6100**	**-**	**18**

Таблиця 17. Кількість закритих кримінальних проваджень, 2019 р.

Стаття КК	Всього	у т.ч. за ч. 1 п.п. 1, 2, 4, 6 ст. 284 КПК	Кількість закритих кримінальних проваджень за спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції					
			поліція		органи прокуратури		НАБУ	
			усього	у т.ч. за ч. 1 п.п. 1, 2, 4, 6 ст. 284 КПК	усього	у т.ч. за ч. 1 п.п. 1, 2, 4, 6 ст. 284 КПК	усього	у т.ч. за ч. 1 п.п. 1, 2, 4, 6 ст. 284 КПК
159-1	15	15	14	14	-	-	-	-
160	239	239	233	233	-	-	-	-
191	1258	1192	1199	1135	-	-	12	12
206-2	18	17	18	17	-	-	0	0
209	23	21	-	-	-	-	1	1
210	4	4	4	4	-	-	0	0
211	0	0	0	0	-	-	0	0
354	10	10	10	10	-	-	0	0
364	1134	1110	660	649	7	6	23	21
364-1	74	72	72	70	0	0	-	-
365-2	90	90	90	90	0	0	-	-

366-1	580	574	526	521	2	2	23	22
368	737	734	278	277	10	10	24	24
368-2	13	13	5	5	0	0	4	4
368-3	9	9	7	7	0	0	-	-
368-4	9	9	9	9	0	0	-	-
368-5	-	-	-	-	-	-	-	-
369	498	498	475	475	0	0	0	0
369-2	41	41	26	26	0	0	0	0
369-3	1	1	1	1	0	0	-	-
370	15	15	5	5	0	0	-	-
410	45	43	-	-	0	0	0	0
Всього	**4813**	**4707**	**3631**	**3548**	**19**	**18**	**87**	**84**

Таблиця 18. Кількість закритих кримінальних проваджень, 2020 р.

Стаття КК	**Всього**	**у т.ч. за ч. 1 п.п. 1, 2, 4, 6 ст. 284 КПК**	**Кількість закритих кримінальних проваджень за спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції**					
			поліція		**органи прокуратури**		**НАБУ**	
			усього	**у т.ч. за ч. 1 п.п. 1, 2, 4, 6, 9-1 ст. 284 КПК**	**усього**	**у т.ч. за ч. 1 п.п. 1, 2, 4, 6, 9-1 ст. 284 КПК**	**усього**	**у т.ч. за ч. 1 п.п. 1, 2, 4, 6, 9-1 ст. 284 КПК**
159-1	9	9	9	9	-	-	-	-
160	143	143	142	142	-	-	-	-
191	1402	1382	1341	1322	-	-	4	4
206-2	19	19	17	17	-	-	0	0
209	23	22	13	12	-	-	0	0
210	9	9	9	9	-	-	0	0
211	0	0	0	0	-	-	0	0
354	7	7	7	7	-	-	0	0
364	1501	1490	767	760	-	-	14	13
364-1	75	73	71	69	-	-	-	-
365-2	110	110	110	110	-	-	-	-
366-1	948	946	751	749	-	-	84	84
368	704	704	238	238	-	-	25	25
368-2	-	-	-	-	-	-	-	-
368-3	5	5	5	5	-	-	-	-
368-4	4	4	3	3	-	-	-	-
368-5	4	4	0	0	-	-	0	0
369	980	979	951	950	-	-	2	2
369-2	43	43	27	27	-	-	1	1
369-3	0	0	0	0	-	-	-	-
370	18	18	1	1	-	-	-	-
410	24	24	-	-	-	-	0	0
Всього	**6028**	**5991**	**4462**	**4430**	**-**	**-**	**130**	**129**

Таблиця 19. Відомості про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, зокрема про кількість осіб, щодо яких складено протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, 2019 р.

Стаття КУпАП	Надійшло справ за звітний період	Повернуто справ		Розглянуто справ	Закрито справ
		Усього	У т.ч. для належного оформлення		
172-4	49	6	6	42	32
172-5	28	4	4	26	21
172-6	9770	911	707	9085	4544
172-7	666	127	122	529	431
172-8	2	0	0	2	1
172-8-1	-	-	-	-	-
172-9	4	0	0	4	3
172-9-1	0	0	0	0	0
Всього	**10519**	**1048**	**839**	**9688**	**5032**
		9,96% від тих, що надійшли на розгляд	80,06% від тих, що повернуті	92,1% від тих, що надійшли	47,83% від тих, що надійшли

Таблиця 20. Відомості про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, зокрема про кількість осіб, щодо яких складено протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, 2020 р.

Стаття КУпАП	Надійшло справ за звітний період	Повернуто справ		Розглянуто справ	Закрито справ
		Усього	У т.ч. для належного оформлення		
172-4	61	3	3	45	31
172-5	27	4	3	21	16
172-6	7026	395	275	6456	2128
172-7	864	86	68	585	397
172-8	8	1	1	5	5
172-8-1	0	0	0	0	0
172-9	1	0	0	1	1
172-9-1	0	0	0	0	0
Всього	**7987**	**489**	**350**	**7118**	**2578**
		6,12% від тих, що надійшли на розгляд	71,58% від тих, що повернуті	89,12% від тих, що надійшли	32,28% від тих, що надійшли

Кількість осіб, щодо яких набрав законної сили обвинувальний вирок суду щодо вчинення ними кримінальних корупційних правопорушень, а також на яких накладено адміністративне стягнення за правопорушення, пов'язане з корупцією.

Кількість осіб, щодо яких набрав законної сили виправдувальний вирок суду щодо вчинення ними відповідних правопорушень, а також щодо яких закрито відповідне адміністративне провадження без накладення стягнення

Таблиця 21. Відомості про кількість осіб, щодо яких винесено обвинувальний вирок суду за вчинення корупційних, пов'язаних з корупцією злочинів, 2019 р.

Стаття КК	Кількість осіб, вироки (постанови) щодо яких набрали законної сили у звітному періоді				Кількість осіб, до яких застосовано позбавлено волі на певний строк (покарання за останнім вироком без врахування ст. 70, 71 КК + остаточно призначене покарання за сукупністю вироків та із заст. ч. 4 ст. 70 КК)	Кількість осіб, до яких застосовано обмеження волі (покарання за останнім вироком без врахування ст. 70, 71 КК + остаточно призначене покарання за сукупністю вироків та із заст. ч. 4 ст. 70 КК)	Кількість осіб, яким призначено покарання із застосуванням ст. 69 КК	Кількість засуджених осіб, яких звільнено від покарання
	Всього	У т.ч. кількість засуджених осіб	У т.ч. кількість виправданих осіб	У т.ч. кількість осіб, справи у відношенні яких закрито				
159-1	3	1	-	2	-	-	-	1
160	1	1	-	-	-	-	-	1
191	490	340	9	140	26	13	12	141
206-2	5	4	-	1	-	-	-	4
209	16	12	2	2	-	-	9	10
210	1	1	-	-	-	-	-	-
211	-	-	-	-	-	-	-	-
354	38	29	2	7	-	-	-	-
364	46	2	2	42	1	-	-	1
364-1	14	8	-	6	-	-	-	1
365-2	4	-	-	4	-	-	-	-
366-1	410	50	-	360	1	-	2	10
368	178	139	13	26	9	-	1	3
368-2	-	-	-	-	-	-	-	-
368-3	16	15	1	-	-	-	-	-
368-4	6	4	1	1	-	-	-	-
368-5	-	-	-	-	-	-	-	-
369	431	419	-	12	19	2	1	3
369-2	150	143	1	6	1	-	-	2
369-3	-	-	-	-	-	-	-	-
370	-	-	-	-	-	-	-	-
410	15	15	-	-	1	-	1	14
Всього	**1824**	**1183**	**31**	**609**	**58**	**15**	**26**	**191**
		64,86% (від усіх осіб, вироки щодо яких набрали законної сили)	1,7%	33,39%	4,9% (від усіх засуджених у звітному році)	1,27%	2,2%	16,15%

Таблиця 22. Відомості про кількість осіб, щодо яких винесено обвинувальний вирок суду за вчинення корупційних, пов'язаних з корупцією злочинів, 2020 р.

Стаття КК	Кількість осіб, вироки (постанови) щодо яких набрали законної сили у звітному періоді				Кількість осіб, до яких застосовано позбавлено волі на певний строк (покарання за останнім вироком без врахування ст. 70, 71 КК + остаточно призначене покарання за сукупністю вироків та із заст. ч. 4 ст. 70 КК)	Кількість осіб, до яких застосовано обмеження волі на певний строк (покарання за останнім вироком без врахування ст. 70, 71 КК + остаточно призначене покарання за сукупністю вироків та із заст. ч. 4 ст. 70 КК)	Кількість осіб, яким призначено покарання із застосуванням ст. 69 КК	Кількість засуджених осіб, яких звільнено від покарання
	Всього	У т.ч. кількість засуджених осіб	У т.ч. кількість виправданих осіб	У т.ч. кількість осіб, справи у відношенні яких закрито				
159-1	-	-	-	-	-	-	-	-
160	-	-	-	-	-	-	-	-
191	416	276	17	122	22	22	4	118
206-2	1	1	-	-	-	-	-	1
209	15	12	-	3	4	-	6	8
210	1	-	-	1	-	-	-	-
211	-	-	-	-	-	-	-	-
354	27	22	-	5	-	-	-	-
364	67	6	3	58	1	-	-	5
364-1	23	13	2	8	-	-	-	1
365-2	2	-	-	2	-	-	-	-
366-1	204	44	1	159	1	-	-	-
368	124	81	23	20	6	-	1	-
368-2	-	-	-	-	-	-	-	-
368-3	11	6	1	4	-	-	-	-
368-4	2	2	-	-	-	-	-	-
368-5	-	-	-	-	-	-	-	-
369	624	598	3	22	13	3	-	-
369-2	92	76	4	12	2	-	1	-
369-3	2	1	-	1	-	-	-	-
370	-	-	-	-	-	-	-	-
410	17	16	1	-	4	-	5	6
Всього	**1628**	**1154**	**55**	**417**	**53**	**25**	**17**	**139**
		70,88% (від усіх осіб, вироки щодо яких набрали законної сили)	3,38%	25,61%	4,59% (від усіх засуджених у звітному році)	2,17%	1,47%	12,04%

Таблиця 23. Відомості про кількість осіб, на яких накладено адміністративне стягнення за правопорушення, пов'язане з корупцією, і щодо яких закрито відповідне адміністративне провадження без накладення стягнення, 2019 р.

Стаття	Надійшло справ за звітний період	Кількість осіб, щодо яких розглянуто справи						Накладено адміністративних стягнень				Апеляційний перегляд		
		Усього	Про накладення адмін. стягнення	Про закриття справи				Основних			Додатк.	Залишено	Скасовано	Змінено
				Усього	Малозначність	Відсутність події і складу	Закінчення строків	Штраф	Конфіскація	Позбавл. спец. права	Конфіскація			
172-4	49	42	10	32	0	13	18	10	0	0	5	4	3	0
172-5	28	26	5	21	0	14	7	5	0	0	3	1	4	0
172-6	9770	9100	4556	4544	675	1429	2347	4556	0	14	0	230	268	29
172-7	666	540	109	431	26	203	192	109	0	1	0	28	35	7
172-8	2	2	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0
172-8-1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
172-9	4	4	1	3	0	3	0	1	0	0	0	0	1	0
172-9-1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Всього	**10519**	**9714**	**4682**	**5032**	**701**	**1662**	**2565**	**4682**	**0**	**15**	**8**	**263**	**312**	**36**
		92,35% від тих, що надійшли на розгляд	48,2% від розглянутих	51,8% від розглянутих	13,93% від закритих	33,03% від закритих	50,97% від закритих	100% від накладених стягнень	0	0,32% від накладених стягнень	0,17% від накладених стягнень			

Таблиця 24. Відомості про кількість осіб, на яких накладено адміністративне стягнення за правопорушення, пов'язане з корупцією, і щодо яких закрито відповідне адміністративне провадження без накладення стягнення, 2020 р.

Стаття	Надійшло справ за звітний період	Кількість осіб, щодо яких розглянуто справи						Накладено адміністративних стягнень				Апеляційний перегляд		
		Усього	Про накладення адмін. стягнення	Про закриття справи				Основних			Додаткових	Залишено	Скасовано	Змінено
				Усього	Малозначність	Відсутність події і складу	Закінчення строків	Штраф	Конфіскація	Позбавл. спец. права	Конфіскація			
172-4	61	45	14	31	2	10	17	14	0	0	8	1	5	0
172-5	27	21	5	16	1	13	2	5	0	0	0	3	1	0
172-6	7026	6457	4329	2128	512	496	956	4329	0	10	0	58	90	10
172-7	864	631	234	397	23	213	137	234	0	0	0	29	33	2
172-8	8	5	0	5	0	4	1	0	0	0	0	0	0	0
172-8-1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
172-9	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
172-9-1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Всього	7987	7160	4582	2578	538	737	1113	4582	0	10	8	91	129	12
		89,64% від тих, що надійшли на розгляд	63,99% від розглянутих	36,13% від розглянутих	20,87% від закритих	28,59% від закритих	43,17% від закритих	100% від накладених стягнень	0	0,22% від накладених стягнень	0,17% від накладених стягнень			

Відомості окремо за категоріями осіб, зазначених у частині першій статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», і за видами відповідальності за корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією

Відповідна інформація належно наводиться лише у звітах про діяльність НАБУ, у проектах національних доповідей відомості за категоріями осіб наводяться кожним органом у різному форматі і не за тими категоріями, які визначені у ч. 1 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції», що унеможливлює їх аналіз та порівняння.

Таблиця 25. Відомості щодо притягнення осіб до кримінальної відповідальності у провадженнях, досудове розслідування у яких здійснює НАБУ, за категоріями осіб, зазначених у ч. 1 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції», станом на 31.12.2019 р.

Категорія осіб	Кількість осіб, яким повідомлено про підозру, всього по кожній категорії	Кількість осіб, стосовно яких складено обвинувальний акт, всього по кожній категорії	Кількість осіб, стосовно яких набув чинності обвинувальний вирок (всього по кожній категорії)
1. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування			
а) Президент України, Голова ВР, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу КМ, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор, Голова Національного банку України, його перший заступник та заступник, член Ради Національного банку України, Голова та інші члени Рахункової палати, Уповноважений ВР з прав людини, Уповноважений із захисту державної мови, Голова Верховної Ради АРК, Голова Ради міністрів АРК	18	9	1
б) народні депутати України, депутати Верховної Ради АРК, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови	29	16	0
в) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування	26	9	0
г) військові посадові особи Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби, курсантів вищих військових навчальних закладів, курсантів вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, курсантів факультетів, кафедр та відділень військової підготовки	3	9	0
ґ) судді, судді Конституційного Суду України, Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої ради правосуддя, посадові особи секретаріату Вищої ради правосуддя, Голова, заступник Голови, члени, інспектори ВККСУ, посадові особи секретаріату цієї Комісії, посадові особи Державної судової адміністрації України, присяжні (під час виконання ними обов'язків у суді)	6	45	1

Категорія осіб	Кількість осіб, яким повідомлено про підозру, всього по кожній категорії	Кількість осіб, стосовно яких складено обвинувальний акт, всього по кожній категорії	Кількість осіб, стосовно яких набув чинності обвинувальний вирок (всього по кожній категорії)
д) особи рядового і начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України	0	0	0
е) посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, дипломатичної служби, державної лісової охорони, державної охорони природно-заповідного фонду, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної податкової політики та державної політики у сфері державної митної справи	25	29	3
є) Голова, заступник Голови Національного агентства з питань запобігання корупції	0	1	0
ж) члени Центральної виборчої комісії	1	0	0
з) поліцейські	2	1	0
и) посадові та службові особи інших державних органів, органів влади АРК	1	19	0
і) члени державних колегіальних органів	1	0	0
ї) Керівник Офісу Президента України, його Перший заступник та заступник, а також особи, які займають посади патронатної служби, визначені Законом України «Про державну службу», крім осіб, які виконують свої обов'язки на громадських засадах, помічники суддів	0	1	0
Особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування			
а) посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені у пункті 1 частини першої цієї статті, особи, які входять до складу наглядової ради державного банку, державного підприємства або державної організації, що має на меті одержання прибутку, господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі	29	105	0

Категорія осіб	Кількість осіб, яким повідомлено про підозру, всього по кожній категорії	Кількість осіб, стосовно яких складено обвинувальний акт, всього по кожній категорії	Кількість осіб, стосовно яких набув чинності обвинувальний вирок (всього по кожній категорії)
б) особи, які не є держслужбовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, оцінювачі та інші), а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, третейські судді тощо	2	0	0
в) представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інші особи, які входять до складу конкурсних та дисциплінарних комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу», Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», інших законів (крім іноземців-нерезидентів, які входять до складу таких комісій), Громадської ради доброчесності, утвореної відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», і при цьому не є особами, зазначеними у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої	0	0	0
3. Особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків в юридичних особах приватного права, незалежно від організаційно-правової форми, які не є службовими особами	17	0	0
4. Кандидати у народні депутати України, на пост Президента України, голів обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, кандидати на посади сільських, селищних, міських голів та старост	0	0	0
5. Інші	96	187	30
Всього	**256**	**421**	**35**

Таблиця 26. Відомості щодо притягнення осіб до кримінальної відповідальності у провадженнях, досудове розслідування у яких здійснює НАБУ, за категоріями осіб, зазначених у ч. 1 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції», за 2020 р.

Категорія осіб	Кількість осіб, яким повідомлено про підозру, всього по кожній категорії	Кількість осіб, стосовно яких складено обвинувальний акт, всього по кожній категорії	Кількість осіб, стосовно яких набув чинності обвинувальний вирок (всього по кожній категорії)
1. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування			
а) Президент України, Голова ВР, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр міністр України, віце прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу КМ, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор, Голова Національного банку України, його перший заступник та заступник, член Ради Національного банку України, Голова та інші члени Рахункової палати, Уповноважений ВР з прав людини, Уповноважений із захисту державної мови, Голова Верховної Ради АРК, Голова Ради міністрів АРК	1	2	0
б) народні депутати України, депутати Верховної Ради АРК, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови	3	2	0
в) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування	3	4	0
г) військові посадові особи Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби, курсантів вищих військових навчальних закладів, курсантів вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, курсантів факультетів, кафедр та відділень військової підготовки	4	0	0
ґ) судді, судді Конституційного Суду України, Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої ради правосуддя, посадові особи секретаріату Вищої ради правосуддя, Голова, заступник Голови, члени, інспектори ВККСУ, посадові особи секретаріату цієї Комісії, посадові особи Державної судової адміністрації України, присяжні (під час виконання ними обов'язків у суді)	1	1	2

Категорія осіб	Кількість осіб, яким повідомлено про підозру, всього по кожній категорії	Кількість осіб, стосовно яких складено обвинувальний акт, всього по кожній категорії	Кількість осіб, стосовно яких набув чинності обвинувальний вирок (всього по кожній категорії)
д) особи рядового і начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України	0	2	0
е) посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, дипломатичної служби, державної лісової охорони, державної охорони природно-заповідного фонду, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної податкової політики та державної політики у сфері державної митної справи	2	1	0
є) Голова, заступник Голови Національного агентства з питань запобігання корупції	0	0	0
ж) члени Центральної виборчої комісії	0	0	0
з) поліцейські	0	0	0
и) посадові та службові особи інших державних органів, органів влади АРК	0	1	0
і) члени державних колегіальних органів	0	0	0
ї) Керівник Офісу Президента України, його Перший заступник та заступник, а також особи, які займають посади патронатної служби, визначені Законом України «Про державну службу», крім осіб, які виконують свої обов'язки на громадських засадах, помічники суддів	0	0	0
Особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування			
а) посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені у пункті 1 частини першої цієї статті, особи, які входять до складу наглядової ради державного банку, державного підприємства або державної організації, що має на меті одержання прибутку, господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі	13	12	1

Категорія осіб	Кількість осіб, яким повідомлено про підозру, всього по кожній категорії	Кількість осіб, стосовно яких складено обвинувальний акт, всього по кожній категорії	Кількість осіб, стосовно яких набув чинності обвинувальний вирок (всього по кожній категорії)
б) особи, які не є держслужбовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, оцінювачі та інші), а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, третейські судді тощо	3	2	0
в) представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інші особи, які входять до складу конкурсних та дисциплінарних комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу», Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», інших законів (крім іноземців-нерезидентів, які входять до складу таких комісій), Громадської ради доброчесності, утвореної відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», і при цьому не є особами, зазначеними у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої	0	0	0
3. Особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків в юридичних особах приватного права, незалежно від організаційно-правової форми, які не є службовими особами	8	9	0
4. Кандидати у народні депутати України, на пост Президента України, голів обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, кандидати на посади сільських, селищних, міських голів та старост	0	0	0
5. Інші	38	20	3
Всього	**76**	**56**	**6**

Що стосується адміністративної відповідальності за пов'язані з корупцією правопорушення, то статистичні відомості також не містять даних про притягнення до відповідальності за категоріями осіб, зазначених у ч. 1 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції», і наводяться значно більш узагальнено.

Кількість осіб, звільнених з посади (роботи, служби) у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційні правопорушення або правопорушення, пов'язані з корупцією, а також осіб, стосовно яких застосоване як основне/додаткове покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю

Таблиця 27. Кількість осіб, до яких застосовано додатковий вид покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, 2019 р.

Стаття КК	Кількість засуджених осіб	
	Усього	У т.ч. до яких застосовано додаткове покарання у вигляді позбавлення права займати певні посади чи займатись певною діяльністю
159-1	1	-
160	1	-
191	340	147
206-2	4	2
209	12	6
210	1	-
211	-	-
354	29	-
364	2	2
364-1	8	8
365-2	-	-
366-1	50	37
368	139	121
368-2	-	-
368-3	15	13
368-4	4	2
368-5	-	-
369	419	9
369-2	143	38
369-3	-	-
370	-	-
410	15	-
Всього	1183	385
		32,54% від усіх засуджених

Таблиця 28. Кількість осіб, до яких застосовано додатковий вид покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, 2020 р.

Стаття КК	Кількість засуджених осіб	
	Усього	У т.ч. до яких застосовано додаткове покарання у вигляді позбавлення права займати певні посади чи займатись певною діяльністю
159-1	-	-
160	-	-
191	276	137
206-2	1	1
209	12	5
210	-	-
211	-	-
354	22	-
364	6	6
364-1	13	13

365-2	-	-
366-1	44	34
368	81	74
368-2	-	-
368-3	6	2
368-4	2	1
368-5	-	-
369	598	1
369-2	76	16
369-3	1	-
370	-	-
410	16	-
Всього	1154	290
		25,13% від усіх засуджених

Відомості про розмір збитків і шкоди, завданих корупційними правопорушеннями та правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, стан та обсяги їх відшкодування

Такі показники наводяться у проектах національних доповідей про стан реалізації засад антикорупційної політики за 2019 та 2020 рр., а для НАБУ – також у звітах про діяльність цього органу. Водночас, такі показники наводяться щодо різного кола правопорушень (напр., або щодо корупційних злочинів, або щодо підслідних органу правопорушень тощо). Відтак, варто розуміти, що ці показники не можуть бути порівняні між собою для різних органів.

Таблиця 29. Розмір встановлених та відшкодованих збитків і шкоди спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, 2019-2020 рр.

Суб'єкт	2019		2020	
	Встановлено збитків і шкоди, грн	Відшкодовано, грн	Встановлено збитків і шкоди	Відшкодовано
НАБУ	229 694 480 000	601 591 000[1]	293 384 015 420	1 688 543 430
Органи поліції	1 100 732 406	280 733 652	1 747 345 908	200 456 251
Органи прокуратури	48 800 000 000	20 100 000	3 025 000 000	276 000 000
НАЗК	-	-	-	-

Відомості про кошти та інше майно, одержані внаслідок вчинення корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією, конфісковані за рішенням суду, а також кошти у розмірі вартості незаконно одержаних послуг чи пільг, стягнені на користь держави.

Відомості про конфіскацію предметів та доходів від кримінальних корупційних правопорушень

Таблиця 30. Відомості про накладення стягнення у вигляді конфіскації майна щодо осіб, рішення суду відносно яких набрало законної сили, 2019 р.

Стаття КК	Кількість засуджених осіб		
	Усього	у т.ч. к-сть осіб, яким призначене покарання за останнім вироком (без урахування ч. 4 ст. 70 та ст. 71 КК) і до яких застосовано додатковий вид покарання – конфіскація майна	у т.ч. к-сть осіб, до яких застосовано спеціальну конфіскацію
159-1	1	-	-
160	1	-	-

[1] З початку діяльності НАБУ.

191	340	3	-
206-2	4	-	-
209	12	2	-
210	1	-	-
211	-	-	-
354	29	-	1
364	2	-	-
364-1	8	-	-
365-2	-	-	-
366-1	50	-	-
368	139	8	-
368-2	-	-	-
368-3	15	-	-
368-4	4	-	2
368-5	-	-	-
369	419	18	70
369-2	143	-	5
369-3	-	-	-
370	-	-	-
410	15	-	-
Всього	**1183**	**31**	**78**
		2,62% від усіх засуджених	6,59%

Таблиця 31. Відомості про накладення стягнення у вигляді конфіскації майна щодо осіб, рішення суду відносно яких набрало законної сили, 2020 р.

Стаття КК	Кількість засуджених осіб		
	Усього	у т.ч. к-сть осіб, яким призначене покарання за останнім вироком (без урахування ч. 4 ст. 70 та ст. 71 КК) і до яких застосовано додатковий вид покарання – конфіскація майна	у т.ч. к-сть осіб, до яких застосовано спеціальну конфіскацію
159-1	-	-	-
160	-	-	-
191	276	4	1
206-2	1	-	-
209	12	3	1
210	-	-	-
211	-	-	-
354	22	-	2
364	6	-	-
364-1	13	-	-
365-2	-	-	-
366-1	44	-	-
368	81	5	4
368-2	-	-	-
368-3	6	-	1
368-4	2	-	-
368-5	-	-	-
369	598	5	100
369-2	76	-	2
369-3	1	-	-
370	-	-	-
410	16	-	-
Всього	**1154**	**17**	**111**
		1,47% від усіх засуджених	9,62%

У звітах НАБУ у 2019–2021 рр. не наводились відомості про конфіскацію предметів та доходів від кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності НАБУ, та розпорядження ними.

Також статистичні відомості не містять інформації про конфісковані активи і доходи у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією.

Таблиця 32. Відомості про заплановані та фактичні надходження до Державного бюджету конфіскованих коштів та коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення, 2019–2020 рр.

	Очікуваний обсяг надходжень за найменуванням «Конфісковані кошти та кошти, отримані від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення», грн	Фактичний обсяг надходжень за найменуванням «Конфісковані кошти та кошти, отримані від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення», грн
2019	1 560 105 500	1 560 260 261,24
2020	Не визначено	72 123,76[1]

У 2020–2021 рр. додаткове стягнення у вигляді конфіскації було застосовано до 16 осіб, на яких накладались адміністративні стягнення, однак, розмір активів чи коштів, стягнених у межах таких конфіскацій, не наводиться.

Відомості про кошти та інше майно, одержані внаслідок корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією, повернуті в Україну з-за кордону

Відповідно до звітів про діяльність НАБУ, кошти та інше майно з-за кордону до України у 2019–2021 рр. не повертались у межах кримінальних проваджень, підслідних НАБУ. У проектах національних доповідей за 2019, 2020 рр. також не вказано про повернення таких коштів іншими спеціально уповноваженими суб'єктами.

Відомості про співпрацю з відповідними органами інших держав, міжнародними організаціями і зарубіжними недержавними організаціями та укладені з ними угоди про співробітництво

Органи прокуратури співпрацювали з представниками проектів міжнародної технічної допомоги, провели близько 60 зустрічей з міжнародними партнерами і взяли участь у 7 закордонних заходах у 2019 р. Відомості про взаємодію органів прокуратури з іноземними інституціями чи міжнародними організаціями у 2020 р. (окрім як через направлення і виконання запитів про міжнародну правову допомогу) не наведені. Що стосується органів поліції, то наведено лише загальну інформацію про взаємодію з проектами міжнародної технічної допомоги, опрацювання проектів міждержавних угод і меморандумів про співпрацю.

У 2020–2021 р. НАБУ уклало 4 меморандуми і угоди про співпрацю з іноземними інституціями, відбулось 12 закордонних візитів керівництва органу. Працівники НАБУ брали участь у закордонних навчальних заходах: у 2019 – 58 заходів, у 2020 р. – 0. Постійно відбуваються зустрічі з іноземними партнерами, журналістами, представниками міжнародних організацій і проектів міжнародної технічної допомоги, інформація про які докладно вказана у звітах НАБУ.

Відомості про статистичні показники направлення та виконання міжнародно-правових доручень у межах кримінальних проваджень наведені у розділі 4.2.

Що стосується міжнародного співробітництва НАЗК, то у 2019 р. представники органу брали участь у ряді зустрічей, конференцій, обговорень, що проводились міжнародними організаціями, щодо 2020 р. детальну інформацію не було наведено у проекті національної доповіді – втім, судячи з вказаної інформації, співпраця відбувалась лише щодо реалізації окремих заходів спільно з

[1] Крім надходжень до цільового фонду для забезпечення оборони і безпеки держави.

проектами міжнародної технічної допомоги. У 2020 р. відбувся навчальний візит до Румунії за підтримки EUACI.

Діяльність підрозділів внутрішньої безпеки спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції; кількість повідомлень про вчинення правопорушень їх працівниками, результати розгляду таких повідомлень, притягнення працівників підрозділів внутрішньої безпеки до відповідальності

Інформацію про діяльність підрозділів внутрішньої безпеки повно відображено у звітах про діяльність НАБУ. З 2020 р. підрозділ внутрішнього контролю утворений також і в НАЗК, відомості про його діяльність також наведені у звіті про діяльність органу.

Таблиця 33. Діяльність Управлінь внутрішнього контролю НАБУ у 2019-2020 рр. та НАЗК у 2020 р.

	НАБУ		НАЗК
	2019	2020	2020
Надійшло звернень та скарг на дії працівників	586	219 s 331	54
Проведено службових розслідувань	16	8	2
Притягнуто до дисциплінарної відповідальності працівників	14	7	2
Проведено перевірок на доброчесність, у т.ч.:	11	13	0
кількість перевірок на доброчесність, які завершились негативним результатом	1	3	0
Кримінальні провадження, досудове розслідування яких здійснювалось	152	78	-
Відкрито оперативно-розшукових справ	2	2	-

Інші відомості, що стосуються результатів діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції та виконання покладених на них обов'язків

Таблиця 34. Кількість направлених НАБУ подань про усунення причин і умов, що сприяли вчиненню кримінального корупційного правопорушення, 2019–2021 рр.

	Кількість направлених подань про усунення причин і умов, що сприяли вчиненню кримінального корупційного правопорушення
2019	20
2020	19
2021 (І півріччя)	5

Загалом, кількість відповідних подань перебувала приблизно на однаковому рівні у порівнянні з 2017–2018 рр. Водночас, ключовим показником є результативність розгляду таких подань і відповідна інформація не наводиться ані в звітах НАБУ, ані в проектах національних доповідей. Це бажано виправляти та наводити інформацію про результати розгляду подань та вжиті заходи.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

Щодо збору та аналізу статистичної інформації про відповідальність за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення

1. З часу підготовки ІІІ-го альтернативного звіту залишились невирішеними проблеми з визначенням переліку корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, у т.ч. лишаються розбіжності між приміткою до ст. 45 КК України та визначеннями у Законі «Про запобігання корупції». Дотепер не внесені зміни щодо віднесення Державного бюро розслідувань до переліку спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Відтак, необхідно:

- переглянути переліки корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень,

визначених у примітці до ст. 45 КК та узгодити їх з визначеннями корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення, наведеними у Законі «Про запобігання корупції»;

- додати ДБР до переліку спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

2. Залишаються серйозними проблеми якості та повноти статистичних даних про притягнення до відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, а також про діяльність спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Єдиним органом, про який наявна достатня, повна і зрозуміла інформація, є НАБУ.

Кримінальна статистика не є централізованою. Статистичні дані залишаються фрагментарними, неузгодженими між собою, збираються різними органами та за різними методологіями, оформляються в різних шаблонах, наводяться без жодних пояснень і загалом не підсумовуються. Навіть оприлюднення статистики у вигляді наборів відкритих даних, хоч і заслуговує схвалення, але не має відчутної користі через наведені практичні обмеження. Істотного прогресу за останні два роки не відбулося і можна лише відзначити нові підходи НАЗК до оприлюднення загальної статистичної інформації – таку практику слід підтримати. Надалі необхідно:

- забезпечити на практиці збір та оприлюднення даних, які прямо передбачені Законом «Про запобігання корупції»;

- запровадити єдину систему збирання, узагальнення та візуалізації статистичних даних щодо корупційних правопорушень;

- застосовувати дієві та стримуючі дисциплінарні санкції до публічних службовців, які не забезпечили надання повних і достовірних відомостей, що вимагаються законом та/або запитуються НАЗК;

- переглянути форми для збору статистичних показників щодо відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, надавши НАЗК повноваження щодо визначення цих форм;

- доповнити статистичні форми чи оприлюднені статистичні показники короткими методологічними поясненнями;

- покращувати якість наборів відкритих даних, які містять відповідні статистичні показники;

- запровадити регулярні збір та оприлюднення статистичної інформації щодо притягнення осіб до дисциплінарної відповідальності за вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень;

- запровадити регулярні збір та оприлюднення статистичної інформації щодо визнання активів необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави;

- запровадити збір та періодичне оприлюднення НАЗК статистичної інформації відповідно до індикаторів 5-го раунду моніторингу Антикорупційної мережі ОЕСР для країн Східної Європи та Центральної Азії[1];

- розглянути раніше надані рекомендації експертів щодо удосконалення системи збору та аналізу кримінальної статистики[2].

Щодо стану притягнення осіб до кримінальної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення

3. У порівнянні з 2017–2018 рр., кількість облікованих кримінальних правопорушень залишається приблизно на тому ж рівні. Уповноважені суб'єкти (крім НАБУ) не наводять кількість отриманих повідомлень про можливі факти правопорушень та результати їх розгляду, що не дозволяє оцінити, по-перше, чи належно суб'єкти реагують на такі повідомлення, по-друге, наскільки результативними є такі повідомлення про можливі факти правопорушень.

4. Що стосується кількості заведених оперативно-розшукових справ та їх результативності, лише НАБУ оприлюднює таку інформацію: у 2019 р. кількість розпочатих НАБУ оперативно-

[1] Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 5th Round of Monitoring. Pilot Performance Indicators (OECD, 2021): https://bit.ly/3kH6FyA.

[2] Звіт щодо кримінальної статистики в Україні (Р. Шехавцов, М. Хавронюк, 2019): https://bit.ly/3A2ZxTn.

розшукових справ стала найвищою за весь час роботи органу, підвищилась й їхня результативність, яка у 2020 р. склала 35% і є найкращим показником за весь час діяльності НАБУ.

5. Кількість кримінальних проваджень, у яких особам було повідомлено про підозру, у 2019–2020 рр. знизилась як в абсолютних показниках, так і як частка від усіх облікованих правопорушень: 2018 р. – понад 41%, 2019 р. – 37,34% і 2020 р. – 39,34%.

6. Щодо кількості облікованих кримінальних правопорушень, стосовно яких до суду були скеровані обвинувальні акти, то вона так само знизилася як в абсолютних показниках у порівнянні з 2017–2018 рр., так і у відсотковому значенні: 2018 р. – 36%, 2019 р. – 26,43%, 2020 р. – 31,72%.

7. Як і раніше, статистика про діяльність органів досудового розслідування та органів прокуратури ведеться стосовно облікованих кримінальних правопорушень, а судова статистика – стосовно осіб. Ця обставина і надалі унеможливлює порівняльний аналіз статистичних показників, що мав би змістовне значення.

8. Кількість осіб, стосовно яких набрали законної сили рішення суду у кримінальних провадженнях, у 2019 р. залишалась приблизно на рівні попереднього року, а у 2020 р. – дещо знизилась, з 1829 до 1628. При цьому, кількість обвинувальних вироків зросла у 2019–2020 р., як в абсолютних, так і відсоткових значеннях, що продемонстровано вище.

У порівнянні з 2018 р. відбувається скорочення кількості та відсотку осіб, яких звільнено від кримінальної відповідальності (у 2019 р. – 609, у 2020 р. – 417), хоча досі не досягнуто рівня 2017 р. (311 таких осіб). З 2018 р. збільшується кількість виправданих осіб; кількість виправданих осіб у вчиненні зазначених вище кримінальних правопорушень становить близько третини від усіх виправданих у 2019–2020 рр., а відсоток виправданих осіб серед тих, щодо яких набрало законної сили рішення суду щодо визначених правопорушень, є вищим, ніж загалом по кримінальних правопорушеннях (загальний відсоток виправданих осіб становив 1% та 1,2% у 2019 та 2020 рр. відповідно[1], тоді як у справах щодо визначених корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень – 1,7% та 3,34% у 2019 та 2020 рр. відповідно). На високому рівні залишається і кількість осіб, стосовно яких закрито матеріали кримінального провадження – третина від усіх осіб у 2019 р. та чверть у 2020 р. Вірогідно, однією з причин цього є закриття кримінальних проваджень через закінчення строків давності, а щодо окремих правопорушень (як-от ст. 366-1 КК) – також через дійове каяття.

9. Щодо застосованого покарання, то кількість осіб, яким призначено покарання у вигляді позбавлення волі, залишається дуже незначною, а у відсотковому значенні у порівнянні з 2017–2018 рр. лише продовжує знижуватись і не становить вже навіть 5%. У переважній більшості випадків застосовується покарання у вигляді штрафу. Високим залишається відсоток осіб, яких було засуджено і звільнено від відбування основного покарання – понад 16% та 12% у 2019 та 2020 рр. відповідно. Вичерпне пояснення такій ситуації з призначеними покараннями може дати лише повноцінний аналіз судової практики, хоча можна припустити, що або суди призначають надто м'яке покарання без дотримання принципу пропорційності, або ж до кримінальної відповідальності в Україні притягуються службовці низького рівня посад, за одержання неправомірної вигоди у порівняно незначному розмірі чи заподіяння відносно незначних збитків і шкоди.

10. Вкрай незначним залишається застосування спеціальної конфіскації, конфіскації у вигляді додаткового покарання. Такі випадки є фактично одиничними. Навіть незначне збільшення кількості осіб, до яких було застосовано конфіскацію чи спеціальну конфіскацію, не мало відчутного впливу. Переважно спеціальна конфіскація застосовується у випадках засудження осіб за ст. 369 КК і розподіл її застосування за статтями КК взагалі не співвідноситься з розподілом кількості засуджених осіб за вказаним критерієм. Обсяг коштів та інших активів, стягнутих в дохід держави, залишається незначним. Проте, дещо поліпшилась ситуація з відшкодуванням заподіяної шкоди і збитків, хоча переважна більшість заподіяних збитків чи шкоди, встановленої у відповідних провадженнях, залишається невідшкодованою.

---

[1] Аналіз стану здійснення правосуддя у кримінальних провадженнях та справах про адміністративні правопорушення у 2019 році (Верховний Суд, 2020): https://bit.ly/3hvpPXq; Аналіз стану здійснення правосуддя у кримінальних провадженнях та справах про адміністративні правопорушення у 2020 році (Верховний Суд, 2021): https://bit.ly/3hv1ZLn.

11. З 2018 р. продовжують скорочуватися абсолютна кількість і відсоток засуджених осіб, до яких застосоване позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю як додаткове покарання: 2018 р. – 36,5%, 2019 р. – 32,54%, 2020 р. – лише 25,13%.

12. Складається загальне враження про поліпшення статистичних показників без істотного впливу на стан корупції в Україні. Нарощування статистичних показників у 2020 р. у порівнянні з 2019 р. відбулось здебільшого щодо злочинів, передбачених статтями 191 і 369 КК.

13. Щодо судової практики ВАКС, то станом на вересень 2021 р. усього цей суд ухвалив 45 вироків щодо 50 осіб[1], із яких законної сили набрали 22 вироки цього суду щодо 25 осіб, у т.ч. 10 вироків – у кримінальних провадженнях, де було укладено угоду про визнання винуватості. У 19 вироках особам призначене основне покарання у вигляді позбавлення волі, у т.ч. 8 – зі звільненням від відбування основного покарання (у провадженнях за угодою про визнання винуватості); у 9 – призначене додаткове покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади чи займатись певною діяльністю; у 3 – додаткове покарання у вигляді конфіскації; у 1 – застосовано спеціальну конфіскацію[2].

Ці показники є кращими у відсотковому значенні у порівнянні з загальною судовою практикою, хоча в абсолютних значеннях є все ще незначними, а викликом є темпи судового розгляду у кримінальних провадженнях, підсудних ВАКС. Виникають також ситуації порушення юрисдикції ВАКС, що наразі мало вияв на стадії досудового розслідування.

Щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності за пов'язані з корупцією правопорушення

14. У 2020 р. після різкого збільшення кількості справ про адміністративні правопорушення, що надійшли на розгляд суду у 2018–2019 рр., відповідний показник став скорочуватися: у 2020 р. майже на 25% менше справ, аніж у 2019 р. Таке скорочення відбулося насамперед за ст. 172-6 КУпАП, причинами цього можуть бути зменшення кількості публічних службовців, які зобов'язані подавати повідомлення про суттєві зміни у майновому стані[3], зменшення кількості осіб, які несвоєчасно подають декларації, розподіл компетенції про складення протоколів між НАЗК та органами поліції.

15. Якщо у 2019 р. відсоток осіб, на яких накладені адміністративні стягнення, як і у 2018 р., був на рівні 50%, то у 2020 р. збільшився майже до 64%, хоча в абсолютних показниках кількість осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності, знизилася. Такі зміни пов'язані з наведеним вище загальним скороченням кількості справ, що надійшли на розгляд.

16. Залишається значною кількість закритих справ. Більше чверті справ закривається через відсутність складу чи події адміністративного правопорушення, хоча вибірковий аналіз судових рішень свідчить про наявність випадків очевидної безпідставності таких висновків суду (див. приклади у розділі 2.2.2). У 2020 р. судді, посилаючись на Рішення КСУ 13-р/2020, часто безпідставно закривали справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією[4]. Завдяки законодавчим змінам, внесеним у 2019 р., у 2020 р. дещо скоротився відсоток проваджень, закритих через закінчення строків для накладення адміністративного стягнення, хоча такі випадки все ще залишаються поширеними і потребують подальших змін до ст. 38 КУпАП. Постійно зростає відсоток справ, закритих через малозначність.

17. Навіть у тих випадках, коли суд першої інстанції накладає адміністративне стягнення, більше половини таких рішень скасовується під час апеляційного перегляду і відповідні справи закриваються. Причинами цього є наявність права апеляційного оскарження рішень лише у сторони захисту, прокурорський нагляд на практиці не є дієвим, апеляційні суди приймають остаточні

---

[1] Два роки міфів і результатів: чим живе Вищий антикорупційний суд? (О. Танасевич, УП, 2021): https://bit.ly/3Eczsnw.

[2] За даними аналізу судової практики Вищого антикорупційного суду, яка постійно здійснюється Центром протидії корупції.

[3] Відповідні зміни були внесені відповідно до Закону 140-IX, після набрання чинності яким обов'язок подання повідомлень про суттєві зміни у майновому стані поширюється не на усіх суб'єктів декларування, а лише на службових осіб, які займають відповідальне або особливо відповідальне становище.

[4] Не топкорупцією єдиною. Як місцеві суди використовують рішення КСУ, щоб закривати справи про адміністративні правопорушення (Центр протидії корупції, 2020): https://bit.ly/3hlodPG.

рішення, які не можуть бути оскаржені до суду вищої інстанції (що також породжує проблему відсутності єдності судової практики).

18. Проаналізувати показники у розрізі кожного з органів, уповноважених на складення протоколів про пов'язані з корупцією адміністративні правопорушення, неможливо з огляду на обсяг оприлюднених статистичних показників. Однією з причин цього також є і недотримання НАЗК вимог до обсягу та змісту інформації, яка має зазначатися у щорічних звітах НАЗК – органу слід дотримуватись прямих вимог закону та наводити інформацію про результати розгляду складених протоколів про адміністративні правопорушення.

Розділ 4.
МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО

4.1. УЧАСТЬ УКРАЇНИ В МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ ІНСТРУМЕНТАХ З ПИТАНЬ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ *(Б. Малишев)*

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

У звітах авторитетних міжнародних організацій завжди відзначається, що Україна з часу набуття нею незалежності перебуває під значним негативним впливом корупції. При цьому окремо наголошується на корупційних проявах у сфері дозвільної та контролюючої діяльності органів державної влади стосовно підприємців, під час державного адміністрування та контролю за сплатою податків і митного оформлення товарів, у сфері державних закупівель, енергетичному секторі, розподілі землі та інших природних ресурсів.

Особливо небезпечними є прояви корупції у діяльності судових та правоохоронних органів, у сфері фінансування політичних партій, під час проведення виборів.

Згідно із Законом «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14.10.2014 р., визначення рівня імплементації міжнародних стандартів здійснювалося за такими індикаторами:

1) виконання рекомендацій для України, наданих GRECO, а також рекомендацій, наданих в рамках моніторингу Стамбульського плану дій з питань боротьби з корупцією Антикорупційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії ОЕСР, імплементація Плану дій з лібералізації візового режиму з ЄС у частині запобігання і протидії корупції та Плану дій у рамках Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд»;

2) покращення значення Індексу сприйняття корупції, опублікованого міжнародною неурядовою організацією Transparency International;

3) досягнення високого рівня відповідності стандартам міжнародних ініціатив (ініціатив з прозорості видобувних галузей, будівельного сектору, Індексу відкритості бюджету тощо).

Водночас у Рейтингу сприйняття корупції за 2014 рік організації «Transparency International» з показником 26 балів (за методологією, де 0 – означає дуже високий рівень корупції, а 100 – відсутність корупції) Україна посідала 142 місце серед 175 країн[1].

У рейтингу цієї організації за 2015 та 2016 роки Україна залишається у тій самій групі досить корумпованих держав, лише незначним чином підвищивши свій рейтинг: у 2015 році Україна посіла 130 місце (27 балів) з поміж 168 країн, а у 2016 – 131 місце (29 балів) серед 176 країн[2].

У рейтингу 2017 року Україна здобула 30 балів зі 100 можливих у і посіла 130 місце (зі 180 країн). Це на 1 бал більше та на 1 позицію вище, ніж у минулому році (29 балів, 131 місце зі 176 країн). Але в динаміці результати минулого року нижчі (1 бал проти 2) ніж у 2016 році[3].

---

[1] http://www.transparency.org/cpi2014/results/

[2] http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

[3] https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2017/

В 2018 році Україна дещо покращила свої показники. Її результат – 32 бали та 120 місце серед 180 країн. Таким чином Україна здобула ще 2 бали та піднялася на 10 місць[1].

У 2019 році Україна зменшила свій рейтинг на 1 бал і отримала 30 балів зі 100 можливих, тобто повернулася на рівень 2017 року[2].

У рейтингу за 2020 рік показники України виросли до рекордних 33 балів зі 100 можливих, внаслідок чого Україна посідає 117 місце зі 180 країн у списку[3]. Це пов'язане із початком роботи ВАКС, перезавантаженням НАЗК, наданням НАБУ права самостійно здійснювати негласні слідчі дії тощо.

Загалом, місце України у вказаному рейтингу, повільний прогрес показників у сукупності демонструють недостатні зусилля органів державної влади практично в усіх напрямах антикорупційної діяльності.

Антикорупційне законодавство в Україні почало формуватися у 1995 р. Але серйозним змінам щодо приведення його основного змісту у відповідність до міжнародних стандартів воно було піддано лише у середині 2000-х років. Саме у той період Україна стала учасницею Конвенції ООН проти корупції від 31.10.2003 р., Кримінальної конвенції РЄ про боротьбу з корупцією від 27.01.1999 р. і Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією від 15.05.2003 р. (усі три ратифіковано 18.10.2006 р.), а також Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією від 04.11.1999 р. (ратифікована 16.03.2005 р.).

Внаслідок ратифікації цих міжнародних документів Україна отримала змогу брати участь у передбачених ними моніторингових механізмах. Зокрема, Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією надала можливість Україні у 2006 році приєднатися до GRECO. Україна також є учасником таких міжнародних ініціатив з подолання корупції, як Механізм огляду стану імплементації Конвенції ООН проти корупції. Ще у 1998 р. Україна стала учасником Антикорупційної мережі ОЕСР для Східної Європи та Центральної Азії і Стамбульського антикорупційного плану дій.

Стамбульський план – це субрегіональна програма взаємної оцінки, яка була розпочата в 2003 р. в рамках ОЕСР і являє собою безперервний моніторинг зусиль країн з реалізації рекомендацій на підтримку виконання Конвенції ООН проти корупції, інших міжнародних стандартів. Крім України, у Стамбульському плані беруть участь Вірменія, Азербайджан, Грузія, Киргизстан, Казахстан, Монголія, Таджикистан, Узбекистан.

Закони і підзаконні акти у цій сфері значним чином модернізовано внаслідок системного міжнародного впливу на Україну щодо впровадження антикорупційних заходів (наприклад, відповідні розділи Плану дій з лібералізації візового режиму з ЄС, схваленого на саміті Україна – Європейський Союз, від 22.11.2010 р., План дій щодо поглиблення співробітництва між Україною та Організацією економічного співробітництва та розвитку на 2013–2016 роки, затв. розпорядженням КМ №132-р від 06.02.2013 р., розділ 9 «Плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2014–2015 роках», затв. розпорядженням КМ від 26.11.2014 р., тощо).

Особливо інтенсивним виявився період 2014–2015 років, коли було ухвалено ряд законів, що містили новаторські для правової системи антикорупційні механізми: «Про запобігання корупції», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про прокуратуру», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції», «Про публічні закупівлі» тощо.

Окремий блок складають закони, якими удосконалено адміністративну і кримінальну відповідальність за корупційні правопорушення: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією», «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України стосовно виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України

[1] https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2018/
[2] https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2019/
[3] https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2020/

(щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб)», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції».

Стан імплементації Україною антикорупційних стандартів перебуває під постійною увагою відповідних міжнародних інституцій, які за наслідками моніторингу готують регулярні звіти, де відзначається ступінь прогресу виконання наданих рекомендацій, та, у разі потреби, надаються додаткові або уточнені рекомендації.

Для оцінки виконання Україною вказаних міжнародних стандартів у цьому Звіті ми керуємося такими документами:

1) щодо виконання рекомендацій GRECO:

- П'ятий додатковий звіт про виконання рекомендацій Україною за результатами Спільних Першого і Другого раундів оцінювання, затверджений 15–19 червня 2015 р.[1];

- Другий Звіт про виконання рекомендацій GRECO за результатами 3-го раунду оцінювання України (затверджено 30.11-04.12. 2015 р.)[2];

- Додатковий звіт про виконання рекомендацій Україною «Криміналізація» «Прозорість фінансування партій» (затверджено 20-24.03.2017 р.)[3];

- Четвертий раунд оцінювання. Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів (затверджено 19.06–23.06.2017 р.)[4];

- Четвертий раунд оцінювання. Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів. Звіт-оцінка (затверджено 2–6.12.2019 р.)[5];

2) щодо виконання рекомендацій ОЕСР:

- Третій раунд моніторингу в рамках Стамбульського антикорупційного плану дій від 24.03.2015 р.[6];

- Оновлений Третій раунд моніторингу в рамках Стамбульського антикорупційного плану дій від 7–9 жовтня 2015 р.[7];

- Оновлений Третій раунд моніторингу в рамках Стамбульського антикорупційного плану дій від 14–16 вересня 2016 р.[8];

- Четвертий раунд моніторингу в рамках Стамбульського антикорупційного плану дій від 14 вересня 2017 року[9];

- Четвертий раунд моніторингу в рамках Стамбульського антикорупційного плану дій від 4 липня 2018 року (запобігання та боротьба з корупцією на державних підприємствах)[10];

- Четвертий раунд моніторингу. Оцінка прогресу (21 березня 2019 р.)[11];

- Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств (Україна), березень 2021 року[12].

Свого часу міжнародними партнерами дуже високо було оцінено створення та початок діяльності НАБУ та САП, кадровий склад яких відібрано на відкритому конкурсі та забезпечено конкурентним рівнем заробітної плати. На сьогодні ці органи можна оцінити як відносно політично незалежні, попри спроби тиску на них з боку представників різних вищих державних інституцій, які здійснюються, зокрема, через внесення змін до законів, що регулюють їх діяльність.

Однак аналіз показників діяльності цих нових правоохоронних органів, які мають протидіяти «елітній» корупції у вищих ешелонах влади, викликає занепокоєння.

---

1 https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca28f
2 https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca329
3 https://rm.coe.int/third-evaluation-round-addendum-to-the-second-compliance-report-on-ukr/168073428e
4 https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-/1680737207
5 https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16809d768c
6 http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Ukraine-Round-3-Monitoring-Report-RUS.pdf
7 https://www.oecd.org/corruption/acn/Ukraine-Progress-Update-October-2015-ENG.pdf
8 http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Ukraine-Progress-Update-Sep-2016-ENG.pdf
9 https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-4th-Round-Report-Ukraine-ENG.pdf
10 https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Ukraine-4th-Round-Bis-Report-SOE-Sector-2018-ENG.pdf
11 https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Ukraine-Progress-Update-2019-EN.pdf
12 https://www.oecd.org/corporate/ca/SOE-Review-Ukraine-UKR.pdf

Так, згідно з даними НАБУ[1], у 2016 р. до бюджету було повернуто лише 115 млн. грн. Аналіз звіту НАБУ за 2018 рік, показав, що динаміка показників ефективності НАБУ продовжувала бути повільною. Так, станом на 31.12.2018 року до державного бюджету було повернуто 452,37 млн грн. І це в той час як у провадженні НАБУ знаходилися справи, які у сукупності завдали збитків на більше ніж 220 млрд грн[2]. У 2019 році спостерігалися ті самі негативні тенденції: за рік в межах 245 кримінальних проваджень справ відшкодовано до бюджету лише 601 млн грн[3]. У 2020 році у діяльності НАБУ та САП стався прорив за цим показником: до бюджету повернуто 1,14 млрд грн[4]. Проте навіть цей показник не є оптимістичним з огляду на величезні обсяги топ-корупції в Україні.

Для завершення повного циклу нових органів, уповноважених розслідувати та представляти державне обвинувачення у кримінальних провадженнях щодо великих корупціонерів серед високопосадовців, необхідне створення антикорупційних судів (про що йшлося у рекомендації 2.9. ОЕСР). Норми про майбутнє утворення Вищого антикорупційного суду (далі – ВАКС) були включені до Закону «Про судоустрій і статус суддів» від 2016 року. 07.06.2018 р. ухвалено Закон «Про Вищий антикорупційний суд», в якому, слідуючи міжнародним рекомендаціям, передбачено особливу процедуру добору суддів за допомогою спеціального органу – Громадської ради міжнародних експертів (далі – ГРМЕ).

На початку листопада 2018 року склад ГРМЕ був сформований[5]. Загалом на зайняття 39 посад претендувало 342 кандидати, до участі у відборі було допущено 270 осіб. ГРМЕ було накладено вето на 42 кандидатури. В результаті конкурсу 39 кандидатів було рекомендовано до зайняття посад, один кандидат відмовився. Після завершення відбору, 11.04.2019 р., Президент України підписав укази про призначення 27 суддів ВАКС (6 колегій по три судді та 9 слідчих суддів) та 11 суддів Апеляційної палати ВАКС (4 колегії). Серед призначених суддів: 22 кадрових судді, 13 адвокатів, 3 науковці. Наймолодшому судді – 34 роки, найдосвідченішому – 56. Було обрано керівництво суду. ВАКС надано приміщення та необхідне матеріальне обладнання, і 5 вересня 2019 року суд розпочав роботу[6].

За перший рік своєї роботи ВАКС ухвалив 16 вироків: 15 — обвинувальні і тільки один – виправдувальний. Експерти звертали увагу на певні незначні проблеми у діяльності суду, пов'язані із затримкою розгляду окремих кримінальних проваджень, внаслідок чого строки притягнення до кримінальної відповідальності спливали. Так, за перший рік роботи суду строки спливли більше ніж у десяти справах (порушених за фактами подій 2016 року). Крім того, ВАКС перейняв негативну практику інших судів і встановив графік прийому документів, за якого ризики недотримання процесуальних строків досудового розслідування зростають[7].

Протягом двох років роботи шість колегій суддів ВАКС ухвалили 45 вироків (щодо 50 осіб), з яких 7 є виправдувальними: у шістьох кримінальних провадженнях обвинувачених повністю виправдали, ще в одному – виправдали щодо частини пред'явленого обвинувачення (отже, частка виправданих осіб від кількості всіх осіб, щодо яких ухвалено вироки, склала 14%. Для порівняння: за даними Аналізу стану здійснення судочинства судами кримінальної юрисдикції у 2017–2020 роках, здійсненого ВС, частка виправданих осіб від кількості всіх осіб, щодо яких ухвалено вироки, становила лише 1% у 2020 р. та 1,2 % у 2019 р.). Із 39 обвинувальних вироків (щодо 44 осіб) 14 ухвалені із затвердженням угод про визнання винуватості, а 25 – за результатами судового розгляду. Реальне покарання у виді позбавлення волі на строк від 2 до 9 років призначено 27 особам. Поміж них народні депутати України та депутати місцевих рад, керівники державних підприємств, судді, прокурори та адвокати.

Станом на початок вересня 2021 р. у провадженні першої інстанції ВАКС перебували 184 кримінальних провадження за обвинуваченням 440 осіб (тобто у середньому на розгляді кожної

---

1 https://nabu.gov.ua/report/zvit-serpen-2016-lyutyy-2017
2 https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/zvit.pdf
3 https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/zvit_0.pdf
4 https://nabu.gov.ua/report/zvit-druge-pivrichchya-2020-roku
5 https://goo.gl/ZnGtPh
6 https://hcac.court.gov.ua/userfiles/media/VAKS/PICS/dok/HACC_Leaflet_03.03.2020_one%20page_UKR.pdf
7 https://www.pravda.com.ua/articles/2020/09/7/7265567/

колегії суддів – 30-35 кримінальних проваджень здебільшого щодо тяжких та особливо тяжких злочинів і найвищої категорії складності)[1].

До найвизначніших здобутків у сфері інституційного забезпечення боротьби з корупцією в України слід безперечно віднести створення (згідно з постановою КМ від 18.03.2015 р. №118) та початок діяльності НАЗК (з 15.08.2015 р.) як превентивного антикорупційного органу, що не має правоохоронних функцій. Але результати діяльності НАЗК станом на кінець 2018 року оцінювалися вітчизняними незалежними експертами як вельми недостатні по всіх напрямах діяльності цього органу.

16.10.2019 року було підписано так званий закон «про перезавантаження НАЗК», який змінив модель управління органом з колегіальної на одноособову. За цим законом забезпечено проведення прозорої конкурсної процедури, за участі міжнародних експертів, в результаті якої 16.12.2019 р. обрано нового керівника органу. На важливість повноцінного функціонування органу із повноваженнями НАЗК неодноразово наголошували і GRECO (рекомендація I, а також пункти 27–78 Звіту Третього раунду моніторингу), і ОЕСР (рекомендація 1.6.).

Одним із перших важливих результатів роботи НАЗК під новим керівництвом стала розробка проекту нової Антикорупційної стратегії на 2020-2024 роки, що був затверджений КМ в якості законопроекту та переданий до Парламенту.

Як GRECO (рекомендація XVIII), так і ОЕСР (рекомендація 3.4.) неодноразово вказували на важливість ухвалення нового Закону «Про Рахункову палату». Україна ухвалила 02.07.2015 р. відповідний Закон. У ньому передбачено, що РП застосовує у своїй діяльності основні принципи діяльності Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), Європейської організації вищих органів фінансового контролю (EUROSAI) та Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю (ISSAI) в частині, що не суперечить Конституції та законам України.

Основною функцією цього органу є фінансовий аудит, який полягає у перевірці, аналізі та оцінці правильності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства при здійсненні операцій з бюджетними коштами. Членів РП обирають на конкурсних засадах, за виконання ними повноважень передбачено гідний рівень заробітної плати. Засідання РП проводяться у формі відкритих слухань, на яких мають право бути присутніми народні депутати України, представники державних органів, громадськості. Отже, ухвалення цього Закону створює гідні законодавчі передумови для здійснення об'єктивного, прозорого для суспільства, комплексного контролю за використанням бюджетних коштів на рівні державного бюджету і місцевих бюджетів (на чому особливо наголошується у відповідній рекомендації GRECO).

Згідно зі звітами про свою діяльність, за 2019 рік обсяг перевірених коштів становив 763,2 млрд грн, перевірено 602 об'єкти, затверджено 77 звітів. Виявлено порушень на більше ніж 49 млрд грн. З рекомендацій, наданих Рахунковою палатою у 2018 і 2019 роках за результатами заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), до кінця 2019 року повністю або частково виконано 75,6%[2].

За 2020 рік обсяг перевірених коштів 1 трлн 185 млрд грн, перевірено 285 об'єкти, затверджено 48 звітів. Виявлено порушень на більше ніж 26 млрд грн. З рекомендацій, наданих Рахунковою палатою у 2019 і 2020 роках за результатами заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), до кінця 2020 року повністю або частково виконано 63,9%[3].

Ще одним значним досягненням стало ухвалення нової редакції Закону «Про державну службу» від 10.12.2015 р., який багато в чому відповідає міжнародним антикорупційним вимогам, які висувалися у рекомендації XX GRECO та рекомендації 3.2. ОЕСР. Зокрема, ОЕСР особливо акцентувало увагу на тому, що слід реформувати передусім правила прийому на державну службу та систему оплати праці (щоб варіативна складова заробітної плати не була переважаючою).

---

[1] https://www.pravda.com.ua/columns/2021/09/6/7305931/

[2] https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2019/ZVIT_RP_2019.pdf

[3] https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2020/ZVIT_RP_2020.pdf

Детально про те, як реалізовані ці рекомендації в новому Законі «Про державну службу», див. підрозділ 2.2 цього Звіту.

Відповідно до рекомендації XII GRECO та параграфу 2.3.1.3 Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України від 18.12.2015 р., прийнято Закон «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» від 10.11.2015 р. На виконання його вимог це агентство (далі – АРМА) було утворено постановою КМ №104 від 24.02.2016 р., і з певним запізненням, лише через рік після утворення, призначено його керівника (розпорядження КМ від 07.12.2016 р. №924-р.). 27.01.2017 р. затверджена структура та штатний розклад АРМА, а у березні 2017 р. оголошено перший конкурсний набір.

Відповідно до звіту відомства[1], протягом 2017 року АРМА було забезпечено Урядом обладнаним приміщенням, були ухвалені необхідні підзаконні акти для початку його діяльності. Станом на початок 2018 року АРМА забезпечено кадровим складом на 55%. Підписано спільний наказ АРМА, НАБУ, ГП, СБУ, МВС, Мінфіну про порядок взаємодії та обміну інформацією, необхідної для виявлення, розшуку активів. Підписано угоди про співпрацю та взаємодію із 7 органами державної влади. Обрано склад Громадської ради.

За результатами опрацювання звернень правоохоронних органів щодо розшуку активів у 2018 році АРМА було виявлено та розшукано активи на території України та за її межами у такій кількості: корпоративні права – частки у статутних капіталах компаній вартістю 21 160 млн грн; цінні папери вартістю 557 млн грн; 7093 об'єкти нерухомості; 4457 земельних ділянок; 3758 транспортних засоби; 2522 одиниці іншого майна (товарів); 950 одиниць сільськогосподарської техніки; 848 фактів володіння правами на винаходи, торгові марки; грошові кошти у сумі – 357,7 млн гривень, 97,8 млн доларів США, 1,9 млн євро[2].

За 2019 рік: частки у статутних капіталах 30 412,74 млн грн; цінні папери 3 535,79 млн грн (у тому числі облігації внутрішньої державної позики України загальною номінальною вартістю 900 млн грн); грошові кошти: € 7,7 млн, $ 16,59 млн, ₴ 876,78 млн; 105 одиниць майнових прав інтелектуальної власності; 2284 одиниць с/г техніки; 8 376 одиниць нерухомості (у тому числі квартири площею більш ніж 500 кв.м, будинки більш ніж 1000 кв.м, спортивний комплекс на 1300 кв.м); 4 195 транспортних засобів (у тому числі автомобілі марок класу люкс: Lamborghini, Porsche, Maybach, Aston Martin); 61 394 земельних ділянок (у тому числі землі агрохолдингу у кількості більш ніж 800 ділянок); 190 489 одиниць іншого майна (товарів)[3].

Натомість у Звіті АРМА за 2020 рік відсутні загальні зведені дані щодо розшуканих активів, а є лише інформація у розрізі діяльності її регіональних підрозділів[4].

У січні 2017 р. НАЗК ухвалило Методику стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні[5]. У вересні 2017 року НАЗК спільно з національними та міжнародними експертами за підтримки ОБСЄ презентувало результати пілотного соціологічного дослідження рівня сприйняття корупції за методикою, схваленою рішенням НАЗК від 12.01.2017 р. №12. Опитано 3709 респондентів, з них 2585 серед населення, 1005 підприємців та 119 експертів.

У 2020 році за підтримки міжнародних донорів проведено друге дослідження за вказаною методикою[6]. Опитано 2516 населення, 1093 підприємців та 98 експертів. Результати опитування взяті до уваги під час розробки НАЗК проекту Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки. Отже, з одного боку, вказана вимога ОЕСР ніби виконана, проте важливим є не факт проведення вказаного дослідження, а саме регулярність подібних досліджень та використання їх результатів в антикорупційній політиці держави.

Останнім часом у рекомендаціях GRECO та ОЕСР велика увага приділяється моніторингу реалізації органами влади ухвалених законодавчих приписів. На це відреагували і у вищих ешелонах

---

1 https://arma.gov.ua/files/general/2018/02/22/20180222170051-21.pdf
2 https://arma.gov.ua/files/general/2019/04/15/20190415170302-74.pdf
3 https://arma.gov.ua/files/general/2020/04/15/20200415095821-97.pdf
4 https://arma.gov.ua/files/general/2021/04/15/20210415121225-12.pdf
5 https://nazk.gov.ua/news/v-nazk-shvalyly-metodyku-standartnogo-opytuvannya-shchodo-rivnya-korupciyi-v-ukrayini
6 https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/Corruption_Survey_2020_Presentation_Info-Sapiens.pdf

влади. Наприклад, Програма діяльності КМ, затверджена Розпорядженням КМ від 12.06.2020 №471, містить Розділ 4.3. «Антикорупційна політика», проте його зміст надмірно лаконічний.

* * *

Стан врахування рекомендацій GRECO.

GRECO у червні 2017 р. започаткувало *Четвертий раунд оцінювання,* вказавши у своєму Звіті рекомендації щодо правового статусу народних депутатів України, суддів та прокурорів. Датою звітування для України було встановлено 31 грудня 2018 року. GRECO висловило 31 рекомендацію. Основна частина рекомендацій має суб'єктну спрямованість на найбільш уражені корупцією категорії публічних службовців: запобіганню корупції серед прокурорів стосується 11, суддів – 9, народних депутатів України – 7 рекомендацій.

У грудні 2019 р. проведена офіційна оцінка стану виконання цих рекомендацій, і потім опублікована у звіті, прийнятому під час 84-го пленарного засідання GRECO, що відбулося 2–6 грудня 2019 р.[1]. GRECO дійшла висновку, що Україна виконала задовільно або у задовільний спосіб 5 із 31 рекомендації, 15 – виконані частково, а 11 рекомендацій не виконані.

У зазначеному Звіті-оцінці про виконання Україною рекомендацій, наданих за результатами 4-го раунду оцінювання GRECO, констатується, що:

1) виконаними частково є 5 рекомендацій, що стосуються ***усіх категорій осіб*** (I–IV);

2) з 7 рекомендацій, що стосуються ***народних депутатів України:***

- виконаною задовільно (або у задовільний спосіб) є лише одна рекомендація (XI – щодо зняття недоторканості з народних депутатів України);
- частково виконаними є 2 рекомендації (VI – щодо роботи комітетів ВР та процедури прийняття законопроектів, VIII – про обмеження щодо сумісництва і суміщення з іншими видами діяльності);
- не виконаними залишаються 4 рекомендації (VII – щодо кодексу етичної поведінки народних депутатів України, IX – щодо лобіювання, X – щодо механізмів контролю за доброчесністю, XII – щодо популяризації та підвищення доброчесності);

3) з 9 рекомендацій, що стосуються ***суддів:***

- виконаними задовільно (або у задовільний спосіб) є 3 рекомендації (XVI – щодо оскарження рішень щодо призначення суддів, XX – щодо аналізу практики застосування положень законодавства про суддівський імунітет, XXI – щодо навчання суддів);
- частково виконаними є 3 рекомендації (XIV – щодо безпеки суддів, XV – щодо органів, до повноважень яких належать питання призначення суддів, XVIII – щодо відводу суддів);
- не виконаними залишаються 3 рекомендації (XIII – щодо ст. 375 КК України, XVII – щодо оцінювання суддів, XIX – щодо визначення дисциплінарних проступків, які стосуються поведінки суддів);

4) з 10 рекомендацій, що стосуються ***прокурорів:***

- Україна виконала задовільно (або у задовільний спосіб) лише одну рекомендацію (XXII – щодо призначення та звільнення Генерального прокурора);
- частково виконаними є 5 рекомендацій (XXIV – щодо кар'єрного просування прокурорів, XXV – щодо оцінювання прокурорів, XXVII – щодо кодексу етики прокурорів, XXVIII – щодо самовідводу прокурорів, XXXI – щодо навчання та обізнаності прокурорів з питань етики);
- не виконаними залишаються 4 рекомендації (XXIII – щодо складу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії суддів, XXVI – щодо розподілу справ, XXIX – щодо дисциплінарних проступків та відповідальності за них, XXX – щодо ефективності дисциплінарних проваджень та органів прокурорського самоврядування).

У цілому ж GRECO ухвалила загальний висновок про те, що рівень виконання рекомендацій, наданих Україні за результатами 4-го раунду оцінювання, «не є «загалом незадовільним» в розумінні пункту 8.3 правила 31 правил GRECO», тим самим Україна уникнула застосування до неї правила 32 правил GRECO, яким передбачається особлива процедура моніторингу.

---

[1] https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/03/Greko.pdf

Стан врахування рекомендацій ОЕСР.

На 19-му пленарному засіданні Антикорупційної мережі ОЕСР, що проходило 2–5 липня 2018 року, прийнято Звіт щодо запобігання та боротьби проти корупції на державних підприємствах України.

Як відомо, 4-й раунд ІАР моніторингу України ОЕСР завершило через спеціальну процедуру «bismonitoring» (моніторинг сектору державного управління) з прийняттям відповідної глави, що стосується попередження і припинення корупції в державних підприємствах. Цей звіт, ухвалений 4 липня 2018 року, містить 18 рекомендацій, які у переважній більшості наразі є невиконаними. ОЕСР станом на початок вересня 2021 р. не проводила моніторинг виконання вказаних рекомендацій, але у березні 2021 року затвердила «Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств (Україна»), зі змісту якого також випливає висновок про низький рівень виконання рекомендацій.

Нижче наведено основні та конкретні за змістом актуальні рекомендації щодо сектору державних підприємств:

- вжити невідкладних заходів для точного і своєчасного отримання даних про всі державні підприємства, що перебувають в управлінні центральних органів влади, і забезпечити високу якість інформації фінансового та не фінансового характеру (Рекомендація 1);

- упорядкувати законодавчу базу, яка регулює управління та діяльність державних підприємств, забезпечувати, щоб операційна практика державних підприємств відповідала загальноприйнятим корпоративним нормам. Зокрема, через високий ризик корупції необхідно перетворити усі унітарні підприємства в акціонерні товариства або інші широко використовувані корпоративні форми, повністю виключаючи корпоративні форми, які притаманні виключно підприємствам з державною часткою (Рекомендація 3);

- перейти до повністю централізованої системи управління державними підприємствами та гарантувати, щоби будь-яка установа, що відноситься до цієї системи, складалася з кваліфікованих фахівців та була захищена від неправомірного втручання (Рекомендація 4);

- скасувати право державних органів на відбір та призначення генеральних директорів та інших керівників державних підприємств, які дозволяють спостережним радам це робити через прозорий та професійно-орієнтований процес відбору (Рекомендація 5);

- провести належний контроль ефективності державних підприємств (Рекомендація 6);

- забезпечити ефективний фінансовий контроль над державними підприємствами зазначеними у рекомендації способами (Рекомендація 7);

- забезпечити повну і прозору звітність державних підприємств, з належним врахуванням можливостей та розміру підприємства зазначеними у рекомендації способами (Рекомендація 8);

- забезпечити суворе виконання нового Закону про приватизацію (Рекомендація 9);

- належним чином забезпечити фінансування ФДМУ для здійснення функції підготовки до приватизації (рекомендація 10);

- забезпечити повну прозорість та цілісність процесу приватизації шляхом жорсткого виконання положень щодо запобігання конфлікту інтересів для всіх учасників процесу приватизації, включаючи членів аукціонних комісій, зовнішніх радників та осіб, відповідальних за приватизацію в органах приватизації (Рекомендація 11);

- вжити заходів для ефективного скорочення кількості державних підприємств, включаючи ліквідацію, злиття та іншу реорганізацію (Рекомендація 12);

- переконатися, що антикорупційні уповноважені на державних підприємствах призначаються через відкриті конкурси, а їхня кваліфікація підвищується на регулярній основі та що вони належним чином забезпечені необхідними ресурсами для виконання своїх обов'язків (Рекомендація 14);

- забезпечити, щоб оголошені плани реформ щодо окремих державних підприємств проводилися у строки, визначені раніше урядом (Рекомендація 17).

Стандарти корпоративного управління в державних підприємствах залишаються в Україні нерозвинутими та такими, що не повністю впроваджуються на практиці, навіть у випадках, якщо вони формально закріплені у внутрішніх локальних нормативних документах підприємства.

Яскравим прикладом є скандал зі звільненням голови правління НАК «Нафтогаз» Коболєва А.В. Як відомо, КМ своїм розпорядженням «Питання річних загальних зборів акціонерного товариства «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України» від 28.04.2021 р. №370-р звільнив з посади Коболєва А.В. попри те, що такі дії КМ може вчиняти лише за погодженням із наглядовою радою НАК, до складу якої входили в тому числі незалежні члени-іноземці. Натомість, щоб обійти цю норму, вказаним розпорядженням було звільнено від виконання обов'язків і склад наглядової ради на декілька днів, які потрібні були для звільнення Коболєва А.В. та призначення замість нього Вітренка Ю.Ю. Вказані дії КМ жорстко засуджені послами G7 та Державним департаментом США саме з підстав недопустимого порушення прозорих принципів корпоративного управління і політичного втручання у діяльність підприємства[1].

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. У цілому ситуацію з виконанням Україною рекомендацій міжнародних організацій у період 2019–2020 років можна охарактеризувати двома основними тенденціями:

1) нормативно-правове регулювання істотно наблизилося до вимог міжнародних стандартів;

2) на практиці втілення багатьох прогресивних положень нового антикорупційного законодавства здебільшого гальмується через різноманітні фактори, основними з яких є недостатність політичної волі.

2. Рекомендації GRECO та ОЕСР, починаючи із 2019 року, стали набагато більш предметними та детальними за своїм змістом. Вони тільки іноді стосуються необхідності ухвалення нових законів або змін до законів. В основному ж рекомендації спрямовані на удосконалення підзаконної нормативної бази та забезпечення ретельного правозастосування всіма уповноваженими органами державної влади приписів антикорупційного законодавства відповідно до їх компетенції, а також на надання цими органами роз'яснень та проведення широкої інформаційної роботи серед державних службовців щодо змісту тих чи інших нормативних інститутів.

Велику увагу у рекомендаціях приділено опису шляхів та інструментів досягнення уповноваженими органами своїх цілей під кутом зору антикорупційного законодавства, важливості всебічного громадського контролю за здійсненням антикорупційної політики держави.

3. Наразі і рекомендації GRECO, і рекомендації ОЕСР сходяться у важливості вжиття заходів щодо зменшення корупції у діяльності народних депутатів України та діяльності законодавчого органу в цілому, а також особливо наголошують на важливості системної просвітницької роботі серед державних службовців (зокрема, для суддів та прокурорів) стосовно конфлікту інтересів та дотримання норм професійної етики. Водночас у рекомендаціях відсутня згадка про розвиток спроможності ДБР, яке є доволі важливим елементом протидії корупції, адже уповноважене розслідувати корупційні злочини, крім тих, що підслідні НАБУ.

4. На підставі викладеного слід рекомендувати:

1) Верховній Раді України – якнайшвидше ухвалити у другому читанні нову Антикорупційну стратегію (законопроект № 3145); НАЗК та Кабінету Міністрів – розробити і затвердити Державну програму з виконання Стратегії, виходячи передусім із зазначених вище рекомендацій GRECO та ОЕСР.

При цьому особливу увагу приділити заходам у сфері подальшої реалізації положень щодо запобігання корупції серед народних депутатів України, суддів, прокурорів, а також діяльності державних підприємств. Забезпечити умови для більш ефективного здійснення своїх функцій НАБУ, САП, ВАКС, АРМА, НАЗК, ДБР;

2) розробити та затвердити кодекс поведінки народних депутатів України;

3) забезпечити де-факто опрацювання ВР всіх законопроектів із дотриманням відповідного рівня прозорості та консультацій, зокрема шляхом відкритості роботи комітетів ВР, у тому числі завдяки консультаціям із громадськістю, слуханням із залученням експертів;

4) ухвалити закон «Про адміністративну процедуру» з метою істотного зменшення дискреції

[1] https://biz.liga.net/ekonomika/tek/novosti/v-gosdepe-ssha-otreagirovali-uvolnenie-glavy-naftogaza

виконавчих органів державної влади при здійсненні своїх регулятивних та контрольних функцій, наданні адміністративних послуг;

5) ухвалити закон «Про нормативно-правові акти» («Про правотворчу діяльність»), в якому врегулювати питання: а) встановлення виключного переліку видів нормативно-правових актів; б) ієрархії нормативно-правових актів за їх юридичною силою; в) обов'язкових вимог до структури нормативно-правових актів; г) обов'язкових вимог щодо процедури ухвалення підзаконних актів; д) способів розв'язання всіх видів типових колізій між нормами права та подолання прогалин у законодавстві. Цей закон має внести чіткість та передбачуваність у дії органів державної влади з правового регулювання, зменшити можливості щодо маніпуляції двозначностями у правовому регулюванні;

6) підвищити прозорість та доброчесність співпраці народних депутатів України та державних службовців, пов'язаних із законотворчим процесом, з приватним сектором під час законотворчої діяльності і уникнення конфлікту інтересів, шляхом ухвалення закону «Про лобізм» згідно з найкращими міжнародними зразками (але із урахуванням українських реалій, зокрема, у вигляді непоширення дії цього закону на структури громадянського суспільства). Це зменшить можливості народних депутатів України та державних службовців зловживати своїми зв'язками із бізнесом, встановити рівні і чіткі правила лобіювання для всіх суб'єктів підприємницької діяльності, визначить види відповідальності політиків, державних службовців та лобістів за порушення таких правил. При цьому є вкрай важливим, щоби під виглядом впорядкування діяльності з лобізму жодним чином не обмежити права громадських організацій і профспілок із відстоювання ними інтересів суспільства та його прошарків, здійснення ними адвокаційної діяльності щодо тих чи інших законодавчих ідей. Тобто норми закону про лобізм у жодній формі не повинні поширюватися на профспілки і громадські організації. Натомість відносини (у сфері законотворчості) народних депутатів України та державних службовців із підприємствами, бізнес спілками, бізнес асоціаціями, саморегулівними організаціями та організаціями, які здійснюють професійне самоврядування, – навпаки, повинні бути предметом регулювання майбутнього закону про лобізм.

4.2. МІЖНАРОДНА СПІВПРАЦЯ ТА ВЗАЄМНА ПРАВОВА ДОПОМОГА

(Б. Малишев)

4.2.1. Аналіз та порівняння статистичних даних щодо кількості одержаних/надісланих та виконаних/відмовлених у виконанні запитів про міжнародну правову допомогу:

• у зв'язку із розслідуванням кримінальних справ про корупційні правопорушення (у т.ч. щодо екстрадиції);

• у зв'язку із пошуком, арештом, заморожуванням та конфіскацією коштів та іншого майна за межами України / в Україні; сума коштів/майна, які були предметом такого запиту;

• щодо коштів та іншого майна, повернутих до України/повернутих до іншої держави з України за результатами виконання запитів про міжнародну правову допомогу; сума коштів/майна, які були повернуті

Правовою підставою для надання та направлення запитів про взаємну правову допомогу є багатосторонні і двосторонні міжнародні договори у цій сфері. Україна уклала договори про правову допомогу у кримінальних справах або про екстрадицію з близько 50 державами і, крім того, є учасницею низки багатосторонніх міжнародних договорів та протоколів до них, як-от: Європейська конвенція про видачу правопорушників від 13.12.1957 р., Європейська конвенція про взаємну допомогу у кримінальних справах від 20.04.1959 р., Європейська конвенція про передачу провадження у кримінальних справах від 15.05.1972 р., Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом від 08.11.1990 р., Конвенція про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах (м. Мінськ) від

22.01.1993 р. тощо. За відсутності договору, який можна застосувати, правова допомога може надаватися на підставі запиту іншої держави або на основі взаємності.

У КПК міжнародному співробітництву у сфері кримінальних проваджень присвячено Розділ IX. Згідно зі ст. 545 КПК, уповноваженими органами у процедурах міжнародної правової допомоги є три органи державної влади, які уповноважені:

1) ОГП – звертатися із запитами про міжнародну правову допомогу у кримінальному провадженні під час досудового розслідування та розглядати відповідні запити іноземних компетентних органів, крім кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності НАБУ;

2) НАБУ – те саме щодо кримінальних правопорушень, віднесених до його підслідності;

3) МЮ – звертатися із запитами судів про міжнародну правову допомогу у кримінальних провадженнях під час судового провадження та розглядати відповідні запити судів іноземних держав.

Відкрита розгорнута статистика у сфері здійснення ОГП, НАБУ і МЮ функції міжнародної правової допомоги у кримінальних провадженнях майже відсутня. У найкращому випадку звіти відповідних органів містять просто цифри щодо кількості отриманих та відправлених запитів, без будь-якої розшифровки за видами злочинів, не кажучи вже про аналіз змісту самих запитів. Ті статистичні дані, що оприлюднюються у наукових або експертних дослідженнях внаслідок запитів щодо доступу до публічної інформації, є переважно неповними, тому їх аналіз є непоказовим та недостатнім для вироблення відповідних висновків та пропозицій. Втім, найбільшою проблемою слід вважати те, що навіть та поточна інформація щодо отриманих та направлених запитів щодо міжнародної правової допомоги, яка є у розпорядженні зазначених державних органів, є несистематизованою та неконсолідованою.

Згідно з відповідями ОГП на запит про доступ до публічної інформації:

у 2017 році: надійшло звернень від іноземних установ – 2447 (в т.ч. щодо екстрадиції – 135), з них виконано – 2251 (в т.ч. щодо екстрадиції – 107); надіслано звернень установ України до виконання іноземним установам – 951 (в т.ч. щодо екстрадиції – 144), з них виконано 705 (в т.ч. щодо екстрадиції – 113);

у 2018 році: надійшло звернень від іноземних установ – 2434 (в т.ч. щодо екстрадиції – 137), з них виконано – 2227 (в т.ч. щодо екстрадиції – 95); надіслано звернень установ України до виконання іноземним установам – 856 (в т.ч. щодо екстрадиції – 125), з них виконано 696 (в т.ч. щодо екстрадиції – 87);

у 2019 році: надійшло звернень від іноземних установ – 3167 (в т.ч. щодо екстрадиції – 155), з них виконано – 2690 (в т.ч. щодо екстрадиції – 109); надіслано звернень установ України до виконання іноземним установам – 632 (в т.ч. щодо екстрадиції – 72), з них виконано 741 (в т.ч. щодо екстрадиції – 85);

у 2020 році: надійшло звернень від іноземних установ – 3761 (в т.ч. щодо екстрадиції – 124), з них виконано – 3029 (в т.ч. щодо екстрадиції – 97); надіслано звернень установ України до виконання іноземним установам – 525 (в т.ч. щодо екстрадиції – 82), з них виконано 149 (в т.ч. щодо екстрадиції – 68).

Водночас ОГП, як у 2017 році, так і у 2019–2020 роках письмово повідомила, що не обліковує та не обробляє даних за критеріями щодо кількості одержаних та надісланих запитів про міжнародну правову допомогу саме у зв'язку із розслідуванням корупційних правопорушень, у т.ч. щодо екстрадиції, а також у зв'язку із пошуком, арештом та конфіскацією коштів й іншого майна за межами України / в Україні. Відповідно, ОГП не володіє консолідованою інформацією щодо сум коштів або вартості активів, повернутих до України або повернутих до іншої держави, за результатами виконання запитів про міжнародну правову допомогу у зв'язку із розслідуванням кримінальних проваджень про корупційні злочини.

У відповіді на наші запити МЮ повідомило:

- впродовж 2019 року до МЮ надійшло 2 запити компетентних органів іноземних держав про видачу осіб за корупційні правопорушення, з яких 1 запит задоволено МЮ, щодо іншого рішення наразі не прийнято; 2 запити українських судів про видачу в Україну правопорушників направлені до компетентних органів іноземних держав, які наразі перебувають на розгляді;

- впродовж 2020 року до МЮ надійшов 1 запит компетентних органів іноземних держав про видачу осіб за корупційні правопорушення, щодо якого МЮ рішення наразі не прийнято; 1 запит українського суду про видачу в Україну правопорушника направлений до компетентного органу іноземної держави і наразі перебуває на розгляді;

- у зв'язку із запитами про міжнародну правову допомогу у кримінальних справах стосовно корупційних правопорушень впродовж 2019 року до компетентного органу іноземної держави надіслано 1 запит українського суду, у 2020 році – 9;

- впродовж 2019–2020 років запити іноземних держав про пошук, арешт, заморожування чи конфіскацію до МЮ не надходили та аналогічні запити українських судів за кордон не надсилались. Інформація щодо коштів та іншого майна, повернутих до України або до іноземної держави за результатами виконання таких запитів наразі відсутня.

У 2019 році НАБУ направило 721 запит про міжнародну правову допомогу, виконано 457[1]. У 2020 році НАБУ направило 944 запити про міжнародну правову допомогу до 77 країн (виконано 629 запитів). Переважно це – Кіпр, Латвія, Швейцарія, Об'єднані Арабські Емірати та Чехія[2].

Протягом 2019 р. НАБУ 16 разів зверталося до інших держав із запитами про видачу особи (екстрадицію), 3 з яких виконані. У 2019 р. до НАБУ надійшло 49 запитів про міжнародну допомогу, виконано – 39. У 2020 році до НАБУ надійшло 82 запити, виконано 69.

З повідомлень прес-служб та заяв керівників ОГП, НАБУ та МЮ випливає, що у період з 2014 р. до 2020 року за результатами виконання запитів про міжнародну правову допомогу у жодній резонансній кримінальній справі щодо корупційного злочину до України не повернуто у повному обсязі незаконно набуті кошти та інше майно. Випадки повернення такого майна були, але йдеться про мізерні суми.

АРМА із самого початку своєї діяльності забезпечило співпрацю з Інтерполом, StAR (ініціатива Групи Світового банку та Управління Організації Об'єднаних Націй з наркотиків і злочинності), а також із Камденською міжвідомчою мережею з питань повернення активів (CARIN), що має 54 зареєстрованих держав-членів в іноземних юрисдикціях**,** у тому числі 28 держав-членів ЄС та дев'ять міжнародних організацій.

АРМА здійснює обмін інформацією щодо виявлення та розшуку активів більше ніж із 40 іноземними державами. АРМА направила запитів в іноземні юрисдикції: 2017 рік – 3; 2018 рік – 81; 2019 рік – 62; 2020 рік – 252. АРМА отримала звернень від іноземних юрисдикцій: 2017 рік – 0; 2018 рік – 15; 2019 рік – 19; 2020 рік – 53[3].

Проте, звіти АРМА не містять детальної інформації про склад активів, виявлених за кордоном, а також про результати направлених АРМА запитів до інших держав.

Загалом, затягування правоохоронцями процедур досудового розслідування та/або очевидна недостатність наявних доказів скоєного злочину мають своїм наслідком втрату юридичних можливостей для арешту закордонних активів громадян України, які підозрюються в розкраданні бюджетних коштів у значних розмірах.

Подібна ситуація, яка набула системного характеру, призводить до втрати довіри до правоохоронних органів України з боку міжнародного співтовариства.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Результативність діяльності НАБУ, ОГП та МЮ щодо участі у міжнародній правовій допомозі у кримінальних провадженнях щодо корупційних злочинів, вчинених на території України, залишається низькою, попри велику кількість запитів, які направляються до інших країн.

2. Спостерігається поступова активізація діяльності АРМА щодо пошуку, арешту майна за межами України, отриманого вірогідно корупційним шляхом. Проте наразі немає підстав казати про значні здобутки цього органу у вказаній сфері.

---

[1] https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/zvit_0.pdf

[2] https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/zvit_ii_2020_.pdf

[3] https://arma.gov.ua/files/general/2021/04/15/20210415121225-12.pdf

3. ОГП необхідно запровадити:

1) збирання, облік та оприлюднення інформації щодо кількості та змісту одержаних і надісланих запитів про міжнародну правову допомогу саме у зв'язку із розслідуванням корупційних правопорушень, у т.ч. щодо екстрадиції, а також у зв'язку із пошуком, арештом та конфіскацією коштів й іншого майна за межами України / в Україні;

2) збирання, облік та оприлюднення інформації щодо сум коштів або вартості активів, повернутих до України або повернутих до іншої держави за результатами виконання запитів про міжнародну правову допомогу у зв'язку із розслідуванням кримінальних справ про корупційні злочини.

4. НАБУ та АРМА доцільно істотно посилити результативність своїх дій, пов'язаних із міжнародною правовою допомогою у розслідуванні корупційних злочинів та пошуку і арешту відповідних активів за межами України.

5. АРМА у звітних документах про свою діяльність слід окремо виділяти опис та кількісний аналіз активів, які знаходяться за межами України.