



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ



Центр політико-правових
реформ



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
UKRAINE



РЕЗЮМЕ ДО АЛЬТЕРНАТИВНОГО ЗВІТУ

з оцінки ефективності
впровадження державної
антикорупційної політики

Київ
ФОП Москаленко О. М.
2019

Авторський колектив:

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

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

Д. О. Калмиков – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, експерт Центру політико-правових реформ, науковий співробітник науково-дослідної лабораторії з проблем попередження, припинення та розслідування злочинів територіальними органами Національної поліції України Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка;

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

О. В. Лемєнов – експерт ГО «StateWatch»; головний експерт групи з антикорупційної реформи коаліції «Реанімаційний пакет реформ»;

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

А. Я. Марчук – експерт Центру політико-правових реформ;

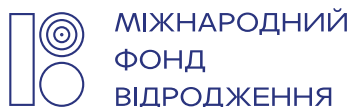
Р. В. Сіверс – незалежний експерт;

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

Резюме до Альтернативного звіту 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. : Москаленко О.М., 2019. – 44 с.

У Резюме викладені основні висновки і рекомендації, сформульовані за результатами громадської оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики, яка є продовженням попереднього звіту за період з 2013 по 2016 роки (*Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики* / [М. І. Хавронюк, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук та ін.] ; за заг. ред. М. І. Хавронюка. – К., 2017. – 317 с.). Наразі оцінка охоплює 2017 і 2018 роки.

Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики (базовий аналітичний документ) підготовлено на основі спеціально розробленої методології комплексної внутрішньої оцінки прогресу країни в антикорупції, яка вперше була застосована при підготовці аналогічного Звіту у 2015 році й охоплює такі чотири напрями: 1) антикорупційна політика; 2) запобігання корупції; 3) криміналізація корупції та правоохоронна діяльність; 4) міжнародне співробітництво.



Видання підготовлено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» у межах проекту «Підготовка альтернативного звіту з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики за 2017 рік».

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

КОРОТКИЙ ЗМІСТ

Список основних скорочень	5
Розділ 1. АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА	7
1.1. Політична воля щодо боротьби з корупцією (<i>Д. Калмиков, І. Коліушко</i>)	7
1.2. Антикорупційна стратегія та програма/план дій (<i>І. Коліушко, А. Марчук</i>)	11
1.3. Дослідження щодо стану справ з корупцією (<i>О. Калітенко</i>)	12
1.4. Участь громадянського суспільства та бізнесу у виробленні та моніторингу реалізації антикорупційної політики (<i>О. Калітенко</i>)	13
1.5. Формування атмосфери неприйняття корупції (<i>О. Калітенко</i>)	14
1.6. Спеціально уповноважені інституції з питань антикорупційної політики (<i>А. Марчук, В. Тимощук</i>)	14
Розділ 2. ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ	17
2.1. Спеціалізований орган із запобігання корупції (<i>Р. Сіверс</i>)	17
2.2. Добросесність публічної служби	20
2.2.1. Відповідність міжнародним стандартам законодавства про державну службу (<i>Д. Калмиков, В. Тимощук</i>)	20
2.2.2. Конфлікт інтересів, етичні стандарти, декларування доходів та видатків публічних службовців (<i>Р. Сіверс</i>)	22
2.3. Впровадження стандартів належного врядування	24
2.3.1. Антикорупційна експертиза проектів актів (<i>Д. Калмиков</i>)	24
2.3.2. Антикорупційні програми (<i>Д. Калмиков</i>)	26
2.3.3. Законодавство про адміністративні процедури (<i>В. Тимощук</i>)	28
2.3.4. Фінансовий контроль та аудит (<i>Д. Калмиков</i>)	29
2.3.5. Державні закупівлі (<i>О. Лемєнов</i>)	31
2.3.6. Доступ до інформації (<i>О. Лемєнов</i>)	32
2.3.7. Запобігання корупції у приватному секторі (<i>О. Лемєнов</i>)	32
Розділ 3. КРИМІНАЛІЗАЦІЯ КОРУПЦІЇ І ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ	33
3.1. Криміналізація корупції відповідно до міжнародно-правових стандартів (<i>М. Хавронюк</i>)	33
3.2. Застосування кримінального закону, наявність ефективних процедур розслідування та розгляду кримінальних справ про корупційні злочини (<i>М. Хавронюк</i>)	36

3.3. Спеціально уповноважені інституції із виявлення та розслідування справ про корупційні злочини (<i>М. Хавронюк</i>).....	36
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 в порівнянні з аналогічним періодом за минулі два роки (<i>А. Марчук</i>).....	38
Розділ 4. МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО (<i>Б. Малишев</i>).....	42
4.1. Участь України в міжнародно-правових інструментах з питань боротьби з корупцією	42
4.2. Міжнародна співпраця та взаємна правова допомога	43

СПИСОК ОСНОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

КУпАП	– Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року
КК	– Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року
КПК	– Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року
АРК	– Автономна Республіка Крим
ВР	– Верховна Рада України
ГП	– Генеральна прокуратура України
ДАС	– Державна аудиторська служба України
ДБР	– Державне бюро розслідувань
КМ	– Кабінет Міністрів України
МЕРТ	– Міністерство економічного розвитку і торгівлі України
МЮ	– Міністерство юстиції України
НАВРУА (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
НАБ	– Національне антикорупційне бюро України
ОДВ та ОМС	– органи державної влади та органи місцевого самоврядування
ОЕСР	– Організація економічної співпраці та розвитку
ООН	– Організація Об'єднаних Націй
САП	– Спеціалізована антикорупційна прокуратура
ЦОВВ	– центральний орган виконавчої влади
нмдг	– неоподатковуваний мінімум доходів громадян

РЕЗЮМЕ

Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики є результатом оцінки, яка проводилася Центром політико-правових реформ із залученням експертів коаліції громадських організацій «Реанімаційний пакет реформ» та незалежних експертів.

Оцінка охоплює переважно 2017–2018 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 про ефективність указаних заходів та запропонувати власні рекомендації.

Висновки і рекомендації у Звіті подані після кожного підрозділу.

Оцінка проводилася на основі спеціально розробленої методології силами незалежних громадських експертів, які тривалий час спеціалізуються на питаннях запобігання корупції: О. В. Калітенка, Д. О. Калмикова, І. Б. Коліушка, О. В. Лемєнова, Б. В. Малишева, А. Я. Марчука, Р. В. Сіверса, В. П. Тимошука, М. І. Хавронюка. Двоє з експертів, у т. ч. керівник групи – М. І. Хавронюк, брали участь і в підготовці першого аналогічного звіту в 2015 році.

Текст Звіту обговорювався:

- під час експертного обговорення «Державна антикорупційна політика: чи вона існує?» (6 лютого 2019 року, м. Київ, готель «Хрещатик»);

- у соціальній мережі Фейсбук: <https://cutt.ly/C0wXG>;

- на веб-сторінці Центру політико-правових реформ у розділі «Протидія корупції»: <https://cutt.ly/O0w3T>;

- на веб-сторінці Transparency International Україна: <https://cutt.ly/Z0ey5>.

Результати обговорення враховані при доопрацюванні Звіту в лютому-березні 2019 року.

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

Розділ 1.

АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА

1.1. ПОЛІТИЧНА ВОЛЯ ЩОДО БОРотьБИ З КОРУПЦІЄЮ

(Д. Калмиков, І. Коліушко)

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

1. Чинна Програма діяльності Уряду від 14 квітня 2016 року – досить якісний програмний документ, який у цілому правильно визначає значну частину тих заходів (напрямків), які мали б бути реалізовані в найкоротшій перспективі. Проте задекларовані в ній пріоритети неповною мірою узгоджуються із тими обов'язками, які поклалися на Уряд Антикорупційною стратегією на 2014–2017 роки та Державною програмою з її реалізації.

2. Водночас План пріоритетних дій Уряду на 2016 рік від 27 травня 2016 року не враховує більшості положень Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки та Державної програми з її реалізації, не узгоджується з антикорупційними положеннями Програми діяльності Уряду, неправильно визначає місце опису антикорупційних заходів у загальній структурі Плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік і не містить жодної власної ініціативи Уряду.

3. Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду на період до 2020 року в контексті протидії корупції неповною мірою враховує існуючу ситуацію в антикорупційній сфері, практично не кореспондує з Антикорупційною стратегією на 2014–2017 роки та Державною програмою з її реалізації і лише частково узгоджується з антикорупційними положеннями Програми діяльності Уряду, затвердженої ним же у 2016 році. Передбачені ним пріоритети та напрямки активності є занадто абстрактними для того, щоб можна було говорити про контроль за станом їх реалізації. Тим більше, що цей документ не визначає ані конкретних суб'єктів, відповідальних за реалізацію антикорупційних ініціатив/пріоритетів, ані кінцевих термінів їх реалізації.

4. Плани пріоритетних дій Уряду на 2017–2018 роки хоч у цілому й узгоджуються із Середньостроковим планом пріоритетних дій Уряду на період до 2020 року, але не базуються на Антикорупційній стратегії на 2014–2017 роки та Державній програмі з її реалізації, лише частково узгоджуються з антикорупційними положеннями Програми діяльності цього ж Уряду, не враховують значної частини викликів у цій сфері, а отже, і не є програмними документами, здатними суттєво підвищити ефективність функціонування всієї системи запобігання корупції.

5. У найкоротші терміни (у I кварталі 2019 року) необхідно створити міжвідомчу (НАЗК – Уряд – Парламент) робочу групу з розробки нової Антикорупційної стратегії

на 2019–2023 роки, включивши до її складу: фахівців (включно з головою) НАЗК; представників Уряду та кожного з міністерств; представників антикорупційних інституцій України; представників Комітету ВР з питань запобігання та боротьби з корупцією; міжнародних та вітчизняних експертів з питань формування та реалізації антикорупційної політики держави; представників громадськості.

6. Протягом першого півріччя 2019 року слід розробити концептуально інший (порівняно з тим, що наразі перебуває в Парламенті) проект Антикорупційної стратегії на 2019–2023 роки. Цей документ повинен бути результатом всебічного аналізу поточної ситуації з корупцією, ґрунтуватися на фундаментальному аналізі попередніх зусиль у цій сфері, узгоджуватися із загальноєвропейськими тенденціями у сфері подолання корупції та враховувати позитивний антикорупційний досвід зарубіжних країн. Під час підготовки цього документа доцільно використовувати вже вироблені зауваження та пропозиції вітчизняних і міжнародних експертів.

Одразу після завершення підготовки проекту Антикорупційної стратегії на 2019–2023 роки його слід оприлюднити на всіх можливих ресурсах (передусім на сайті НАЗК), забезпечити максимально широке громадське обговорення та проведення міжнародної експертизи.

Ще до парламентських виборів 2019 року слід погодити цей проект з Урядом, внести його в Парламент як документ, що затверджується постановою ВР (а не спеціальним законом), та затвердити його.

7. У майбутньому під час розробки антикорупційних положень Програми діяльності наступного Уряду представникам КМ слід виходити як з положень чинних на той час Антикорупційної стратегії та Державної програми з її реалізації, так і коректно виписаних обов'язків влади, викладених у Коаліційній угоді.

Під час підготовки середньострокових та щорічних планів дій Уряду слід пам'ятати, що вони мають бути спрямовані на реалізацію пріоритетів (у т. ч. антикорупційних), визначених у Програмі діяльності Уряду.

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

1. Під час формулювання/оновлення антикорупційних пріоритетів (у т. ч. до парламентських виборів 2019 року) представникам партій слід виходити з поточної ситуації з корупцією в країні, міжнародних зобов'язань України в антикорупційній сфері та наданих їй рекомендацій міжнародними інституціями, а також змісту чинних Антикорупційної стратегії та Державної програми з її реалізації.

2. Під час визначення антикорупційних пріоритетів у наступній коаліційній угоді представникам політичних сил бажано керуватися не інтуїцією, а вимогами чинних Антикорупційної стратегії та Державної програми з її реалізації. Якщо ж таких документів на момент укладення коаліційної угоди не буде, то слід використовувати результати останніх досліджень, які висвітлюють основні проблеми, що заважають подальшій реалізації антикорупційної реформи (у т. ч. звіти міжнародних інституцій), брати до уваги міжнародні зобов'язання України в антикорупційній

сфері та враховувати рекомендації, надані Україні авторитетними міжнародними інституціями.

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

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

1. Станом на 20 лютого 2019 року жодної з проблем, про які йдеться в Антикорупційній стратегії на 2014–2017 роки, остаточно не вирішено, жодної з цілей – не досягнуто. Загальний рівень реалізації Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки становить 80% (160 із 207 запланованих заходів), хоча цей документ мав бути реалізований на 100% більше ніж рік тому.

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

3. Програма діяльності Уряду від 14 квітня 2016 року передбачала необхідність вжиття 15 антикорупційних заходів, з яких станом на 20 лютого 2019 року реалізовано лише 9 (60%).

У Плані пріоритетних дій Уряду на 2016 рік від 27 травня 2016 року визначено три антикорупційні завдання (створення та забезпечення повноцінного функціонування НАЗК, НАВРУА та ДБР). Жодне з них в повному обсязі в зазначеному році не виконано.

План пріоритетних дій Уряду на 2017 рік передбачав вирішення Урядом п'яти завдань. Лише три з них вдалося хоча б частково вирішити. Жодних антикорупційних заходів, спрямованих на вирішення двох інших завдань, у 2017 році не вжито. Станом на 20 лютого 2019 року залишаються нереалізованими ще 12 антикорупційних заходів.

У Плані пріоритетних дій Уряду на 2018 рік Уряд поставив за мету виконати п'ять завдань. Станом на 20 лютого 2019 року лише за одним з них вдалося реалізувати всі заплановані заходи. За трьома напрямками Уряду вдалося реалізувати лише деякі із запланованих антикорупційних заходів, а ще за одним не вжито жодного антикорупційного заходу.

4. У другій половині 2014 року – у першій половині 2016 року Парламент проявив себе як досить продуктивний орган у сфері формування антикорупційної політики держави, адже ухвалив усі базові антикорупційні закони та більшість з тих антикорупційних законів, які потрапили до нього на розгляд.

Починаючи з другої половини 2016 року і до теперішнього часу Парламент не

тільки перестав бути локомотивом у формуванні якісної антикорупційної політики, а й усе більше вдавався до спроб «вихолостити» вже ухвалене антикорупційне законодавство.

Антикорупційна політика Парламенту не ґрунтувалася на оцінці попередньої антикорупційної політики та комплексному аналізі поточної ситуації у відповідній сфері, а тому в окремих випадках її ефективність була невисокою.

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

6. У 2016–2018 роках Президент України відіграв важливу роль у контексті формування антикорупційної політики, а також темпів і напрямків її реалізації, але робив це не стільки через легальні інструменти інституту президента, скільки через можливості, зумовлені складом Парламенту, стосунками з особами, які очолюють ті чи інші державні інституції, тощо.

7. Парламенту, Уряду та Президенту України слід забезпечити поступовий перехід від ситуативних рішень до рішень, які будуть результатом реалізації якісної антикорупційної політики. Тобто основним розробником відповідних законопроектів (і генератором ідей) мають бути не народні депутати, Уряд чи Президент, а НАЗК.

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

8. Діяльність НАЗК у 2016–2018 роках варто визнати незадовільною. Наразі одним з головних завдань НАЗК є забезпечення процесу розробки проекту принципово (концептуально) іншої Антикорупційної стратегії та адвокації ухвалення цього базового програмного документа з питань протидії корупції.

У поточній діяльності НАЗК слід забезпечити якісне виконання *всіх* обов'язків, які покладаються на НАЗК відповідно до Закону «Про запобігання корупції», а також 100% виконання заходів, які покладаються на НАЗК Антикорупційною стратегією на 2014–2017 роки та Державною програмою з її реалізації та покладатимуться новими програмними документами у цій сфері.

9. МЮ у 2016–2018 роках було малоефективним у контексті реалізації антикорупційних заходів. Зазначене міністерство не розробило й половини тих законопроектів, які мало розробити, що призвело до того, що: а) частину з них довелося розробляти іншим інституціям чи індивідуальним суб'єктам та самостійно

забезпечувати процес їх адвокації; б) частина з них узагалі не розроблена або процес їх розробки чи ініціювання в Парламенті заблокований через бездіяльність МЮ.

Протягом 2019 року МЮ слід розробити та сприяти ухваленню всіх законів, розробку яких передбачено Антикорупційною стратегією на 2014–2017 роки та Державною програмою з її реалізації, але досі не ухвалено.

1.2. АНТИКОРУПЦІЙНА СТРАТЕГІЯ І ПРОГРАМА/ПЛАН ДІЙ

(І. Коліушко, А. Марчук)

1. Відсутність актуальної Антикорупційної стратегії та Державної програми з її реалізації мають загальний негативний вплив на впровадження державної антикорупційної політики, не сприяють належній координації діяльності державних інституцій із запобігання корупції, не встановлюють змісту цих заходів, обсягів та термінів їх реалізації. З огляду на це потрібно якнайшвидше напрацювати проект нової, більш якісної Антикорупційної стратегії та спрямувати його на розгляд ВР. Раніше поданий законопроект має бути знятий з розгляду рішенням ВР.

2. Антикорупційна стратегія, як того вимагають найкращі світові практики, має бути адаптована до місцевого контексту, поточного стану корупції в державі та повинна враховувати серйозні ризики, які виникають при реалізації антикорупційної політики, зокрема через зниження політичної волі до реалізації антикорупційних заходів. За цих умов варто додатково проаналізувати, чи всі рекомендації міжнародних організацій на цьому етапі є доцільними та які наслідки вони можуть принести. Окрім того, Антикорупційна стратегія має містити чітко визначені пріоритети державної політики в цій сфері. Істотні умови проведення моніторингу та оцінки виконання мають бути визначені безпосередньо в Антикорупційній стратегії та забезпечувати належну участь громадянського суспільства в цих процесах.

3. На основі ухвалені стратегії має бути якнайшвидше розроблена, а пізніше ухвалена Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики, яка міститиме вичерпний перелік заходів, термінів їх реалізації, відповідальних за виконання, індикаторів виконання, джерел фінансування їх реалізації. Окрім того, на рівні Державної програми має бути визначено більш детальні індикатори для оцінки впровадження політики; загальні очікувані результати, детальні процедури з моніторингу, оцінки виконання, перегляду Державної програми.

4. Ігнорування ВР свого обов'язку затверджувати національні доповіді про стан реалізації засад антикорупційної політики є неприйнятним. Окрім того, занепокоєння викликає і зміст проектів національних доповідей, підготовлених НАЗК, оскільки вони видаються однобокими, неповними, із недостатніми відомостями. Потрібно суттєво посилити спроможність НАЗК до проведення оцінки впровадження політики. Також потрібно забезпечити належне оприлюднення проектів національних доповідей та полегшити їх пошук громадянами.

Додатковою рекомендацією може бути подання принаймні частини інформації цих доповідей у скороченому і простому для сприйняття широкого кола громадян

викладі. Доцільно розглянути можливість частішого періодичного поширення інформації про стан реалізації антикорупційної політики, окремих її напрямів чи конкретних, найбільш важливих заходів.

5. Громадянське суспільство та міжнародні партнери наразі мають значно більшу довіру суспільства в аспекті втілення антикорупційних заходів порівняно з державними інституціями.

З огляду на це залучення представників громадськості та представників міжнародних організацій до процесів розробки, імплементації, моніторингу та оцінки виконання Антикорупційної стратегії може підвищити дієвість антикорупційної політики, дозволити уникнути суто формальної реалізації передбачених заходів та створює передумови для вищої суспільної довіри до процесу імплементації. Відтак, державні інституції через різні механізми мають забезпечувати широку участь громадськості та міжнародних партнерів у процесах формування та реалізації антикорупційної політики.

1.3. ДОСЛІДЖЕННЯ ЩОДО СТАНУ СПРАВ З КОРУПЦІЄЮ

(О. Калітенко)

1. У 2017–2018 роках зросла кількість та регулярність різних досліджень з питань корупції. До цього доклалися не лише громадські та міжнародні організації, донори, соціологи, а й бізнес-середовище. На цьому строкатому тлі офіційне державне дослідження стану корупції від НАЗК виглядає мляво. Методика стандартного опитування про рівень корупції в Україні неповністю дотримана, а необхідна інформація про перевірку результатів і формування до них довіри частково прихована. У майбутньому рекомендується дотримуватися її, щоб отримати дійсно надійні висновки.

2. Рекомендується взяти до уваги дослідження інших стейкхолдерів для розробки нової редакції Антикорупційної стратегії на 2019 і наступні роки та Державної програми з її реалізації. НАЗК слід актуалізувати відповідні розділи в себе на сайті для створення повного списку українських та міжнародних досліджень з питань корупції.

3. Поточний рівень довіри до НАЗК не дозволяє сформуванню палку підтримку ідеї державного фінансування незалежних аналітичних досліджень, проте слід продовжувати вивчати можливості забезпечення прозорості цього процесу.

4. За сприйняттям громадян, корупції стало менше при наданні послуг у ЦНАП, сферах охорони здоров'я, ведення бізнесу, зарахування до шкіл та дитсадків, у податковій звітності тощо. Однак нові антикорупційні органи загалом мають низький рівень довіри з боку громадян. Населення має амбівалентні погляди на явище корупції, засуджуючи та виправдовуючи її водночас. Державним органам та службовцям необхідно дотримуватися більш виваженого представлення власної позиції.

5. Дослідження показують девальвацію проблеми корупції у ЗМІ, яку зображують часто, але поверхово і відірвано від життя. Частка фахівців, які професійно

висловлюються про корупцію, дуже мала. Навіть успішні історії подолання корупції не включають підкреслення внеску громадськості, натомість часто є просто виконанням роботи належних державних органів. Медіа варто бути більш послідовними та збалансованими при висвітленні корупції.

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

1. Влада здебільшого стала вважати представників громадянського суспільства повноцінними ворогами, а не небезпечними опонентами. Публічна розправа над антикорупціонерами набирає обертів. Подібний рівень «взаємодії» влади та громадянського суспільства є неприпустимим і повністю повторює методи колишнього режиму. Владі необхідно припинити використовувати силові, дискримінаційні законодавчі методи та залякування громадського сектору. Норми про електронне декларування учасників антикорупційних програм з громадського сектору мають бути терміново скасовані.

2. Правоохоронні органи мають активізувати розслідування випадків тиску та нападів на активістів та журналістів, знайти винних та передати якісні матеріали справи до суду. Результатом роботи Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з розслідування нападу на Катерину Гандзюк та інших громадських активістів має стати оприлюднення прізвищ осіб, причетних до вбивств та нападів на громадських активістів. Тому тримісячний строк її роботи Парламент має продовжити.

3. Формат роботи Ради громадського контролю НАБ, яка має найдовшу історію серед антикорупційних громадських рад, доводить свою ефективність. Іншим громадським радам рекомендується вивчити досвід діяльності Ради громадського контролю НАБ та її взаємодії з самим НАБ. Переслідування членів Ради громадського контролю НАБ за їх активну антикорупційну позицію мусить завершитися.

Необхідно розвивати регіональні громадські організації і вчити їх будувати коаліції та взаємодіяти із владою в контексті вирішення спільних проблем задля більшого захисту від переслідувань.

4. Останні тренди у співпраці влади та громадськості здатні радикалізувати і без того поширену в суспільстві ідею переваги репресивних методів боротьби з корупцією. Цьому сприяє майже відсутня вірогідність покарання за корупцію у свідомості пересічних українців. Слід повернутися до підкреслення важливості системних рішень, тим паче, що механізми громадського контролю сприймаються громадянами позитивно. Особливо варто працювати над можливостями діджиталізації надання державних послуг для реального залучення громадян до антикорупційних заходів. Влада мусить утриматися від використання діалогу з громадянським суспільством для відбілювання ухвалених нею неоднозначних рішень.

5. Ті, хто надають допомогу в протидії та запобіганні корупції (викривачі), досі не користуються захистом, який би відповідав найкращим світовим практикам. Поточні гарантії держави є радше декларативними і не передбачають механізму реагування на

всі виклики, з якими стикаються викривачі в реальному житті. Потрібно забезпечити захист таких людей та членів їхніх сімей, ухваливши відповідний законопроект, який відповідав би міжнародним стандартам.

1.5. ФОРМУВАННЯ АТМОСФЕРИ НЕПРИЙНЯТТЯ КОРУПЦІЇ

(О. Калітенко)

1. У 2017–2018 роках проведення інформаційних та навчальних кампаній суттєво поживалося. Слабкою ланкою залишається відсутність інформації про ефективність тих заходів, які проводить держава. Необхідно здійснювати моніторинг та оцінку проведених заходів, щоб уникати їх організації «для галочки».

2. Проте мета проведення антикорупційних заходів ще не досягнута. Велика частина громадян і досі не розбирається в антикорупційній реформі та власних правах і виправдовує корупцію. Залучення неурядового сектору до державних інформаційних кампаній є доброю практикою і мусить використовуватися частіше, особливо для пошуку інноваційних форматів їх реалізації.

3. Більшість населення не вважає корупцією пропонування хабарів на індивідуальному рівні. Побутова корупція визнається населенням набагато менш шкідливою для суспільства. У майбутньому варто проводити більше інформаційних кампаній, націлених на висвітлення ціни побутової корупції.

4. Бізнес також почав долучатися до проведення медіа-кампаній на тему корупції. Держава і громадський сектор мають підтримувати таке бажання та допомагати в їх організації залежно від наявних ресурсів та досвіду. Слід продовжувати позитивну практику з розробки неурядовими організаціями та бізнесом навчальних посібників з різних антикорупційних тем, які доповнюватимуть наявні продукти держави і працюватимуть на синергію зусиль заради досягнення єдиної цілі.

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

1. У контексті діяльності спеціально уповноважених суб'єктів з питань антикорупційної політики у 2017–2018 рр. і надалі спостерігалася певна хаотичність та неузгодженість дій. Окрім того, частина суб'єктів не виконувала належним чином повноваження, якими вони наділені.

Розчаруванням стала діяльність НАЗК – як інституції загалом, так і безпосередньо формуванням та реалізацією державної антикорупційної політики. Попри суттєві гарантії незалежності (можливо, навіть надмірні), цей орган все одно піддається політичним впливам, тому на практиці видається, що він не є цілком незалежним. Конфлікти із КМ та МЮ лише ускладнили становище НАЗК у той час, коли воно потребувало найбільшої підтримки – на етапі інституційного становлення.

Неспроможність НАЗК підготувати якісний проект оновлених засад державної антикорупційної політики ставить під питання відповідність цього органу критеріям

спеціалізації та компетентності. Останні два роки демонструють, що НАЗК потребує відновлення своєї репутації та довіри до органу, а також суттєвого інституційного посилення, зокрема в частині розбудови спроможності виконувати необхідні завдання на кожному з етапів циклу аналізу політики.

2. У 2017–2018 рр. Національна рада з питань антикорупційної політики фактично припинила свою діяльність. Попри те, що повноваження цього органу були радше номінальними, вона все одно виконувала важливу координаційну роль між багатьма стейкхолдерами та забезпечувала комунікацію на досить високому політичному рівні. Окрім того, діяльність цієї ради була б досить актуальною в останні два роки з огляду на масштаб проблем та викликів, з якими зіткнулася реалізація антикорупційної політики. Одним із можливих рішень може бути переформатування ради на координаційний орган, до складу якого ввійдуть суб'єкти, залучені до формування та реалізації антикорупційної політики, представники громадянського суспільства та міжнародних партнерів. Цей орган має стати майданчиком для комунікації та координації дій зазначених суб'єктів. Таким чином, діяльність НРАП може бути активізована, і їй має бути наданий більш потужний секретаріат. Доцільною видається рекомендація експертів ОЕСР передати функції секретаріату ради до НАЗК, яке б забезпечувало її необхідною інформацією, матеріалами, відомостями тощо. Очевидно, що до моменту передачі цих функцій незалежність та спроможність НАЗК повинні бути належним чином забезпечені на практиці. Також необхідно чітко розмежувати компетенцію НАЗК та НРАП, звузивши повноваження останньої до виконання координаційних функцій між різними суб'єктами у сфері антикорупційної політики.

3. Діяльність Верховної Ради України та Комітету ВР з питань запобігання та протидії корупції викликає суперечливі оцінки. Якщо в першій половині 2017 року принаймні частину завдань у цій сфері вдавалося реалізувати (наприклад, проведені парламентські слухання щодо стану реалізації антикорупційної політики), то всі наступні місяці відзначилися суттєвим погіршенням ситуації: не затверджені національні доповіді про стан реалізації антикорупційної політики; у 2018 році не проведені парламентські слухання; не ухвалено дотепер остаточне рішення щодо проекту Закону «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки» (через низьку якість цього документа) – і загалом засади державної антикорупційної політики досі не затверджені. Діяльність профільного парламентського комітету стала заручником політичної ситуації, і його ефективність серйозно знизилася у 2017–2018 роках.

Протягом останніх двох років законотворча активність ВР щодо законів, пов'язаних із запобіганням корупції, суттєво знизилася, а ухвалені в 2018 році закони про створення та діяльність Вищого антикорупційного суду стали результатом безкомпромисних вимог ключових міжнародних партнерів держави, у першу чергу МВФ та Європейського Союзу.

Серед поданих законопроектів усе більше таких, що спрямовані на вихолощення змісту деяких антикорупційних інструментів, підрив гарантій незалежності спеціалізованих антикорупційних органів, встановлення надмірних вимог звітування

для представників антикорупційних громадських організацій тощо. Усе це разом свідчить про відсутність політичної волі у більшості представників цих суб'єктів до продовження реалізації дієвої антикорупційної політики в Україні.

4. Кабінет Міністрів України загалом виконує всі заходи, передбачені Законом «Про запобігання корупції», але викликає питання внесення Урядом до ВР проекту Закону «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки» надто низької якості, а також відсутність перегляду Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики на 2015–2017 роки.

Розділ 2.

ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

2.1. СПЕЦІАЛІЗОВАНИЙ ОРГАН ІЗ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ *(Р. Сіверс)*

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

1. Протягом 2017–2018 років Уряд формально забезпечив виконання рекомендації щодо завершення формування складу членів НАЗК. Водночас спосіб та, головне, результати цієї роботи призвели до посилення недовіри до роботи Комісії з відбору керівного складу НАЗК та, як наслідок, до дискредитації в очах як громадських організацій і суспільства, так і міжнародних партнерів України новоутвореного ключового органу у сфері запобігання корупції – НАЗК.

Виправлення цієї ситуації можливе лише за умови повного перезавантаження НАЗК, починаючи від законодавчих змін до правил утворення та роботи Комісії з відбору керівного складу НАЗК та завершуючи практичними кроками з налагодження ефективного громадського моніторингу й експертної оцінки результатів діяльності Комісії і самого НАЗК.

2. Необхідно невідкладно оновити склад Комісії з відбору членів НАЗК, забезпечивши перегляд принципів та правил формування Комісії із:

- встановленням професійного критерію – наявність юридичної освіти та антикорупційного досвіду для членів Комісії;
- виключенням можливості участі в Комісії державних службовців чи політичних керівників державних органів;
- виключенням окремого суб'єкта – керівника спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби за посадою;
- заміною представників громадських організацій на представників за пропозиціями міжнародних антикорупційних організацій;
- встановленням на законодавчому рівні персональної відповідальності членів Комісії;
- затвердженням на законодавчому рівні чітких критеріїв відбору членів НАЗК та вимог до обґрунтування рішень Комісії.

3. Треба передбачити повну відкритість документів Комісії, у т. ч. протоколів її засідань, а також розробити та затвердити процедуру аудиту роботи Комісії.

4. Необхідно забезпечити перезавантаження органу (обрання нових членів та переатестація всіх працівників та/або проведення нових конкурсів у всі структурні підрозділи НАЗК) та ввести процедуру періодичного, не менше ніж раз на два роки, аудиту діяльності НАЗК із залученням міжнародних експертів.

5. Протягом 2017–2018 років НАЗК:

- не організувало розробки жодного документа, який би визначав стратегію своєї кадрової політики;

- не визначило критеріїв (умов) для ухвалення керівництвом НАЗК рішень про оголошення конкурсів на вакантні посади;

- не забезпечило збереження власного кадрового потенціалу.

Як наслідок, відтік кадрів із НАЗК протягом двох років перевищував визначений самою ж установою граничний показник плинності кадрів.

Водночас виявлено низку фактів можливих порушень законів «Про запобігання корупції» та «Про державну службу», допущених керівництвом НАЗК, які потребують відповідного реагування з боку КМ і НАДС.

6. Кабінету Міністрів України та Національному агентству України з питань державної служби необхідно вжити заходів з перевірки фактів можливих порушень, допущених з боку керівництва НАЗК під час проведення конкурсних процедур та переведень протягом 2017–2018 років, і в разі виявлення порушень – з притягнення винних осіб до відповідальності.

7. Потрібно внести зміни до Структури апарату НАЗК, відновивши сектор з питань запобігання та виявлення корупції та посаду заступника керівника апарату НАЗК, після чого провести конкурс на заміщення відповідних посад, а також забезпечити оголошення та проведення конкурсу на вакантну посаду керівника апарату НАЗК.

8. Необхідно розробити стратегію кадрової політики НАЗК, визначивши критерії (умови) ухвалення керівництвом НАЗК рішень про оголошення конкурсів на вакантні посади; застосування процедури переведу працівників у межах НАЗК та з інших органів державної влади.

9. На фоні активної навчальної, методичної та роз'яснювальної роботи, проведеної НАЗК у 2017 році, доводиться констатувати значне зниження рівня відповідної активності в 2018 році. Занепокоєння викликає незадовільна організація роботи відділу навчань, який не забезпечив покладених на нього завдань з проведення запланованих заходів, аналіз їх результативності та оприлюднення відповідної інформації.

До цього часу не забезпечене індивідуальне планування підвищення кваліфікації працівників та їх персональний облік при проведенні заходів. Загалом же спостерігається відсутність у керівництва НАЗК стратегічного бачення напрямів розвитку відповідної діяльності установи.

10. Необхідно розробити (оновити) Концепцію організації та проведення заходів з навчання та підвищення кваліфікації (тренінгів, семінарів, лекцій) для працівників НАЗК та працівників інших державних органів, забезпечивши на її основі:

- підготовку індивідуальних планів підвищення кваліфікації працівників НАЗК з урахуванням специфіки напрямів їх роботи;

- визначення критеріїв відбору працівників НАЗК для участі в навчальних заходах, які проводяться за кордоном;

- запровадження персонального обліку працівників НАЗК, які беруть участь у заходах;

- розробку системи оцінки ефективності проведення заходів (оцінювання лекторів/працівників);

- підготовку, оприлюднення та виконання планів-графіків проведення заходів для працівників апарату НАЗК та працівників інших державних органів.

11. Треба проаналізувати результати роботи відділу навчань та вжити заходи з підвищення її ефективності, забезпечити вчасне та повне інформування про навчальні заходи та розміщення навчальних, методичних та інших допоміжних матеріалів у відповідній рубриці на офіційному веб-сайті НАЗК.

12. Уряд виконав положення Державного бюджету в 2017–2018 роках, профінансувавши діяльність НАЗК за основними напрямками його роботи. Упродовж трьох років поспіль спостерігається постійне підвищення видатків на діяльність НАЗК, у т. ч. в частині оплати праці працівників. Це дозволяє стверджувати, що держава забезпечує на належному рівні реалізацію гарантій фінансової незалежності НАЗК, закріплених у Законі «Про запобігання корупції».

Водночас негативним фактом є те, що до цього часу не вирішено питання про фінансування утворення територіальних органів НАЗК. Не передбачено фінансування на ці цілі і в 2019 році.

13. У частині забезпечення діяльності НАЗК необхідно:

- забезпечити повне та вчасне фінансування діяльності НАЗК у наступних роках;
- після перезавантаження НАЗК вирішити питання про утворення його територіальних органів, надавши відповідне фінансове та матеріально-технічне забезпечення.

14. Доводиться констатувати незадовільну роботу НАЗК у частині співпраці із Громадською радою, яка є основним інструментом контролю з боку громадськості за його діяльністю. Робота із забезпечення прозорості через інформування громадськості продовжує вестися на вкрай низькому рівні та безсистемно. Так само незадовільною є робота самої Громадської ради при НАЗК, яка потребує перезавантаження та уточнення окремих аспектів законодавчого забезпечення її діяльності (строків роботи складу, вимог до її членів та правил формування ради тощо).

Окремо слід указати на неналежне виконання своїх обов'язків працівниками НАЗК, відповідальними за надання публічної інформації.

15. У частині співпраці НАЗК із Громадською радою наразі необхідно:

- відновити співпрацю із Громадською радою при НАЗК та сприяти виконанню покладених на неї функцій;

- забезпечити розробку та ухвалення змін до Закону «Про запобігання корупції» в частині вдосконалення та гарантій забезпечення роботи Громадської ради при НАЗК (у т. ч. щодо порядку її формування та строку діяльності);

- здійснити аналіз структури, наповненості та актуальності інформації, розміщеної на офіційному веб-сайті НАЗК, за результатами аналізу вжити заходи з усунення виявлених недоліків;

- провести роботи з технічної модернізації офіційного веб-сайту, спрямовані на полегшення роботи із його контентом для користувачів;

- проаналізувати діяльність сектору з питань доступу до публічної інформації, оприлюднивши результати його роботи, та вжити заходи із забезпечення безумовного виконання його працівниками вимог Закону «Про доступ до публічної інформації».

2.2. ДОБРОЧЕСНІСТЬ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

2.2.1. Відповідність міжнародним стандартам законодавства про державну службу (Д. Калмиков, В. Тимощук)

1. Закон «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року є таким, що базується на європейських стандартах державної служби. Уряд схвалив Стратегію реформування державного управління на період до 2021 року та План її реалізації і Концепцію запровадження посад фахівців з питань реформ. Уряд та НАДС ухвалили всі підзаконні нормативно-правові акти, необхідні для успішної реалізації положень Закону «Про державну службу». Напрямок реформування державної служби вважається одним із найуспішніших у реформі державного управління.

2. Попри значний «прорив» у сфері реформування державної служби, у 2019–2020 роках перед реформою державної служби стоїть низка нових викликів, пов'язаних передусім з необхідністю ефективної реалізації законодавства і програмних документів, що вже ухвалені, а також необхідністю в подальшому вносити в них певні «точкові» зміни.

3. Необхідно забезпечити ефективне впровадження змін у діяльності міністерств, зумовлених призначенням державних секретарів та інших фахівців з питань реформ. Ідеться передусім про потребу внесення змін до Закону «Про державну службу», які мають запровадити чітке розмежування функцій міністра і державного секретаря.

Слід розробити професійні стандарти діяльності державних секретарів, провести оцінку результатів роботи державних секретарів відповідно до ключових показників ефективності та за необхідності ухвалити відповідні кадрові рішення (у т. ч. звільнення з посади). Потрібно забезпечити підвищення рівня знань державних секретарів та інших представників вищого корпусу державної служби, фахівців з питань реформ, набуття ними необхідних навичок, формування «доброї практики» державних секретарів, експертне та консультативне супроводження їхньої діяльності (всебічна допомога).

5. Необхідно здійснити реорганізацію апаратів усіх, а не лише пілотних, міністерств. Зокрема, завершити створення у всіх міністерствах директоратів політики і стратегічного планування та європейської інтеграції, запровадити прозорі процедури підготовки та ухвалення урядових рішень на основі аналізу політики з належними публічними консультаціями, забезпечити деконцентрацію та раціоналізацію повноважень службовців у межах міністерства. Слід розмежувати функції директоратів, які формують і реалізують державну політику, із функціями департаментів (адміністративні послуги, інспекційні повноваження тощо).

6. Треба запровадити в усіх міністерствах практику аналізу політики та стратегічного планування.

7. Необхідно активізувати роботу Координаційної ради та робочих груп за напрямками реалізації Стратегії реформування державного управління на період до 2021 року, міністерств та інших суб'єктів, відповідальних за її реалізацію.

8. Слід якнайшвидше реалізувати заходи з реформи державної служби, визначені Стратегією реформування державного управління на період до 2021 року, врахувати рекомендації експертів Програми SIGMA, сформульовані у звіті про базові

вимірювання щодо реалізації в Україні принципів державного управління (Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration. Ukraine. June 2018), зокрема:

- розробити та ухвалити комплексний Закон «Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади», який передбачатиме умови та можливості подальшого реформування організації і діяльності КМ та ЦОВВ;

- сформувати висококваліфіковану та компетентну групу фахівців з питань реформи державної служби;

- забезпечити проведення відкритих та чесних конкурсів на посади фахівців з питань реформи (при цьому встановлювати більш реалістичні строки проведення цих конкурсів);

- прив'язати діяльність фахівців з питань реформи до ключових показників ефективності, розробити типові завдання для цих фахівців та забезпечити систематичне оцінювання їхньої роботи відповідно до цих показників і завдань;

- забезпечити підвищення рівня незалежності, професійності та прозорості в діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби. Зокрема, переглянути підхід щодо участі в її роботі керівників органів влади, замінивши їх на представників цих органів із обов'язковим проведенням для них тестування на здатність виконувати обов'язки члена Комісії;

- передати виконання окремих організаційних питань, відповідальним за вирішення яких є державний секретар міністерства (наприклад, ухвалення рішення про відпустку державного службовця), на нижчий рівень управління, визначивши цю можливість та перелік питань в акті Уряду;

- реформувати систему оплати праці державних службовців з метою підвищення рівня їх заробітної плати за умови забезпечення стабільності державних фінансів (розробити та подати на розгляд Координаційної ради пропозиції з оплати праці державних службовців, яка ґрунтуватиметься на класифікації робіт/посад та відповідатиме Принципам державного управління);

- визначити оптимальну кількість державних службовців з урахуванням функцій та організаційної структури державних органів та здійснити оптимізацію чисельності працівників ОДВ;

- розробити та затвердити методику проведення прозорого оперативного моніторингу чисельності працівників органу державного управління та витрат на оплату їхньої праці;

- забезпечити оприлюднення на сайті КМ інформації про фактичну чисельність працівників органів державного управління;

- встановити, що керівником служби управління персоналом може бути лише фахівець з питань реформи;

- запустити (на базі НАДС) інформаційну систему управління людськими ресурсами на державній службі з поступовим введенням відповідних модулів;

- модернізувати методику проведення аналізу потреб у навчанні державних службовців;

- затвердити методику розроблення типової індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця;
- розробити нове Положення про систему професійного навчання;
- реформувати НАДУ, передавши її функції з професійного навчання державних службовців центрам професійного навчання, які слід створити при НАДС;
- доукомплектувати директорати, спростити їх внутрішній документообіг, покращити комунікацію та умови праці, забезпечити можливість професійного росту та навчання;
- підвищити рівень інституційної спроможності НАДС для забезпечення ефективної реалізації Закону «Про державну службу» та повноцінного реформування державної служби.

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

1. У 2017–2018 роках НАЗК продовжило проведення активної методичної та роз'яснювальної роботи. Зокрема, оновлено Методичні рекомендації, розроблено два онлайн-курси – «Конфлікт інтересів: треба знати!» та «Конфлікт інтересів: треба знати! Від теорії до практики». Забезпечено продовження практики проведення інформаційно-роз'яснювальних кампаній.

Водночас надалі спостерігаються серйозні проблеми в правозастосовній діяльності НАЗК, які повинні бути негайно вирішені.

2. У сфері регулювання і запобігання конфлікту інтересів необхідно:

- продовжити внутрішню та зовнішню навчально-методичну роботу та оприлюднення відповідної інформації у відповідних рубриках на офіційному веб-сайті НАЗК;
- проаналізувати причини незадовільної роботи виконання НАЗК функції контролю за напрямом запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у 2017–2018 роках;
- 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;
- розглянути питання результатів роботи НАЗК за 2018 рік за цим напрямом за участі Громадської ради при НАЗК;
- визначити корупційні ризики, які можуть зумовлювати низьку ефективність діяльності НАЗК за вказаним напрямом, та включити їх, а також заходи з їх усунення до антикорупційної програми НАЗК;
- забезпечувати вчасне та повне розміщення статистичної інформації, у т. ч. про результати розгляду в судах протоколів, складених працівниками НАЗК;
- ініціювати спільне обговорення НАЗК із Національною поліцією України та Верховним Судом правозастосовної практики щодо відповідної категорії справ із подальшою підготовкою відповідного узагальнення судової практики.

3. Протягом 2017–2018 років практично всі суб'єкти владних повноважень

концентрували свою діяльність на гальмуванні розвитку системи декларування. Як результат, більшість проблем, основа яких закладена у 2016 році під час запуску системи, існує і сьогодні.

Відверта помста представникам громадських антикорупційних організацій, щодо яких введено дискримінаційну норму про декларування, свідчить про намагання у будь-який спосіб усунути громадськість від здійснення контролю за діяльністю НАЗК у частині перевірки декларацій або принаймні знизити активність представників громадськості.

Запуск автоматичної перевірки не викликає довіри, адже спосіб, у який нарешті реалізовано вимоги міжнародних партнерів України, ставить питання до її відкритості та достовірності.

Керівництво НАЗК втратило довіру з боку громадськості у зв'язку з оприлюдненими фактами можливої недоброчесної поведінки, а також у зв'язку з виданням низки суперечливих роз'яснень, які затверджені його нинішнім складом.

4. У зв'язку із зазначеним щодо системи декларування необхідно:

- невідкладно усунути технічні невідповідності між фактичною електронною формою декларації та нормативно-правовими й іншими актами НАЗК, якими затверджено форму та технічні вимоги до неї;

- вжити заходів з надання доступу НАЗК до всіх реєстрів, необхідних для здійснення ефективної перевірки електронних декларацій;

- забезпечити безперебійну роботу реєстру;

- здійснити ефективну перевірку насамперед щорічних декларацій високопосадовців, поданих ними у 2016–2018 роках;

- продовжити надання суб'єктам декларування методичних роз'яснень та допомоги з технічних питань роботи реєстру, вчасно оновлюючи відповідні роз'яснення;

- виключити п. 5 ч. 1 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції»;

- запровадити на законодавчому рівні проведення періодичного (раз на два роки) незалежного аудиту, у т. ч. апаратно-програмного комплексу реєстру (визнаними міжнародними експертами або авторитетною аудиторською компанією), стану Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

- передати адміністрування реєстру від ДП «УСС» до НАЗК;

- забезпечити швидке завершення розслідування усіх фактів щодо можливих порушень при проведенні перевірок декларацій, допущених з боку керівництва та працівників НАЗК, а також інших причетних службових осіб.

5. НАЗК частково забезпечило виконання рекомендацій, наданих у попередньому Альтернативному звіті. Водночас спостерігається повна відсутність інформації за напрямом захисту викривачів, що своєю чергою свідчить про неналежну організацію роботи відділу з питань політики у сфері захисту викривачів з боку керівництва Департаменту організації роботи із запобігання та виявлення корупції та НАЗК. Окрім того, позиція члена НАЗК О. Скопича, який підтримав пропозицію ліквідувати сектор з питань запобігання та виявлення корупції та навіть не намагався захищати

працівників НАЗК, що виступили із викриттями, не лише ставить під сумнів його професійну придатність, а й викликає запитання до добросовісності його дій.

6. Наразі за напрямом захисту викривачів необхідно:

- проаналізувати результати роботи НАЗК у 2017–2018 роках, у т. ч. за участі Громадської ради при НАЗК;

- забезпечити вчасне та повне розміщення статистичної інформації, у т. ч. про результати розгляду в судах справ за участі НАЗК, на офіційному веб-сайті НАЗК;

- сконцентрувати зусилля НАЗК на доопрацюванні законопроекту про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам (реєстр. №4038а від 20.07.2016 року).

2.3. ВПРОВАДЖЕННЯ СТАНДАРТІВ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ

2.3.1. Антикорупційна експертиза проектів актів (Д. Калмиков)

1. Законодавство України основний тягар (обов'язок) здійснення антикорупційної експертизи як чинних НПА, так і їх проектів покладає на МЮ. Утім, у 2011–2013 роках МЮ скоріше імітувало проведення такої експертизи, ніж реально її здійснювало, адже практично ніколи не знаходило корупціогенних факторів у проектах НПА. У 2014–2017 роках МЮ перестало навіть імітувати таку роботу. Інформації про стан справ з антикорупційною експертизою за цей період у відкритому доступі практично немає. Звіти МЮ про результати проведення заходів із запобігання і протидії корупції не оприлюднювалися.

У 2018 році ситуація дещо змінилася. Відтепер на сайті МЮ можна знайти не лише окремі висновки антикорупційної експертизи, а й детальні щоквартальні звіти про результати проведення антикорупційної експертизи НПА та проектів НПА. Утім, говорити про те, що ця експертиза стала ефективною, на жаль, не можна: за результатами аналізу 3,6 тис. проектів актів Уряду МЮ не знайшло корупціогенних факторів у жодному з них; та сама ситуація і з кількома чинними законами та актами Уряду, що були об'єктом експертизи; серед 157 законопроектів МЮ вдалося знайти лише у двох з них по одному корупціогенному фактору. Загалом за весь період проведення антикорупційної експертизи всіх видів (майже 6 років) МЮ проаналізувало не більше двох десятків чинних НПА, серед яких знайшло кілька таких, що містять корупціогенні фактори. Належних дій, спрямованих на усунення цих факторів, МЮ не вжито.

2. За логікою ст. 55 Закону «Про запобігання корупції», Комітет ВР, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією, мав бути другим (після МЮ) за значенням суб'єктом у контексті запобігання корупції за допомогою антикорупційної експертизи. Проте в 2013–2018 роках порівняно з МЮ Комітет набагато активніше та ефективніше використовував цей інструмент запобігання корупції.

Загалом з 9 червня 2013 року по 31 липня 2018 року до вказаного Комітету надійшло 10 711 проектів НПА, з яких він зміг проаналізувати 9 462 (88,3%). З числа останніх 578 (6,1%) визнані Комітетом такими, що містять корупціогенні фактори і не відповідають вимогам антикорупційного законодавства. Більшість з

них не стала законами (хоча, треба бути об'єктивними, не лише з причини їхньої корупціогенності).

Комітет плідно співпрацює з представниками громадськості як через створені ним Громадську експертну раду та Раду громадських експертиз, так і шляхом співпраці з окремими ГО, які фокусуються на здійсненні громадської антикорупційної експертизи (Центр політико-правових реформ, Український Інститут Публічної Політики, Центр «Ейдос» та інші).

3. Станом на 20 лютого 2019 року НАЗК лише починає реалізовувати свої повноваження в частині проведення антикорупційної експертизи. 29 грудня 2018 року НАЗК затвердило власну Методологію проведення антикорупційної експертизи проектів НПА та Методичні рекомендації щодо проведення експертизи. За весь попередній період (2016–2018 роки) НАЗК проаналізувало лише 15 законопроектів, результати аналізу яких не є власне висновками антикорупційної експертизи.

4. Інститути громадянського суспільства виявилися найактивнішими в питаннях проведення антикорупційної експертизи. При цьому результати громадської антикорупційної експертизи використовувалися не стільки для критики діяльності органів влади, скільки для максимального сприяння останнім у проведенні ними обов'язкової антикорупційної експертизи НПА та їх проектів. Завдяки плідній співпраці Комітету ВР, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією, з експертами Громадської експертної ради, Ради громадських експертиз та окремими ГО вдалося забезпечити якісний аналіз усіх законопроектів, що надходять до нього на розгляд.

5. Попри вимоги ч. 8 ст. 55 Закону «Про запобігання корупції», результати антикорупційної експертизи (особливо громадської) або взагалі не розглядаються суб'єктом ухвалення (виняток – Комітет ВР, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією), або хоч формально й розглядаються, але без будь-якої реакції на них (не говорячи про врахування висловлених рекомендацій).

6. У найближчій перспективі (у 2019 році) необхідно забезпечити 100% виконання законодавства про проведення антикорупційної експертизи, зокрема:

1) забезпечити виконання МЮ обов'язку з формування, затвердження та опублікування щорічного плану проведення антикорупційної експертизи чинних законів, актів Президента та Уряду у сферах, визначених ч. 4 ст. 55 Закону «Про запобігання корупції»;

2) забезпечити проведення МЮ якісної антикорупційної експертизи як проектів НПА, що вносяться на розгляд Уряду, так і чинних НПА;

3) Комітету ВР, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією, розробити власну Методологію проведення антикорупційної експертизи, яка б забезпечувала однаковий підхід усіх експертів Комітету до проведення цієї експертизи;

4) НАЗК слід:

- розробити та затвердити порядок здійснення НАЗК періодичного перегляду (моніторингу) чинних НПА на наявність у них корупціогенних норм, а також план здійснення такого моніторингу в 2019 році;

- почати здійснювати антикорупційну експертизу всіх проектів НПА з потенційно

високим ступенем корупційних ризиків, що вносяться на розгляд Парламенту або Уряду;

- забезпечити періодичний перегляд (моніторинг) законодавства на наявність у ньому корупціогенних норм та надавати МЮ пропозиції з включення їх до плану проведення антикорупційної експертизи чинних НПА.

7. У дещо віддаленій перспективі (2019–2020 роки) необхідно розробити зміни до законодавства (чи ухвалити окремий закон), якими:

1) наділити НАЗК широкими повноваженнями з антикорупційної експертизи всіх проектів актів законодавства, внесених на розгляд Парламенту Урядом або Президентом; усіх проектів актів законодавства, що знаходяться на розгляді КМ і Президента, а також чинних актів законодавства, що стосуються найбільш небезпечних (з погляду потенційної корупціогенності) сфер;

2) позбавити МЮ обов'язку проведення обов'язкової антикорупційної експертизи проектів актів законодавства, що вносяться на розгляд Парламенту Урядом або Президентом, а також чинних актів законодавства, що дозволить уникнути конфлікту інтересів у питаннях антикорупційної експертизи проектів актів законодавства, що вносяться на розгляд Парламенту Урядом, і якісно використати спеціальний статус НАЗК та його відносну незалежність у питаннях антикорупційної експертизи проектів актів законодавства, що вносяться на розгляд Парламенту Президентом, та чинних актів законодавства;

3) визначити загальні засади та особливості правового регулювання антикорупційної експертизи (передусім чітко визначити суб'єкти і об'єкти антикорупційної експертизи та уніфікований перелік корупціогенних факторів);

4) встановити загальні вимоги до методики проведення антикорупційної експертизи (що стосуватимуться усіх суб'єктів), оформлення, оприлюднення та, що найголовніше, розгляду та врахування результатів антикорупційної експертизи.

2.3.2. Антикорупційні програми (Д. Калмиков)

1. Станом на 20 лютого 2019 року розроблено та ухвалено всі НПА, необхідні для успішної розробки та імплементації антикорупційних програм всіма зазначеними вище інституціями. Практично всі суб'єкти, яких закон зобов'язує затвердити антикорупційні програми, виконали цю вимогу. Не подали на затвердження свої антикорупційні програми лише два ЦОВВ (Державна архівна служба України та Український інститут національної пам'яті) та п'ять обласних рад (Вінницька, Дніпропетровська, Запорізька, Львівська та Миколаївська обласні ради), хоча інформація про підготовку та/або затвердження антикорупційних програм цих органів опублікована на їхніх офіційних веб-сайтах.

2. Запровадження в Україні інституту антикорупційних програм ОДВ, ОМС та інших юридичних осіб публічного права, визначених ст. 19 Закону «Про запобігання корупції», поки не виправдовує тих надій, які на нього поклалися розробниками нового антикорупційного законодавства. Цей інститут орієнтований тільки на «самоочищення», однак за сучасних українських реалій ці програми перетворюються на суцільну імітацію безкомпромісної боротьби з неіснуючими проявами корупції.

3. Вибірковий аналіз антикорупційних програм різних міністерств, інших ЦОВВ та деяких інших інституцій привів експертів Центру політико-правових реформ до висновку, що наразі державні інституції ще не готові до «самоочищення» через інститут внутрішніх антикорупційних програм. Більшість таких програм є документами досить низької якості, які не спрямовані на усунення справжніх корупційних факторів чи подолання корупційних проявів (зокрема, корупційні ризики та засоби їх усунення, як правило, виписуються у цих програмах настільки узагальнено та поверхово, що вони скоріше спрямовані не стільки на протидію корупції, скільки на забезпечення можливості формального звітування про їхню реалізацію).

4. Методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади є недосконалою (зокрема, складною для розуміння та не дуже зручною для застосування).

НАЗК хоч і здійснює низку заходів, спрямованих на підвищення рівня знань і навичок представників ОДВ, ОМС та державних фондів у контексті здійснення оцінки корупційних ризиків, підготовки якісних антикорупційних програм, а також їхньої реалізації (тренінги, надання методичної допомоги, консультування тощо), однак вони дуже повільно «трансформуються» у результат – якісні антикорупційні програми, що призводять до зниження рівня корупційних проявів.

До розробки антикорупційних програм ОДВ, ОМС та державних цільових фондів дуже рідко залучається громадськість, що обумовлено як пасивністю самої громадськості, так і небажанням державних інституцій враховувати пропозиції та рекомендації громадськості.

5. Антикорупційна програма юридичної особи (ст. 62 Закону «Про запобігання корупції») в обов'язковому порядку затверджується лише керівниками:

1) державних, комунальних підприємств, господарських товариств (у яких державна або комунальна частка перевищує 50%), де середньооблікова чисельність працюючих за звітний (фінансовий) рік перевищує 50 осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) за цей період перевищує 70 мільйонів гривень;

2) юридичних осіб, які є учасниками попередньої кваліфікації, учасниками процедури закупівлі відповідно до Закону «Про публічні закупівлі», якщо вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг), робіт дорівнює або перевищує 20 мільйонів гривень.

Станом на 20 лютого 2019 року такі антикорупційні програми затверджено у незначній кількості юридичних осіб. Проте узагальненої інформації про цих суб'єктів не має навіть НАЗК (ці програми не підлягають погодженню).

6. Контроль за станом реалізації обов'язкових антикорупційних програм покладається на НАЗК. Проте це не позбавляє інститути громадянського суспільства можливості здійснювати громадський контроль за цими процесами, використовуючи загальний інструментарій.

7. У контексті антикорупційних програм ОДВ, ОМС та інших юридичних осіб публічного права, визначених ст. 19 Закону «Про запобігання корупції», протягом 2019–2020 років та надалі НАЗК необхідно:

- детально вивчити звіт «Corruption risk assessment in Ukraine: curent state»,

підготовлений незалежними експертами, залученими Антикорупційною ініціативою ЄС в Україні, та втілити в життя ті пропозиції/рекомендації, які здатні суттєво покращити ефективність інституту антикорупційних програм в Україні;

- детально вивчити всі недоліки Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, акумулювати та проаналізувати проблеми у його застосуванні (а також зауваження та пропозиції) та внести відповідні зміни до цього нормативного акта;

- надалі здійснювати координацію та надання методичної допомоги ОДВ, органам влади АРК та ОМС щодо найбільш ефективних способів виявлення ними корупціогенних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів з їх усунення, у т. ч. в контексті підготовки та виконання антикорупційних програм;

- аналізувати антикорупційні програми ОДВ, органів влади АРК та ОМС та надавати обов'язкові для розгляду пропозиції до них;

- перевіряти організацію роботи щодо підготовки наступних антикорупційних програм;

- координувати процес виконання антикорупційних програм ОДВ, органів влади АРК та ОМС;

- проводити перевірки організації роботи з виконання антикорупційних програм, сприяти покращенню їх реалізації та за потреби ініціювати притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності за невиконання чи неналежне виконання цих програм.

8. У контексті антикорупційних програм юридичних осіб, визначених ст. 62 Закону «Про запобігання корупції», протягом 2019–2020 років та надалі НАЗК необхідно:

- проводити кампанії, спрямовані на інформування представників бізнесу про вимоги антикорупційного законодавства та практику його застосування;

- проводити тренінги для уповноважених з антикорупційних програм осіб;

- подати пропозиції із застосування «пактів добросовісності» (зокрема, в інфраструктурних проектах або інших проектах, що передбачають значні бюджетні витрати);

- забезпечити проведення періодичного моніторингу реалізації Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів» та за потреби розробити пропозиції з удосконалення законодавства в цій сфері.

2.3.3. Законодавство про адміністративні процедури (В. Тимошук)

1. Станом на 20 лютого 2019 року більшість процедурних елементів відносин органів влади з громадянами в Україні або не регулюються законодавством взагалі, або регулюються підзаконними НПА. Виняток становить лише сегмент цих відносин, що регулюється нині чинними законами «Про звернення громадян» та «Про адміністративні послуги».

2. Якісний законопроект про адміністративну процедуру вже розроблено і схвалено Урядом. Його ухвалення як закону дозволить вирішити вищезазвані проблеми. Тому

протягом березня – квітня 2019 року проект Закону «Про адміністративну процедуру» необхідно ухвалити в першому читанні. Для підготовки законопроекту до другого читання доцільно утворити робочу групу в профільному парламентському комітеті, де детально опрацювати законопроект на парламентському рівні.

3. Одночасно із ухваленням Закону «Про адміністративну процедуру» необхідно:

- допомогти МЮ у підвищенні інституційної спроможності з питань загальної адміністративної процедури через навчальні заходи для працівників цього міністерства (у т. ч. навчальні візити), членів відповідної робочої групи, працівників Секретаріату КМ (у т. ч. політичного рівня) тощо (зокрема, така допомога могла б надаватися з боку міжнародних організацій);

- розпочати підготовку навчальної програми з тематики загальної адміністративної процедури для усіх державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (МЮ, НАДС);

- забезпечити організаційну та матеріальну підтримку з боку міжнародних організацій з розробки, апробації та впровадження навчальних програм і заходів з тематики загальної адміністративної процедури для широкого кола майбутніх користувачів (публічних службовців, викладачів юридичних вузів, закладів з підготовки і підвищення кваліфікації для публічних службовців, суддів тощо).

Протягом часу розгляду цього законопроекту Парламентом має бути забезпечено належну інформаційну та адвокаційну кампанії, спрямовані на формування стійкого переконання (як у населення, так і представників Парламенту) про потребу ухвалення Закону «Про адміністративну процедуру» (МЮ, Уряд, науковці та неурядові організації).

2.3.4. Державний фінансовий контроль та аудит (Д. Калмиков)

1. В Україні запроваджено зовнішній та внутрішній державний фінансовий контроль і аудит. Зовнішній фінансовий контроль і аудит наразі забезпечуються передусім Парламентом та Урядом, а внутрішній – самими розпорядниками бюджетних коштів.

2. Попри багаторічні нарікання з боку міжнародних експертів на неприйнятну ситуацію в частині моніторингу публічних фінансів місцевих органів влади, ситуація в цій сфері залишається незмінною. Наразі такий моніторинг здійснює ДАС, яка як ЦОВВ, діяльність якого координується безпосередньо Урядом, не може бути незаангажованою у відповідних питаннях.

Відтак, у найближчій перспективі бажано розробити пакет законодавства, спрямований на реалізацію пропозицій GRECO в цій сфері. Найбільш ефективний шлях реалізації цих рекомендацій лежить через системні зміни до ст. 98 Конституції України, норм Закону «Про Рахункову палату України», Положення «Про Державну аудиторську службу України» тощо. Альтернативний спосіб вирішення цієї проблеми – створення окремого незалежного органу, який буде наділений функцією моніторингу публічних фінансів місцевих органів влади. Для цього має бути ухвалено спеціальний закон (про ЦОВВ із спеціальним статусом), внесено відповідні зміни в бюджетне законодавство, а також визначено (у т. ч. в Постанові Уряду «Про

оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 року №442), що ані КМ, ані жоден інший державний орган не наділений правом спрямовувати та координувати його діяльність.

3. Як показує аналіз діяльності РП у 2014–2018 роках, попри поступове зменшення кількості здійснених контрольних-аналітичних, експертних заходів й об'єктів перевірки, загальна сума порушень бюджетного законодавства і неефективного використання коштів Державного бюджету стає все більшою. Така ситуація насторожує, адже засвідчує, що ситуація в цій сфері поки що суттєво не покращується.

4. Більшість порушень бюджетного законодавства і проявів неефективного управління та використання державних коштів має системний характер і повторюється з року в рік. Усе це свідчить про низьку ефективність тих заходів, які вживає РП.

Однією з причин низької ефективності діяльності РП може бути й те, що, виявивши за останні чотири роки (2014–2018 роки) тисячі різних порушень, РП передала до правоохоронних органів (зокрема, ГП) близько ста матеріалів. Щоправда, починаючи з 2014 року, ситуація в цій сфері почала поступово покращуватися (з кожним роком кількість переданих матеріалів збільшувалася майже вдвічі).

5. У найближчій перспективі РП бажано:

- збільшити щорічну кількість контрольних-аналітичних та експертних заходів, а також об'єктів перевірки;
- проаналізувати ефективність вживаних заходів у попередні роки і на основі цього аналізу передбачати в майбутньому вжиття більш дієвих заходів;
- більш точно встановлювати всі обставини правопорушення, визначати винних у цьому осіб і за наявності до того підстав передавати відповідні матеріали до правоохоронних органів з метою притягнення винних до юридичної (зокрема, кримінальної) відповідальності.

6. Починаючи з 2013 року як кількість контрольних заходів, що здійснювалися ДФІ/ДАС, так і рівень щорічного охоплення перевіркою підконтрольних установ постійно зменшувалися. Станом на кінець 2018 року ці показники зменшилися майже в десять разів. Так само неухильно зменшуються обсяги використання коштів, охоплених такими перевітками.

Кількість виявлених ДФІ/ДАС фінансових правопорушень з року в рік зменшується, що призводить до зменшення й усіх інших показників, пов'язаних із цим фактом (кількості ревізійних матеріалів, переданих до правоохоронних органів, кількості розпочатих досудових розслідувань, кількості позовів, кількості осіб, притягнутих до адміністративної та дисциплінарної відповідальності, тощо). Утім, деякі показники діяльності ДФІ/ДАС знижуються незалежно від загального зменшення сфери охоплення державного фінансового контролю. Наприклад, у 2016 році співвідношення кількості розпочатих досудових розслідувань до кількості переданих до правоохоронних органів матеріалів ревізій знизилося до ганебно низького рівня – 46,1%.

7. У контексті діяльності ДАС найближчим часом необхідно:

- позбавити її повноважень із здійснення державного фінансового контролю за надходженнями та використанням коштів державного та місцевих бюджетів;
- суттєво інтенсифікувати діяльність цього органу (як за кількістю об'єктів, так і за кількістю вживаних контрольних заходів);
- забезпечити високий рівень якості та реалізації ревізійних та інших матеріалів фінансового контролю.

2.3.5. Публічні закупівлі (О. Лемєнов)

1. Протягом майже 5-річного періоду реформування системи публічних закупівель не досягнуто значних змін у контексті інституціонального контролю за витрачанням бюджетних коштів. Відповідними експертами та профільним відомством запроваджено фантастичну електронну систему закупівель ProZorro, що дозволяє в режимі real-time відстежувати процедури торгів.

Проте безпрецедентна прозорість не створила плацдарм для зниження корупції у сфері, можливо, лише посприявши зменшенню корупційної «маржі» для нечистих на руку чиновників та бізнесменів. Але це не було завданням МЕРТ чи ДП «Прозорро», скоріш за все проблема в роботі органів правопорядку, які мали б створити підґрунтя для невідворотності покарання для корупціонерів.

Другою проблемою продовжують бути безконтрольні витрати на місцевому рівні через допорогові торги. Як зазвичай, активізація замовників спостерігається наприкінці року (листопад-грудень). Це підтверджує недовіра встановлених лімітів (200 тис. грн – для товарів і послуг, 1,5 млн грн – для робіт). МЕРТ наразі працює над удосконаленням законодавства стосовно зменшення згаданих лімітів.

Третьою проблемою є низький рівень участі постачальників в електронних торгах: важко назвати задовільною кількість пропозицій, яка у звіті 2017 року становила 2,45 учасника на одні торги, а наразі опустилася до 2,33.

2. Надалі необхідно:

1) продовжити реформування системи публічних закупівель на основі регулярної оцінки застосування нового Закону «Про публічні закупівлі», зводячи до мінімуму застосування неконкурентних процедур. Водночас гарантувати, що будь-які зміни до цього Закону підлягають розгляду в Парламенті лише після консультацій з громадськістю та міжнародними експертами;

2) охопити всі процедури закупівель, передбачених Законом «Про публічні закупівлі», за допомогою електронної системи публічних закупівель ProZorro;

3) посилити антикорупційний ефект через запровадження таких процедур:

- дати можливість бізнесу виправляти технічні помилки в тендерних пропозиціях протягом 24 годин;
- дозволити подавати скарги через онлайн-системи;
- встановити відповідальність за безпідставне застосування переговорної процедури закупівлі, необґрунтовану дискваліфікацію учасника, необґрунтоване визначення переможцем учасника;
- ввести електронні каталоги.

2.3.6. Доступ до інформації (О. ЛЕМЕНОВ)

1. Законодавство із доступу до публічної інформації вже вісім років цілеспрямовано рухається в напрямку європейських практик. Зрештою, кожен громадянин має можливість звернутися до органів публічної влади (розпорядників інформації) стосовно доступу до інформації. Безумовно, з часу Євромайдану можливість користуватися своїми правами зросла, але не через поглиблення дії Закону «Про доступ до публічної інформації», а ухвалення нових законодавчих актів. Зростання поінформованості населення підвищує відповідальність органів публічної влади, а також надає журналістам нові можливості для контролю чиновників.

2. Надалі необхідно:

- визначитися, чи потрібно встановлювати інший орган публічної влади з моніторингу дотримання вимог законодавства про доступ до публічної інформації;
- продовжити наповнення Єдиного державного порталу відкритих даних;
- забезпечити верифікацію зазначеної в державному реєстрі інформації про кінцевих вигодоотримувачів юридичних осіб;
- забезпечити належний доступ до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, наповнивши його даними з місцевих бюро технічної інвентаризації.

2.3.7. Запобігання корупції у приватному секторі (О. ЛЕМЕНОВ)

1. Запобігання корупції у приватному секторі поступово стає трендовим явищем, яке забезпечує не тільки репутаційні бонуси для компаній, що запроваджують відповідні політики, а подеколи є дієвим механізмом у контексті боротьби з негативними явищами зловживань. Протягом останніх двох років держава зробила лише окремі спроби врегулювати відповідні процеси. Наприклад, НАЗК своїм рішенням затвердило Методичні рекомендації щодо підготовки та реалізації антикорупційних програм. Широкомасштабною цю роботу назвати не можна, проте за відповідного сприяння громадськості і застосування практик з боку приватних компаній існує шанс масштабувати процес на ширші кола.

Інститут бізнес-омбудсмена сприяє реалізації антикорупційних процесів у бізнес-середовищі.

Запобігання корупції у приватному секторі на сьогодні лише трохи віддалилося від зародкового стану, проте найголовнішими драйверами прогресу мають стати приватні компанії та громадськість, а не держава.

2. Надалі необхідно:

- ухвалити Закон «Про бізнес-омбудсмена» і забезпечити розвиток інституту бізнес-омбудсмена, залучаючи його до вирішення поточних проблем бізнесу, безпосередньо пов'язаних з корупцією;
- сформувати «порядок денний» антикорупційного комплаєнсу для представників бізнесу;
- розробити новітні підходи до формування антикорупційного порядку денного для приватної сфери, адже світові тренди із року в рік змінюються, поглиблюючи свої практики.

Розділ 3.

КРИМІНАЛІЗАЦІЯ КОРУПЦІЇ І ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ

3.1. КРИМІНАЛІЗАЦІЯ КОРУПЦІЇ ВІДПОВІДНО ДО МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТИВ (М. Хавронюк)

1. Криміналізація корупції відповідно до міжнародних стандартів і створення підконтрольних державі і суспільству спеціалізованих правоохоронних органів надають теоретичні можливості для забезпечення дії принципу невідворотності покарання за корупцію, а тому є обов'язковими умовами успішної протидії їй, у т. ч. у її транскордонних проявах.

2. Стан імплементації у КК положень антикорупційних конвенцій зі встановлення кримінальної відповідальності можна визнати задовільним. Водночас існують випадки як надмірної криміналізації (ст. 364-1, 365-2 КК), яка тягне за собою складнощі при кримінально-правовій кваліфікації, так і невизнання кримінально-караними діянь, криміналізація яких прямо передбачена відповідними міжнародними конвенціями (ідеться про окремі фінансові злочини).

3. Не сформовано такого, що ґрунтується на ознаках корупції і корупційного правопорушення, визначених Законом «Про запобігання корупції», переліку корупційних злочинів. Як корупцію найчастіше сприймають хабарництво, хоча насправді наймасштабніша і найнебезпечніша корупція – це розкрадання бюджетних коштів, державного та комунального майна, а також природних ресурсів.

Перелік корупційних злочинів, визначений у ст. 45 КК, недосконалий, оскільки суперечить ознакам корупційного правопорушення, як вони визначені в ст. 1 Закону «Про запобігання корупції». Корупційними злочинами слід визначити всі злочини, 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 злочин, передбачений ст. 320 КК, а також внести зміни до ст. 210 КК (визначити в ній мету одержання неправомірної вигоди як кваліфікуючу ознаку складу злочину).

Усі корупційні злочини мають одержати спеціальну підслідність антикорупційних органів розслідування, у діяльності яких не повинно бути дублювання.

4. Протягом останніх років у результаті багаторазового внесення змін до КК усі склади корупційних злочинів у *цілому* вдалося привести у відповідність до міжнародних стандартів, зокрема стосовно об'єктивної сторони, суб'єктивної сторони і суб'єкта.

Проте в деяких випадках ще залишається певна невідповідність. Ідеться про

окремі положення ст. 14, 15, 354, 357, 368-2, 368-3, 368-4, 369, 370, 410 КК, а особливо – ст. 364 КК.

5. У порядку імплементації відповідних конвенційних положень у 2013 році КК доповнено розділом XIV-1 «Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб» (ст. 96-3–96-11). Ним встановлено квазікримінальну відповідальність юридичних осіб за окремі корупційні злочини, зокрема пов'язані з легалізацією майна та з обіцянкою, пропозицією і наданням неправомірної вигоди (ст. 209 і 306, частини 1 і 2 ст. 368-3, 368-4, ст. 369 і 369-2 КК).

Очевидно, їх треба поширити і на ст. 159-1 КК, а також на всі злочини, вчинені з метою одержання неправомірної вигоди.

Необхідно також розглянути питання про те, щоб такий захід до юридичних осіб, як відмова учаснику, учаснику попередньої кваліфікації в участі в процедурі закупівлі, попередній кваліфікації учасників, був передбачений як один із заходів кримінально-правового характеру, що можуть застосовуватися до юридичних осіб у разі, якщо відомості про юридичну особу, яка є учасником або учасником попередньої кваліфікації, внесено до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

Треба також розширити перелік санкцій, що можуть бути застосовані до юридичних осіб у межах заходів кримінально-правового характеру, зокрема за рахунок таких, як:

- заборона певної діяльності;
- заборона рекламування власної діяльності, виробів, послуг тощо;
- усунення від посади директора і призначення довірчого керуючого;
- позбавлення ліцензії;
- заборона користуватися дотаціями, субвенціями, іншими формами фінансової допомоги з публічних коштів;
- заборона користуватися допомогою міжнародних організацій;
- закриття окремих підрозділів підприємства;
- припинення діяльності підприємства;
- опублікування судового рішення.

6. Конвенційні вимоги щодо застосування кримінальних санкцій, які враховують ступінь небезпеки корупційних злочинів, виконано в Україні суперечливо.

Так, ці санкції не в усіх випадках враховують ступінь небезпеки зазначених злочинів, тобто не є пропорційними, а розміри встановлених у санкціях штрафів, громадських робіт, виправних робіт, арешту, обмеження волі, позбавлення волі не узгоджені між собою.

Для того, щоб виправити цю ваду КК, необхідно уніфікувати всі санкції у такий спосіб, коли конкретні розміри кожного виду основного покарання відповідатимуть конкретним розмірам відповідних інших видів основних покарань. Наприклад, якщо за певний злочин покарання у виді позбавлення волі:

- 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;

- не передбачене – то штраф може призначатися розміром не більше 500 нмдг.

Такий же підхід має бути і до встановлення співвідношення інших видів покарань.

7. Усупереч вимогам ст. 30 Конвенції ООН проти корупції у багатьох випадках КК не передбачає як обов'язкове покарання позбавлення на певний строк осіб, засуджених за службові злочини, вчинені з метою одержання неправомірної вигоди (тобто – корупційні злочини), права обіймати державну посаду та обіймати посаду на будь-якому підприємстві, яке цілком або частково перебуває у власності держави, тощо.

8. Усупереч вимогам ст. 30 Конвенції ООН у багатьох випадках у КК не взято до уваги ступінь небезпеки відповідних злочинів під час розгляду питання про можливість дострокового або умовного звільнення осіб, засуджених за такі злочини.

Законодавство все ще залишає багато способів уникнення особами, які вчинили корупційні злочини, кримінальної відповідальності чи покарання або можливостей для призначення невинувато м'якого – порівняно з небезпечністю корупційних злочинів – 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 невинувато м'які вироки. Така судова практика, зважаючи на судову статистику, 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 в 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 злочини – як ті, що прямо визначені в примітці до ст. 45 КК, так й інші.

9. Стосовно вжиття загальних заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення можливої конфіскації: а) доходів від корупційних злочинів, або майна, вартість якого відповідає вартості таких доходів; б) майна, обладнання та інших засобів, які використовувалися або призначалися для використання під час вчинення корупційних злочинів, – Україна виконала свої міжнародні зобов'язання.

Проте практика демонструє, що вжитих заходів недостатньо в частині забезпечення можливості виявлення, відстеження, заморожування або арешту зазначених доходів чи майна з метою подальшої конфіскації, а також управління замороженим, арештованим або конфіскованим майном.

Окрім того, що стосується загалом статей КК, які встановлюють відповідальність за корупційні та деякі безпосередньо пов'язані з корупцією злочини, то окремі з них не передбачають можливості конфіскації майна (через правила, визначені у ст. 59 КК, – це стосується злочинів, передбачених частинами 1–3 ст. 159-1, ч. 2 ст. 191, ст. 354, ст. 357, ч. 1 ст. 364, ч. 1 ст. 364-1, ч. 1 ст. 368, частини 1 і 2 ст. 365-2, частини 1–3 ст. 368-3 і 368-4, ч. 1 ст. 369, частини 1 і 2 ст. 369-2, частини 1–3 ст. 369-3)

або спеціальної конфіскації (через правила, визначені у ст. 96-1 КК – це стосується злочинів, передбачених ч. 1 ст. 159-1, ч. 1 ст. 357).

Водночас конфіскацію майна визначено в санкції за злочин, передбачений ч. 1 ст. 368-2 КК, який не є ані тяжким, ані злочином проти основ національної безпеки, ані злочином проти громадської безпеки, тобто це прямо суперечить правилу, встановленому в ст. 59 КК, яке не має винятків.

3.2. ЗАСТОСУВАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ЗАКОНУ, НАЯВНІСТЬ ЕФЕКТИВНИХ ПРОЦЕДУР РОЗСЛІДУВАННЯ ТА РОЗГЛЯДУ КРИМІНАЛЬНИХ СПРАВ ПРО КОРУПЦІЙНІ ЗЛОЧИНИ (М. Хавронюк)

1. КПК передбачає у цілому ефективні процедури розслідування та розгляду кримінальних проваджень про корупційні злочини. Але вдосконалення його окремих положень для того, щоб зробити їх ще більш придатними для розслідування саме корупційних злочинів, створює небезпеку для порушення прав людини взагалі.

Водночас окремі законодавчі пропозиції цілеспрямовано вносяться на розгляд Верховної Ради України задля ускладнення розслідування корупційних злочинів. Деякі з таких пропозицій в останні два-три роки реалізовані, тобто втілені в КПК.

2. Досить часто кримінальні провадження про корупційні злочини розслідуються з порушенням правил підслідності. Це створює небезпеку виправдання обвинувачених. Тому така практика повинна рішуче присікатися.

3. Практичною проблемою стала певна колізія між положеннями КПК і Закону «Про запобігання корупції», який передбачає процедуру повідомлення правоохоронних органів – у вигляді висновку НАЗК, а порушення цієї процедури НАЗК розглядає як порушення законного порядку доведення вини особи у вчиненні злочину.

4. Необхідно поступово звужувати зміст і обсяг недоторканності народних депутатів України – принаймні в тих межах, про які прямо не говорить Конституція України. Насамперед ідеться про уможливлення проведення негласних слідчих (розшукових) дій щодо народного депутата України без згоди на це ВР (виняток ч. 2 ст. 27 Закону «Про статус народного депутата України»).

5. Необхідно невідкладно надати НАБ повноваження на самостійне зняття інформації з каналів зв'язку (прослуховування) та проведення слідчих дій під прикриттям.

6. Судам слід відмовитися від нічим необґрунтованої практики використання у кримінальному провадженні рішень судів інших юрисдикцій як преюдиціальних.

3.3. СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНІ ІНСТИТУЦІЇ З ВИЯВЛЕННЯ ТА РОЗСЛІДУВАННЯ СПРАВ ПРО КОРУПЦІЙНІ ЗЛОЧИНИ (М. Хавронюк)

1. Сьогодні незалежність НАБ, САП і ДБР у їхній діяльності в цілому належно гарантується законом. Водночас на практиці забезпечити цю незалежність набагато складніше через вплив з боку осіб, які користуються своєю недоторканністю.

Не припиняються спроби використання НАБ і САП у партійних, групових чи особистих інтересах, спроби поставити їх під незаконний контроль інших державних органів, їхніх посадових і службових осіб, зокрема через ненадання належних можливостей для проведення детективами НАБ усіх можливих негласних слідчих дій, загрозу усунення від посади директора НАБ через механізм призначення підконтрольних окремим політичним силам аудиторів та в інші способи.

2. Виписані в Законі «Про Національне антикорупційне бюро України» (ст. 6 і 7) та в Законі «Про Державне бюро розслідувань» (ст. 11) процедури добору, відповідно, директора НАБ і директора ДБР відповідають демократичним стандартам.

Утім, є проблеми конституційності призначення керівництва НАБ і ДБР.

3. Законом передбачені вимоги до структури НАБ, САП і ДБР, а також визначені кількість персоналу, вимоги до його освіти та досвіду, обов'язковість тренінгів для персоналу, загальний бюджет органу, процедура його формування, підзвітність і прозорість, у т. ч. обов'язкове періодичне звітування перед суспільством, тощо.

Ці вимоги закону на практиці дотримуються. Проте на сьогодні НАБ і САП, а особливо ДБР повністю не укомплектовані, залишається проблема неможливості призначення на посади в ДБР оперативних працівників.

Для забезпечення функціонування цих органів у Державному бюджеті України передбачено належні видатки.

4. Підзвітність і прозорість НАБ і ДБР, у т. ч. обов'язкове періодичне звітування перед суспільством, передбачені законом та реально існують, хоча і мають певні вади, зокрема те, що аудит ефективності діяльності НАБ, його операційної та інституційної незалежності за час його існування, протягом двох років, жодного разу не проведено.

Підзвітність і прозорість САП, у т. ч. обов'язкове періодичне звітування перед суспільством, прямо непередбачені законом і фактично відсутні, окрім як у межах визначених законом вимог до підзвітності і прозорості прокуратури загалом.

5. Організаційне, кадрове, науково-методичне, криміналістичне та інше забезпечення розслідування корупційних злочинів належно не забезпечене. Суперечливо визначена підслідність корупційних злочинів, тобто закріплення їх за певними органами досудового розслідування. Податкову міліцію ліквідовано, а Фінансової поліції ще не утворено. Слідчі підрозділи Національної поліції все ще на стадії реформування.

Що ж стосується спеціально створеного для боротьби з корупцією НАБ, то станом на початок 2019 року його детективи направили до суду лише 176 кримінальних проваджень (у яких судами винесено 25 вироків). Якщо цю кількість порівнювати із загальною кількістю кримінальних проваджень, направлених у 2016–2018 роках (за час діяльності НАБ) до суду з обвинувальними актами, то це менше 0,05% – неймовірно мало. При цьому із 227 обвинувачених у справах НАБ: 7 – державні службовці, посадові особи ОМС категорії «А», 3 – депутати обласних, Київської та Севастопольської міських рад, 2 – вищі посадові особи держави (міністри та їхні заступники, народні депутати України тощо), 205 – решта.

Іншими словами, НАБ не стало основним органом протидії корупції серед службових осіб, які обіймають особливо відповідальне становище (див. п. 3 примітки до ст. 368 КК) та власне «роблять корупційну погоду» в державі.

3.4. СТАТИСТИЧНА ІНФОРМАЦІЯ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО БОРТЬБУ З КОРУПЦІЄЮ

(А. Марчук)

1. Однією з актуальних проблем аналізу статистичних даних про застосування кримінального законодавства про боротьбу з корупцією є її низька якість та погана систематизованість, неповнота та недостатня стандартизованість. З огляду на це досі залишаються актуальними розробка та ухвалення необхідних законодавчих змін щодо кримінальної статистики.

Найоптимальнішим рішенням у довгостроковій перспективі видається автоматичний збір статистичних даних із даних електронної системи управління кримінальними провадженнями (e-Case Management). Така перша українська система зараз створюється для НАБ та САП, а тому може стати пілотною для тестування оновленої моделі збору та оприлюднення статистичних відомостей у кримінальних провадженнях.

Доцільно передбачити збір та оприлюднення кримінальної статистики у форматі відкритих даних. Ця інформація може збиратися на єдиному відкритому публічному онлайн-порталі, оскільки за таких умов з'являється можливість суттєво підвищити якість та обсяг аналітичної обробки цих відомостей, у т. ч. з використанням сучасних засобів (наприклад, ВІ-модуля).

Допоки такі інструменти не функціонують, будь-яка статистична інформація має подаватися в максимально зрозумілій формі та обов'язково містити методологічне пояснення. Форми звітів необхідно вдосконалити, щоб вони містили всю необхідну інформацію для аналізу стану справ з притягнення осіб до відповідальності за вчинення корупційних, пов'язаних з корупцією правопорушень. Інформація на головній сторінці офіційного веб-сайту ГП має містити принаймні узагальнений опис, яким чином визначаються показники облікованих фактів корупції, скерованих до суду проваджень та кількості засуджених осіб.

2. Законодавцю потрібно нарешті чітко визначити, які кримінальні правопорушення вважаються корупційними, які – пов'язаними з корупцією, узгодити між собою примітку до ст. 45 КК із визначенням «корупційне правопорушення», «правопорушення, пов'язане з корупцією», наведеними в ст. 1 Закону «Про запобігання корупції». Це дозволить надалі уникати різночитань щодо розуміння, які саме кримінальні правопорушення є корупційними, та уникати питань, чи є наведена високопосадовцями інформація про покарання за корупцію достовірною.

3. Сумнівно, що статистичні показники про результати діяльності щодо притягнення до відповідальності за корупційні діяння, зокрема ті, що наводять у своїх виступах Генеральний прокурор і Міністр юстиції, є достовірними. З огляду на наявні проблеми із визначеннями категорії «корупційний злочин», «корупційне правопорушення», «правопорушення, пов'язане з корупцією» (див. попередній пункт), неможливо однозначно стверджувати, що наведення сумнівних показників має на меті введення в оману суспільства, але цей мотив не відкидається з огляду як на політичні посади згаданих осіб і бажання отримати політичні дивіденди, так і на відсутність незалежного органу з кримінальної статистики.

4. Існують особливості ведення статистичного обліку кримінальних правопорушень та існуючої практики в органах досудового розслідування, органах прокуратури щодо ведення кримінальної статистики.

Як відзначають автори звіту «Роль прокурора на досудовій стадії кримінального процесу», поширеною є практика штучного регулювання органами прокуратури статистичних показників про закриття кримінальних проваджень. У статистиці ГП не зазначаються всі розпочаті кримінальні провадження, натомість зазначається показник кількості облікованих кримінальних проваджень, який не враховує ті кримінальні провадження, які закриті на підставі п. 1, 2, 4, 6 ч. 1 ст. 284 КПК. Також, як відзначають автори цього звіту, є інформація про «ручне» коригування статистичних показників, а для уникнення претензій до якості своєї роботи керівники місцевих та регіональних прокуратур намагаються утримувати статистичні показники на одному й тому ж рівні із року в рік. Через необхідність демонструвати «гарні» статистичні показники часто страждає якість направлених до суду кримінальних проваджень. Хоча цей звіт охоплює не лише аналіз діяльності прокурорів у кримінальних провадженнях щодо корупційних, пов'язаних з корупцією правопорушень, але ці проблеми також мають враховуватися при аналізі наведених даних.

Інше ґрунтовне дослідження – щодо ролі прокурорів САП – засвідчило, що система статистичного обліку не впливає на змістовну діяльність процесуального керівника – прокурора САП. Усе зазначене має враховуватися при інтерпретації наведених статистичних даних. На жаль, через ці фактори неможливо стверджувати, що статистичні дані щодо етапу досудового розслідування кримінальних проваджень є репрезентативними та відображають реальний стан справ.

5. У 2017–2018 роках суттєво збільшилася кількість облікованих корупційних, пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень – майже на чверть порівняно з попередніми двома звітними роками. Аналогічно відбулося і збільшення кількості кримінальних правопорушень, щодо яких особам повідомлялося про підозру. У 2017–2018 роках аналогічно збільшилася і кількість кримінальних правопорушень, щодо яких обвинувальні акти спрямовувалися до суду: у 2017 році – майже на третину, а у 2018 році – ще майже на 19%. На жаль, через висловлені у п. 4 зауваження неможливо стверджувати, що підвищення цих показників відбулося завдяки підвищенню якості роботи органів досудового розслідування та органів прокуратури. Аналіз причин суттєвого зростання цих показників потребує додаткового дослідження.

6. Попри те, що показники діяльності органів досудового розслідування та органів прокуратури, якщо вірити статистичній інформації, підвищилися, досягнути суттєвого прогресу у забезпеченні невідворотності покарання за вчинення корупційних, пов'язаних з корупцією правопорушень так і не вдалося. Навпаки, спостерігаються негативні тенденції.

Кількість осіб, яких було засуджено за такі правопорушення, продовжує скорочуватися як в абсолютній кількості, так і у відсоткових значеннях. Також скорочується і кількість осіб, яких за останнім вироком засуджено до позбавлення волі (81 особа у 2017 році), а відсоток таких осіб серед усіх засуджених так само незначний – 8% від усіх засуджених. При цьому значна кількість осіб звільняється

від покарання – у 2017 році таких було близько 27,5%, або 481 особа, при 1012 засуджених.

7. Статистика притягнення осіб до адміністративної відповідальності за вчинення пов'язаних з корупцією правопорушень також свідчить про актуальні проблеми та неоднозначні тенденції. Попри загальне збільшення кількості складених протоколів про адміністративні правопорушення у 2017 році, показник кількості осіб, на яких накладено адміністративне стягнення, різко зменшується до 45,35% від загальної кількості справ. Частково це пояснюється тим, що збільшилася кількість нерозглянутих справ у звітному 2017 році.

Відбувається зростання кількості справ, повернутих судом, зокрема для доопрацювання. У справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, на осіб накладається лише основне стягнення у вигляді штрафу. Щодо незначної кількості осіб (26) застосовано додаткове стягнення у вигляді конфіскації предмета, грошей. Продовжує зростати і кількість осіб, щодо яких справу закрито через закінчення строків накладення стягнення, що вчергове підкреслює актуальність внесення змін до ст. 38 КУпАП щодо строків притягнення осіб до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією.

8. Незадовільними видаються результати по конфіскації, спеціальній конфіскації активів, здобутих шляхом вчинення корупційних, пов'язаних з корупцією злочинів. Хоча в 2017 році відповідні показники суттєво зросли завдяки т. зв. «спецконфіскації коштів Януковича», до законності якої висловлювалися претензії та сумніви з боку представників громадянського суспільства, у 2018 році наповнення відповідного спецфонду Державного бюджету знову суттєво погіршилося. Окрема статистика по застосуванню конфіскації, спеціальній конфіскації у корупційних, пов'язаних з корупцією правопорушеннях фактично не ведеться.

9. Наразі статистичної інформації недостатньо для аналізу інформації та підготовки висновків про категорії посад службових і посадових осіб, яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційних, пов'язаних з корупцією правопорушень; щодо оперативно-розшукової діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції; подальших рішень, ухвалених у тих провадженнях, у яких станом на кінець звітнього періоду рішення про закриття або зупинення досудового розслідування не ухвалені; щодо повернення активів, здобутих злочинним шляхом, до України з-за кордону; щодо конфіскації та спеціальній конфіскації активів, здобутих шляхом вчинення корупційних, пов'язаних з корупцією правопорушень. Це необхідно врахувати та вдосконалити наявні форми статистичних документів, щоб вони дозволяли виокремити відповідні показники та проаналізувати їх.

10. Особливу увагу необхідно приділити результатам діяльності НАБ і САП як суб'єктам, яким відведена основна роль у забезпеченні невідворотності покарання високопосадовців за корупційні злочини. Протягом 2017–2018 рр. НАБ і САП активізували свою діяльність та після початкової інституційної розбудови продемонстрували перші результати роботи. В основному занепокоєння викликає той факт, що частка високопосадовців, щодо яких складено обвинувальні акти в провадженнях НАБ і САП, залишається невисокою, а тому ці інституції мають зосередити зусилля саме на розслідуваннях щодо корупційних, пов'язаних з

корупцією правопорушень вищих посадових осіб держави, народних депутатів України та інших осіб, а ВР має створити для цього належні передумови, зокрема скасувавши обмеження на проведення слідчих дій щодо народних депутатів.

Суттєвою проблемою став судовий розгляд справ НАБ і САП, переданих до суду, а зволікання зі створенням Вищого антикорупційного суду лише поглиблювало цю проблему. Наслідком цього стала відносно незначна кількість обвинувальних вироків, якими здебільшого затверджено угоди про визнання особою винуватості. Виправдувальні вироків у провадженнях, які розслідувалися НАБ і САП, відсутні.

Розділ 4.

МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО

(Б. Малишев)

4.1. УЧАСТЬ УКРАЇНИ В МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ ІНСТРУМЕНТАХ З ПИТАНЬ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

1. Загалом ситуацію із виконанням Україною рекомендацій міжнародних організацій у період 2014–2018 років можна охарактеризувати двома основними тенденціями:

1) нормативно-правове регулювання наблизилося до вимог міжнародних стандартів;

2) втілення багатьох прогресивних положень нового антикорупційного законодавства на практиці гальмується здебільшого через різноманітні фактори, основними з яких є недостатність політичної волі в органів виконавчої влади і правоохоронних органів.

2. Рекомендації GRECO та ОЕСР, починаючи із 2017 року, стали набагато більш предметними та детальними за своїм змістом. Вони вже тільки іноді стосуються необхідності ухвалення нових законів або змін до законів, а в основному спрямовані на вдосконалення підзаконної нормативної бази та забезпечення ретельного правозастосування всіма уповноваженими органами державної влади приписів антикорупційного законодавства відповідно до їх компетенції, на надання цими органами роз'яснень та проведення широкої інформаційної роботи серед державних службовців щодо змісту тих чи інших нормативних інститутів.

Велику увагу в рекомендаціях також приділено опису шляхів та інструментів досягнення уповноваженими органами своїх цілей під кутом зору антикорупційного законодавства. Також акцентується на важливості всебічного громадського контролю за здійсненням антикорупційної політики держави.

3. Наразі і рекомендації GRECO, і рекомендації ОЕСР сходяться у важливості вжиття заходів зі зменшення корупції в діяльності народних депутатів України та діяльності законодавчого органу в цілому, а також особливо наголошують на важливості системної просвітницької роботи серед державних службовців (зокрема, суддів та прокурорів) стосовно конфлікту інтересів та дотримання норм професійної етики. Багато уваги присвячено і забезпеченню роботи НАЗК та АРМА.

Водночас у рекомендаціях відсутня згадка про розвиток спроможності ДБР, яке є важливим елементом протидії корупції, адже уповноважене розслідувати всі корупційні злочини, окрім тих, що підслідні НАБ.

4. На підставі викладеного слід рекомендувати:

1) якнайшвидше ухвалити нову Антикорупційну стратегію та Державну програму з її виконання, виходячи передусім із зазначених вище рекомендацій GRECO та ОЕСР, а також беручи до уваги результати виконання Антикорупційної стратегії 2014–2017

років та дослідження рівня корупції на основі методики, ухваленої НАЗК. При цьому особливу увагу приділити заходам з подальшої реалізації положень у галузі реформи державної служби, запобігання корупції серед народних депутатів України, суддів, прокурорів, а також у діяльності державних підприємств. Забезпечити умови для більш ефективного здійснення своїх функцій АРМА, НАЗК, ДБР та Вищого антикорупційного суду;

2) розробити та затвердити кодекс поведінки народних депутатів України;

3) забезпечити де-факто опрацювання ВР усіх законопроектів із дотриманням відповідного рівня прозорості та консультацій, зокрема шляхом відкритості роботи комітетів ВР, у т. ч. завдяки консультаціям із громадськістю, слуханням із залученням експертів;

4) завершити розробку та ухвалити Адміністративно-процесуальний кодекс з метою істотного зменшення дискреції виконавчих органів державної влади при здійсненні своїх регулятивних та контрольних функцій, наданні адміністративних послуг. Уніфікувати та деталізувати в законі відповідні процедури для надання їм максимальної прозорості та однозначності, виключивши з них корупціогенні чинники; визначити обов'язкові реквізити, вимоги до змісту та підстави для ухвалення правозастосовних актів органів виконавчої влади, недотримання яких може бути підставою для визнання таких актів нечинними;

5) розробити та ухвалити Закон «Про нормативно-правові акти», у якому врегулювати питання: а) встановлення виключного переліку видів нормативно-правових актів; б) ієрархії нормативно-правових актів за їхньою 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 прогалін у законодавстві. Цей закон має внести чіткість та передбачуваність у дії органів державної влади з правового регулювання, зменшити можливості щодо маніпуляції двозначностями в правовому регулюванні;

б) здійснити реформування державних фіскальних та митних органів у напрямі звуження контрольної функції на користь аналітичної та аудиторської;

7) підвищити прозорість і добросовісність у приватному секторі за допомогою розробки та ухвалення Закону «Про лобізм» згідно з кращими світовими зразками. Це істотно зменшить можливості бізнесу корупційним шляхом впливати на правотворчу діяльність органів державної влади, встановить рівні і чіткі правила лобіювання для всіх суб'єктів підприємницької діяльності, визначить види відповідальності політиків, державних службовців та лобістів за порушення таких правил.

4.2. МІЖНАРОДНА СПІВПРАЦЯ ТА ВЗАЄМНА ПРАВОВА ДОПОМОГА

1. Результативність діяльності НАБ, ГП та МЮ щодо участі в міжнародній правовій допомозі в кримінальних провадженнях щодо корупційних злочинів, вчинених на території України, залишається надзвичайно низькою, попри велику кількість запитів, які направляються до інших держав.

2. Спостерігається активізація діяльності нового спеціалізованого органу в особі АРМА з пошуку, арешту, управління майном за межами України, отриманого вірогідно корупційним шляхом. Проте наразі немає підстав казати про реальні здобутки цього органу в указаній сфері.

3. Генеральній прокуратурі України необхідно: 1) запровадити збирання, облік та оприлюднення інформації про кількість та зміст 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) запровадити збирання, облік та оприлюднення інформації про суми коштів або вартість 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. НАБ та АРМА доцільно істотно посилити результативність своїх дій, пов'язаних із міжнародною правовою допомогою у розслідуванні корупційних злочинів та пошуку 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.