

Розділ III. ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Стаття 18. Антикорупційна політика

1. Засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) визначаються Верховною Радою України.

2. Верховна Рада України щороку не пізніше 1 червня проводить парламентські слухання з питань ситуації щодо корупції, затверджує та оприлюднює щорічну національну доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики.

3. Антикорупційна стратегія розробляється Національним агентством на основі аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії.

4. Антикорупційна стратегія реалізується шляхом виконання державної програми, яка розробляється Національним агентством та затверджується Кабінетом Міністрів України.

Керівники державних органів несуть персональну відповідальність за забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії.

5. Державна програма з виконання Антикорупційної стратегії підлягає щорічному перегляду з урахуванням результатів реалізації визначених заходів, висновків та рекомендацій парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції.

1. Стаття 18 визначає основні *інструменти здійснення державної антикорупційної політики*. До них відносяться:

- Антикорупційна стратегія;
- Державна програма з виконання Антикорупційної стратегії;
- щорічні національні доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики;
- парламентські слухання з питань ситуації щодо корупції.

Важливим елементом антикорупційної політики є також антикорупційні програми, порядок підготовки і виконання яких визначені у ст. 19 Закону.

2. *Антикорупційну стратегію* повинне розробляти НАЗК (ч. 3 ст. 18), а затверджувати – ВР (ч. 1 ст. 18).

До ухвалення Закону головну роль в антикорупційній сфері відігравав Президент України: саме він затверджував своїми указами всі попередні відповідні стратегічні документи – «Національну програму боротьби з корупцією» від 10 квітня 1997 р., «Концепцію боротьби з корупцією на 1998 – 2005 роки» від 24 квітня 1998 р., «Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» від 11 вересня 2006 р., «Національну антикорупційну стратегію на 2011 – 2015 роки» від 21 жовтня 2011 р.

Однак одночасно з ухваленням коментованого Закону ВР ухвалила Закон від 14 жовтня 2014 р. №1699-VII, яким затвердила «Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційну стратегію) на 2014 – 2017 роки».

3. У ч. 1 ст. 18 не визначено *рівень нормативного акту* ВР, яким повинна затверджуватися Антикорупційна стратегія. За своїм змістом Антикорупційна стратегія не є нормативно-правовим актом, оскільки не містить правових норм і повністю складається з констатації тих чи інших фактів (обставин), пояснень і приписів про необхідність проведення певних заходів.

Закони ж повинні бути нормативно-правовим актом, що безпосередньо впливає з ч. 2 ст. 8, частин 2 і 3 ст. 57 та ч. 1 ст. 58 Конституції України. Своєю чергою,

термін «закон» КС визначив як «юридично цілісний і структурно завершений нормативно-правовий акт, який приймається Верховною Радою України відповідно до її конституційних повноважень» (Рішення КС у справі щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України від 7 липня 1998 р.). Крім того, у ч. 1 ст. 85 Конституції України про повноваження ВР щодо «прийняття законів» і щодо «затвердження загальнодержавних програм» йдеться в окремих пунктах 3 і 6. Це свідчить про те, що програми не є законами. Тому, якщо ВР і повинна затверджувати відповідну загальнодержавну програму, то своєю постановою, а не законом.

4. *Повноваження щодо підготовки* проекту Антикорупційної стратегії належить НАЗК, яке повинно розробити і забезпечити схвалення проекту Антикорупційної стратегії КМ для подальшого його внесення на розгляд ВР. Інші суб'єкти законодавчої ініціативи (Президент, народні депутати чи НБ) не мають повноважень щодо підготовки і внесення на розгляд парламенту проекту Антикорупційної стратегії.

Водночас ст. 89 Закону «Про Регламент Верховної Ради України» не містить положень про виключність цих повноважень КМ щодо внесення проекту Антикорупційної стратегії.

5. Змістовних вимог до Антикорупційної стратегії закон висуває дві. Вона повинна готуватися на основі: 1) аналізу ситуації щодо корупції і 2) результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії.

Зазначені аналіз ситуації і результати не обов'язково повинні виглядати як ті чи інші акти НАЗК. Швидше йдеться про сукупність рішень НАЗК, інших державних органів, висновків і звітів громадських організацій, моніторингових документів відповідних міжнародних організацій тощо.

Що ж до форми, то під час *підготовки проекту Антикорупційної стратегії* НАЗК зобов'язане дотримуватися вимог, передбачених Законом «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р. №1621-IV та постановою КМ «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» від 31 січня 2007 р. №106. До відповідних вимог відносяться: наявність основних розділів програмного документа, дотримання стадій погодження та процедури його прийняття. Відповідно до п. 24 зазначеного Порядку основні розділи програми повинні включати: мету програми; шляхи і способи розв'язання проблеми; завдання і заходи; очікувані результати, ефективність програми; обсяги і джерела фінансування.

Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки складаються з таких шести розділів:

1. Загальні положення.
2. Формування та реалізація державної антикорупційної політики.
3. Запобігання корупції. Цей розділ включає сім підрозділів: запобігання корупції у представницьких органах влади; створення доброчесної публічної служби; запобігання корупції у діяльності органів виконавчої влади; запобігання корупції у сфері державних закупівель; запобігання корупції у судовій системі та органах кримінальної юстиції; запобігання корупції у приватному секторі; доступ до інформації.
4. Покарання за корупцію.

5. Формування негативного ставлення до корупції.

6. Оцінка результатів та механізмів реалізації антикорупційної стратегії.

Актуальність тих чи інших питань з часом може змінюватися. Тому структура і загалом форма наступної Антикорупційної стратегії також можуть змінюватися відповідно до її змісту.

6. Закон не визначає *строку дії Антикорупційної стратегії*. Попередні стратегії ухвалювалися, як правило, на період 4 роки.

7. *Державну програму з виконання Антикорупційної стратегії* (частини 4, 5 ст. 18) готує НАЗК, затверджує КМ, і вона підлягає щорічному перегляду.

Державна програма покликана конкретизувати положення Антикорупційної стратегії шляхом визначення переліку конкретних заходів і відповідальних за їх виконання органів влади та посадових осіб, а також строків виконання вказаних заходів та джерел й обсягів їх фінансування.

Інші центральні органи виконавчої влади, у т.ч. міністерства, не уповноважені Законом готувати проект Державної програми з виконання Антикорупційної стратегії.

8. Під час *підготовки Державної програми* НАЗК керується відповідними положеннями Закону «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р. та постановою КМ «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» від 31 січня 2007 р. №106.

Порядок підготовки і затвердження державних програм також визначено Регламентом Кабінету Міністрів України, затв. постановою КМ від 9 листопада 2011 р. №1156.

9. У ч. 5 ст. 18 визначено, що Державна програма «*підлягає щорічному перегляду*». Це не означає, що до Державної програми слід кожного року в обов'язковому порядку вносити зміни на підставі постанов КМ – зазначений щорічний перегляд полягає у здійсненні НАЗК не рідше одного разу на рік оцінки виконання заходів, передбачених програмою, їхньої актуальності тощо, і зміни до програми можуть бути внесені лише у разі справжньої необхідності робити це.

10. *Забезпечення виконання положень Державної програми* покладено на керівників державних органів, які несуть за це «персональну відповідальність», тобто особистий обов'язок контролювати виконання певних заходів, передбачених у програмі.

Отже, у ч. 4 ст. 18 не йдеться про можливість притягнення керівників державних органів до того чи іншого виду юридичної відповідальності за невиконання положень Державної програми. Однак факти невиконання заходів Державної програми можуть стати підставою для політичної відповідальності (власна відставка, звільнення) для міністрів як керівників міністерств або ж дисциплінарної відповідальності, передбаченої Законом «Про державну службу» – для державних службовців, які є керівниками центральних органів виконавчої влади та інших державних органів.

11. Відповідальними за виконання Державної програми визначені лише «керівники державних органів» (про поняття «*державний орган*» див. ст. 1 і коментар до неї).

Тому керівники органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій не вважаються, згідно із Законом, відповідальними за виконання Державної програми посадовими особами (хоча Державна програма може містити заходи, виконання яких покладається на зазначені органи, підприємства, установи і організації). У такому випадку відповідальність лягає на відповідних міністрів та керівників інших центральних органів виконавчої влади, в підпорядкуванні яких перебувають державні підприємства, установи і організації.

12. Порядок підготовки і опублікування *Національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики*, а також її зміст визначено у ст. 20 Закону (див. коментар до цієї статті).

13. Парламентські слухання з питань ситуації щодо корупції проводяться кожного року не пізніше 1 червня. Важливість парламентських слухань полягає в тому, що їх висновки і рекомендації повинен брати до уваги КМ в процесі періодичного перегляду Державної програми з виконання Антикорупційної стратегії (ч. 5 ст. 18).

Так, постановою ВР від 5 жовтня 2016 р. №1654-VIII схвалено Рекомендації парламентських слухань на тему: «Стан реалізації засад антикорупційної політики в Україні», якими, зокрема, рекомендовано забезпечити:

Верховній Раді України:

- впровадження нової моделі виборчої системи для парламентських виборів;
- розроблення законопроекту щодо створення Вищого антикорупційного суду;
- розгляд та прийняття проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань очищення влади (реєстр. №2695);
- розроблення законопроекту про внесення змін до Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» щодо врегулювання окремих правових питань організації та діяльності НАБ: особливості набору та реалізації повноважень працівників, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність; врегулювання питань представницьких функцій НАБ під час реалізації повноважень у частині визнання правочинів недійсними тощо;

Кабінету Міністрів України:

- реалізацію заходів фінальної декларації Антикорупційного саміту, що відбувся у Лондоні 12 травня 2016 року;
- повноту внесення відомостей про осіб, притягнутих до відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, до відповідного Єдиного державного реєстру.

Закон «Про Регламент Верховної Ради України», на відміну від коментованого Закону, не передбачає особливого порядку і строків проведення парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції. Тому їх проведення відбувається в загальному порядку, передбаченому главою 39 Закону «Про Регламент Верховної Ради України».

Стаття 19. Антикорупційні програми

1. Антикорупційні програми приймаються в:

Адміністрації Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Генеральній прокуратурі України, Службі безпеки України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, державних цільових фондах – шляхом затвердження їх керівниками;

Апараті Ради національної безпеки і оборони України – шляхом затвердження Секретарем Ради національної безпеки і оборони України;

Національному банку України – шляхом затвердження Правлінням банку;

Рахунковій палаті, Центральній виборчій комісії, Вищій раді правосуддя, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласних радах, Київській та Севастопольській міських радах, Раді міністрів Автономної Республіки Крим – шляхом затвердження їх рішеннями.

Антикорупційні програми підлягають погодженню Національним агентством.

2. Антикорупційні програми повинні передбачати:

визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, заходи з їх реалізації, а також з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми;

оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують та умови, що їм сприяють;

заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси;

навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування;

процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм;

інші спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням заходи.

1. Стаття 19 Закону визначає порядок підготовки і виконання *антикорупційних програм органів влади*. Порядок підготовки і вимоги до структури *антикорупційних програм юридичних осіб* встановлюються статтями 62, 63 Закону.

У розвиток цієї статті НАЗК затвердило Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади (Рішення від 19 січня 2017 р. №31).

2. Загалом антикорупційні програми повинні бути прийняті в:

1) *державних органах*, передбачених в ч. 1 ст. 19 (про поняття «*державний орган*» див. ст. 1 і коментар до неї);

2) *державних цільових фондах* (зокрема, Фонді соціального страхування, Фонді соціального захисту інвалідів тощо);

3) *органах місцевого самоврядування*, передбачених в абз. 5 ч. 1 ст. 19 (Київській та Севастопольській міських радах, обласних радах).

4) *державних, комунальних підприємствах, господарських товариствах та інших юридичних особах*, передбачених в ч. 2 ст. 62 Закону.

Органи місцевого самоврядування (сільські, селищні і міські ради, крім Київської та Севастопольської міських рад, та їх виконавчі комітети) можуть приймати власні антикорупційні програми в порядку, передбаченому статтями 62, 63 Закону.

3. *Антикорупційні заходи щодо підприємств, установ, організацій*, які не підпадають під ознаки, передбачені ч. 2 ст. 62 Закону, можуть визначатися як складова

частина антикорупційних програм зазначених державних органів і органів місцевого самоврядування, в підпорядкуванні яких перебувають ці установи і організації.

На підтвердження цієї позиції у абз. 3 ч. 2 ст. 19 вказано, що одним із пунктів антикорупційної програми є оцінка «корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації».

4. Неприйняття антикорупційної програми або несвоєчасне її прийняття (у випадку закінчення строку дії попередньої програми) може стати лише підставою для політичної відповідальності (відставка, звільнення) для міністрів, керівників органів місцевого самоврядування та інших осіб, які обіймають політичні посади, або ж дисциплінарної відповідальності, передбаченої Законом «Про державну службу» чи законодавством про працю.

5. У абз. шостому ч. 1 ст. 19 зазначено, що антикорупційні програми підлягають *погодженню НАЗК*. Однак законодавство, в тому числі Розділ IV Методичних рекомендацій НАЗК щодо підготовки антикорупційних програм органів влади не передбачає порядку, строків здійснення відповідного погодження і відповідальності за відмову погодження програми в НАЗК.

6. Антикорупційні програми органів влади оформлюються у вигляді нормативно-правових актів, які підлягають державній реєстрації в МЮ, оскільки містять положення, що зачіпають права, свободи та інтереси громадян. Реєстрація здійснюється на підставі Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затв. постановою КМ від 28 грудня 1992 р. №731.

Погодження в НАЗК антикорупційної програми слід здійснити до моменту її державної реєстрації в МЮ.

Строк дії антикорупційної програми відповідного органу влади доцільно пов'язувати зі строком дії Державної антикорупційної програми.

7. *Основними структурними елементами* антикорупційних програм визначені:

1) засади запобігання корупції у відповідній сфері, де функціонує орган влади¹. Ця частина програми повинна включати заходи, передбачені Антикорупційною стратегією та Державною програмою на її виконання, відповідальність за здійснення яких несе орган влади;

2) способи виявлення і подолання корупційних ризиків в діяльності органу влади. Методологія оцінювання корупційних ризиків в діяльності органів влади, затв. рішенням НАЗК від 2 грудня 2016 р. №126, передбачає проведення оцінки ймовірності виникнення ризиків, наслідків корупційних правопорушень і пріоритетності ризиків;

3) просвітницькі заходи в антикорупційній сфері;

4) механізм моніторингу та перегляд виконання програми.

¹ Під «органом влади» у Методології оцінювання корупційних ризиків в діяльності органів влади, затв. рішенням НАЗК від 2 грудня 2016 р. №126, розуміються органи, в яких згідно з ч. 1 ст. 19 Закону «Про запобігання корупції» приймаються антикорупційні програми.

Стаття 20. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики

1. Національне агентство готує проєкт щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, який не пізніше 1 квітня подається до Кабінету Міністрів України.

2. У національній доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики мають відображатися такі відомості:

1) статистичні дані про результати діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції з обов'язковим зазначенням таких даних:

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

б) кількість оперативного-розшукових справ, заведених спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, та їх результативність;

в) 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;

г) 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;

г) 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;

д) відомості окремо за категоріями осіб, зазначених у частині першій статті 3 цього Закону, і за видами відповідальності за корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією;

е) 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;

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

ж) 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;

з) відомості про кошти та інше майно, одержані внаслідок корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією, повернуті в Україну із-за кордону, та розпорядження ними;

и) відомості про конфіскацію предметів та доходів від кримінальних корупційних правопорушень;

і) кількість пропозицій щодо скасування відповідними органами або посадовими особами нормативно-правових актів, рішень, виданих (прийнятих) внаслідок вчинення корупційного правопорушення, та результати їх розгляду;

ї) відомості про визнані незаконними в судовому порядку за заявою заінтересованих фізичної особи, об'єднання громадян, юридичної особи, державного органу, органу місцевого самоврядування нормативно-правових актів, рішень, виданих (прийнятих) внаслідок вчинення корупційного правопорушення;

й) кількість направлених подань про усунення причин і умов, що сприяли вчиненню корупційного правопорушення та правопорушення, пов'язаного з корупцією, або невиконанню вимог антикорупційного законодавства;

к) співпрацю з відповідними органами інших держав, міжнародними організаціями і зарубіжними недержавними організаціями та укладені з ними угоди про співробітництво;

л) співпрацю з недержавними організаціями і засобами масової інформації;

м) штат спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, кваліфікацію та досвід їх працівників, підвищення їх кваліфікації;

н) 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;

о) обсяги фінансування спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції;

п) інші відомості, що стосуються результатів діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції та виконання їх повноважень;

2) узагальнені результати антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів;

3) інформація про результати виконання органами державної влади заходів щодо запобігання та протидії корупції, у тому числі в рамках міжнародного співробітництва;

4) узагальнений аналіз ситуації щодо корупції із зазначенням:

а) виявлених державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування корупціогенних факторів у їх діяльності та реалізації ними заходів щодо усунення зазначених факторів;

б) результатів соціологічних і аналітичних досліджень з вивчення ситуації щодо корупції, проведених державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, міжнародними організаціями, громадськими об'єднаннями;

в) стану виконання міжнародно-правових зобов'язань у сфері запобігання і протидії корупції;

г) впливу здійснюваних заходів на рівень корупції на основі статистичних даних та результатів соціологічних досліджень;

5) звіт про стан виконання Антикорупційної стратегії;

6) висновки та рекомендації.

3. Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування до 15 лютого подають до Національного агентства інформацію, необхідну для підготовки національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики.

4. Кабінет Міністрів України щороку не пізніше 15 квітня розглядає та схвалює проєкт національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, який протягом десяти робочих днів з дня схвалення направляється до Верховної Ради України.

5. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики підлягає оприлюдненню на офіційному веб-сайті Верховної Ради України.

1. Стаття 20 Закону визначає структуру і зміст, процедуру і строки підготовки та затвердження *Національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики*.

2. Процедура підготовки і затвердження *Національної доповіді* є такою:

- до 15 лютого кожного року – органи влади подають до НАЗК інформацію, необхідну для підготовки доповіді;

- до 1 квітня – НАЗК завершує підготовку і подає доповідь на затвердження КМ;

- до 15 квітня – КМ затверджує Національну доповідь;

- до 25 квітня – КМ направляє Національну доповідь до ВР для оприлюднення на веб-сайті парламенту.

Однак у 2017 році (перший рік підготовки Національної доповіді) цей графік був порушений. Так, НАЗК затвердило доповідь не 1 квітня, а 4 квітня. Представлення Національної доповіді на засіданні КМ відбулося не 15 квітня, а лише 26 квітня. Уряд так і не затвердив доповідь. Не відбулося також оприлюднення Національної доповіді на веб-сайті ВР, як це передбачено Законом.

3. У ч. 4 ст. 20 зазначено, що *Кабінет Міністрів України розглядає та схвалює* проєкт Національної доповіді. Ці положення слід розуміти як обов'язок Уряду розглянути проєкт доповіді, що ж до її схвалення, то КМ має дискреційне повноваження – схвалювати чи не схвалювати. Порядок дій КМ і НАЗК, у разі відмови КМ схвалити поданий НАЗК проєкт Національної доповіді, очевидно, має бути визначений КМ.

4. У ч. 2 ст. 20 визначена структура Національної доповіді, яка має складатися з таких шести розділів:

1. Статистичні дані про результати діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

2. Результати антикорупційної експертизи нормативно-правових актів.

3. Результати виконання органами влади заходів щодо запобігання та протидії корупції.

4. Аналіз ситуації щодо корупції.

5. Стан виконання Антикорупційної стратегії.

6. Висновки та рекомендації.

5. Про поняття «*спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції*», «*кримінальні корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією*», див. ст. 1 Закону і коментар до неї.

6. Згідно зі ст. 5 Закону «Про оперативно-розшукову діяльність» оперативні підрозділи функціонують у складі не всіх спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, а лише Національної поліції і НАБ. З усього масиву оперативної інформації про *кількість оперативно-розшукових справ*, отриманої підрозділами Національної поліції, у Національній доповіді слід відобразити лише ту її частину, яка стосується протидії корупції.

Доцільно також відобразити у Національній доповіді результати роботи спеціального підрозділу по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю СБ, а також ДБР (з моменту його створення), хоча вони і не віднесені Законом до переліку спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Результативними можуть бути визнані оперативно-розшукові справи, які закриваються на підставі пунктів 1, 2 ст. 9-2 Закону «Про оперативно-розшукову діяльність», тобто виявлення особи, яка переховувалася, а також ухвалення вироку суду.

7. *Особами, щодо яких складено обвинувальні акти*, є обвинувачені. Кількість осіб, підозрюваних у вчиненні корупційних злочинів, може бути подана як додаткові відомості.

8. Інформацію про категорії осіб, притягнутих до відповідальності, кількість осіб, звільнених з посади, розмір збитків і шкоди, про кошти та інше майно, одержані внаслідок корупційних правопорушень, конфісковані предмети та доходи від корупційних правопорушень (підп. «д», «е», «є», «ж», «з», «и» п. 1 ч. 1 ст. 20) слід подавати на підставі відомостей з вироків судів, які набрали законної сили.

Відомості про кошти та інше майно, одержане внаслідок корупційних правопорушень, конфісковані предмети та доходи від корупційних правопорушень, можуть бути отримані від НАВРУА.

9. Скасування нормативно-правових актів і рішень в судовому порядку означає порядок, визначений КАСУ.

10. Подання про усунення причин і умов, що сприяли вчиненню корупційного правопорушення, уповноважені готувати і направляти спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, а НАЗК готує *притиси* (ч. 3 ст. 65 Закону). Тому у відповідній частині Національної доповіді слід відображати кількість направлених подань і приписів НАЗК, а також результати їх розгляду органами влади. Детальніше про ці подання і приписи див. коментар до ст. 65 Закону.

11. У Розділі 2 Національної доповіді слід відображати результати *антикорупційної експертизи* нормативних актів, яка проводиться органами влади в порядку, визначеному ст. 55 Закону, в Розділі 3 – конкретні результати запланованих, згідно з антикорупційними програмами, та інших вжитих заходів щодо запобігання та протидії корупції, а в Розділі 4 – дані про виявлені корупціогенні фактори в діяльності органів влади. Виявлення цих факторів проводиться в порядку, передбаченому Методологією оцінювання корупційних ризиків в діяльності органів влади, затв. рішенням НАЗК від 2 грудня 2016 р. №126.

Стаття 21. Участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції

1. Громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право:

1) повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, Національному агентству, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості;

2) запитувати та одержувати від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», інформацію про діяльність щодо запобігання корупції;

3) проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій;

4) брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання корупції;

5) вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції;

6) проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання корупції;

7) проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції;

8) здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству;

9) здійснювати інші не заборонені законом заходи щодо запобігання корупції.

2. Громадському об'єднанню, фізичній, юридичній особі не може бути відмовлено в наданні доступу до інформації стосовно компетенції суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання корупції, а також стосовно основних напрямів їх діяльності. Така інформація надається в порядку, встановленому законом.

3. Законопроекти та проєкти інших нормативно-правових актів, що передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, а також делегування повноважень державних

органів, органів влади Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування, з метою їх громадського обговорення розміщуються на офіційних веб-сайтах відповідних органів невідкладно, але не пізніше ніж за 20 робочих днів до дня їх розгляду з метою прийняття.

4. Державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування узагальнюють результати громадського обговорення законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів, передбачених частиною третьою цієї статті, та оприлюднюють їх на своїх офіційних веб-сайтах.

1. Стаття 21 визначає права представників *громадськості щодо участі в заходах із запобігання корупції*, у т.ч. щодо участі в обговоренні проектів нормативних актів.

2. Встановлений у ч. 2 ст. 19 Конституції України принцип здійснення своєї діяльності лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, поширюється виключно на органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб. З цього випливає, що громадяни, громадські об'єднання, інші інститути громадянського суспільства можуть діяти вільно, не допускаючи лише того, що прямо заборонено законом. Тому, визначений у ч. 1 ст. 21 *перелік прав не є вичерпним*.

Громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни мають й інші права, як прямо згадані в законах (зокрема, законах «Про громадські об'єднання», «Про політичні партії в Україні», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», «Про організації роботодавців», «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про асоціації органів місцевого самоврядування», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні»).

3. Загальні правила *членства в громадських об'єднаннях* визначені в ст. 5 Закону України «Про громадські об'єднання».

Повноваження *представників громадських об'єднань* визначаються на підставі статей 237–250 ЦК.

У ч. 1 ст. 21 йдеться про «*участь громадян*» в антикорупційній діяльності. Це положення слід розуміти, що стаття поширюється на діяльність громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства. Адаже в ч. 2 ст. 21 згадано про право доступу до інформації будь-якої «*фізичної особи*».

4. *Повідомлення осіб про корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення*, зазначені в п. 1 ч. 1 ст. 21, направлені спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, повинні розглядатися в порядку, передбаченому КАП або КПК, а відповідні повідомлення до інших органів, підприємств, установ чи організацій – в порядку, передбаченому Законом України «Про звернення громадян».

5. *Громадська антикорупційна експертиза* нормативних актів, передбачена п. 3 ч. 1 ст. 21, проводиться в порядку, визначеному частинами 7, 8 ст. 55 Закону. На відміну від антикорупційної експертизи, яка здійснюється органами влади згідно з положеннями Методології проведення антикорупційної експертизи, затв. наказом

МЮ від 23 червня 2010 р. №1380/5, громадська експертиза може здійснюватися за методологією, самостійно розробленою відповідною громадською інституцією.

Висновки громадської антикорупційної експертизи можуть оформлюватися у вигляді пропозицій щодо вдосконалення законодавчого регулювання, передбачених п. 5 ч. 1 ст. 21, ставати елементом громадського контролю, передбаченого п. 8 ч. 1 ст. 21, та складовою частиною громадського обговорення проектів нормативних актів, зазначеного в частинах 3, 4 смт. 21.

6. Закон прямо передбачає можливість *внесення пропозицій щодо вдосконалення законодавчого регулювання* тільки до «суб'єктів законодавчої ініціативи». Ст. 93 Конституції України визначає перелік суб'єктів законодавчої ініціативи, до яких віднесені Президент України, народні депутати України, КМ і НБ.

Проте ці положення пункту 5 ч. 1 ст. 21 Закону не обмежують осіб в можливості подання нормотворчих пропозицій до інших державних органів, органів місцевого самоврядування і їх посадових осіб, які уповноважені приймати підзаконні нормативно-правові акти.

7. Закон передбачає можливість здійснення будь-яких форм *громадського контролю*, крім тих, які суперечать законодавству (п. 8 ч. 1 ст. 21). До заборонених форм контролю можна віднести спроби осіб порушити державну таємницю, таємницю нарадчої кімнати судді, визначену процесуальними законами, розголосити відомості щодо досудового розслідування тощо.

Складовою громадського контролю є *доступ осіб до інформації щодо компетенції і основних напрямів діяльності «суб'єктів, які здійснюють заходи запобігання корупції»* (ч. 2 ст. 21). Хоча у законодавстві відсутній перелік чи ознаки зазначених суб'єктів запобігання корупції, до них логічно віднести будь-які органи, підприємства, установи, організації, формування, в яких ухвалені антикорупційні програми, передбачені статтями 19, 62, 63 Закону.

Вимоги ч. 2 ст. 21 є важливими для доступу до інформації про суб'єктів, які функціонують у сфері національної безпеки і оборони, а також суб'єктів, які не є органами державної влади чи органами місцевого самоврядування.

За порушення зазначених вимог передбачена відповідальність у ст. 212-3 КУпАП «Порушення права на інформацію та права на звернення», або ці діяння можуть бути оскаржені до адміністративного суду в порядку, передбаченому КАС.

8. Відповідно до частин 3 і 4 ст. 21 обов'язком відповідних державних органів, органів місцевого самоврядування є:

1) розміщення на своїх офіційних веб-сайтах невідкладно, з метою їх громадського обговорення, законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів:
- що передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання.

Частина 8 ст. 21 Закону «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 р. передбачає, що у випадку неоприлюднення проекту регуляторного акта для обговорення і подання пропозицій, він залишається без розгляду і не може бути погоджений уповноваженим органом (Державною регуляторною службою України);

- щодо делегування повноважень державних органів або органів місцевого самоврядування.

Проекти нормативних актів щодо *делегування повноважень* державних органів або органів місцевого самоврядування стосуються делегування повноважень як від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, так і їх передання до інших юридичних чи фізичних осіб.

Наприклад, повноваження щодо надання паспортних послуг, крім територіальних органів Державної міграційної служби, надано також державному підприємству «Документ». А багато органів місцевого самоврядування надають свої повноваження щодо контролю за дотриманням правил благоустрою створеним ними комунальним підприємствам тощо;

2) узагальнення результатів громадського обговорення цих проектів та їх оприлюднення на своїх офіційних веб-сайтах.

Постановою КМ від 3 листопада 2010 р. №996 затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, а також Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації. Однак у законодавстві відсутні правові наслідки порушення порядку громадського обговорення проектів нормативно-правових актів.

9. Регламентом Верховної Ради України визначено, що будь-який законопроект, проект іншого акта, внесений до ВР, за умови дотримання правил щодо його оформлення, реєструється в Апараті ВР в день його внесення. Усі зареєстровані законопроекти, проекти інших актів та супровідні документи вводяться Апаратом ВР до бази даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту ВР (ст. 92 Регламенту).

Регламентом КМ передбачено, що проект порядку денного засідання КМ, а також включені до нього проекти актів КМ, що мають важливе суспільне значення і стосуються прав та обов'язків громадян, розміщуються на офіційному веб-сайті КМ (Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади) не пізніше ніж за 24 години до початку засідання. Проекти актів, щодо яких залишилися нерегульовані розбіжності, розміщуються разом з інформацією про позицію заінтересованих органів, зауваження яких не враховано, із зазначенням мотивів (параграфи 17 і 34 Регламенту Кабінету Міністрів України, затв. постановою КМ від 18 липня 2007 р. №950).

Отже, ці положення Регламенту Кабінету Міністрів України потребують приведення у відповідність до положень коментованого Закону. Відповідних змін потребують і положення про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади тощо.

10. Порушення порядку громадського обговорення проектів нормативних актів, передбачених частинами 3 і 4 ст. 21, може стати підставою для політичної відповідальності (відставка, звільнення) міністрів, керівників органів місцевого самоврядування та інших осіб, які обіймають політичні посади, або ж дисциплінарної відповідальності, передбаченої Законом «Про державну службу» і «Про службу в органах місцевого самоврядування».