

АЛЬТЕРНАТИВНИЙ ЗВІТ ЩОДО
ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ
ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ
ПОЛІТИКИ

АЛЬТЕРНАТИВНИЙ ЗВІТ ЩОДО ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

УДК 328.185:343.8 (477)

ББК 67.9 (4 УКР) 308

A 58

Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / Р.Г. Рябошапка, О.С. Хмара, А.В. Кухарук, М.І. Хавронюк, О.В. Калітенко; За заг. ред. А.В. Волошиної. – К., 2015. - 268 с.

У даній публікації представлена громадська оцінка прогресу України у формуванні та впровадженні антикорупційних реформ. Оцінка охоплює період з жовтня 2014 року по травень 2015 року. Альтернативний звіт підготовлено на основі спеціально розробленої методології комплексної внутрішньої оцінки прогресу країни в антикорупції. Зазначена методологія застосовується вперше та дозволяє оцінити перебіг антикорупційної реформи за такими напрямками: 1) антикорупційна політика; 2) запобігання корупції; 3) криміналізація корупції та правоохоронна діяльність; 4) міжнародне співробітництво.

Видання буде корисним представникам Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного антикорупційного бюро України, комітету Верховної Ради з питань запобігання і протидії корупції, а також державним інституціям, які тим чи іншим чином дотичні до питань протидії корупції, громадським активістам та журналістам, які спеціалізуються на даній тематиці.



Публікація стала можливою завдяки підтримці Міжнародного фонду «Відродження», Фонду Ф. Науманна «За свободу» (Представництво в Україні) та Федеральної Республіки Німеччина.

Перелік скорочень:

ВРУ	Верховна Рада України
ГРЕКО	Кабінет Міністрів України
GRECO	Група держав проти корупції, орган Ради Європи з антикорупційного моніторингу
ДСА	Державна судова адміністрація України
ЕКПЛ	Європейська конвенція по правам людини
ЄС	Європейський союз
ЄСПЛ	Європейський суд з прав людини
ІГС	інститут громадянського суспільства, громадська організація
КК	Кримінальний кодекс України
КМУ	Кабінет Міністрів України
Конвенція ООН	Конвенцією ООН проти транснаціональної організованої злочинності -2
Конвенція ООН-1	Конвенцією ООН проти корупції
Конвенція РЄ	Кримінальною конвенцією про боротьбу з корупцією
КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення
МВС	Міністерство внутрішній справ України
Міністерство юстиції, Мінюст	Міністерство юстиції України
НАБ	Національне антикорупційне бюро України
НАЗК	Національне агентство з питань запобігання корупції
ОЕСР	Організація економічного співробітництва і розвитку
Протокол	Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією
ЦОВВ	Центральний орган виконавчої влади

Зміст

Резюме.....	5
РОЗДІЛ I. АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА (Р. Рябошапка, О. Хмара).....	19
1.1. Політична воля щодо боротьби з корупцією.....	20
1.1.1. Політичні програмні документи Уряду.....	20
1.1.2. Коаліційна угода у Верховній Раді України VIII скликання.....	22
1.1.3. Програмні політичні документи Президента України.....	23
1.1.4. Відповідність дій ключових носіїв політичної волі задекларованим програмним документам	25
1.2 Антикорупційні стратегія та програма/ план дій.....	32
1.2.1. Наявність антикорупційної стратегії або інших документів, які визначають засади антикорупційної політики.....	32
1.2.2. Наявність та відповідність (у разі наявності) державної програми/плану заходів із імплементатії антикорупційної стратегії усталеним стандартам.....	34
1.2.3. Оприлюднення антикорупційної стратегії та програми/плану заходів.....	35
1.3 Дослідження щодо стану справ з корупцією.....	37
1.4 Участь громадянського суспільства та бізнесу у виробленні та моніторингу реалізації антикорупційної політики.....	40
1.5 Формування атмосфери неприйняття корупції.....	44
1.6 Спеціально уповноважені інституції з питань антикорупційної політики.....	46
РОЗДІЛ II. ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ (А. Кухарук).....	53
2.1 Спеціалізований орган із запобігання корупції.....	55
2.2 Добросесність публічної служби.....	70

2.2.1 Відповідність міжнародним стандартам законодавства про державну службу.....	70
2.2.2. Конфлікт інтересів, етичні стандарти, декларування доходів та видатків публічних службовців	82
2.3 Впровадження стандартів належного врядування.....	94
2.3.1. Антикорупційна експертиза проектів актів.....	94
2.3.2. Антикорупційні програми.....	99
2.3.3. Законодавство про адміністративні процедури.....	101
2.3.4. Фінансовий контроль та аудит.....	104
2.3.5. Державні закупівлі.....	110
2.3.6. Доступ до інформації.....	118
2.3.7. Запобігання корупції в приватному секторі.....	123

РОЗДІЛ III. КРИМІНАЛІЗАЦІЯ КОРУПЦІЇ ТА ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ (М. Хавронюк).....

135

3.1 Криміналізація корупції відповідно до міжнародно-правових стандартів.....	136
3.2 Застосування кримінального закону, наявність ефективних процедур розслідування та розгляду кримінальних справ про корупційні злочини.....	170
3.3 Спеціально уповноважені інституції із виявлення та розслідування справ про корупційні злочини.....	172
3.4 Статистична інформація щодо застосування кримінального законодавства про боротьбу з корупцією.....	181

РОЗДІЛ 4. МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО (О. Калітенко).....

241

4.1 Участь України в міжнародно-правових інструментах з питань боротьби з корупцією.....	241
4.1.1. Участь України в міжнародно-правових інструментах щодо боротьби з корупцією, зокрема, Конвенції ООН проти корупції, Кримінальній та Цивільній конвенціях про боротьбу з корупцією, Конвенції ОЕСР щодо боротьби з хабарництвом іноземних посадових осіб у ділових операціях, а також моніторингових механізмах, передбачених цими інструментами.....	241

4.2 Міжнародна співпраця та взаємна правова допомога.....	249
---	-----

4.2.1 Аналіз та порівняння статистичних даних щодо кількості одержаних/надісланих та виконаних/відмовлених у виконанні запитів про міжнародну правову допомогу.....	249
---	-----

ДОДАТКИ.....	255
---------------------	------------

Додаток 1

МЕТОДОЛОГІЯ альтернативного («тіньового») звіту щодо оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики.....	255
---	-----

РЕЗЮМЕ

Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики проводився з ініціативи та під керівництвом Transparency International Україна з січня по травень 2015 р.

Звіт мав на меті сформувати комплексну внутрішню незалежну оцінку реального стану справ із корупцією в Україні, яка би не лише констатувала наявну ситуацію, а й пропонувала набір першочергових змін по всіх складових антикорупційної політики. Така оцінка в нашій державі була реалізована вперше¹.

Оцінка проводилася на основі спеціально розробленої методології (Додаток 1) силами незалежних громадських експертів, які спеціалізуються на питаннях протидії корупції: Рябошапка Р., Кухарук А., Хавронюк М., Хмара О., Калітенко О., Волошина А. Текст звіту обговорювався як он-лайн (на офіційному сайті Transparency International Україна: <http://ti-ukraine.org/news/oficial/5120.html>), так і під час регіональних обговорень (Львів: <http://ti-ukraine.org/news/oficial/5178.html>, Полтава <http://ti-ukraine.org/news/5239.html>). Результати обговорень лягли в основу змін, що були внесені у текст Альтернативного звіту та методології.

У звіті представлено оцінку ефективності державної антикорупційної політики станом на 10 червня 2015 р. та охоплює період з жовтня 2014 року по травень 2015 року.

ОСНОВНІ ВИСНОВКИ

1. Антикорупційна політика. В Україні створено достатні передумови для розбудови ефективного державного механізму запобігання та протидії корупції. Ухвалення низки антикорупційних законів (жовтень 2014 р.) стало початком системної реформи з подолання корупції. Реформа включає в себе ухвалення нової антикорупційної стратегії та на її основі законів, що повністю врегульовують ключові сектори антикорупційної діяльності в країні: формування та моніторинг реалізації державної антикорупційної політики, превентивну антикорупційну діяльність, переслідування за корупцію. Окрім того, передбачено створення двох спеціалізованих антикорупційних органів, відповідальних за антикорупційну політику та запобігання корупції (Національне агентство з питань запобігання корупції), а також за виявлення та розслідування злочинів, вчинених високопосадовцями (Національне антикорупційне бюро).

Незважаючи на суттєвий прогрес у реформуванні антикорупційного законодавства, влада не справилася із його впровадженням. Імплементация оновленого антикорупційного законодавства проходить без проактивної позиції основних носіїв політичної волі (Кабінету Міністрів України, Президента України, Верховної Ради України), під величезним тиском з боку громадськості й міжнародних організацій. Впровадження антикорупційної реформи супроводжується публічними звинуваченнями Кабінету Міністрів України, Президента України із зволіканням, відсутності прозорості процесу формування нових антикорупційних інституцій (Національного

¹ Існує ціла низка зовнішніх оцінок антикорупційних зусиль України, проте вони або фрагментарні, або орієнтовані на пріоритети організацій, що їх замовляють. Комплексну внутрішню оцінку мало би готувати Міністерство юстиції України. Разом з тим, щорічний звіт Мінюсту (2011, 2012 та 2013 рр.), у кращому випадку, є статистичним зрізом, а не документом аналізу політики. Найбільшою його вадою є відсутність чітких рекомендацій щодо удосконалення складових антикорупційної політики, таких як 1) оновленого законодавства; 2) розвиток інституцій; 3) практична імплементация (<http://old.minjust.gov.ua/21885>). Саме тому є важливим започаткувати практику щорічної внутрішньої незалежної оцінки реального стану справ із корупцією в Україні, яка би не лише констатувала наявну ситуацію, а й пропонувала набір першочергових змін по всіх складових антикорупційної політики. Слід зазначити, що у 2014 р. з ініціативи держави не було проведено жодного дослідження щодо прогресу України у реалізації антикорупційної реформи. Тому, цей звіт наразі є єдиним документом з цього питання.

антикорупційного бюро, Національного агентства з питань запобігання корупції) та відсутності початку роботи Національної ради з антикорупційної політики. Про вади впровадження антикорупційного законодавства свідчать як данні досліджень, проведених з ініціативи громадських організацій, так і оцінка Європейської комісії. З ініціативи Уряду протягом 2014 – (червня) 2015 років не було проведено жодного дослідження щодо антикорупційної політики.

Співпраця Уряду та громадськості у сфері розробки антикорупційної політики була досить активною, однак неоднозначною. З одного боку, вдалося досягти суттєвого прогресу у законодавчому регулюванні ролі громадянського суспільства у здійсненні громадського контролю та широкого комплексу заходів із формування, моніторингу реалізації антикорупційної політики, запобігання та протидії корупції. З іншого боку, влада намагається маніпулювати таким інструментом, як діалог із громадянським суспільством з метою досягнення вигідних для себе результатів.

Проведення інформаційних кампаній Урядом традиційно залишається «ахіллесовою п'ятою» у сфері антикорупційної політики. Поряд із цим, декілька успішних кампаній, проведено неурядовими організаціями. Уряд, на жаль, не поєднує можливості, які дає Закон України «Про запобігання корупції» та нові Антикорупційна стратегія 2014 р. й Державна антикорупційна програма із успішним досвідом громадянського суспільства.

2. Запобігання корупції. Система запобігання корупції в Україні перебуває у процесі реформування. Наразі здійснені прогресивні кроки з прийняття законодавчих актів, які містять нові превентивні антикорупційні приписи, що ґрунтуються на міжнародних стандартах. Разом з цим, прийняте антикорупційне законодавство переважно не реалізоване на практиці, відтак, оцінити ефективність антикорупційних реформ неможливо. Взагалі низький рівень імплементації нових антикорупційних інструментів залишається одним із головних викликів для ефективного функціонування української антикорупційної системи. Саме через пасивність влади у впровадженні антикорупційного законодавства цей процес потребує підвищеної уваги з боку громадськості та міжнародних організацій. Повільне впровадження нової системи запобігання корупції викликає сумніви в зацікавленості влади у інтенсифікації цього процесу, та проведенні його на засадах прозорості й об'єктивності.

Упродовж останніх років помітною є тенденція переходу від превалювання репресивних інструментів до превентивних заходів протидії корупції. Вперше на законодавчому рівні зазначена тенденція була задекларована у 2011 р.² З жовтня 2014 р. основним НПА, який визначає «правила гри» щодо реалізації превентивної складової антикорупційної політики є ЗУ «Про запобігання корупції»³. Закон визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень. Іншим НПА, який врегульовує запобігання корупційним проявам, є ЗУ «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки»⁴. Цей документ містить окремий розділ, який визначає першочергові кроки, які необхідні для ефективного запобігання

2 ст. 3, ЗУ «Про запобігання і протидію корупції»; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>. Не дивлячись на те, що зазначений Закон виступає рамковим нормативно-правовим актом, в ньому детально вписані окремі превентивні антикорупційні механізми (наприклад, спеціальна перевірка, фінансовий контроль), в той час як окремі інструменти не знайшли своєї подальшої деталізації в законодавстві (наприклад, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів). Крім того, з часу прийняття Закону так і не відбулося належного інституційного впорядкування функціонування системи запобігання корупції. Зазначені причини засвідчили необхідність суттєвого удосконалення превентивного антикорупційного механізму.

3 ЗУ «Про запобігання корупції»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

4 ЗУ «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>

корупційним проявам, зокрема, у представницьких органах влади, органах виконавчої влади, у сфері державних закупівель, у судовій системі та органах кримінальної юстиції, у приватному секторі й публічній службі.

На час написання звіту (травень 2015 р.), через 7 місяців з часу прийняття пакету антикорупційних законів, процес створення окремого превентивного антикорупційного органу – Національного агентства з питань запобігання корупції – все ще перебуває на початковій стадії. За умови функціонування такої інституції повною мірою здійснювався би надзвичайний позитивний вплив на оновлення системи запобігання корупції, оскільки вона здобула би належне інституційне забезпечення. Закладені в законодавстві принципи діяльності вказаного органу, порядок його формування та здійснення ним повноважень відповідають міжнародним стандартам і питання його ефективності перебуває виключно в площині практичної реалізації законодавчих приписів. Разом з тим, навіть початкова стадія створення НАЗК викликає обґрунтовані сумніви громадськості щодо дотримання стандартів доброчесності та прозорості Кабінетом Міністрів України, як головною інституцією у процесі формування НАЗК.

Цей же виклик повною мірою стосується й системи виявлення та усунення корупційних ризиків у державних органах, які покладатимуться в основу відомчих антикорупційних програм. Оскільки цей інструмент, як і низка інших, передбачених ЗУ «Про запобігання корупції», запрацює не раніше початку діяльності НАЗК.

Вже давно затребувана в суспільстві реформа державної служби залишається не впровадженою. Прийнятий у 2011 році ЗУ «Про державну службу»⁵ так і не був введений в дію, а розроблений спільно з міжнародними та громадськими експертами новий законопроект, який містить прогресивні положення, після тривалого розгляду урядовими інституціями внесений до Верховної Ради України та перебуває на стадії розгляду⁶.

Тривалий час обговорюється й питання про уніфіковане впорядкування адміністративних процедур. Не дивлячись на довгу історію, зазначена проблема не врегульована належно навіть на законодавчому рівні.

Розпочата реформа у сфері державних закупівель потребує свого подальшого розвитку, оскільки зміни до базового законодавчого акту є нічим іншим, як лише першим кроком. Практика засвідчує продовження значних зловживань при здійсненні закупівель, а тому система антикорупційних бар'єрів у цій сфері має бути розгалуженою й дієвою.

Система фінансового контролю та аудиту також перебуває у процесі постійних перетворень, але актуальною залишається проблема необхідності більшого її фокусу на виявленні та реагуванні на виявлені ознаки корупційних проявів. Ще одним проблемним аспектом є потреба в посиленні незалежності органів контролю та аудиту, концентрації їх уваги з врахуванням корупційних ризиків.

Впровадження та розвиток системи доступу до інформації сприяють підвищенню прозорості в діяльності владних структур. Однак з огляду на все ще поширені негативні прояви відмови у наданні інформації запитувачам, не оприлюднення державними інституціями усього обсягу даних, цей напрямок потребує ще великої кількості перетворень, серед яких і інститу-

5 ЗУ «Про державну службу»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.

6 Проект Закону про державну службу; http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571.

ційне забезпечення контролю за наданням доступу до інформації, й надання такого доступу у форматі відкритих даних.

Бізнес поступово все активніше долучається до впровадження антикорупційних ініціатив, встановлено нові антикорупційні правила для приватного сектору та запроваджено інститут бізнес-омбудсмана, однак обидва інструменти перебувають на стартовій стадії.

Перезавантаження системи запобігання корупції відбулося лише на рівні законодавства, тобто на папері. Як результат, очікувані від антикорупційної реформи зміни щодо зменшення корупційних проявів, утвердження стандартів добросесної поведінки в діяльності представників владних структур та бізнесу, мінімізація в їх діяльності корупційних ризиків, підвищення прозорості та підзвітності як органів влади в цілому, так і окремих службових осіб, перед суспільством, в переважній більшості не знаходять свого реального втілення.

Загальний аналіз системи запобігання корупції в Україні дозволяє прийти до висновку, що наразі органи влади в Україні не демонструють рішучості до побудови стійкої та ефективної системи запобігання корупції. Розпочато багато реформ, які не доведені до свого логічного завершення, відсутня чітка послідовність та пріоретизація як самих законодавчих змін, так і їх імплементації. Не дивлячись на те, що окремі складові антикорупційної політики все ще потребують законодавчого врегулювання, ключовим завданням залишається практичне впровадження вже передбачених в законодавстві антикорупційних превентивних механізмів. Як показує проведений аналіз, носії політичної волі виявляються незацікавленими та неготовими реалізувати антикорупційні реформи на практиці. Відсутність належної уваги з боку керівництва держави на такий стан справ лише підтверджує, що антикорупція насправді не є пріоритетом їх порядку денного.

3. Криміналізація корупції. Криміналізація корупції відповідно до міжнародних стандартів і створення підконтрольних державі і суспільству спеціалізованих правоохоронних органів є обов'язковими умовами успішної протидії корупції, у т.ч. в її транскордонних проявах. Стан імплементації у Кримінальному кодексі України положень антикорупційних конвенцій щодо встановлення кримінальної відповідальності можна визнати задовільним. Разом з тим, існують як випадки надмірної криміналізації (статті 364-1, 365-2, 366-1 КК), яка тягне за собою складнощі при кримінально-правовій кваліфікації, так і випадки не визнання кримінально-караними діянь діянь, криміналізація яких прямо передбачена відповідними міжнародними конвенціями (йдеться насамперед про окремі фінансові злочини).

Протягом останніх років, в результаті багаторазового внесення змін до КК, усі склади антикорупційних злочинів у цілому вдалося привести у відповідність міжнародним стандартам, зокрема стосовно об'єктивної сторони, суб'єктивної сторони і суб'єкта. Проте, у деяких випадках ще залишається певна невідповідність. Йдеться про окремі положення статей 14, 15, 354, 357, 364, 368-2, 368-3, 368-4, 369, 370, 410 КК.

В порядку імплементації відповідних конвенційних положень у 2013 р. КК України доповнено розділом XIV-1 «Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб» (статті 96-3 – 96-11). Ним встановлено квазі-кримінальну відповідальність юридичних осіб за окремі корупційні злочини, зокрема пов'язані із наданням неправомірної вигоди. Ці положення є чинними з 4 червня 2014 р. Очевидно, з часом їх треба поширити і на ст. 159-1 КК.

Конвенційні вимоги щодо застосування кримінальних санкцій, які враховують ступінь не-

безпеки корупційних злочинів, виконано в Україні суперечливо. Так, ці санкції не в усіх випадках враховують ступінь небезпеки зазначених злочинів, а розміри встановлених в санкціях штрафів, громадських робіт, виправних робіт, арешту, обмеження волі, позбавлення волі не узгоджені між собою.

Покарання, які призначаються судами за корупційні злочини, надто часто є неадекватними їхній тяжкості. Така судова практика стала не винятком, а правилом. Йдеться, наприклад, про призначення 19 особам штрафу, 7 особам – обмеження волі, а ще 53 (із загалом 91 особи) – позбавлення волі на строк до 5 років за злочин, передбачений ч. 3 ст. 368 КК України, – у той час, як санкція за цей злочин передбачала тільки позбавлення волі на строк від 5 до 10 років.

Всупереч вимогам статті 30 Конвенції ООН проти корупції у багатьох випадках КК України не передбачає можливості позбавлення на певний строк осіб, засуджених за корупційні злочини, права займати державну посаду та займати посаду на будь-якому підприємстві, яке цілком або частково перебуває у власності держави, тощо.

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

Проте, практика демонструє, що 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 вжитих заходів ще недостатньо. Крім того, що стосується загалом статей КК, що встановлюють відповідальність за корупційні злочини, то окремі з них не передбачають можливості конфіскації майна або спеціальної конфіскації.

Всупереч вимогам статті 30 Конвенції ООН проти корупції у багатьох випадках КК України не бере до уваги ступінь небезпеки відповідних злочинів під час розгляду питання про можливість дострокового або умовного звільнення осіб, засуджених за такі злочини. Законодавство України все ще залишає багато способів уникнення особами, які вчинили корупційні злочини, кримінальної відповідальності чи покарання або можливостей для призначення відносно м'якого покарання.

Кримінальний процесуальний кодекс України передбачає ефективні процедури розслідування та розгляду кримінальних проваджень про корупційні злочини. Водночас продовжується удосконалення його окремих положень з тим, щоби зробити їх найбільш придатними для розслідування саме корупційних злочинів.

Спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України виявились неефективними у протидії корупції. Тому наразі створюються нові спеціалізовані правоохоронні органи – Національне антикорупційне бюро України (НАБ), Спеціалізована антикорупційна прокуратура та ін. Процедури добору та звільнення їхніх керівників тощо у цілому відповідають міжнародним стандартам.

Наявна статистична інформація щодо застосування кримінального законодавства про

боротьбу з корупцією свідчить про таке:

- цієї інформації явно замало, вона є неповною і не дозволяє належно аналізувати діяльність з протидії корупції за її предметом, суб'єктами та іншими показниками. Наприклад, у формі 7 складеного ДСА України Звіту про склад засуджених за 2014 р. є дані про засудження за корупційні злочини працівників, студентів, навіть учнів шкіл і ліцеїв, але не суддів, прокурорів, керівників ЦОВВ та інших конкретних категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави і місцевого самоврядування;
- будь-якої загальної інформації щодо кількості оперативно-розшукових справ, заведених спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, та їх результативності взагалі немає. Отже, хоча б приблизно оцінити ефективність діяльності оперативно-розшукових підрозділів суспільство не може;
- ця інформація є нестандартизованою, відсутні будь-які законодавчі вимоги щодо порядку її збирання, обліку, систематизації, оформлення тощо; кожен окремий державний орган (прокуратура, МВС, Мінюст, Державна судова адміністрація, Верховний суд, Вищий спеціалізований суд з розгляду цивільних і кримінальних справ та ін.);
- задля збільшення статистичних показників у 2013–2014 рр. відповідні правоохоронні органи, щоб показати, як «ефективно» вони працюють, були схильні зараховувати до корупційних правопорушень у тому числі і такі правопорушення, які не є корупційними;
- як до кримінальної, так і до адміністративної відповідальності за корупційні злочини та правопорушення, пов'язані з корупцією, у 2013–2014 рр. практично не притягувались вищі посадові особи держави і державні службовці 1 та 2 категорій;
- загалом навіть після передачі проваджень і справ до суду значний відсоток (15%) кримінальних проваджень і адміністративних справ про корупційні правопорушення закривався; у 2014 р. кількість осіб, адміністративні справи щодо яких закрито, становить 29,5%;
- точної статистики відповідних кримінальних проваджень, які були закриті на стадії досудового розслідування, та адміністративних справ, які були припинені на стадії складання протоколу, у т.ч. внаслідок корупційного втручання, звісно, не існує, системи їхнього обліку з моменту виявлення і до моменту відбуття покарання (стягнення) не створено;
- багатьом статистичним даним просто неможливо вірити. Наприклад, згідно з даними результати розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, 2013 р., суди 4815 разів застосували як додаткове стягнення конфіскацію предметів і грошей за порушення обмежень щодо використання службового становища (ст. 172-2 КУпАП), хоча усього за цією статтею було притягнуто до відповідальності лише 670 осіб;
- надзвичайно низьким є відсоток службових осіб, звільнених з посади у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційні правопорушення: за даними МВС України, у 2013 р. таких осіб було лише 18,1%, а у 2014 р. – 13,3%; за даними ДСА України, із засуджених за статтями 364, 364-1, 365-2, 368–369 КК у 2013 р. до 76,8% осіб, засуджених за корупційні злочини, основне/додаткове застосоване покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; у 2014 р. – 67,4% таких осіб. Отже, решта засуджених продовжує або має можливість продовжувати свою корупційну діяльність;

- відомості про розмір збитків і шкоди, завданих корупційними правопорушеннями та правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, стан та обсяги їх відшкодування є надзвичайно суперечливими і очевидно неправдивими; належного обліку таких збитків, шкоди, у т.ч. відшкодованих, а також відомостей про конфіскацію предметів та доходів від кримінальних корупційних правопорушень немає;
- звітів про кошти та інше майно, одержані внаслідок корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією, повернуті в Україну з-за кордону, та розпорядження ними, не існує, такий централізований облік не ведеться.

4. Міжнародне співробітництво. Незважаючи на те, що парламент сьомого скликання прийняв в 2014 році низку важливих антикорупційних законів, спрямованих на втілення важливих міжнародних порад, Україна все ще приділяє недостатню увагу виконанню антикорупційних рекомендацій від міжнародних організацій в рамках своєї участі в міжнародно-правових інструментах, що підриває не тільки фундамент такого співробітництва, але і економічну сферу, і зрештою, державу. Незважаючи на те, що у цілому міжнародні документи, що містять такі рекомендації, не передбачають конкретних санкцій за їх ігнорування чи порушення домовленостей, звіти міжнародних експертів мають також суттєвий вплив на привабливість країни для іноземних інвесторів. Керівництво України має звертати увагу не тільки на зовнішній імідж на міжнародній арені, але і на розвиток національної економіки та реальну боротьбу з корупцією, узгоджуючи відповідну законодавчу базу з міжнародними стандартами. Тим паче, що для України позитивна оцінка з боку експертів Ради Європи, ООН, ОЕСР та інших організацій є особливо важливою в контексті прагнення інтегруватися до європейського простору.

Україна досить добре справляється з виконанням взятих на себе міжнародних обов'язків щодо надання взаємної правової допомоги та видачі (екстрадиції) правопорушників іншим державам, проте сама влада України не поспішає діяти у міжнародно-правовому полі задля переслідування та повернення активів экс-президента України Віктора Януковича і його оточення. Чинні посадовці не спромоглися притягнути до відповідальності Януковича та його поплічників за корупційні діяння, які їм приписують, що вже потягло за собою зняття санкцій з чотирьох таких осіб.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Антикорупційна політика

1. Ключові носії політичної волі – Президент України, фракції політичних сил у Верховній Раді України, Кабінет Міністрів України повинні переконливо довести наявність політичної волі до реформ у антикорупційній та інших сферах. З цією метою мають бути невідкладно вжиті заходи щодо імплементації нового антикорупційного законодавства та забезпечення повноцінної роботи нових антикорупційних органів: Національного антикорупційного бюро, Національного агентства з питань запобігання та протидії корупції, Національної ради з антикорупційної політики. Ще одним індикатором політичної волі влади буде проактивний підхід до впровадження антикорупційних реформ, а не реагування на критику з боку суспільства та міжнародних організацій.

2. Забезпечити своєчасну та належну імплементацію державної програми щодо реалізації Зasad державної антикорупційної політики на 2014 – 2017 роки (Антикорупційної стратегії), залучивши до співпраці експертів громадянського суспільства та міжнародних організацій.

3. Забезпечити реалізацію вимог Законів України «Про запобігання корупції» та «Про засади державної антикорупційної політики на 2014 – 2017 роки (Антикорупційної стратегії)» у частині належного моніторингу за реалізацією антикорупційної стратегії 2014 р. та нової державної антикорупційної політики.
4. Оприлюднювати проміжні звіти про виконання Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики (Антикорупційної стратегії) на 2015 – 2017 роки.
5. Створити веб-сторінку або розділ на веб-сторінці Національного агентства з питань запобігання корупції з метою оперативного інформування про стан реалізації антикорупційних програмних документів.
6. Затвердити методологію оцінки рівня корупції, здійснювати відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» та Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015 – 2017 роки проведення на регулярній основі досліджень щодо якісних та кількісних показників корупції.
7. Забезпечити залучення інститутів громадянського суспільства до проведення досліджень на антикорупційну тематику.
8. Передбачити у державному бюджеті кошти на проведення антикорупційних досліджень у видатках на діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції.
9. Забезпечити реалізацію положень Закону України «Про запобігання корупції» та Державної антикорупційної програми в частині участі громадськості у формуванні і реалізації антикорупційної політики, заходів із виявлення та запобігання корупції, громадського контролю за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції та Національного антикорупційного бюро.
10. Забезпечити проведення повторного конкурсу з обрання представників громадськості до складу конкурсної комісії з відбору членів Національного агентства з питань запобігання корупції на засадах відкритої та справедливої процедури.
11. Передбачити кошти у видатках на діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції для підтримки вітчизняних «think – tanks», експертних організацій, що спроможні на високому рівні забезпечувати участь у розробці складних програмних антикорупційних документів, супроводжувати їх виконання. Передбачити розподіл таких коштів виключно на засадах відкритого конкурсу.
12. Забезпечити реалізацію заходів Державної антикорупційної програми щодо формування не толерантного ставлення громадян до корупції з метою реалізації пріоритетів, визначених у Антикорупційній стратегії.
13. Організувати низку інформаційних кампаній, пов'язаних, зокрема, із прийняттям нового антикорупційного законодавства та утворенням нових антикорупційних органів уже у 2015 році.
14. Забезпечити залучення інститутів та організацій громадянського суспільства, засобів

масової інформації, приватного сектору до заходів із формування «нульової толерантності» населення до корупції.

15. Передбачити у державному бюджеті на 2016 та наступні роки кошти на проведення антикорупційних інформаційних кампаній.

16. Вжити термінових заходів для впровадження в життя положень Закону України «Про запобігання корупції» та Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки щодо діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції з тим, щоб Агентство могло розпочати свою роботу не пізніше 1 вересня 2015 р. Забезпечити діяльність Агентства фінансовими та матеріальними ресурсами у повній мірі.

17. Затвердити склад Національної ради з питань антикорупційної політики та забезпечити її активну роль у формуванні та моніторингу реалізації антикорупційної політики.

Запобігання корупції

1. Невідкладно сформувати конкурсну комісію (в тому числі, з проведенням нового, прозорого та об'єктивного обрання членів конкурсної комісії від громадськості) та провести прозорий конкурс з призначення членів агентства, реалізувати комплекс практичних кроків для якнайшвидшого початку роботи НАЗК щодо виконання його основних завдань, у тому числі надати необхідне матеріально-технічне забезпечення, організувати надання експертної підтримки.

2. Розпочати підготовку проектів основних рішень НАЗК, потрібних для початку його роботи, передати їх на розгляд агентства відразу після його формування.

3. Забезпечити належне виконання НАЗК покладених завдань, його розвиток як провідної державної інституції у запобіганні корупційним проявам.

4. Організувати належне інституційне забезпечення системи запобігання корупції шляхом створення територіальних органів НАЗК у разі необхідності, а також зміцнення потенціалу мережі уповноважених антикорупційних підрозділів в державних органах та органах місцевого самоврядування, забезпечити належну координацію НАЗК їх діяльності.

5. З початком роботи НАЗК скасувати інститут Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики.

6. Розглянути питання щодо поширення заборони на членство в НАЗК особам, які були членами політичних партій або мали договірні відносини з політичними партіями.

7. Забезпечити реалізацію завдань і заходів із запобігання корупції, визначені Державною програмою щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки .

8. Сприяти якісній підготовці законопроекту «Про державну службу» (реєстр. № 2490 від 30 березня 2014 року) до другого читання, прийняттю його як Закону.

9. На основі консультацій з експертними колами та державними службовцями розробити план заходів із практичного впровадження нового Закону України «Про державну службу», проект якого внесений на розгляд Верховної Ради України, забезпечити реалізацію вказаного плану.

10. Організувати та провести широку інформаційну кампанію для державних службовців щодо ознайомлення з положеннями новоприйнятого Закону України «Про державну службу».

11. Продовжити розпочату Міністерством юстиції роботу з підготовки для запуску електронної системи декларування майнового стану публічних посадових та службових осіб, реалізувати на практиці підготовлені напрацювання.

12. Розробити та затвердити рішенням НАЗК нові правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також форму декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

13. Організувати спільно з громадськістю та провести тренінгову кампанію для публічних посадових осіб з питань конфлікту інтересів, правил етичної поведінки, фінансового контролю, захисту інформаторів, включити вказану тематику до навчальних програм з підвищення кваліфікації вказаних осіб, а також активно проводити інформаційні кампанії з метою пропагування нетерпимого ставлення суспільства до корупції.

14. Громадській раді при НАЗК на періодичній основі розглядати питання стану моніторингу застосування законодавства щодо конфлікту інтересів, правил етичної поведінки, захисту інформаторів, застосування механізмів фінансового контролю.

15. Реалізувати кроки з активізації проведення антикорупційної експертизи Міністерством юстиції, залучати до впровадження цього інструменту інститути громадянського суспільства.

16. Підвищити прозорість проведення антикорупційної експертизи шляхом оприлюднення усіх висновків (як позитивних, так і негативних) за її результатами.

17. Запровадити спільний з громадськістю аналіз проведення антикорупційної експертизи державними структурами.

18. Переглянути Методологію проведення антикорупційної експертизи на основі аналізу практичного застосування вказаного інструменту.

19. Невідкладно внести на розгляд Верховної Ради України проект закону щодо чіткого врегулювання адміністративних процедур.

20. Розробити детальний імплементаційний план з впровадження нового закону щодо врегулювання адміністративних процедур та забезпечити його реалізацію після прийняття відповідного законодавчого акту, приділивши особливу увагу роз'ясненню нових правил як для представників державних органів, так і для громадян.

21. Забезпечити спільно із громадськістю належне впровадження Закону «Про відкри-

тість використання публічних коштів» шляхом реалізації детального імплементаційного плану.

22. Прийняти новий Закон «Про Рахункову палату», який передбачатиме незалежне, ефективне, професійне та прозоре здійснення вказаним органом контролю за надходженням та витрачанням державних коштів, забезпечити практичну реалізацію прийнятого Закону.

23. Вжити заходів із запровадження практики неухильного інформування правоохоронних органів про виявлені під час внутрішнього аудиту ознаки корупційних правопорушень.

24. Розвивати спроможності Державної фінансової інспекції шляхом поглиблення ризик-орієнтованого підходу до проведення ревізій, а також орієнтації на виявлення фактів зловживань та корупції.

25. Запровадити механізм спільного з громадськістю моніторингу застосування законодавства про державні закупівлі, результати якого покладатимуться в основу законодавчих змін у вказаній сфері.

26. На основі консультацій з громадськістю та міжнародними експертами запровадити цілісну електронну систему державних закупівель.

27. Провести антикорупційну експертизу Закону України «Про здійснення державних закупівель».

28. Провести спільний з громадськістю моніторинг на предмет виявлення підприємств, які не здійснили обов'язкового оприлюднення інформації про закупівлі, ініціювати притягнення відповідальних посадових осіб до відповідальності.

29. Включити до методології щодо виявлення та усунення корупційних ризиків, яка розробляється Міністерством юстиції, підрозділ, присвячений питанню державних закупівель.

30. Створити незалежну та ефективну інституцію з моніторингу дотримання вимог законодавства про доступ до публічної інформації на основі міжнародних стандартів.

31. Продовжити роботу з імплементації законодавства щодо доступу до публічної інформації у форматі відкритих даних.

32. Забезпечити належну реалізацію положень щодо розкриття інформації про кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб, доступу до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

33. Забезпечити розкриття інформації Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення.

34. Забезпечити розвиток та підтримку бізнес-омбудсмена, залучати його до вирішення актуальних для бізнесу проблем, пов'язаних з корупцією.

35. Організувати широку інформаційну кампанію та надати методичну підтримку для бізнесу щодо впровадження антикорупційного комплаєнсу.

Криміналізація корупції

1. Перелік корупційних злочинів, визначений у ст. 45 КК України, все ще є недосконалим, оскільки суперечить ознакам корупційного правопорушення, які визначені у ст. 1 ЗУ «Про запобігання корупції». Із нього слід виключити злочин, передбачений ст. 320 КК, а також внести зміни до ст. 210 КК (визначити у ній мету одержання неправомірної вигоди як конструктивну чи кваліфікуючу ознаку складу злочину).

Корупційними злочинами слід визначити і злочин, передбачений ст. 159-1, а також будь-які інші злочини, вчинені службовою особою із метою одержання неправомірної вигоди.

2. Усі корупційні злочини мають одержати спеціальну підслідність антикорупційних органів розслідування.

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

Міжнародне співробітництво

1. Прийняти новий Закон про Рахункову Палату, який є першочерговим через необхідність посилення контролю за надходженням коштів до держбюджету і, відповідно, за використанням макрофінансової допомоги від міжнародного співтовариства.

2. Запровадити пряме державне фінансування політичних партій, ввести обмеження на обсяг приватних пожертв і забезпечити механізми дотримання їх прозорості, а також незалежного моніторингу фінансування виборчих кампаній та політичних партій. Це призведе до зменшення рівня політичної корупції та обмеження впливу приватного фінансування і фінансово-політичних груп на прийняття політичних рішень.

3. Втілити судову реформу шляхом змінення діючого Закону «Про судоустрій та статус суддів» і внесення поправок до діючої Конституції задля зміцнення незалежності суддів і гарантування справлення ними безстороннього правосуддя.

4. Удосконалити та схвалити Адміністративно-процесуальний кодекс, а також реалізувати комплексну реформу державної служби, спрямовану на захист державних службовців від політичного впливу, чітке розмежування політичних і професійних державних службовців, посилення їх доброчесності та професійності.

5. Проводити регулярні опитування стосовно стану корупції (як на національному, так і на секторальному рівнях) із акцентом на довіру громадян та сприйняття ними корупції. Затвердити методологію дослідження рівня корупції, її якісних та кількісних показників.

6. Забезпечити повноцінну роботу Національного антикорупційного бюро та Національного агентства з питань запобігання корупції.

7. Забезпечити розробку методичних матеріалів щодо розшуку та виявлення доходів від корупційних злочинів, їх повернення в Україну, здійснювати міжнародну співпрацю з цих питань на стадії досудового слідства.

8. Створити національний механізм незалежного та прозорого керування поверненими з-за кордону вкраденими активами.

9. Активізувати роботу в сфері взаємної правової допомоги, в тому числі, стосовно притягнення до відповідальності Віктора Януковича та його соратників. Вчиняти відповідні дії у національному правовому полі, зокрема, направлені на пред'явлення підозри за економічні злочини, зняття депутатської недоторканності, обмеження права власності людей з «сім'ї Януковича» задля збереження санкцій, введених іншими державами світу та ЄС.

Розділ I. Антикорупційна політика

У 2014 р. із прийняттям низки антикорупційних законів в Україні здійснено найбільш масштабне реформування антикорупційного законодавства.

Ця реформа є системною, оскільки включає в себе ухвалення нової антикорупційної стратегії та на її основі законів, що повністю регулюють ключові сектори антикорупційної діяльності в державі: формування та моніторинг реалізації державної антикорупційної політики, превентивна антикорупційна діяльність, переслідування за корупцію. Окрім того, передбачено створення двох спеціалізованих антикорупційних органів, відповідальних за антикорупційну політику та запобігання корупції, а також за виявлення та розслідування злочинів, вчинених високопосадовцями.

Таким чином, фактично в Україні державі створено достатні передумови для розбудови ефективного державного механізму запобігання та протидії корупції.

Однак, для цього необхідно ще забезпечити належне впровадження нового законодавства. Перші сім місяців після прийняття законів показали, що це завдання є ще більшим викликом, аніж прийняття самого законодавства.

Так, владі не вдалося продемонструвати належну політичну волю до антикорупційних реформ. Дефект політичної волі є традиційною проблемою не лише у нашій, а в інших, більш успішних з точки зору боротьби з корупцією, державах. І цей виклик є найважчим. Ще одним викликом, пов'язаним із незрілістю політичних еліт в Україні є намагання поставити антикорупційні органи під контроль певних політичних чи економічних угруповань.

Крім того, необхідно звернути увагу і на дефіцит людських та інших ресурсів. Ця проблема призводить до того, що неефективно використовується потенціал таких інструментів, як антикорупційні дослідження, інформаційні кампанії, співпраця з інститутами громадянського суспільства та суспільством загалом.

Необхідно приділити увагу якісному кадровому забезпеченню новостворених антикорупційних органів, оскільки саме вони є наріжними каменями усїєї державної антикорупційної системи. Зневага та звинувачення державних службовців у непрофесіоналізмі, «саботуванні реформ», що культивується, в тому числі, сьогоднішніми політичними лідерами, нівелювання інституту державної служби, призвели до катастрофічних наслідків в сенсі людського потенціалу державного апарату. Сфера антикорупційної політики не є винятком – спеціалістів, які мають досвід та знання на рівні аналогічних фахівців у антикорупційних органах іноземних держав чи міжнародних організаціях, в Україні одиниці.

З іншого боку, 2014 та 2015 роки показали, що існує відповідь на всі, перераховані виклики – громадянське суспільство, яке стало впливовим гравцем у системі прийняття державних рішень. Громадськість також має досвід, знання, яких іноді немає у політиків та державного апарату. Тому успішність антикорупційних реформ залежить, у першу чергу, від того, наскільки успішно буде співпраця влади та громадськості. Цей звіт містить приклади як одного, так і іншого.

1.1. ПОЛІТИЧНА ВОЛЯ ЩОДО БОРотьБИ З КОРУПЦІЄЮ

Наявність політичної волі у керівництва держави щодо боротьби з корупцією є ключовим чинником успішності антикорупційних реформ. Для України цей чинник має ще більше значення, враховуючи попередній невдалий досвід антикорупційних кампаній, незрілість демократичних інститутів та низьку резистентність населення до корупції.

Тому надзвичайно важливо розуміти ситуацію щодо ключових носіїв політичної волі та опозиції до реформ, відповідності заяв та дій носіїв політичної волі, причин та мотивів їх поведінки у проведенні / гальмуванні реформ. Такий аналіз дасть можливість сформулювати план дій, який включатиме реакцію суспільства, міжнародної спільноти, інших учасників процесів у антикорупційній політиці на недостатню ефективність політиків у реалізації власних програмних документів.

1.1.1. Політичні програмні документи Уряду

Новий Уряд прийшов до влади у лютому 2014 році на хвилі масових протестів, обумовлених, у тому числі, гостротою проблеми корупції в Україні. Тому боротьба з цим феноменом стала одним із пріоритетів Кабінету Міністрів України на чолі з Арсенієм Яценюком. З того часу було ухвалено дві Програми діяльності КМУ: березень 2014 р., грудень 2014 р. Кожна з них містила різну кількість та наповненість позицій, пов'язаних із впровадженням антикорупційних реформ.

Програма діяльності КМУ, затверджена Верховною Радою України 1 березня 2014 р.⁷, була підготовлена в надзвичайно короткі строки, що пов'язане із необхідністю терміново формувати легітимну владу в державі після втечі Віктора Януковича. Цей документ був досить загальним та лише тезово фіксував основні напрямки роботи нового Уряду, зокрема у сфері антикорупції.

Серед таких основних пріоритетів було: 1) ухвалення закону про Національне антикорупційне бюро; 2) посилення прозорості здійснення державних закупівель; 3) покращення доступу до публічної інформації; 4) проведення судової реформи та реформи органів кримінальної юстиції.

Наступна програма КМУ⁸ була затверджена парламентом 11 грудня 2014 р. Цей документ містив уже значно більше програмних позицій як щодо суто антикорупційної реформи, так і сфер, пов'язаних із нею.

Програма містить окремий розділ – основну ціль № 3 «Нова антикорупційна політика». Цей розділ включає три блоки: власне боротьба з корупцією, нова правоохоронна політика та нова система правосуддя.

Суто антикорупційні заходи включають:

- реалізацію антикорупційного законодавства;

7 Програма діяльності Кабінету Міністрів України від 01.03.2014; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001120-14>

8 Програма діяльності Кабінету Міністрів України від 11.12.2014; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/26-viii>.

- створення Національного агентства з питань запобігання корупції як превентивного органу та Національного антикорупційного бюро як правоохоронного органу (перше півріччя 2015 року);
- моніторинг способу життя державних службовців (постійно);
- створення Єдиного електронного реєстру декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру державних службовців (2015 рік);
- проведення перевірки осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про очищення влади» (до кінця 2016 року);
- відкриття інформації про кінцевих вигодонабувачів юридичних осіб та інформації про зареєстровані права на нерухоме майно (майнові реєстри) (2015 рік).

Інші розділи програми теж містять низку заходів антикорупційного спрямування. До таких, виходячи зі змісту Зasad державної антикорупційної політики (Антикорупційної стратегії) на 2014 - 2017 роки, можна віднести, зокрема:

- практично весь розділ 2 - «Нова політика державного управління» - заходи пов'язані із усуненням корупційних передумов в адміністративних процедурах, веденні бізнесу, реформуванням державної служби, запровадженням електронного врядування, наданням доступу до відкритих даних;
- завершення реформи державних закупівель, розроблення та сприяння прийняттю закону України про електронні державні закупівлі (2015 рік) та впровадження електронних державних закупівель (2016 рік);
- впровадження корпоративного управління відповідно до стандартів ОЕСР;
- усунення корупційних схем під час проведення тендерних закупівель в системі охорони здоров'я, передача функції державних закупівель від Міністерства охорони здоров'я, зокрема до міжнародних організацій (2015-2016 роки).

Тому, в цілому, антикорупційний потенціал цього програмного документа Уряду можна оцінити як досить високий. Разом із тим, необхідно вказати і недоліки, що є в Програмі діяльності Уряду, як стосуються відносно антикорупційної політики.

Перше, що необхідно відзначити, - і правоохоронна, і судова реформи не є складовими антикорупційної політики, хоча і є пов'язаними із антикорупційними реформами. За такої логіки можна включити і інші розділи Програми до антикорупційної політики, оскільки вони містять заходи, що пов'язані зі створенням запобіжників для виникнення чи поширення корупції, наприклад, ухвалення закону про відкриті дані, реформа державної служби, запровадження принципів корпоративного управління ОЕСР на державних підприємствах тощо. Хибність такого підходу підтверджує і Коаліційна угода у Верховній Раді України VIII скликання⁹, у тексті якої відповідні напрямки реформ виділені в окремі розділи.

9 Коаліційна угода у Верховній Раді України VIII скликання; http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koaliciyna_uhoda_parafovana_20.11.pdf.

Важливо наголосити на тому, що у роботі над проектом Коаліційної угоди мала можливість взяти участь і громадськість, зокрема у форматі громадської ініціативи «Реанімаційний пакет реформ». Переважна більшість пропозицій стосовно антикорупційних ініціатив, наданих експертами ініціативи, була врахована у тексті Коаліційної угоди.

Ще одним позитивним чинником є те, що значна частина ідей, що визначені пріоритетами антикорупційної політики у новій антикорупційній стратегії, ухваленій 14 жовтня 2014 р., знайшли своє відображення у тексті Коаліційної угоди.

Наразі оцінити вплив Коаліційної угоди на антикорупційну політику країни досить складно. З одного боку, вона є узгодженим планом дій політичних сил, що є її учасниками, що в свою чергу означає усвідомлення парламентською більшістю необхідності реформ. З іншого боку, відсутність синхронізації Програми діяльності Уряду з Коаліційною угодою, зволікання із терміновим ухваленням закону, необхідного для початку ефективної роботи Національного антикорупційного бюро та Національного агентства з питань запобігання корупції¹³ не можуть не свідчити про те, що і Коаліційна угода за відсутності політичної волі її виконувати не перетвориться із декларації про наміри на реальний план дій парламенту та уряду.

1.1.3. Програмні політичні документи Президента України

На позачергових виборах Президента України, які відбулися 25 травня 2014 р. Президентом України було обрано Петра Порошенка. У своїй промові під час церемонії інаугурації, новобраний Президент тричі апелював до проблеми корупції. Зокрема, П. Порошенко однією з головних умов для зміни країни назвав необхідність знищити корупцію¹⁴ та навіть запропонував рецепт подолання корупції: «...потрібен загальнонаціональний антикорупційний пакт між владою та народом. Суть його проста: чиновники не беруть, а люди – не дають».

Питання боротьби з корупцією звучало неодноразово у виступах Президента України П. Порошенка і згодом. Наприклад, на засіданні Парламентської асамблеї Ради Європи (26 червня 2014 р.)¹⁵, під час прес-конференції для центральних і регіональних ЗМІ (27 вересня 2014 р.)¹⁶, у ході зустрічі з директором Європейського бюро з боротьби з шахрайством Джованні Кесслером (3 січня 2015 р.)¹⁷.

13 Коаліційна угода передбачає якнайшвидше внесення змін до Закону про Національне антикорупційне бюро з метою виправлення його недоліків, що з'явилися при підготовці до другого читання відповідного проекту, зокрема, щодо: визначення в Законі розміру оплати праці працівників НАБ; внесення змін до нового Закону "Про прокуратуру" щодо прокурорів, які відряджаються до НАБ; визначення порядку взаємодії НАБ з іншими державними органами, зокрема з органом фінансового моніторингу; конкретизації кваліфікаційних вимог до працівників НАБ, процедури проведення конкурсу на посади в НАБ та підстав дисциплінарної відповідальності, обмеження щодо добору в штат НАБ осіб, що за останні 5 років працювали в антикорупційних департаментах СБУ, МВС та прокуратури. Крім того, необхідно внести зміни у прикінцеві положення законів про Національне антикорупційне бюро та про запобігання корупції з тим, щоб усунути політичний вплив на призначення директора НАБ та забезпечити якнайшвидше обрання керівників цих органів та призначення їх персоналу. Відповідний проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення їх окремих положень з питань запобігання і протидії корупції та легалізації (відмивання) доходів був зареєстрований 11 грудня 2014 р. під № 1406 за ініціативою членів профільного Комітету парламенту, однак його розгляд у парламенті не відбувся. Натомість іншим представником коаліції Ю. Луценком 27 грудня 2014 р. зареєстровано проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України (р.н. 1660), яким фактично заблоковано розгляд обох проектів.

14 «Промова президента України під час церемонії інаугурації. Повний текст»; <http://www.pravda.com.ua/articles/2014/06/7/7028330/>.

15 «Порошенко розповів про кроки по боротьбі з корупцією в Україні»; <http://www.unian.ua/politics/933300-poroshenko-rozpoviv-pro-kroki-po-borotbi-z-koruptsiyu-v-ukrajini.html>.

16 «Порошенко оприлюднив тези «Стратегії 2020»; <http://www.unian.ua/politics/989833-poroshenko-oprilyudniv-tezi-strategiji-2020.html>.

17 «Порошенко: Боротьба з корупцією - один з найважливіших пріоритетів»; <http://www.pravda.com.ua/news/2015/01/3/7054072/>.

11 жовтня 2014 р. Президент заявив, що особисто відповідатиме за боротьбу з корупцією¹⁸.

27 листопада 2014 р. Президент України П. Порошенко звернувся до Верховної Ради України із позачерговим Посланням «Про внутрішнє та зовнішнє становище України»¹⁹. Президент України визнав, що ключовим внутрішнім викликом для України є корупція: «І якщо говорити про ключовий внутрішній виклик, то, на мою думку, ним залишається корупція. Я хотів би в цьому контексті назвати ще й бідність, однак ясно, що першопричиною вкрай низького рівня життя переважної більшості українців є тотальна корумпованість державного апарату, сфери державних послуг. Некомпетентність і неефективність державного управління, меркантильна, так би мовити, безідейна, корупція – куди сильніший внутрішній союзник нашого зовнішнього ворога, ніж його ідеологічно вмотивована п'ята колона».

Щоправда, системного бачення які першочергові кроки необхідно вжити з цією метою Президент України у своєму посланні не запропонував. Так, на думку Глави держави, вартими уваги у цій сфері виявилися запрошення іноземного громадянина на пост керівника Національного антикорупційного бюро, зменшення впливу чиновництва та проведення дерегуляції економіки. Це може свідчити про відсутність стратегічного бачення в Адміністрації Президента України цілісної державної антикорупційної політики. Для прикладу, 14 жовтня 2014 р. було ухвалено низку надзвичайно важливих законів, що формують комплексний загальнодержавний механізм запобігання і переслідування корупції, однак про належну імплементацію цих законів у посланні Президента України нічого не було сказано.

4 червня 2015 р. Президент України виступив із Щорічним Посланням до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році»²⁰. У Посланні зроблено аналіз здобутків та проблем реалізації антикорупційних реформ. Серед здобутків, зокрема, вказано: 1) створення законодавчої бази і побудова інфраструктуру боротьби з корупцією; 2) ухвалення європейських законів про прокуратуру; 3) формування нової патрульної служби у Києві; 4) відставки внаслідок корупційних скандалів; 5) запровадження, згідно із Законом «Про забезпечення права на справедливий суд», нових правил добору судів; 6) формування за прозорими правилами Вищої ради юстиції; 7) запровадження електронних закупівель, як допорогових, так і надпорогових; 8) затвердження Урядом Плану дій щодо дерегуляції господарської діяльності та спрощення регуляторної бази.

Серед ризиків імплементації антикорупційних реформ Президент вказав наступні: 1) відсутність невідворотного кримінального покарання за корупцію; 2) концентрація позитивних зрушень нагорі, відсутність реальних змін чимдалі до низу.

Серед перспектив розвитку антикорупційних реформ у Посланні зазначаються такі: 1) якнайшвидше ухвалення закону, який посилить захист свідків, запровадить угоду зі слідством та «провокацію хабара» як процесуальну дію; 2) конкурсний добір керівників державних підприємств; 3) щільний контроль Парламенту за приватизацією державних підприємств; 4) деолігархізація; 5) запровадження державного фінансування політичних партій.

18 «Порошенко взяв на себе відповідальність за боротьбу з корупцією в Україні»; http://dt.ua/UKRAINE/poroshenko-vzyav-na-sebe-vidpovidalnist-za-borotbu-z-korupciyeyu-v-ukrayini-153511_.html.

19 Позачергове послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України»; <http://www.president.gov.ua/news/31656.html>.

20 Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році»; <http://www.president.gov.ua/news/32988.html>

Не заперечуючи в цілому вірності посилів Глави держави щодо основних напрямків антикорупційної кампанії (хоча кидаються в очі неспіврозмірність за своїми масштабами цих заходів), варто все таки наголосити на тому, що Президент серед пріоритетів не назвав реалізацію ключових антикорупційних документів – Антикорупційної стратегії та державної програми з її реалізації, створення практичних інструментів боротьби з корупцією – Національного антикорупційного бюро, спеціалізованої антикорупційної прокуратури та Національного агентства з питань запобігання корупції. Жодного слова Президент України не сказав про належне впровадження нової антикорупційної конституції – Закону України «Про запобігання корупції».

На наше переконання, це стало можливим через те, що Послання є більше документом політичним, а не програмою дій. Тому і пріоритети визначалися виходячи із політичних, політтехнологічних цілей. Важливо також наголосити на тому, що Президент України міг би бути значно більше інтегрованим у тему антикорупційної реформи, якби він все таки утворив Національну раду з питань антикорупційної політики, яка має на меті сприяння Главі держави у цій важливій сфері державного життя (див.нижче).

1.1.4. Відповідність дій ключових носіїв політичної волі задекларованим програмним документам

В цілому, щодо наявності політичної волі трьох вищенаведених носіїв – Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України необхідно відзначити, що ситуація є далеко неоднозначною.

З одного боку, очевидним є те, що і Глава держави, і Парламент, і Уряд декларують у своїх програмних документах боротьбу з корупцією як один із основних пріоритетів діяльності. Більш того, 7 та 14 жовтня 2014 р. прийнято низку надзвичайно важливих законів, що можна вважати найбільшою законодавчою антикорупційною реформою за часи існування нової незалежної Української держави:

- «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки»²¹;
- «Про Національне антикорупційне бюро України»²²;
- «Про запобігання корупції»²³;
- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів»²⁴;
- «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо невідворотності покарання за окремі злочини проти основ національної безпеки,

21 ЗУ «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки»; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>

22 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України»; <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>

23 ЗУ «Про запобігання корупції»; <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

24 ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодо одержувачів юридичних осіб та публічних діячів»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1701-18>

громадської безпеки та корупційні злочини» (закон про заочне засудження)²⁵;

- «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»²⁶.

Крім того, 29 квітня 2015 р. Уряд схвалив Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015—2017 роки»²⁷.

Разом із тим, не можна не відзначити, що зазначені рішення приймалися не через проактивну позицію цих носіїв політичної волі, а під тиском міжнародної спільноти, громадянського суспільства, а також у контексті позачергових парламентських виборів 26 жовтня 2014 р. Яскравим прикладом може бути ухвалення Закону України «Про Національне антикорупційне бюро». Відповідний законопроект був підготовлений експертами громадянського суспільства у співпраці з Комітетом Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією та Міністерством юстиції України ще у березні 2014 р. (проект Закону про Національне бюро антикорупційних розслідувань № 4573 від 26 березня 2014 р.). Однак, його розгляд фактично було заблоковано внесенням альтернативних законопроектів народними депутатами, які на позачергових парламентських виборах 26 жовтня 2014 р. увійшли до виборчого списку політичної сили, яку очолює Прем'єр-міністр України А. Яценюк. При цьому, Уряд фактично самоусунувся від активного просування будь-якого із варіантів законопроекту, що стало причиною публічної критики з боку громадянського суспільства²⁸. Згодом ініціативу виявив Президент України П. Порошенко, який 16 вересня 2014 р. подав до парламенту проект Закону України «Про систему спеціально уповноважених органів у сфері протидії корупції». Зазначений законопроект було відхилено у парламенті 16 вересня, але згодом таки його було ухвалено 7 жовтня 2014 р у першому читанні, а 14 жовтня 2014 р. – як закон «Про Національне антикорупційне бюро України.

Таким чином, практично шість місяців було втрачено у процесі створення Національного антикорупційного бюро. Очевидно, що за наявності справжньої політичної волі у ключових її носіїв, Закон можна було б ухвалити значно раніше.

Необхідно також відзначити, що на прийняття антикорупційного законодавства суттєво вплинули такі чинники:

- 1) позачергові вибори до Верховної Ради України;
- 2) тиск громадянського суспільства;
- 3) тиск міжнародних організацій.

25 ЗУ «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо невідворотності покарання за окремі злочини проти основ національної безпеки, громадської безпеки та корупційні злочини»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1689-18>

26 ЗУ «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1702-18>

27 Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015—2017 роки» від 29 квітня 2015 р. № 265.; <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248147826>.

28 Див. наприклад: «Влада саботує антикорупційні реформи — Шабунін»; <http://gazeta.ua/articles/politics/vlada-sabotuye-antikorpucijni-reformi-sabunin/569776>.

Під час виборчої кампанії тема боротьби з корупцією, як одна із найбільш резонуючих у суспільстві, надзвичайно активно використовувалася представниками усіх політичних сил. У цей же період міжнародні організації, такі як Європейський Союз, Міжнародний валютний фонд, Світовий банк, напряду пов'язували надання фінансової допомоги Україні із проведенням антикорупційної реформи²⁹.

Уряд, Президент України, Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції до роботи над проектами актів із питань запобігання та протидії корупції активно залучали громадськість. Разом із тим, ні Кабінет Міністрів України, ні Президент України не усвідомлюють справжньої цінності діалогу та співпраці з громадянським суспільством, намагаючись використати його в ситуативній боротьбі для досягнення політичних цілей.

На стадії імплементації нового антикорупційного законодавства також не обходиться без тиску на органи влади як з боку громадськості, так і з боку міжнародних донорів. Зокрема, Президента України та Кабінет Міністрів України публічно звинуватили у зв'язку зі зволіканням із здійсненням заходів щодо формування Конкурсної комісії із обрання Директора Національного антикорупційного бюро та ненаданням фінансування на створення і діяльність цього органу у 2015 р.³⁰. Лише після публічного розголосу цієї проблеми³¹ до проекту закону про державний бюджет України на 2015 р. включено видатки на діяльність Бюро³², а Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України визначили представників до Конкурсної комісії, перше засідання якої відбулося лише 9 січня 2015 р.³³, хоча це можна було зробити принаймні на місяць раніше (одразу після початку роботи нового складу Верховної Ради України).

Процес роботи конкурсної комісії також неодноразово критикувався з боку громадянського суспільства³⁴. Так, на завершальному етапі роботи конкурсної комісії було декілька спроб змінити умови проведення конкурсу та розширити кількість кандидатів на посаду Національного антикорупційного бюро. Мова йде про внесений народними депутатами від фракцій Блоку Петра Порошенка та Народного фронту у Верховній Раді України законопроект щодо внесення змін до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» (щодо скасування граничного віку перебування особи на посаді Директора НАБ України)³⁵, заяви радника Президента

29 Міжнародний валютний фонд обумовлював підтримку реформ в Україні та надання фінансової допомоги створенням Національного антикорупційного бюро (<http://ua.korrespondent.net/ukraine/3413907-mvf-vymahaie-vid-ukrainy-stvorennia-antykorrupciinoho-buio>). ЄС також в рамках Контракту з розбудови держави надає Україні 355 млн євро для підтримки реформ за умови створення Національного антикорупційного бюро (<http://euukrainecoop.net/2014/12/17/state-building-contract-2/>). Світовий банк заявив про готовність надати 3.5 млрд дол США для проведення реформ в Україні, в т.ч. у сфері протидії корупції (<http://www.worldbank.org/uk/news/press-release/2014/05/12/world-bank-group-supports-new-efforts-to-improve-governance-and-fight-corruption-in-ukraine>; http://www.epravda.com.ua/columns/2014/08/28/486499/view_print/).

30 <http://www.radiosvoboda.org/content/article/26749325.htm>.

31 «Грошей на Антикорупційне бюро у проєкт Держбюджету ще не заклали – Лещенко»; <http://www.pravda.com.ua/news/2014/12/16/7052264/>.

32 Закон України «Про Державний бюджет на 2015 рік»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19/page2#n236>.

33 «9 січня о 18:00 відбудеться перше відкрите офіційне засідання Конкурсної комісії з обрання кандидатів на посаду Директора Національного антикорупційного бюро України». Офіційне повідомлення прес-служби Президента України; <http://www.president.gov.ua/news/32029.html>.

34 «Обрання голови Антикорупційного бюро можуть зірвати»; <http://www.pravda.com.ua/news/2015/04/7/7063977/>.

35 Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» (щодо скасування граничного віку перебування особи на посаді Директора Національного антикорупційного бюро України)», реєстр. № 2339 від 5 березня 2015 р., внесений народними депутатами України Грановським О.М., Хмілем М.М., Мушаком О.П.; http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54324.

України М. Саакашвілі³⁶ та члена конкурсної комісії Й. Зісельса³⁷ про нібито помилковий вибір кандидатів на посади директора Бюро.

Після обрання та призначення на посаду директора Національного антикорупційного бюро А. Ситника намагання встановити контроль за діяльністю НАБ продовжились через спроби формування підконтрольної владі спеціальної антикорупційної прокуратури, яка є не менш важливим компонентом у боротьбі з корупцією найвищого рівня³⁸. Так, народними депутатами України Луценком Ю.В., Грановським О.М., Алексеєвим С.О., Ємцем Л.О. поданий на розгляд парламенту проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» (щодо удосконалення та особливостей застосування окремих положень)³⁹, яким передбачається нівелювання гарантій незалежності антикорупційної прокуратури.

Яскравим прикладом відсутності політичної волі до зрушень у сфері подолання корупції є неналежна імплементація Закону України «Про запобігання корупції», який набрав чинності 26 квітня 2015 р.

Протягом більш ніж шести місяців з часу прийняття нового базового антикорупційного закону, влада спромоглася лише ухвалити Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015—2017 роки⁴⁰, яка є в т.ч. і планом імплементації нового закону. Конкурсний відбір кандидатів на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції станом (далі - НАЗК) на 1 червня 2015 р. ще не розпочався. Сам процес створення конкурсної комісії характеризується типовою для української влади та політичних еліт хворобою – намаганням взяти під власний контроль діяльність інститутів державної влади. Так, відбір 4 членів конкурсної комісії від громадянського суспільства має очевидні ознаки змови з метою просування членів комісії, які не є визнаними авторитетами у сфері громадської діяльності, не мають ні знань, ні досвіду для того щоб оцінити кандидатів на посади членів НАЗК⁴¹. Представник Уряду, Заступник Міністра Кабінету Міністрів України Роман Гребя у цій ситуації замість того, щоб провести розслідування, самоусунувся та звинуватив громадянське суспільство у незрілості чим фактично визнав зацікавленість у порушенні проце-

36 «Саакашвілі про відбір на главу Антикорупційного бюро: ми отримали повну нісенітницю»; <http://galinfo.com.ua/news/189691.html>.

37 «Конкурс на должность главы Антикоррупционного бюро могут продлить»; <http://www.unian.net/politics/1064198-konkurs-na-doljnost-glavyi-antikorrupsionnogo-byuro-mogut-prodlit.html>.

38 «Рада хоче узалежнити Антикорупційне бюро від ГПУ – експерти»; <http://www.pravda.com.ua/news/2015/05/21/7068578/>.

39 Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» (щодо удосконалення та особливостей застосування окремих положень), реєстр № 2667 від 17 квітня 2015 р., внесений народними депутатами України Луценком Ю.В., Грановським О.М., Алексеєвим С.О., Ємцем Л.О.

40 Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015—2017 роки» від 29 квітня 2015 р. №265 ; <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248147826>.

41 «Transparency International Украина: Четырех членов конкурсной комиссии Нацагентства по противодействию коррупции нужно переизбрать. Это явный сговор!»; http://censor.net.ua/news/338018/transparency_international_ukraina_chetyreh_chlenov_konkursnoyi_komissii_natsagentstva_po_protivodeystviyu.

дури добору членів конкурсної комісії⁴². Очевидно, що такий спосіб відбору членів конкурсної комісії завідомо дискредитує і процес формування кадрового складу НАЗК та підриває довіру до новостворюваного органу.

Незважаючи на те, що до складу конкурсної комісії з відбору кандидатів на посади членів НАЗК не подала свого кандидата Верховна Рада України⁴³, Кабінет Міністрів України всупереч Закону України «Про запобігання корупції» затвердив склад конкурсної комісії⁴⁴. Відповідно, це стало ще однією підставою для обурення громадянського суспільства⁴⁵.

Не справився новий уряд із впровадженням важливого закону щодо ідентифікації кінцевого бенефіціарного власника, ухваленого 14 жовтня 2014 р., як одного із законів «антикорупційного пакету»⁴⁶ - через неспроможність Міністерства юстиції налагодити роботу з впровадження Закону, набрання ним чинності було перенесено на 4 місяці⁴⁷.

Ще одним прикладом ставлення до проблеми антикорупційної політики може бути зволікання із призначенням складу Національної ради з питань антикорупційної політики. Так, Президентом України прийнято Указ від 14 жовтня 2014 р. №808 «Про Національну раду з питань антикорупційної політики», яким передбачається утворення такої Ради як консультативно-дорадчого органу при главі держави.

Одними із основних завдань Ради є здійснення системного аналізу стану запобігання і протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються для запобігання і протидії корупції та подання Президентові пропозицій щодо поліпшення координації між суб'єктами, що здійснюють заходи у сфері запобігання протидії корупції.

42 Ініціативні збори із обрання кандидатів від громадських об'єднань до складу конкурсної комісії з проведення конкурсу з відбору кандидатів на посади членів НАЗК відбувалися в м. Києві 17 травня 2015 р. під головуванням заступника міністра КМУ Романа Гребі. На зборах голосами 45-ти уповноважених представників громадських об'єднань з 51 зареєстрованих і допущених до зборів було обрано чотирьох громадських представників як кандидатів до конкурсної комісії з відбору членів НАЗК. Переможцями виборів стали Роман Вереша (делегований ГО «Фундація «Відкрите суспільство»), Олег Самусь (делегований ГО «Україна XXI»), Віктор Шлінчак (делегований ГО «Інститут світової політики») та Олександр Ружицький (делегований ГО «Молодіжне об'єднання Львівський Євромайдан»). Ті Україна та представники громадської ініціативи «Реанімаційний пакет реформ» вважають, що обрання вказаних кандидатів до конкурсної комісії відбулося з порушенням встановленого порядку. По перше, відповідно до п. 9 Положення про проведення конкурсу з відбору кандидатів на посади членів НАЗК, до участі в ініціативних зборах мали допускатися зареєстровані в установленому порядку громадські об'єднання, які є юридичними особами та досвід роботи яких у сфері запобігання корупції становить не менше, ніж один рік. Натомість, інформацію про те, які саме громадські об'єднання були допущені до зборів і в чому полягає їх досвід антикорупційної роботи, Секретаріат КМУ не оприлюднив в жодний спосіб ані перед зборами, ані під час них, ані після. По друге, декілька громадських організацій надіслали в період з 17 по 21 травня надіслали на ім'я уповноваженої посадової особи Секретаріату КМУ Романа Гребі інформаційні запити з вимогами надати копії документів громадських об'єднань, які б підтверджували їх державну реєстрацію, а також мінімум річний досвід роботи цих організацій у сфері запобігання корупції, включно із списком організацій, допущених до ініціативних зборів. Станом на час формування тексту Альтернативного звіту (08 червня 2015 року) громадські організації запитуваних документів не отримували; «Ті Україна відповіла судовим позовом на співпрацю уряду з «рейковими» організаціями»; <http://ti-ukraine.org/news/oficial/5296.html>; 2) Уряд створює атмосферу недовіри в питанні в питанні визначення членів конкурсної комісії з відбору кандидатів на посади в Нацагентстві із запобігання корупції»; <http://corruptua.org/2015/05/uryad-stvoryuye-atmosferu-nedoviri-v-pitanni-viznachennya-chleniv-konkursnoyi-komisiji-z-vidboru-kandidativ-na-posadi-v-natsagentstvi-iz-zapobigannya-koruptsiyi/>

43 За поданням Комітету ВР з питань запобігання і протидії корупції у Верховній Раді 2 червня 2015 року був розглянутий «Проект Постанови про визначення кандидатури до складу конкурсної комісії з відбору на зайняття посад членів Національного агентства з питань запобігання корупції» (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2922&skl=9). Рішення було не прийняте. «Рада не довірила Хмарі відбір членів антикорупційного агентства»;

44 Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 червня 2015 р. № 581 «Про затвердження складу конкурсної комісії з відбору кандидатів на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції»; <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248227813>.

45 «Кабмін сфальсифікував вибори до Агенції запобігання корупції»; <http://ti-ukraine.org/news/oficial/5309.html>

46 Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів», ухвалений 14 жовтня 2014 р.; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1701-18>.

47 Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо відомостей про кінцевого бенефіціарного власника (контролера) юридичної особи» від 21 травня 2015 р.; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/475-19/paran14#n14>.

Як рекомендовано Групою держав проти корупції (GRECO)⁴⁸, у роботі органу широко представлено громадськість: склад Ради має бути сформовано на паритетних засадах між владою та неурядовими експертами.

Разом із тим, станом на 1 червня 2015 р. (тобто більше ніж сім місяців з часу утворення ради) персональний склад Національної ради, яка могла б бути ефективним інструментом моніторингу та координації антикорупційної політики, досі не затверджений.

Оцінка Європейської комісії щодо зусиль української влади у координації антикорупційної політики є однозначною. У п'ятому звіті ЄК щодо виконання Україною Плану заходів з лібералізації візового режиму з ЄС зазначається про успіхи здебільшого у законодавчій фазі реформ, та лише незначне просування в імплементації нових антикорупційних законів. Україні бракує пріоритизації та узгодженості в імплементації законів, що призводить до фрагментарного підходу. У зв'язку з цим ЄК рекомендувала Україні створити координаційний механізм високого рівня щоб подолати цей дефект політичної волі української влади⁴⁹.

Окремо слід звернути увагу на питання кримінального переслідування осіб, щодо яких публічно лунали звинувачення у вчиненні корупційних злочинів, зокрема тих осіб, щодо яких компетентними органами іноземних держав застосовано заходи щодо арешту коштів та майна.

Однією із основних вимог суспільства до нового Уряду, сформованого після відмови колишнього Президента України В. Януковича, було ефективне розслідування злочинів, вчинених під час його перебування на посаді наближеними до нього особами. Однак, більш ніж через рік після зміни влади в державі, суспільству не представлено жодних доказів ефективного розслідування корупційних злочинів осіб, близьких до В. Януковича, що призводить до публічних звинувачень влади у відсутності політичної волі до ефективного переслідування корупціонерів⁵⁰ зневіри населення у політичній волі влади щодо ефективної боротьби з корупцією. Замість того, що здійснювати розслідування найбільш резонансних корупційних справ і не лише проти членів адміністрації В. Януковича, Уряд вдається до відверто пропагандистських та маніпулятивних кроків на кшталт публічного арешту керівників Державної служби надзвичайних ситуацій, який трансливався у прямому ефірі телебачення. Так, розслідування цієї справи, яка, нібито, виглядала очевидною затягується⁵¹, а колишній посол США в Україні Джон Хербст одразу ж назвав такі дії української влади «показухою»⁵².

Яскравим свідченням того, що населення не вірить у прагнення влади реально боротися з корупцією є результати дослідження, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології на замовлення одного із найбільш авторитетних друкованих ЗМІ в Україні «Дзеркала тиж-

48 Див. Звіт Групи держав проти корупції (GRECO) за результатами об'єднаних першого та другого раундів оцінки України: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2\(2006\)2_Ukraine_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2006)2_Ukraine_EN.pdf).

49 Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Fifth Progress Report on the Implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation (SWD(2015) 104 final); http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/fifth_progress_report_on_the_implementation_by_ukraine_of_the_action_plan_on_visa_liberalisation_en.pdf.

50 Див. наприклад: <http://blogs.pravda.com.ua/authors/shabunin/548ae0c450f01/>; <http://blogs.pravda.com.ua/authors/shabunin/549434fe0dab1/>; <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=774922602578410&set=a.103061273097883.4550.100001820318050&type=1&theater>.

51 «Слідство по кримінальному провадженню щодо колишнього голови Державної служби з надзвичайних ситуацій Сергія Бочковського продовжено до шести місяців»; http://espreso.tv/news/2015/05/26/slidstvo_u_spravi_bochkovskogo_prodozhzhylo_do_6_misyaciv.

52 «Арешти українських високопосадовців — це просто показуха, — экс-посол США»; http://24tv.ua/ukrayina/areshti_ukrayynskih_visokoposadovtsiv_tse_prosto_pokazuha_eksposol_ssha/n562253.

ня» в середні грудня 2014 р.⁵³

Перше, на що необхідно звернути увагу, – населення не довіряє владі: Президент, Прем'єр-міністр та Парламент займають відповідно лише шосту, сьому та десяту позиції в рейтингу довіри населення до ключових інститутів влади⁵⁴. Такий показник є сприйняттям людей відсутності політичної волі до реформ у країні, і, зокрема, антикорупційної. Дана теза підтверджується надзвичайно важливою і вражаюче негативною оцінкою населення антикорупційних зусиль влади: 80% опитаних вважають, що стан справ із корупцією у країні за минулий рік не покращився, або навіть погіршився⁵⁵.

Згідно дослідження «Рівень сприйняття корупції бізнесом», проведеного Transparency International Україна, ПриватБанк, ТОВ Аудиторська фірма «ПрайсвотерхаусКуперс (Аудит)» (далі «PwC Україна») та GfK Ukraine у лютому-березні 2015 р., рівень корупції в державних органах влади залишається незмінним. Опитування проводилось серед керівників українських підприємств і було покликане виявити комплексну картину реального стану справ з корупцією в Україні після подій Революції Гідності. За результатами дослідження 57,2% опитуваних вважають, що ситуація з корупцією за останні півроку лишилася незмінною, 27,7% відповіли, що ситуація погіршилася, 15,1% респондентів відзначають покращення ситуації. Представники бізнесу, які стикалися з корупцією, протягом останнього півріччя визначили найкорумпованішими такі державні органи:

- податкову службу (25%);
- Агентство земельних ресурсів (7,1%);
- Державну автомобільну інспекцію (5,1%);
- митницю (4%);
- Міністерство внутрішніх справ (4%);
- обласні адміністрації (3,7 %);
- прокуратуру (3,3%);
- міліцію (3,2%);
- санітарно-епідеміологічну службу (2,9%);
- Державну реєстраційну службу (2,8%);
- суди (2,8%);
- пожежну службу (2,5%);

53 Опитування проведене КМІС на замовлення «Дзеркала тижня» 6-17 грудня 2014 р.; <http://opros2014.zn.ua/main>.

54 Опитування проведене КМІС на замовлення «Дзеркала тижня» 6-17 грудня 2014 р.; <http://opros2014.zn.ua/authority>.

55 Опитування проведене КМІС на замовлення «Дзеркала тижня» 6-17 грудня 2014 р.; <http://opros2014.zn.ua/authority>.

- медичні заклади (1,7%);
- Державну архітектурно-будівельну інспекцію (1,6%);
- міськвиконкоми (1,4%)⁵⁶.

Сім місяців з часу прийняття антикорупційного пакету показали, що боротьба з корупцією для української влади є способом отримати підтримку населення на виборах, а також засобом втримати владу та виконати умови надання фінансової допомоги з боку донорських інституцій. Причому, активність влади в антикорупційній політиці не виходить за межі вимог донорів та є прямо пропорційною тиску громадськості та іноземних носіїв політичної волі на владу.

ВИСНОВКИ

Незважаючи на суттєвий прогрес у реформуванні антикорупційного законодавства, влада не справилася із його впровадженням. Однією із головних причин провалу влади у боротьбі з корупцією є відсутність справжньої політичної волі ключових гравців розпочати глибинні перетворення, в першу чергу, у сферах, пов'язаних із політичними, економічними та іншими інтересами наближених осіб. Успіхи ж у прийнятті нового антикорупційного законодавства є наслідком не політичної волі влади, а народженням нового, не менш впливового суб'єкта політичної волі – громадянського суспільства.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Ключові носії політичної волі – Президент України, фракції політичних сил у Верховній Раді України, Кабінет Міністрів України повинні переконливо довести наявність політичної волі до реформ у антикорупційній та інших сферах. З цією метою повинні бути невідкладно вжиті заходи щодо імплементації нового антикорупційного законодавства та забезпечення повноцінної роботи нових антикорупційних органів: Національного антикорупційного бюро, Національного агентства з питань запобігання корупції, Національної ради з антикорупційної політики. Ще одним індикатором політичної волі влади буде проактивний підхід до впровадження антикорупційних реформ, а не реагування на критику з боку суспільства та міжнародних організацій.

1.2 АНТИКОРУПЦІЙНІ СТРАТЕГІЯ ТА ПРОГРАМА/ ПЛАН ДІЙ

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

Робота над проектом нової антикорупційної стратегії розпочалася експертами Transparency International Україна ще наприкінці лютого 2014 р., коли було сформовано новий склад Кабінету Міністрів України.

Проект антикорупційної стратегії був публічно представлений та обговорений на круглому столі за участі громадськості, бізнесу, державних органів, народних депутатів України, який відбувся у Комітеті Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю та ко-

⁵⁶ Рівень сприйняття корупції; <http://corruption-index.org.ua/>

рупції 24 квітня 2014 р.⁵⁷. Згодом, роботу над цим документом продовжило Міністерство юстиції України, яким організовано узагальнення пропозицій зацікавлених експертів та доопрацювання проекту стратегії. Проект було подано Урядом до парламенту 14 липня 2014 р., а через три місяці – 14 жовтня 2014 р. Україна отримала нову антикорупційну стратегію - Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційну стратегію) на 2014-2017 роки».

Можна стверджувати, що нова антикорупційна стратегія відповідає міжнародним стандартам, щодо такого роду документів. Антикорупційна стратегія ґрунтується на рекомендаціях, наданих Україні в рамках моніторингових процедур Групою держав проти корупції (GRECO), Антикорупційної мережі для країн Східної Європи та центральної Азії Організації економічної співпраці та розвитку. Враховані в новій стратегії і зауваження експертів Європейської Комісії до попередньої антикорупційної стратегії 2011 року⁵⁸. В новій стратегії також враховані матеріали великого аналітичного дослідження «Корупція в Україні», проведеного Міністерством юстиції в партнерстві з Інститутом прикладних гуманітарних досліджень за підтримки Уряду Канади⁵⁹.

Нова Стратегія враховує помилки, що були допущені при прийнятті та впровадженні попередніх антикорупційних стратегій, зокрема:

- проведено ґрунтовні консультації з органами державної влади, інститутами громадянського суспільства, приватним сектором;
- затверджено стратегію законом, що забезпечує належну юридичну силу та операбельність основного документа у сфері антикорупційної політики;
- визначено ключові пріоритети антикорупційної політики на середньостроковий період, серед яких антикорупційна політика; запобігання корупції у публічному секторі, у тому числі у законодавчій, виконавчій, судовій гілках влади); запобігання корупції у приватному секторі; покарання за корупцію; формування негативного ставлення до корупції. Кожному пріоритетові відповідає короткий опис проблеми, визначення мети та заходи, що повинні бути реалізовані задля досягнення мети;
- встановлено процедури та визначено суб'єктів здійснення моніторингу та координації виконання стратегії, передбачено щорічні парламентські слухання з приводу стану виконання стратегії, а також можливість щорічного коригування антикорупційної політики;
- визначено критерії оцінювання її виконання.

Як зазначалось вище, Президентом України прийнято Указ від 14 жовтня 2014 р. №808

57 «Яка антикорупційна стратегія потрібна Україні? Експертне обговорення проекту закону»; <http://ti-ukraine.org/news/4650.html>.

58 Експерти ЄК у другому звіті щодо виконання Україною Плану дій з лібералізації візового режиму з ЄС зазначили таке: «The National Anti-Corruption Strategy covering the period 2011-2015 was adopted on 21 October 2011. The Strategy is a rather general document, which sets out a number of areas for further action. It is not clear whether any consultation with stakeholders has taken place. It is also not clear what were the criteria on the basis of which the directions for future action were chosen and what are the specific targets envisaged for the end of the implementation period. Key issues such as the establishment of an independent anti-corruption body, specialisation and clearer distribution of tasks among law enforcement agencies, verification of asset declarations and conflict of interests, were not covered. The Strategy does not elaborate sufficiently on the estimated budget needed and on how the necessary human and financial resources would be secured. Also, there are very few references to the monitoring and evaluation mechanisms, and no precise indication of the methodology to be followed». <http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/20120209/UA%202nd%20PR%20VLP%20SVD%202012%2010%20FINAL.pdf>

59 Більш детальна інформація про дослідження розміщена у підрозділі 1.3, що стосується власне досліджень на антикорупційну тематику.

«Про Національну раду з питань антикорупційної політики». Одним із основних завдань цієї Ради є здійснення поточного моніторингу стану виконання антикорупційної стратегії. Так, Національна Рада уповноважена здійснювати моніторинг та аналіз реалізації антикорупційної стратегії, вносити пропозиції щодо поліпшення взаємодії органів, відповідальних за її імплементацію. З цією метою їй надано право отримувати необхідну інформацію та документи. Однак, і через сім місяців після ухвалення Указу, склад Національної ради досі не сформований.

Це викликає занепокоєння, оскільки свідчить про недостатньо чіткі уявлення щодо значення антикорупційної стратегії у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики у Президента України та його адміністрації.

1.2.2. Наявність та відповідність (у разі наявності) державної програми/плану заходів із імплементації антикорупційної стратегії усталеним стандартам

Відповідно до антикорупційної стратегії, Кабінет Міністрів України з метою виконання заходів, передбачених стратегією, має затверджувати державну антикорупційну програму. Державна антикорупційна програма має щорічно оновлюватися з урахуванням результатів парламентських слухань щодо реалізації засад антикорупційної політики.

Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2015—2017 роки затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. №265⁶⁰. Програма за своєю структурою відповідає схваленим 14 жовтня 2014 р. засадам державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційній стратегії) на 2015—2017 роки та передбачає широкі комплексні заходи із виконання цілей, визначених у Антикорупційній стратегії.

Програма відповідно до міжнародних стандартів містить необхідні складові:

- чітко окреслені цілі (завдання);
- конкретні заходи, спрямовані на досягнення цих цілей. Заходи є кількісно або якісно вимірюваними. Реалізація цілей (завдань), там де це можливо, сформульовано із використанням проектного підходу (project management approach): визначено алгоритм узгоджених у часі та за виконавцями дій (заходів), спрямованих на досягнення однією мети, із забезпеченням їх належними ресурсами (наприклад заходи із створення НАЗК);
- індикатори виконання заходів програми є чіткими, вимірюваними, зрозумілими. У деяких випадках для оцінки результату використовується декілька індикаторів або поєднання якісних (проведення досліджень, соціологічних опитувань) та кількісних індикаторів.

Ключовими завданнями Програми є затвердження «дорожньої карти» імплементації нового Закону України «Про запобігання корупції» та створення НАЗК. Програма містить досить детальний план дій із досягнення цих цілей.

Важливо відзначити, що розробка Програми здійснювалась Міністерством юстиції у тісній співпраці з експертами антикорупційної групи громадської ініціативи «Реанімаційний пакет

60 Постанова КМУ «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015 – 2017 роки»; <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248147826>

реформ» та за підтримки офісу Програми розвитку ООН в Україні. Обговорення проекту програми відбувалось прозоро, щонайменше на трьох публічних заходах, а пропозиції щодо проекту приймалися за допомогою веб-сторінок Transparency International Україна та Міністерства юстиції України.

Окрім того, експертиза проекту Державної антикорупційної програми, проведена фахівцями Управління ООН з наркотиків та злочинності та Світового банку підтвердила відповідність проекту Програми міжнародним стандартам.

Разом із тим, не може не викликати занепокоєння стан імплементації Державної програми. Станом на 1 червня 2015 р., всього через місяць після ухвалення Програми, низка її завдань не виконані у встановлені строки або виконані лише частково⁶¹.

1.2.3. Оприлюднення антикорупційної стратегії та програми/плану заходів

Процедура розробки антикорупційної стратегії 2014 р. досить широко висвітлювалась у засобах масової інформації та супроводжувалась низкою публічних заходів із її обговорення.

Зокрема, 3 березня 2014 р. проект стратегії оприлюднено на веб-сторінці Transparency International України із закликом щодо громадського обговорення⁶². Доопрацьований з урахуванням результатів обговорення проект антикорупційної стратегії було представлено на круглому столі у Комітеті Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією, який відбувся 24 квітня 2014 р.⁶³.

Згодом проект було доопрацьовано з урахуванням рекомендацій круглого столу, а також обговорено вже Міністерством юстиції в рамках комунікацій з громадською ініціативою «Реанімаційний пакет реформ».

Проект стратегії був оприлюднений на веб-сторінці Верховної Ради України з моменту його реєстрації у Парламенті⁶⁴, а ухвалений Закон України про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 - 2017 роки є також доступним на веб-сторінці парламенту⁶⁵.

Що стосується державної антикорупційної програми, то проект Програми було обговорено:

- на засіданні за участю експертів «Реанімаційного пакету реформ», представників офісу Програми розвитку ООН в Україні та фахівців Міністерства юстиції 24 грудня 2014 р.;
- під час публічної дискусії в Національній академії наук, організованій Реанімаційним

61 Мова йде, зокрема, про заходи щодо формування конкурсної комісії з відбору кандидатів на посади членів НАЗК.

62 «Антикорупційна стратегія від Transparency International Україна»; <http://ti-ukraine.org/news/4433.html>.

63 <http://gurt.org.ua/news/informator/22033/>.

64 Проект Закону про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 - 2017 роки, реєстр. №4284а від 14.07.2014; http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51704.

65 Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» від 14.10.2014; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

пакетом реформ та Transparency International Україна 31 січня 2015 р.⁶⁶;

- на засіданні в офісі Реанімаційного пакету реформ, за участю експертів цієї громадської ініціативи, фахівців Міністерства юстиції, представників офісу ПРООН в Україні 4 березня 2015 р.

Проект програми було оприлюднено на веб-сторінці головного розробника – Міністерства юстиції⁶⁷, а ухвалений текст документа є доступним на веб-сторінці Уряду⁶⁸ та оприлюднений у номері Офіційного вісника України від 22 травня 2015 р. № 38⁶⁹.

ВИСНОВКИ

Завдяки зусиллям громадянського суспільства та Міністерства юстиції в Україні ухвалено антикорупційну стратегію та державну програму з її реалізації, що відповідають міжнародним стандартам. Однак, не менш важливим є забезпечити імплементацію цих важливих програмних документів, особливо враховуючи відсутність політичної волі української влади у просуванні антикорупційних реформ.

Для цього Президент України має невідкладно сформувати склад Національної ради з питань антикорупційної політики та разом з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, використовуючи потенціал та експертизу громадянського суспільства та міжнародних організацій забезпечити впровадження антикорупційної реформи .

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Забезпечити своєчасну та належну імплементацію державної програми щодо реалізації Зasad державної антикорупційної політики на 2014-2107 роки (Антикорупційної стратегії), залучивши до співпраці експертів громадянського суспільства та міжнародних організацій.

2. Забезпечити реалізацію вимог Законів України «Про запобігання корупції» та «Про засади державної антикорупційної політики на 2014-2107 роки (Антикорупційної стратегії)» у частині належного моніторингу за реалізацією антикорупційної стратегії 2014 р. та нової державної антикорупційної програми.

3. Оприлюднювати проміжні звіти про виконання державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки.

4. Створити веб-сторінку або розділ на веб-сторінці Національного агентства з питань запобігання корупції з метою оперативного інформування про стан реалізації антикорупційних програмних документів.

66 <http://dhrp.org.ua/uk/news/626-20150131-ua>.

67 Мін'юст оприлюднює для обговорення проект «Завдань і заходів з виконання засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2014 - 2017 роки»; <http://minjust.gov.ua/news/46726>.

68 <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248147826>.

69 «Офіційний вісник України» оприлюднює нову правову інформацію; <http://new.minjust.gov.ua/ua/news/60>.

1.3 ДОСЛІДЖЕННЯ ЩОДО СТАНУ СПРАВ З КОРУПЦІЄЮ

Проблема оцінювання проблеми корупції є однією із ключових у антикорупційній політиці. Україною зроблено низку важливих кроків, спрямованих на запровадження періодичної оцінки стану справ з корупцією, виявлення найбільш серйозних проблем у цій сфері.

Зокрема, Міністерством юстиції разом із Інститутом прикладних гуманітарних досліджень ведеться робота над національною методологією оцінювання рівня корупції, як універсального стандартизованого інструментарію для проведення систематичного моніторингу антикорупційної діяльності в країні. Проект методології вже підготовлено і наразі здійснюються заходи щодо його практичної апробації⁷⁰. Слід наголосити на тому, що відповідно до антикорупційної стратегії 2014 року⁷¹ така методологія повинна бути затверджена актом Кабінету Міністрів України і на її основі мають здійснюватися щорічні дослідження стану справ з корупцією. Наразі ж таких досліджень на періодичній основі органи державної влади не здійснюють.

Із аналітичної дослідницької роботи, що здійснювалась органами влади особливу увагу привертає велике дослідження проведення якого організоване Міністерством юстиції у партнерстві з Інститутом прикладних гуманітарних досліджень за підтримки Уряду Канади, завершене у 2012 р⁷².

Дослідження мало на меті сформуванню базис для підготовки нової антикорупційної стратегії, однак, на жаль, не було враховане під час підготовки Національної антикорупційної стратегії на 2011-2015 роки. Воно складалось із загального дослідження причин корупції, характеристики корупції в Україні, супутніх чинників, а також низки тематичних досліджень, серед яких:

- природа та поширеність корупції;
- попередні антикорупційні стратегії;
- політичне середовище;
- опозиція до антикорупційної діяльності;
- корупція в бізнесовому середовищі;
- вплив економічних чинників на протидію корупції;
- соціокультурний контекст розуміння та сприйняття корупції;
- природа та поширеність громадського невдоволення корупцією;
- антикорупційна інфраструктура;

70 «Засади методології оцінювання рівня корупції в Україні», Інститут прикладних гуманітарних досліджень, 2010, Харків; http://www.iahr.com.ua/files/works_docs/16.pdf.

71 Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки»; <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

72 http://www.iahr.com.ua/ukr/publications_analitical_materials_corruptions/.

- публічні позиції політичних еліт щодо корупції;
- ставлення до добросовісних інформаторів (whistleblowers);
- корупція в приватному секторі;
- потенціал неурядових організацій у протидії корупції;
- потенціал засобів масової інформації у протидії корупції.

Результати цього дослідження мають велике прикладне значення і сьогодні, через два з половиною роки після його завершення, оскільки характеристики корупції з того часу суттєво не змінилися. Велика частина матеріалів дослідження була взята до уваги при підготовці проекту нової антикорупційної стратегії 2014 р.

Питання організації антикорупційних досліджень в Україні покладено на Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики відповідно до Положення про нього, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2013 р. №949⁷³. Однак протягом 2014 р. жодного такого дослідження проведено не було. На ці цілі не було також виділено коштів і з Державного бюджету України.

Низка досліджень регіонального або секторального плану були проведені інститутами та організаціями громадянського суспільства. Для прикладу можна навести моніторинг неформальних платежів у закладах охорони здоров'я, який було здійснено «Інститутом аналітики та адвокації», за підтримки Міжнародного фонду «Відродження»⁷⁴; Центр політичних студій та аналітики в рамках проекту «Створення умов для боротьби з корупцією в сфері державних закупівель та політичних фінансів здійснює дослідження проблеми корупції в державних закупівлях та у сфері політичної корупції»⁷⁵. Зокрема, Центром проведено Всеукраїнське експертне опитування «Визначення алгоритму запровадження системи державного фінансування політичних партій і виборчих кампаній». Результати опитування використовуються у спільній роботі Реанімаційного пакету реформ та Міністерства юстиції над новим законодавством у сфері фінансування політичних партій.

Слід також відзначити і звіт Transparency International України щодо виконання Україною рекомендацій Антикорупційної мережі для країн Східної Європи і Центральної Азії Організації Економічної Співпраці і Розвитку (ОЕСР) за результатами другого раунду моніторингу⁷⁶. Цей документ є альтернативним звітом щодо оцінки виконання рекомендацій зазначеного вище моніторингового механізму і містить короткий та водночас детальний аналіз ключових проблем корупції в Україні та зусиль органів влади із зменшення її впливу на державу. Висновки та рекомендації цього Звіту стали підґрунтям для підготовки і нової антикорупційної стратегії України

73 Див. пп. 11 п. 4 Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/949-2013-%D0%BF>.

74 «Представлено результати дослідження щодо корупції в медицині»; <http://www.umj.com.ua/article/76438/predstavleno-rezultati-doslidzhennya-shhodo-korupcii-v-medicini>.

75 «Громадськість розпочинає комплексне дослідження корупції в регіонах»; <http://cpsa.org.ua/novyny/hromadskist-rozpochynaje-kompleksne-doslidzhennya-koruptsiji-v-rehionah/>.

76 Альтернативний (тіньовий) звіт про виконання Україною рекомендацій, наданих за результатами третього раунду оцінювання в рамках Стамбульського плану дій Антикорупційної мережі ОЕСР для країн Східної Європи та Центральної Азії. Результати громадської оцінки під загальною редакцією Р. Рябошапки та О. Хмари; http://ti-ukraine.org/system/files/research/20140318_oecd_ukraine_3rd_round.pdf.

2014 року.

Окрім того, низка соціологічних досліджень проведені в Україні минулого року, однією з тем яких було ставлення населення до проблеми корупції. Одне із таких досліджень вже згадувалось раніше – опитування, проведене Київським міжнародним інститутом соціології на замовлення «Дзеркала тижня» у грудні 2014 р.⁷⁷.

Проблемою в Україні залишається відсутність системності у підходах інституцій, відповідальних за антикорупційну політику, до організації проведення досліджень на антикорупційну тематику, що пов'язане з тим, що держава не могла визначити єдиний центр збору, аналізу інформації про корупцію та підготовки на цій основі пропозицій щодо антикорупційної політики. Новий Закон України «Про запобігання корупції» передбачає, що таким органом є Національне агентство з питань запобігання корупції. Необхідно відзначити, що закріплення у законі обов'язку щодо проведення періодичних досліджень стану корупції свідчить про прогрес у сприйнятті владою держави важливості цього інструменту для формування антикорупційної політики.

Питанням проведення досліджень щодо оцінки проблематики у сфері корупції присвячена велика частина Державної програми з реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015—2017 роки. Проведення відповідних досліджень є одним із інструментів оцінки стану справ з корупцією та моніторингу ефективності реалізації антикорупційної політики.

Зокрема, Програма передбачає затвердження загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції відповідно до стандартів ООН, забезпечення організації щорічних досліджень стану корупції відповідно до цієї методики; проведення дослідження кількісних та якісних показників корупції в Україні, стану виконання Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2014—2017 роки» та державної програми з її реалізації; проведення досліджень або замовлення проведення досліджень з проблем, пов'язаних із корупційними проявами у сферах, найбільш вражених корупцією або з найбільш актуальних питань антикорупційної тематики (наприклад, щодо лобіювання, повідомлень про факти корупційних правопорушень, корупції у сфері судової влади, застосування Кримінального та Кримінального процесуального кодексів тощо).

Такий підхід Уряду заслуговує на позитивну оцінку. Разом з тим, має бути забезпечено належний рівень виконання задекларованого плану дій з боку Кабінету Міністрів України.

ВИСНОВКИ

Уряд недостатньо активно використовував такий важливий інструмент антикорупційної політики як дослідження. Це спричинено відсутністю єдиного центру, відповідального за антикорупційну політику та належного фінансування. Прийняття нових Закону України «Про запобігання корупції» та Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки дає можливість для вирішення цих проблем та дозволяє суттєво покращити якість рішень у сфері антикорупційної політики, які повинні базуватись на ретельному дослідженні проблеми.

77 Опитування проведене КМІС на замовлення «Дзеркала тижня» 6-17 грудня 2014 р.; <http://opros2014.zn.ua/main>.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Затвердити методологію оцінки рівня корупції, здійснювати відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» та Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки проведення на регулярній основі досліджень щодо якісних та кількісних показників корупції.
2. Забезпечити залучення інститутів громадянського суспільства до проведення досліджень на антикорупційну тематику.
3. Передбачати у державному бюджеті кошти на проведення антикорупційних досліджень у видатках на діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції.

1.4 УЧАСТЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА БІЗНЕСУ У ВИРОБЛЕННІ ТА МОНІТОРИНГУ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Співпраця влади із інститутами громадянського суспільства та бізнесом у формуванні антикорупційної політики є досить активною та призводить до досягнення позитивних результатів.

Одним із таких прикладів є успішний досвід у роботі над «антикорупційним пакетом» експертів Міністерства юстиції, як органу, який фактично відповідальний за формування антикорупційної політики, та антикорупційної групи Реанімаційного пакету реформ.

Так, відповідно до наказу Міністра юстиції України було утворено низку тематичних робочих груп щодо розробки напрямків реформ, за які відповідальне Міністерство юстиції у співпраці з громадськістю. Одна із таких робочих груп мала на меті розробку законопроектів щодо антикорупційної реформи. До участі у роботі групи були запрошені усі, хто був у цьому зацікавлений. Окрім того, до консультацій щодо розробки проектів актів у сфері антикорупційної політики залучались і Європейська бізнес асоціація та Американська торгова палата.

В результаті спільної роботи фахівців Міністерства юстиції та громадськості підготовлено низку антикорупційних законопроектів, що були ухвалені 7 та 14 жовтня 2014 р. (закони «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про запобігання корупції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів», «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо невідворотності покарання за окремі злочини проти основ національної безпеки та корупційні злочини (закон про заочне засудження)»).

Ще одним прикладом успішної співпраці громадськості та влади є розробка та прийняття нового Закону України «Про державні закупівлі»⁷⁸.

Як зазначалося вище у цьому звіті, нова антикорупційна стратегія 2014 р. розроблялася

78 «Система держзакупівель: на старті перезавантаження?», Андрій Марусов, 14 березня 2014 р.»; <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/sistema-derzhzakupivel-na-starti-perezavantazhennya-.html>.

та обговорювалася у форматі тісної співпраці Міністерства юстиції та Реанімаційного пакету реформ. Представник Реанімаційного пакету реформ був запрошений на засідання Уряду та мав змогу представити позицію щодо проекту антикорупційної стратегії. У стратегії використані матеріали досліджень, проведених інститутами громадянського суспільства. У подібному ж форматі відбувалася робота над новою державною антикорупційною програмою (див. вище).

Що стосується залучення громадськості до моніторингу імплементації антикорупційної політики, то практичних успіхів досягти у цій частині владі не вдалось. На зміну Національному антикорупційному комітету, який жодного разу не розглянув на своєму засіданні питань моніторингу антикорупційної політики, утворено Національну раду з питань антикорупційної політики⁷⁹.

Персональний склад Національної ради затверджує Президент України, але досі склад Ради не затверджено, при тому, що відповідно до Положення про Національну раду, її засідання проводяться не рідше одного разу на два місяці. Таким чином, станом на червень 2015 р. громадськість не залучено до моніторингу виконання антикорупційної стратегії.

Стосовно залучення громадськості до підготовки регіональних антикорупційних програм, то необхідно відзначити, що такі програми ухвалені відповідно до Плану заходів із впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд», затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 р. № 514. Відповідно, вони були ухвалені з урахуванням визначених у Плані заходів строків, тобто у 2012 – 2013 рр. Моніторинг стану розробки регіональних антикорупційних програм здійснено Всеукраїнською Спеціальною Колегією з питань боротьби з корупцією та організованою злочинністю наприкінці 2013 р.⁸⁰ Серед результатів моніторингу відзначено і залучення стан громадськості до розробки регіональних програм. До розробки програм громадськість було залучено лише у 15 з 27 регіонів, при цьому участь громадськості була здебільшого формальною та обмеженою. Ця помилка повинна бути виправлена у ході реалізації Плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2014–2015 роках, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 1176, яким передбачено прийняття нових регіональних антикорупційних програм.

Слід також зауважити, що згідно з новими Законом України «Про запобігання корупції» та державною антикорупційною програмою антикорупційні програми будуть розроблені відповідно до зразку, що визначатиметься НАЗК та базуватимуться не лише на адаптації заходів передбачених антикорупційними стратегією та державною програмою, а і на оцінці корупційних ризиків у відповідних регіонах.

Одним із перших позитивних прикладів розробки нової антикорупційної програми на рівні регіонів є підготовка проекту такого документа для міста Києва (хоча ще не схвалено зразка типової антикорупційної програми, вбачається доцільним прийняти антикорупційну програму яка певний час діятиме, а згодом буде приведена у відповідність до нової форми).

Розпорядженням Віталія Кличка створено Антикорупційну раду при Київському міському

79 Указ Президент України від 14 жовтня 2014 р. № 808 «Про Національну раду з питань антикорупційної політики»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/808/2014>.

80 Результати аналізу стану розробки та прийняття регіональних програм запобігання та протидії корупції». Аналітична довідка, підготовлена Всеукраїнською Спеціальною Колегією з питань боротьби з корупцією та організованою злочинністю у 2013 р.; http://www.vsk.kiev.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=513:regionalni-programi&catid=2:uncategorised&lang=ua.

голови - постійно діючий консультативно-дорадчий орган при Київському міському голові⁸¹. Основними завданнями Антикорупційної ради є здійснення систематичного аналізу стану запобігання і протидії корупції у Київській міській раді та КМДА, райдержадміністраціях, їх структурних підрозділах, підприємствах, установах та організаціях, заснованих на комунальній власності територіальної громади міста Києва, а також залучення громадськості до формування реалізації та моніторингу антикорупційної політики.

Антикорупційна рада повинна розробити та подати пропозиції щодо процедур запобігання корупції, усунення корупційних ризиків у діяльності столичної влади, а також розробити та подати на затвердження Антикорупційну програму Києва до 2017 року.

До складу Антикорупційної ради увійшла значна кількість представників громадянського суспільства, і 19 травня 2015 р на засіданні Антикорупційної ради при Київському міському голові була презентована міська цільова програма запобігання і протидії корупції в Києві на 2015-2017 рр. «Від доброчесності — до сталого розвитку». Після обговорення та доопрацювання антикорупційна програма міста Києва буде схвалена на засіданні Антикорупційної ради та передана для затвердження Київській міській раді⁸².

Що стосується заходів із залучення громадськості до урядової та відомчої політики у сфері запобігання і протидії корупції, то відповідно до положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики саме до компетенції Урядового уповноваженого належить, зокрема, здійснення заходів, пов'язаних із залученням до формування та реалізації державної антикорупційної політики інститутів громадянського суспільства, співпраці з ними та сприяння співпраці з ними органів виконавчої влади. Однак, протягом 2014 р. Урядовим уповноваженим не вжито жодних заходів у цій сфері, так само як і не скоординовано роботу із запобігання корупції на відомчому рівні, у тому числі щодо залучення громадськості.

Ухваленим 14 жовтня 2014 р. Законом України «Про запобігання корупції» повноваження щодо методичного забезпечення діяльності уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції надано Національному агентству з питань запобігання корупції. Тому є сподівання, що функція залучення громадськості до розробки та моніторингу реалізації антикорупційної політики на відомчому рівні буде реалізована на більш якісному рівні.

Закон України «Про запобігання корупції» передбачає суттєве розширення ролі громадськості у формуванні, реалізації та здійсненні моніторингу антикорупційної політики.

Зокрема, громадськість має право:

- брати участь у формуванні складу Національного агентства з питань запобігання корупції;
- здійснювати громадський контроль за діяльністю Агентства через Громадську раду, до повноважень якої належить заслуховування інформації про діяльність, виконання планів і завдань Національного агентства, затвердження щорічних звітів про діяльність Національного агентства, надання висновків за результатами експертизи проектів актів Національного агент-

81 Розпорядження Київського міського голови В. Кличка від 27 лютого 2015 р. №96 «Про утворення Антикорупційної ради при міському голові»; https://kievcity.gov.ua/done_img/f/%D0%A0%D0%9A%D0%9C%D0%93-96-27022015.PDF.

82 «Антикорупційна рада презентувала свою програму»; <http://kyiv1.org/news/antikorpucijna-rada-prezentovala-programu-zapobi-041845/>.

ства, делегування для участі в засіданнях Національного агентства свого представника з правом дорадчого голосу;

- брати участь у парламентських слуханнях на яких розглядатиметься у т.ч. національна доповідь щодо стану справ з корупцією.

Порядок обрання 4 представників громадськості до складу конкурсної комісії з формування складу Національного агентства у Законі не визначено, а це повноваження надано Кабінетові Міністрів України. Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання відбору кандидатів на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції» від 25 березня 2015 р. № 170⁸³ визначено порядок відбору членів конкурсної комісії від громадськості для відбору кандидатів на посади членів НАЗК.

Однак, як зазначалось вище, ідею прозорого відбору найкращих представників громадянського суспільства для участі у формуванні кадрового складу НАЗК було спотворено, а до конкурсної комісії відібрано осіб, які не мають належних досвіду, знань, авторитету. 5 червня цього року Кабінет Міністрів України затвердив склад конкурсної комісії з відбору членів НАЗК всупереч вимогам Закону України «Про запобігання корупції»⁸⁴. Зробили це на позачерговому засіданні Уряду, не включивши до складу комісії представника від Верховної Ради України. Аби отримати керовану комісію з відбору членів НАЗК Уряд 27 травня 2015 р. змінив порядок проведення конкурсу, та всупереч вимозі Закону щодо складу комісії в кількості восьми членів передбачив можливість утворення комісії «у кількості не менше шести членів»^{85, 86}. Реанімаційний пакет реформ та інші антикорупційні організації стверджують, що Кабінет Міністрів України під головуванням Арсенія Яценюка свідомо пішов на грубе порушення законодавства аби проштовхнути підконтрольних йому людей до складу конкурсної комісії. Цим самим Уряд зводить нанівець незалежність та авторитет Національного агентства із запобігання корупції. За таких умов є сумніви, що реалізація завдань державної антикорупційної програми, спрямованих на побудову такого чесного і відкритого діалогу влади та громадянського суспільства, дозволить змінити ситуацію на краще.

ВИСНОВКИ

Співпраця Уряду та громадськості у сфері розробки антикорупційної політики була досить активною, однак неоднозначною. З одного боку, вдалося досягти суттєвого прогресу у законодавчому регулюванні ролі громадянського суспільства, у здійсненні громадського контролю та широкого комплексу заходів із формування, моніторингу реалізації антикорупційної політики, запобігання та протидії корупції. З іншого боку, влада намагається маніпулювати таким інструментом як діалог із громадянським суспільством з метою досягнення вигідних для себе результатів.

83 Постанова КМУ «Деякі питання відбору кандидатів на посаду членів Національного агентства з питань запобігання корупції»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/170-2015-%D0%BF/paran10#n10>

84 Розпорядження КМУ «Про затвердження складу конкурсної комісії з відбору кандидатів на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції»; <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248227813>

85 Постанова КМУ «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. №170»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/353-2015-%D0%BF>

86 «ТІ Україна відповіла судовим позовом на співпрацю уряду з «фейковими» організаціями»; <http://ti-ukraine.org/news/oficial/5296.html>

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Забезпечити реалізацію положень Закону України «Про запобігання корупції» та державної антикорупційної програми в частині участі громадськості у формуванні і реалізації антикорупційної політики, заходів із виявлення та запобігання корупції, громадського контролю за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції та Національного антикорупційного бюро.

2. Забезпечити проведення повторного конкурсу з обрання представників громадськості до складу конкурсної комісії з відбору членів Національного агентства з питань запобігання корупції на засадах відкритої та справедливої процедури.

3. Передбачити кошти у видатках на діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції для підтримки вітчизняних «think – tanks», експертних організацій, що спроможні на високому рівні забезпечувати участь у розробці складних програмних антикорупційних документів, супроводжувати їх виконання. Передбачити розподіл таких коштів виключно на засадах відкритого конкурсу.

1.5 ФОРМУВАННЯ АТМОСФЕРИ НЕПРИЙНЯТТЯ КОРУПЦІЇ

Забезпечення формування атмосфери неприйняття корупції – це одна із найбільш важливих функцій у сфері антикорупційної політики. В Україні до 14 жовтня 2014 р. відповідні повноваження було покладено на Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, який мав забезпечувати розміщення у засобах масової інформації матеріалів, що стосуються запобігання і протидії корупції. Очевидно, що у такій редакції, як сформульована ця функція, вона не у повній мірі може забезпечувати формування «нульової толерантності» до корупції у населення. Наприклад, інформаційні кампанії повинні також включати в себе організацію широких суспільних кампаній із залученням різних соціальних та професійних груп населення, проведенням публічних дискусій, залученням цих груп до різних антикорупційних заходів. Проте, навіть ця обмежена функція не була реалізована: вся діяльність Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики у цій сфері обмежилася публікацією блогів на веб-сторінці інтернет-видання, яке містили звинувачення у корупції низки осіб, жодне з яких не знайшло свого підтвердження.

У цілому в Україні проводилися типові заходи, спрямовані в основному на інформування різних верств населення про те що таке корупція, висвітлювались заходи органів влади у цій сфері. Заходів, об'єднаних в інформаційні антикорупційні кампанії, тим більше на регулярній основі, в державі не реалізували.

Таким чином, інститути держави, відповідальні за формування антикорупційного світогляду населення з цим завданням не справилися. У той же час, значно активнішими були інститути громадянського суспільства, якими проведено декілька інформаційних кампаній, наприклад:

1) всеукраїнська соціальна рекламна кампанія «Корупція вбиває!» що в провокативній формі звертає увагу українців на проблему корупції в країні, проведена Transparency International Україна⁸⁷;

87 «Корупція вбиває! Протидій»; <http://ti-ukraine.org/news/4511.html>.

2) всеукраїнська просвітницька кампанія «Викривати корупцію не соромно!», спрямована на захист викривачів корупції, організована Transparency International Україна⁸⁸.

Вбачається доцільним використовувати даний досвід інститутів громадянського суспільства у державні антикорупційні політиці. Так, відповідно до п. 16 статті 11 Закону України «Про запобігання корупції», Національне агентство з питань запобігання корупції має повноваження щодо реалізації заходів, спрямованих на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції. У зв'язку з цим, враховуючи відсутність досвіду у новоствореного Агентства у проведенні інформаційних кампаній має сенс такі кампанії проводити у партнерстві з громадськістю.

Важливо відзначити і те, що нова антикорупційна стратегія України 2014 року та нова державна антикорупційна програма містять окремі розділи, присвячені формуванню негативного ставлення до корупції.

Зокрема, Стратегією відзначено необхідність ухвалення у співпраці з інститутами громадянського суспільства плану заходів, орієнтованого на різні соціальні та вікові групи і спрямованого на комплексне розв'язання проблеми толерантного ставлення населення до корупції. Державна антикорупційна програма, в свою чергу, містить заходи, спрямовані на:

1) проведення у 2015, 2016 і 2017 роках опитування населення з метою виявлення динаміки у сприйнятті корупції;

2) прийняття у співпраці з інститутами громадянського суспільства плану заходів щодо комплексного розв'язання проблеми толерантного ставлення населення до корупції, орієнтованого на різні соціальні та вікові групи;

3) забезпечення:

а) регулярного проведення інформаційних кампаній, спрямованих на формування у населення несприйняття корупції як способу розв'язання проблеми;

б) проведення комплексу заходів, спрямованих на підвищення рівня правової свідомості населення, зокрема в частині обізнаності громадян щодо своїх прав і свобод, механізму їх реалізації та правових способів захисту;

в) роз'яснення найбільш важливих антикорупційних заходів, що здійснюються в державі, положень законодавства про запобігання та протидію корупції, зокрема в частині визначення видів та форм корупційної поведінки, щодо моделей правильної поведінки в ситуаціях з можливими корупційними ризиками;

г) проведення заходів, спрямованих на заохочення повідомлення спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції про факти вчинення корупційних правопорушень;

4) сприяння запровадженню в загальноосвітніх навчальних закладах вивчення питань, пов'язаних з корупцією, її небезпекою та відповідальністю за корупцію, а також проведення тре-

88 « Transparency International розпочала в Україні просвітницьку кампанію «Викривати корупцію не соромно!»; <http://press.unian.ua/pressnews/1019493-transparency-intenational-rozpochala-v-ukrajini-prosvitnitsku-kampaniyu-vikrivati-koruptsiyu-ne-soromno.html>.

нінгів з питань антикорупційного законодавства для працівників таких закладів.

Окрім самих заходів з формування несприйняття корупції державна антикорупційна програма також передбачає і індикатори виконання цих заходів, що є важливою і позитивною новелою в українському антикорупційному законодавстві.

ВИСНОВКИ

Проведення інформаційних кампаній урядом традиційно залишається «ахілесовою п'ятою» у сфері антикорупційної політики. Поряд із цим, декілька успішних кампаній проведено неурядовими організаціями. Необхідно поєднати можливості, які дає Закон України «Про запобігання корупції» та нові антикорупційна стратегія 2014 р. та державна антикорупційна програма із успішним досвідом громадянського суспільства.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Забезпечити реалізацію заходів державної антикорупційної програми щодо формування нетолерантного ставлення громадян до корупції з метою реалізації пріоритетів, визначених у антикорупційній стратегії.

2. Організувати низку інформаційних кампаній, пов'язаних, зокрема, із прийняттям нового антикорупційного законодавства та утворенням нових антикорупційних органів вже у 2015 р.

3. Забезпечити залучення інститутів та організацій громадянського суспільства, засобів масової інформації, приватного сектору до заходів із формування «нульової толерантності» населення до корупції.

4. Передбачати у державному бюджеті на 2016 та наступні роки кошти на проведення інформаційних кампаній.

1.6 СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНІ ІНСТИТУЦІЇ З ПИТАНЬ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

У 2014 році в Україні існував певного роду дуалізм органів, відповідальних за антикорупційну політику. Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики відповідно до свого положення був наділений низкою надважливих функцій у сфері антикорупційної політики, зокрема, таких як:

аналіз стану справ з корупцією, організація проведення досліджень на цю тему та підготовка пропозицій щодо посилення боротьби з корупцією;

- розробка антикорупційного законодавства;
- антикорупційна експертиза;
- координація органів виконавчої влади у сфері запобігання корупції;

- співпраця з громадськістю та іноземними партнерами.

Проте, діяльність Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики не можна вважати успішною. Протягом 2014 р. з ініціативи Урядового уповноваженого було ухвалено лише один акт – постанову Кабінету Міністрів України, якою розширилися повноваження Урядового уповноваженого⁸⁹. Бездоказова критика та блокування Урядовим уповноваженим проекту закону про Національне антикорупційне бюро, розробленого громадськістю спільного з профільним комітетом Парламенту та Міністерством юстиції України призвела до того, що важливий закон вдалося ухвалити лише після відставки Урядового уповноваженого 14 жовтня 2014 р., хоча він був підготовлений ще у березні 2014 р. Залучення громадськості до антикорупційної політики мало вигляд конфлікту Урядового уповноваженого з громадською ініціативою «Реанімаційний пакет реформ» та бездоказові звинувачення громадськості у «лобіюванні корупційних проектів»⁹⁰.

Неефективність діяльності Урядового уповноваженого з питань антикорупційної діяльності є наочним прикладом того, що створення антикорупційних інститутів повинно ґрунтуватись на дотриманні міжнародних стандартів. Насамперед, мають бути забезпечені прозорі конкурсні засади призначення керівників таких інституцій, що повинно призводити до відбору найкращих кандидатів. У жодному з призначень Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики – у 2009, у 2010, у 2013, у 2014 роках цього дотримано не було. У випадку ж з останніми призначенням Урядового уповноваженого, у 2014 році, на цю посаду призначено особу, яка не мала належних освіти, досвіду, фаху. Більш того, на цю посаду призначено особу виходячи не з професійних, а політичних переконань – на позачергових парламентських виборах 2014 р. дана особа мала другу позицію у передвиборчому списку політичної сили, очолюваної Прем'єр-міністром України.

Ще однією проблемою у діяльності Урядового уповноваженого є відсутність необхідних гарантій його діяльності, що виключало можливість критичного підходу до дій чи рішень Уряду, який призначав на посаду Урядового уповноваженого.

Слід зазначити, що з прийняттям нового Закону України «Про запобігання корупції» посада Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики повинна бути ліквідована, а натомість буде утворено антикорупційний превентивний орган (Національне агентство з питань запобігання корупції), який матиме усі необхідні гарантії для ефективної роботи.

З іншого боку, Міністерство юстиції, маючи повноваження лише у сфері правової політики, фактично являлося спеціально уповноваженим органом у сфері антикорупційної політики та було лідером у проведенні реформи антикорупційного законодавства.

Вирішення проблеми єдиного центру формування та координації реалізації антикорупційної політики сьогодні лежить у площині впровадження Закону України «Про запобігання корупції», який вперше за всю історію України врегулював цей комплекс суспільних відносин.

Відповідно до Закону, ключову роль у формуванні та моніторингу реалізації антикорупційної політики відіграватиме НАЗК.

89 Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2014 р. № 295 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо діяльності Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/295-2014-%D0%BF/paran29#n29>.

90 «Война за антикоррупционное бюро»; <http://www.theinsider.ua/politics/5361a7281adb4/>

Згідно зі статтею 11 Закону воно наділене такими функціями у сфері антикорупційної політики:

- проведення аналізу стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції; статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції;
- розроблення проектів Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, здійснення моніторингу, координації та оцінки ефективності виконання Антикорупційної стратегії;
- підготовка та подання в установленому законом порядку до Кабінету Міністрів України проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики;
- формування та реалізація антикорупційної політики, розроблення проектів нормативно-правових актів з цих питань;
- організація проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції;
- координація та надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування корупціогенних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, у тому числі підготовки та виконання антикорупційних програм;
- координація в межах компетенції, методичне забезпечення та здійснення аналізу ефективності діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції;
- погодження антикорупційних програм державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, розробка типової антикорупційної програми юридичної особи;
- організація підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації з питань, пов'язаних із запобіганням корупції, працівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, посадових осіб місцевого самоврядування;
- інформування громадськості про здійснювані Національним агентством заходи щодо запобігання корупції, реалізація заходів, спрямованих на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції;
- залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики;
- координація виконання міжнародних зобов'язань у сфері формування та реалізації антикорупційної політики, співпраця з державними органами, неурядовими організаціями іноземних держав та міжнародними організаціями в межах своєї компетенції;

- обмін інформацією з компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями.

Окрім, НАЗК відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» у формуванні та реалізації антикорупційної політики беруть участь такі суб'єкти:

- Верховна Рада України – через схвалення та коригування антикорупційної стратегії, проведення щорічних парламентських слухань на тему антикорупційної політики, затвердження щорічної національної доповіді щодо стану справ з корупцією;
- Кабінет Міністрів України – через схвалення державної програми з реалізації антикорупційної стратегії, коригування її за результатами парламентських слухань щодо стану справ з корупцією, затвердження проекту національної доповіді про стан справ з корупцією;
- Національна рада з питань антикорупційної політики – через поточний моніторинг стану імплементації антикорупційної стратегії.

З метою забезпечення незалежності у діяльності Національне агентство наділене низкою гарантій діяльності, серед яких такі:

- статус Агентства, як спеціалізованого превентивного антикорупційного органу визначено спеціальним законом, який має пріоритет над іншими законами в частині, що стосується статусу органу та його працівників;
- Агентство наділене усіма функціями сфері антикорупційної політики, як це передбачено, зокрема у Конвенції ООН проти корупції, Методології оцінки спроможності антикорупційного органу виконувати превентивні функції⁹¹;
- процедура добору членів НАЗК: відкритий та прозорий конкурс, з можливістю онлайн трансляції процедури та включенням до складу конкурсної комісії представників профільних громадських організацій на паритетних засадах;
- гарантії від незаконного звільнення членів Національного агентства: перелік підстав для звільнення визначений законом, чіткий та вичерпний;
- широкі повноваження членів Національного агентства, зокрема щодо отримання необхідної інформації, доступу до приміщень органів влади, видання приписів, що мають зобов'язуючий характер, звернень до суду, ініціювання адміністративної чи кримінальної відповідальності;
- гарантії від незаконного втручання в діяльність Національного агентства, зокрема через механізми кримінального переслідування (повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення члену Національного агентства може бути здійснено лише Генеральним прокурором України (виконувачем обов'язків Генерального прокурора України); з клопотанням про відсторонення від посади члена Національного агентства, який підозрюється або обвинувачується у вчиненні злочину, має право звернутися Генеральний прокурор України або

91 Див.: Practitioner's Guide: Capacity Assessment of Anti-Corruption Agencies, UNDP, October 2011; http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/IP/Practitioners_guide-Capacity%20Assessment%20of%20ACAs.pdf.

його заступник);

- забезпечення правового та соціального захисту з боку держави членів та службовців апарату Національного агентства, їх близьких осіб та майна. Умови оплати праці членів Агентства та працівників апарату є суттєво вищими, ніж серед інших аналогічних категорій публічних службовців;
- встановлені Законом засади фінансування Агентства (у Державному бюджеті України видатки на фінансування Національного агентства визначаються окремим рядком на рівні, що забезпечує належне виконання повноважень Національного агентства; Національне агентство забезпечується необхідними матеріальними засобами, технікою, обладнанням, іншим майном для здійснення службової діяльності; Голова Національного агентства представляє позицію Національного агентства з питань його фінансування на засіданнях Кабінету Міністрів України, комітетів або на пленарних засіданнях Верховної Ради України; Національне агентство є головним розпорядником коштів Державного бюджету України, що виділяються на його фінансування);
- громадський контроль за діяльністю Агентства через Громадську раду при Національному агентстві, яка утворюється на підставі результатів конкурсу; Громадська рада при Національному агентстві заслуховує інформацію про діяльність, виконання планів і завдань Національного агентства, затверджує щорічні звіти про діяльність Національного агентства, надає висновки за результатами експертизи проектів актів Національного агентства, делегує для участі в засіданнях Національного агентства свого представника з правом дорадчого голосу.

З урахуванням наведеного, можна стверджувати, що законодавство щодо діяльності Національного агентства відповідає міжнародним стандартам.

Разом із тим, необхідно забезпечити належне впровадження Закону «Про запобігання корупції». Уже очевидним є те, що Уряд не справився із впровадженням нового антикорупційного закону – за більш ніж сім місяців з дня його прийняття, ухвалено лише підготовчі акти, необхідні для формування конкурсної комісії з відбору членів НАЗК та державну антикорупційну програму, яка є дорожньою картою з утворення НАЗК.

Станом на 9 червня 2015 р. сформовано конкурсну комісію з відбору членів НАЗК, але у спосіб, який суперечить закону та критикується громадськістю, сам процес утворення цього органу затягується, а отже і фактична реалізація Закону України «Про запобігання корупції» відкладається на невизначений строк, незважаючи на те, що його норми набрали чинності.

Що стосується фінансування діяльності НАЗК, то слід відзначити, що Законом про Державний бюджет України передбачені видатки на фінансування Національного агентства з питань запобігання корупції у розмірі 112 млн 520 тис грн. Оцінити на даний момент наскільки ця сума є достатньою для «запуску» Агентства навряд чи реально. Тому бюджет Агентства необхідно буде проаналізувати ще раз та можливо скоригувати після формування складу Агентства та обрання його Голови.

ВИСНОВКИ

Одним із найбільших досягнень у сфері антикорупційної реформи є ухвалення закону, який передбачає функціонування спеціалізованого антикорупційного органу у сфері запобігання корупції. Відсутність такої інституції була однією з основних причин, що унеможлиблю-

вала ефективний контроль над корупцією. Разом із тим, необхідно докласти значних зусиль для утворення та початку роботи Національного агентства з питань запобігання корупції, адже, як зазначалось вище, влада зволікає із утворенням спеціалізованого органу у сфері антикорупційної політики та намагається всупереч закону встановити контроль над діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Вжити термінових заходів для впровадження в життя положень Закону України «Про запобігання корупції» та Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки щодо діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції з тим, щоб Агентство могло розпочати свою роботу не пізніше 1 вересня 2015 р. Забезпечити діяльність Агентства фінансовими та матеріальними ресурсами у повній мірі.

2. Затвердити склад Національної ради з питань антикорупційної політики та забезпечити її активну роль у формуванні та моніторингу реалізації антикорупційної політики.

Розділ II. Запобігання корупції

Система запобігання корупції в Україні перебуває у процесі реформування. Наразі здійснені прогресивні кроки з прийняття законодавчих актів, які містять нові превентивні антикорупційні приписи, що ґрунтуються на міжнародних стандартах. Разом з цим, прийняте антикорупційне законодавство переважно не реалізоване на практиці, відтак, оцінити ефективність антикорупційних реформ неможливо. Взагалі низький рівень імплементації нових антикорупційних інструментів залишається одним із головних викликів для ефективного функціонування української антикорупційної системи. Саме через пасивність влади у впровадженні антикорупційного законодавства цей процес потребує підвищеної уваги з боку громадськості та міжнародних організацій. Повільне впровадження нової системи запобігання корупції викликає сумніви в зацікавленості влади у інтенсифікації цього процесу, та проведенні його на засадах прозорості й об'єктивності.

Упродовж останніх років помітною є тенденція переходу від превалювання репресивних інструментів до превентивних заходів протидії корупції. Вперше на законодавчому рівні зазначена тенденція була задекларована у 2011 р.⁹² З жовтня 2014 р. основним НПА, який визначає «правила гри» щодо реалізації превентивної складової антикорупційної політики є ЗУ «Про запобігання корупції»⁹³. Закон визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень. Іншим НПА, який врегульовує запобігання корупційним проявам, є ЗУ «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки»⁹⁴. Цей документ містить окремих розділ, який визначає першочергові кроки, які необхідні для ефективного запобігання корупційним проявам, зокрема, у представницьких органах влади, органах виконавчої влади, у сфері державних закупівель, у судовій системі та органах кримінальної юстиції, у приватному секторі й публічній службі.

На час написання звіту (травень 2015 р.), через 7 місяців з часу прийняття пакету антикорупційних законів, процес створення окремого превентивного антикорупційного органу – Національного агентства з питань запобігання корупції – все ще перебуває на початковій стадії. За умови функціонування такої інституції повною мірою здійснювався би надзвичайний позитивний вплив на оновлення системи запобігання корупції, оскільки вона здобула би належне інституційне забезпечення. Закладені в законодавстві принципи діяльності вказаного органу, порядок його формування та здійснення ним повноважень відповідають міжнародним стандартам і питання його ефективності перебуває виключно в площині практичної реалізації законодавчих приписів. Разом з тим, навіть початкова стадія створення НАЗК викликає обґрунтовані сумніви громадськості щодо дотримання стандартів доброчесності та прозорості Кабінетом Міністрів України, як головною інституцією у процесі формування НАЗК.

92 ст. 3, ЗУ «Про запобігання і протидію корупції»; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>. Не дивлячись на те, що зазначений Закон виступає рамковим нормативно-правовим актом, в ньому детально вписані окремі превентивні антикорупційні механізми (наприклад, спеціальна перевірка, фінансовий контроль), в той час як окремі інструменти не знайшли своєї подальшої деталізації в законодавстві (наприклад, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів). Крім того, з часу прийняття Закону так і не відбулося належного інституційного впорядкування функціонування системи запобігання корупції. Зазначені причини засвідчили необхідність суттєвого удосконалення превентивного антикорупційного механізму.

93 ЗУ «Про запобігання корупції»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

94 ЗУ «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>

Цей же виклик повною мірою стосується й системи виявлення та усунення корупційних ризиків у державних органах, які покладатимуться в основу відомчих антикорупційних програм. Оскільки цей інструмент, як і низка інших, передбачених ЗУ «Про запобігання корупції», запрацює не раніше початку діяльності НАЗК.

Вже давно затребувана в суспільстві реформа державної служби залишається не впровадженою. Прийнятий у 2011 році ЗУ «Про державну службу»⁹⁵ так і не був введений в дію, а розроблений спільно з міжнародними та громадськими експертами новий законопроект, який містить прогресивні положення, після тривалого розгляду урядовими інституціями внесений до Верховної Ради України та перебуває на стадії розгляду⁹⁶.

Тривалий час обговорюється й питання про уніфіковане впорядкування адміністративних процедур. Не дивлячись на довгу історію, зазначена проблема не врегульована належно навіть на законодавчому рівні.

Розпочата реформа у сфері державних закупівель потребує свого подальшого розвитку, оскільки зміни до базового законодавчого акту є нічим іншим, як лише першим кроком. Практика засвідчує продовження значних зловживань при здійсненні закупівель, а тому система антикорупційних бар'єрів у цій сфері має бути розгалуженою й дієвою.

Система фінансового контролю та аудиту також перебуває у процесі постійних перетворень, але актуальною залишається проблема необхідності більшого її фокусу на виявленні та реагуванні на виявлені ознаки корупційних проявів. Ще одним проблемним аспектом є потреба в посиленні незалежності органів контролю та аудиту, концентрації їх уваги з врахуванням корупційних ризиків.

Впровадження та розвиток системи доступу до інформації сприяють підвищенню прозорості в діяльності владних структур. Однак з огляду на все ще поширені негативні прояви відмови у наданні інформації запитувачам, не оприлюднення державними інституціями усього обсягу даних, цей напрямок потребує ще великої кількості перетворень, серед яких і інституційне забезпечення контролю за наданням доступу до інформації, й надання такого доступу у форматі відкритих даних.

Бізнес поступово все активніше долучається до впровадження антикорупційних ініціатив, встановлено нові антикорупційні правила для приватного сектору та запроваджено інститут бізнес-омбудсмена, однак обидва інструменти перебувають на стартовій стадії.

Перезавантаження системи запобігання корупції відбулося лише на рівні законодавства, тобто на папері. Як результат, очікувані від антикорупційної реформи зміни щодо зменшення корупційних проявів, утвердження стандартів добросесної поведінки в діяльності представників владних структур та бізнесу, мінімізація в їх діяльності корупційних ризиків, підвищення прозорості та підзвітності як органів влади в цілому, так і окремих службових осіб, перед суспільством, в переважній більшості не знаходять свого реального втілення.

Загальний аналіз системи запобігання корупції в Україні дозволяє прийти до висновку, що наразі органи влади в Україні не демонструють рішучості до побудови стійкої та ефектив-

95 ЗУ «Про державну службу»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.

96 Проект Закону про державну службу; http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571.

ної системи запобігання корупції. Розпочато багато реформ, які не доведені до свого логічного завершення, відсутня чітка послідовність та пріоретизація як самих законодавчих змін, так і їх імплементації. Не дивлячись на те, що окремі складові антикорупційної політики все ще потребують законодавчого врегулювання, ключовим завданням залишається практичне впровадження вже передбачених в законодавстві антикорупційних превентивних механізмів. Як показує проведений аналіз, носії політичної волі виявляються незацікавленими та неготовими реалізувати антикорупційні реформи на практиці. Відсутність належної уваги з боку керівництва держави на такий стан справ лише підтверджує, що антикорупція насправді не є пріоритетом їх порядку денного.

2.1 СПЕЦІАЛІЗОВАНИЙ ОРГАН ІЗ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Національне агентство з питань запобігання корупції

Закон України «Про запобігання корупції» передбачає створення та функціонування спеціалізованого органу із запобігання корупції - Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), яке відповідатиме як за державну антикорупційну політику в цілому, так і за суто превентивну антикорупційну роботу.

Згідно із Законом⁹⁷ НАЗК утворюється Урядом як центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом. Такий підхід видається найбільш оптимальним. З одного боку, це узгоджується з приписами Конституції України щодо структури та повноважень органів державної влади. А з іншого - наділення органу спеціальним статусом, що обумовлений специфікою покладених на нього завдань та повноважень, дозволяє встановити особливі, відмінні від інших органів виконавчої влади, правила його формування та діяльності.

ЗУ «Про запобігання корупції» встановлює низку гарантій незалежності НАЗК, серед яких:

- визначений на законодавчому рівні спеціальний статус агентства, як спеціалізованого превентивного антикорупційного органу (питання агентства в КМУ представляє його Голова, тобто діяльність органу спрямовується і координується Урядом безпосередньо, а не через визначеного члена Уряду, як це здійснюється щодо більшості центральних органів виконавчої влади (крім міністерств);
- агентство наділене усіма функціями в сфері антикорупційної політики, як це передбачено, зокрема, у Конвенції ООН проти корупції⁹⁸, Методології оцінки спроможності антикорупційного органу виконувати превентивні функції⁹⁹ ;
- особлива прозора процедура добору членів НАЗК;
- гарантії від незаконного звільнення членів НАЗК: перелік підстав для звільнення визначений законом, чіткий та вичерпний;

97 Ст. 4 ЗУ «Про запобігання корупції»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

98 Ст. 5-6 Конвенції ООН проти корупції; http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.

99 Методологія оцінки спроможності антикорупційного органу виконувати превентивні функції, Регіональний Центр ПРООН в Братиславі, версія 2, 2011; http://europeandcis.undp.org/uploads/public1/files/ACPN/ACA%20%20Methodology/Method_ACA%20Assessment%20_June%202011.pdf

- широкі повноваження членів НАЗК, зокрема щодо отримання необхідної інформації, доступу до приміщень органів влади, видання приписів, що мають зобов'язуючий характер, звернень до суду, ініціювання адміністративної чи кримінальної відповідальності;
- гарантії від незаконного втручання в діяльність НАЗК, зокрема через механізми кримінального переслідування (наприклад, повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення члену НАЗК може бути здійснено лише Генеральним прокурором України (виконувачем обов'язків Генерального прокурора України);
- забезпечення правового та соціального захисту з боку держави членів та службовців апарату НАЗК, їх близьких осіб та майна. Умови оплати праці членів Агентства та працівників апарату є суттєво вищими, ніж серед інших аналогічних категорій публічних службовців (посадовий оклад членів НАЗК - 19,5 мінімальних заробітних плат, оклад службовців апарату агентства - на рівні відповідних категорій посад Секретаріату КМУ);
- особливий, встановлений законом порядок фінансування та матеріально-технічного забезпечення НАЗК;
- встановлені прозорі засади діяльності НАЗК, зокрема через щорічне звітування ним про свою діяльність, громадський контроль за діяльністю агентства, що здійснюватиметься Громадською радою з широкими повноваженнями.

Однією з особливостей НАЗК є його колегіальність та процедура формування – до складу агентства має входити 5 членів. Усі вони призначатимуться Урядом строком на 4 роки за результатами прозорого конкурсу.

Голова НАЗК обирається агентством з числа його членів строком на 2 роки, а одна й та ж особа не може займати цю посаду два строки підряд. Тобто кожні 2 роки відбуватиметься зміна керівника цього органу.

Повноваження Голови Національного агентства припиняються в разі:

1) дострокового припинення його повноважень члена НАЗК у випадках, передбачених частиною десятою ст. 5 ЗУ «Про запобігання корупції», тобто у разі:

- призначення чи обрання на іншу посаду за його згодою;
- досягнення 65 років;
- неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я відповідно до висновку медичної комісії, що створюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я;
- набрання законної сили рішенням суду про визнання його недієздатним або обмеження його цивільної дієздатності, визнання його безвісно відсутнім чи оголошення його померлим;
- набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього;

- припинення ним громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України;
- подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням, відставки;
- відмови від прийняття присяги державного службовця;
- смерті;
- набрання законної сили рішенням суду, яким встановлено систематичне порушення вимог ЗУ «Про запобігання корупції», якщо відповідні порушення не містять ознак злочину.

2) подання заяви про звільнення з посади Голови Національного агентства за власним бажанням без припинення повноважень члена Національного агентства.

Національне агентство обирає з числа його членів заступника Голови Національного агентства, який виконує обов'язки Голови Національного агентства в період його відсутності. При цьому Закон «Про запобігання корупції» не встановлює окремих обмежень щодо строку та періодичності можливого перебування на посаді заступника Голови НАЗК.

Таким чином, у цілому НАЗК наділене достатнім обсягом повноважень та прав для організації ефективної діяльності з превенції корупційних проявів. Статус та гарантії незалежності агентства дозволяють здійснювати цю роботу неупереджено.

Описані вище, не характерні до цього для української правової системи, механізми формування НАЗК, визначений на законодавчому рівні вичерпний перелік підстав припинення повноважень членів Національного агентства у випадку належного застосування виступатиме однією з дієвих гарантій організаційної та структурної автономії органу, тобто сприятиме незалежному здійсненню ним повноважень. Саме незалежність та автономія антикорупційних органів, в тому числі превентивних, є складовою міжнародних стандартів їх діяльності, закріплених, зокрема в ст. 6 Конвенції ООН проти корупції¹⁰⁰, 20 керівних принципах боротьби з корупцією, закріплених в Резолюції (97) 24 Комітету Міністрів Ради Європи¹⁰¹. Відтак, передбачений ЗУ «Про запобігання корупції» механізм створення та діяльності НАЗК в цілому відповідає міжнародним стандартам.

У цьому контексті варто зауважити про те, що в ЗУ «Про запобігання корупції» зроблено важливий крок, спрямований на деполітизацію діяльності НАЗК шляхом встановлення обмеження щодо неможливості призначення до його складу осіб, які упродовж останнього року незалежно від тривалості, входили до складу керівних органів політичної партії, а також заборони діяльності політичних партій НАЗК в цілому та заборони втручання політичних партій в роботу агентства.

У подальшому доцільно розглянути питання щодо поширення цього обмеження й на колишніх рядових членів політичних партій, а не лише їх керівників, а також осіб, які мали договірні відносини з партіями.

100 Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції; http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.

101 Про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією / Резолюція (97) 24, Комітет Міністрів, Рада Європи; http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?art_id=48068&cat_id=46352.

Закон передбачає спеціальні вимоги лише щодо членів НАЗК, в тому числі щодо освіти – обов'язковою є наявність вищої освіти та достатність освітнього та професійного рівня для виконання відповідних службових обов'язків. Щодо працівників апарату НАЗК – державних службовців поширюються загальні вимоги, передбачені ЗУ «Про державну службу»¹⁰², зокрема, й в частині відповідної освіти та професійної підготовки. Очевидною є наявність у посадових положеннях та інструкціях більшості службовців НАЗК вимоги щодо наявності вищої юридичної освіти.

Працівники апарату агентства та його територіальних органів (у разі їх створення) регулярно, але не рідше одного разу на два роки, зобов'язані будуть проходити обов'язкове підвищення кваліфікації. Таке положення ЗУ «Про запобігання корупції» теж узгоджується з міжнародними стандартами щодо необхідності підготовки персоналу превентивних антикорупційних органів (ст. 6 Конвенції ООН проти корупції).

В цілому Закон України «Про запобігання корупції» передбачає гарантії належного фінансування НАЗК, що також згідно з міжнародними стандартами є одним з елементів гарантування незалежності органу.

Серед вказаних гарантій такі:

- фінансування НАЗК виключно за рахунок Державного бюджету України, або джерел, передбачених міжнародними договорами або проектами міжнародної технічної допомоги;
- НАЗК є головним розпорядником бюджетних коштів на його фінансування, які визначаються в Державному бюджеті України окремим рядком;
- Голова НАЗК представляє позицію агентства з питань його фінансування на засіданнях Уряду, комітетів або на пленарних засіданнях Верховної Ради України.

В ЗУ «Про запобігання корупції» визначено нові правила щодо прозорості та підзвітності діяльності НАЗК, які відрізняються від застосовуваних на сьогодні механізмів до різних державних структур.

Так, Закон передбачає щорічну підготовку звітів про діяльність НАЗК, які мають затверджуватися сформованою на конкурсній основі Громадською радою при агентстві, а після цього – оприлюднюватися на офіційному веб-сайті органу. Крім цього Громадська рада заслуховуватиме інформацію про діяльність, виконання планів і завдань НАЗК, надаватиме висновки за результатами експертизи проектів актів агентства, делегуватиме для участі в засіданнях агентства свого представника з правом дорадчого голосу.

Усе наведене дозволяє прийти до висновку, що на законодавчому рівні створено всі передумови для того аби НАЗК на практиці заповнило прогалину в інституційному забезпеченні запобігання корупції, а його діяльність стала реальним фактором зниження рівня корупції в державі.

ЗУ «Про запобігання корупції» введено в дію з 26 квітня 2015 року¹⁰³. Однак цей факт, на

102 ЗУ «Про державну службу»; <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

103 Інформація щодо чинності та застосування антикорупційного законодавства; <http://www.minjust.gov.ua/news/46301>

жаль, не збігся у часі із початком роботи НАЗК. Процес запуску органу стартував із значним запізненням і наразі його не можна назвати інтенсивним. Складається враження, що Уряд, хоча й реалізує кроки з формування агентства, однак, не має намірів робити це в максимально стислі строки та у прозорий спосіб¹⁰⁴.

Після прийняття Закону «Про запобігання корупції» для невідкладного початку процедури запуску НАЗК існувала формальна законодавча перепона - Законом не передбачалося можливості формування складу органу до введення вказаного законодавчого акта в дію. На вирішення цієї проблеми був спрямований ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» від 12 лютого 2015 року № 198-VIII¹⁰⁵. Законом передбачено положення щодо можливості проведення конкурсу з відбору кандидатів на посади членів НАЗК до введення в дію ЗУ «Про запобігання корупції». На нормативне врегулювання цього питання знадобився тривалий проміжок часу - перший законопроект, який включав положення щодо вирішення даної проблеми був зареєстрований у Верховній Раді України ще 11 грудня 2014 року. В подальшому положення щодо розблокування процесу формування НАЗК було включено ще до 3-х законопроектів¹⁰⁶. Причиною такого тривалого процесу стала боротьба між політичними силами щодо іншого питання, яке було предметом більшості з вказаних законопроектів політичного впливу на Національне антикорупційне бюро України, а саме ролі Президента та Парламенту в призначенні та звільненні директора бюро. Проте усунення описаної законодавчої прогалини на практиці не стало каталізатором процесу запуску НАЗК.

Урядом 18 березня 2015 р. прийнято постанову № 118 «Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції»¹⁰⁷ - формальний нормативно-правовий акт, яким передбачено власне утворення агентства. Таким чином Уряд виконав передбачене ЗУ «Про запобігання корупції» повноваження, при цьому лише юридично утворивши агентство, що зовсім не означало практичного початку його роботи, однак по суті виступило відправною точкою процесу із запуску органу.

Наступного тижня, а саме 25 березня 2015 р., Уряд затвердив Положення про проведення конкурсу з відбору кандидатів на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції та Регламент роботи конкурсної комісії з відбору кандидатів на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції¹⁰⁸.

Щодо порядку проведення конкурсної процедури, то його законодавче регулювання орієнтоване на забезпечення прозорого та об'єктивного відбору членів НАЗК. Так, відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» з метою проведення конкурсу має бути створена

104 1) Кабмін намагається сфальсифікувати вибори до нацради із запобігання корупції, поставивши своїх людей на відбір кандидатів; <http://www.rpr.org.ua/ua/news/2015-06/0/289>; 2) Конкурсна комісія до Нацради з питань запобігання корупції сформована не прозоро – громадські активісти; http://uacrisis.org/ua/26248-fuck_corruption.

105 Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/198-19/page>

106 Картки законопроектів: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53289; http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53562; http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53755

107 Постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року № 118 «Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/118-2015-%D0%BF>

108 Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року № 170 «Деякі питання відбору кандидатів на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/170-2015-%D0%BF>

відповідна конкурсна комісія, її склад (8 членів) буде формуватися на паритетних засадах представництва влади та громадськості (1 особа, визначена Верховною Радою України за поданням комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції; 1 особа, визначена Президентом України; 1 особа, визначена Кабінетом Міністрів України; голова Нацдержслужби; 4 особи, запропоновані громадськими об'єднаннями, що мають досвід роботи у сфері запобігання корупції).

Сам конкурс відбуватиметься в 2 етапи:

1) документальний - на цьому етапі члени конкурсної комісії повинні вивчити документи, подані кандидатами, та за результатами відібрати тих, які мають найкращі професійний досвід, знання і якості для виконання службових обов'язків;

2) співбесіда – проведення співбесіди з відібраними кандидатами та відбір шляхом відкритого голосування з них тих, хто відповідає вимогам для зайняття посади та має найкращі професійний досвід, знання і якості для виконання службових обов'язків.

Важливим є те, що за результатами цих двох етапів конкурсна комісія має запропонувати КМУ одного кандидата на кожну вакантну посаду члена НАЗК. У свою чергу Прем'єр-міністр України зобов'язаний запропонувати Уряду для призначення на посади членів НАЗК лише кандидатів, відібраних конкурсною комісією. Таким чином, Уряд позбавлений дискреції щодо довільного призначення на посади членів НАЗК, а зобов'язаний керуватися рішенням конкурсної комісії.

Не менш важливим аспектом є закріплена в Законі прозорість проведення конкурсу. Засідання конкурсної комісії мають бути відкриті для представників засобів масової інформації та журналістів. Секретаріатом Кабінету Міністрів України забезпечуватиметься відео- та аудіофіксація і трансляція у режимі реального часу відповідної відео- та аудіоінформації із засідань конкурсної комісії на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України.

Інформація про час та місце проведення засідання конкурсної комісії оприлюднюватиметься на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України не пізніше ніж за 48 годин до його початку. На конкурсну комісію також покладено обов'язок оприлюднення на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України інформації про кандидатів на посади членів НАЗК на кожному етапі проведення конкурсу та про відібраного кандидата за його результатами. Цей підхід є аналогічним до того, як висвітлюється діяльність конкурсної комісії з обрання кандидатів на посаду директора Національного антикорупційного бюро України. Засідання цієї комісії, які можливо було відстежувати он-лайн, стали безпрецедентним проявом, хоча й тривалого, однак переважно прозорого розгляду кадрового питання¹⁰⁹.

У згаданих актах Уряду дещо деталізовано механізм проведення конкурсу. Серед ключових аспектів такі:

- за проведення конкурсу відповідає визначена Урядом посадова особа Секретаріату КМУ;
- члени конкурсної комісії від громадських об'єднань обираються самими об'єднаннями

109 Засідання Конкурсної комісії з обрання кандидатів на посаду Директора НАБ; https://www.youtube.com/watch?v=RYY7_P_P_nU

ми під час відповідних ініціативних зборів;

- конкурсна комісія затверджуватиме критерії оцінювання кандидатів на посади членів НАЗК відповідно до їх професійного досвіду, знань і якостей, які використовуються під час обґрунтування рішень конкурсної комісії щодо відбору кандидатів;
- член конкурсної комісії не може утриматися від голосування за чи проти кандидатів на посади членів НАЗК;
- рішення конкурсної комісії, в тому числі й щодо відбору кандидатів на призначення на посади членів НАЗК, приймаються кваліфікованою більшістю – $\frac{3}{4}$ (б) голосів від загального складу комісії.

Також 25 березня 2015 р. Урядом затверджено Порядок організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції¹¹⁰.

Таким чином, після прийняття змін до Закону України «Про запобігання корупції» упродовж біля 1,5 місяця відбувалося формування підзаконної нормативно-правової бази, необхідної для формування та початку функціонування НАЗК. Однак розпочата фаза практичних кроків з формування НАЗК хоча й рухається, але не відрізняється особливою інтенсивністю, а також вже з самого початку стала викликати обґрунтовані сумніви в частині прозорості та об'єктивності.

Після прийняття необхідної нормативно-правової бази ще близько місяця знадобилося для того, аби розпочати конкурсну процедуру з відбору членів агентства – 22 квітня 2015 р. Уряд прийняв розпорядження про проведення конкурсу¹¹¹. Цим розпорядженням відповідальним за проведення конкурсу визначено заступника Міністра Кабінету Міністрів України Романа Гребу із зазначенням його контактів. Крім того, визначено строки формування конкурсної комісії (не пізніше 5 робочих днів після отримання відповідальною посадовою особою інформації про всіх кандидатів до складу комісії), строки подання документів кандидатами на посади членів НАЗК (15 днів з дня розміщення на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України інформації про початок роботи конкурсної комісії), затверджено вимоги до кандидатів на посади членів НАЗК та перелік документів, які необхідно подати для участі у конкурсі.

В подальшому Секретаріат КМУ розпочав практичні кроки з формування конкурсної комісії. Зокрема, 6 травня 2015 р. на Урядовому порталі розміщено повідомлення про проведення 17 травня 2015 р. ініціативних зборів громадських об'єднань для обрання кандидатів від громадськості до складу комісії¹¹². У повідомленні громадським об'єднанням було запропоновано в строк з 7 по 11 травня подати заяви визначеної форми для участі в ініціативних зборах, у тому числі із висуненням за бажанням об'єднання кандидатів для включення до складу конкурсної комісії.

110 Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року № 140 «Про затвердження Порядку організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/140-2015-%D0%BF>

111 Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2015 року № 387-р «Про проведення конкурсу з відбору кандидатів на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/387-2015-%D1%80>

112 Повідомлення про проведення ініціативних зборів громадських об'єднань для обрання кандидатів від громадських об'єднань до складу конкурсної комісії з проведення конкурсу з відбору кандидатів на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248141629

Відповідні ініціативні збори відбулися 17 травня 2015 р., всього було подано 51 заяву, громадськими об'єднаннями було номіновано 19 осіб для включення до складу конкурсної комісії, всього голосувало 45 громадських об'єднань. За результатами голосування до складу конкурсної комісії запропоновано включити Романа Верешу (номіновано ГО «Фундація «Відкрите суспільство»), Олега Самуся (номіновано ГО «Україна XXI»), Віктора Шлінчака (номіновано ГО «Інститут світової політики») та Олександра Ружицького (ГО «Молодіжне об'єднання Львівський Євромайдан»). Однак, такі результати у викликають обґрунтовані сумніви у прозорості проведеного конкурсу. Адже до складу комісії не було обрано жодного представника громадськості, який би брав активну участь в антикорупційній діяльності. Під час самих зборів антикорупційний досвід громадських об'єднань, які висунули кандидатів, які і самих кандидатів, не обговорювалися. Ті Україна 17 травня 2015 р. надіслала інформаційний запит на ім'я Романа Греби із вимогою надати копії документів громадських об'єднань, де зазначено особу, уповноважену представляти їх на ініціативних зборах, копії свідоцтв про реєстрацію цих об'єднань, відомості, які підтверджують досвід роботи делегатів у сфері запобігання корупції не менше одного року, а також копію списку організацій, допущених до ініціативних зборів¹¹³.

Під час конференції «Як допомогти Уряду знайти п'ять найкращих на роль головних у запобіганні корупції?», організованої Ті Україна, Програмою розвитку ООН та МФ «Відродження» 28 травня 2015 року, Роман Греба зазначив, що на його погляд, що відбір представників громадськості до конкурсної комісії відбувся прозоро і відкрито. Однак громадськість на час проведення заходу так і не отримала інформації, про яку йшлося у запиті¹¹⁴. Таким чином, заклик громадськості не знайшов належного реагування з боку уповноваженої особи Уряду. Це свідчить про неспроможність влади побудувати цивілізований діалог з громадянським суспільством та тим більше дотримуватися передбачених законодавством засад прозорості та об'єктивності формування складу НАЗК.

Водночас, проведений громадськістю аналіз отриманих згодом документів, поданих громадськими організаціями для участі в ініціативних зборах з обрання кандидатів для включення до складу конкурсної комісії з формування НАЗК дозволив виявити, що низка відповідних організацій підтверджували антикорупційний досвід один одного, низка зареєстрована за однією адресою чи має однакових керівників, або подали ідентичний опис антикорупційних досягнень чи заходів¹¹⁵. Це свідчить про те, що Секретаріатом Кабінету Міністрів України належним чином не було проведено перевірки відповідної документації. Як наслідок, такий підхід не може дозволити сприймати результати проведеного голосування з відбору представників громадськості до складу конкурсної комісії як чесний та прозорий.

Не дивлячись на це, Урядом 5 червня 2015 року затверджено склад конкурсної комісії із включенням обраних у сумнівний спосіб представників громадськості. При цьому до складу комісії включено самого Романа Гребу, від Президента України до складу комісії увійшов Олександр Данилюк, Представник Президента України у Кабінеті Міністрів України¹¹⁶.

Усе наведене призвело до оскарження Transparency International Україна в суді прийнятого Урядом рішення щодо затвердження складу конкурсної комісії, а так само зволікання Се-

113 Чи був вибір на виборах? Transparency International Україна; <http://ti-ukraine.org/news/oficial/5256.html>

114 Урядова симуляція «відкритості та прозорості». Transparency International Україна; <http://ti-ukraine.org/news/oficial/5282.html>

115 Професійний профіль громадських організацій – учасниць ініціативних зборів антикорупційонерів. Transparency International Україна; <http://ti-ukraine.org/sites/default/files/u/1093/docs/page1.jpg>

116 Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 червня 2015 року № 581-р «Про затвердження складу конкурсної комісії з відбору кандидатів на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції»; <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnp?docid=248227813>

кретаріату Кабінету Міністрів України із наданням запитуваної інформації та документів щодо проведення згаданих ініціативних зборів.

В свою чергу Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції звернувся до Генеральної прокуратури України з проханням перевірити законність ініціативних зборів¹¹⁷, а Представник Президента України в Кабінеті Міністрів України заявив про перерву в своїй роботі в конкурсній комісії до врегулювання проблемних питань щодо її формування¹¹⁸.

Не дивлячись на це, 11 червня 2015 року все ж відбулося перше засідання конкурсної комісії, яка прийняла рішення Комісія прийняла рішення про перерву у своєму засіданні до 25 червня та звернулася до Верховної Ради з проханням делегувати кандидата до складу комісії¹¹⁹.

Лише 22 червня 2015 року Прем'єр-міністр України Арсеній Яценюк публічно відреагував на ситуацію, зазначивши про готовність замінити представника Уряду у складі конкурсної комісії, в тому числі шляхом призначення представника громадськості¹²⁰.

У зв'язку з цим Реанімаційним пакетом реформ поширено відкриту заяву щодо подальших кроків Уряду, які б допомогли врегулювати ситуацію навколо формування НАЗК¹²¹.

При цьому Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції на своєму засіданні 20 травня 2015 р. прийняв рішення рекомендувати Верховній Раді України визначити до складу конкурсної комісії виконавчого директора Transparency International Україна Олексія Хмару¹²². Однак, відповідний проект Постанови Верховної Ради України не підтриманий Парламентом під час голосування 2 червня 2015 р. До речі, і це голосування викликало справедливий осуд з боку громадянського суспільства¹²³.

Вочевидь, такий старт конкурсної процедури з формування НАЗК не можна назвати чесним та прозорим, а тому процес формування конкурсної комісії має бути перезапущений. В іншому випадку існує реальна загроза того, що відбір членів НАЗК здійснюватиметься членами конкурсної комісії, які не мають для цього належного досвіду, а непрозорий спосіб формування комісії підірве довіру до всього НАЗК.

Але конкурс із формування НАЗК – це лише один напрямок щодо запуску та належного функціонування органу. Іншим, не менш важливим напрямком в досягненні цієї мети, є реалізація підготовчих заходів, не пов'язаних з конкурсом. Йдеться про напрацювання низки організаційних та логістичних рішень, розгляд питання щодо структури органу, включення до Державно-

117 Генпрокуратуру просять перевірити законність «зборів Гребі»; Реанімаційний пакет реформ; <http://www.rpr.org.ua/ua/news/2015-06/0/298>

118 Представник Порошенка «взяв паузу» через скандал в Антикорупційному агентстві; Українська правда; <http://www.pravda.com.ua/news/2015/06/10/7070843/>

119 11 червня відбулося засідання конкурсної комісії з відбору кандидатів на посади членів Нацагентства з питань запобігання корупції; Урядовий портал; http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248239077&cat_id=244276429

120 Будь-які спроби приватизації Національного антикорупційного агентства приречені на поразку, - Арсеній Яценюк; Урядовий портал; http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248262670&cat_id=244276429

121 Відкрита заява реанімаційного пакету реформ щодо можливих дій уряду з реорганізації конкурсної комісії щодо обрання членів національного агентства з питань запобігання корупції; Реанімаційний пакет реформ. <http://www.rpr.org.ua/ua/news/2015-06/0/304>

122 Протокол засідання Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції від 20 травня 2015 року № 25; <http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/doccatalog/document?id=55333>

123 Заява антикорупційної групи РПР з приводу голосування парламенту за кандидатуру О. Хмари в конкурсну комісію з обрання членів Нацагентства з питань запобігання корупції; <http://platforma-reform.org/?p=2158>

го бюджету України на поточний рік видатків на його фінансування тощо. На сьогодні структура НАЗК остаточно не визначена. Законом передбачено, що крім власне самих членів агентства, також створюватиметься його апарат, який забезпечуватиме організаційне, інформаційно-довідкове та інше забезпечення діяльності органу. Положення про апарат Національного агентства і його структура, а також положення про самостійні структурні підрозділи апарату затверджуватимуться НАЗК, а гранична чисельність працівників апарату - Кабінетом Міністрів України за поданням Голови агентства. Що стосується територіальних органів НАЗК, то Законом передбачено можливість їх створення рішенням Уряду за поданням агентства.

Таким чином усі питання структури агентства можуть бути врегульовані лише після формування його складу, що ще раз засвідчує необхідність проведення відповідного конкурсу до введення в дію Закону «Про запобігання корупції».

Гранична чисельність працівників апарату НАЗК затверджуватиметься Кабінетом Міністрів України за поданням Голови агентства. В пояснювальній записці до законопроекту «Про запобігання корупції» зазначається, що найбільш оптимальним вбачається підхід, за якого орієнтовна штатна чисельність працівників апарату Національної комісії (назва органу в першій редакції законопроекту) складатиме 250 осіб, що узгоджується з досвідом європейських держав, наприклад, Румунії, де штат превентивного антикорупційного органу (Національне агентство доброчесності) складає 200 осіб за загальної кількості публічних службовців в державі 488 тис. чоловік (в Україні кількість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на кінець 2013 року становила біля 500 тисяч осіб)¹²⁴.

Законом України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» передбачено видатки на функціонування НАЗК на загальну суму 112 520, 6 тис. грн., в тому числі на оплату праці 61 805, 3 тис. грн. Відповідні видатки з'явилися в Державному бюджеті, в тому числі, внаслідок публічного розголосу окремими народними депутатами (Сергій Лещенко (Блок Петра Порошенка), Єгор Соболев (Голова Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції (Об'єднання «Самопоміч») Віктор Чумак (Заступник голови Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції (Блок Петра Порошенка)¹²⁵ та громадськістю (ГО «Центр протидії корупції») проблеми відсутності коштів у попередньому варіанті бюджету.

З огляду на відсутність затверджених структури та штатної чисельності працівників НАЗК згадані суми є швидше результатом попередніх розрахунків. Однак, сам факт включення до бюджету вказаних видатків слід оцінити позитивно, оскільки таким чином усунуто одну з формальних, але дуже істотних перешкод для запуску роботи агентства. Тому досить очевидно, що після початку роботи органу відбудеться перегляд передбачених в бюджеті сум. В подальшому визначення в Державному бюджеті видатків на функціонування НАЗК має відбуватися відповідно до Бюджетного кодексу України, на основі бюджетного запиту агентства як головного розпорядника бюджетних коштів. Варто підкреслити, що на працівників НАЗК, як власне й Національного антикорупційного бюро України не поширюються встановлені Законом України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76-VIII обмеження максимального місячного розміру заробітної плати працівників державних органів.

Наразі Міністерством юстиції України за підтримки міжнародних партнерів, насамперед

124 Картка законопроекту «Про запобігання корупції»; http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52247

125 Влада гальмує створення Національного антикорупційного бюро – експерти; <http://www.pravda.com.ua/news/2014/12/17/7052334/>

ПРООН та Світового Банку, частково реалізуються підготовчі організаційні заходи для запуску НАЗК.

Насамперед, напрацьовано дорожню карту із забезпечення початку роботи агентства та реалізації ним покладених функцій, яка стала складовою Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 265¹²⁶. Згідно з вказаною Програмою НАЗК має розпочати свою роботу вже в червні 2015 р., хоча на час написання звіту існує висока вірогідність порушення строків виконання передбачених нею заходів щодо запуску агентства, а окремі з них вже порушені.

Під час експертної дискусії «За три дні до Закону», проведеної за ініціативи Transparency International Україна, було обговорено детальний план щодо забезпечення старту роботи агентства. Під час обговорення експертами було наголошено на відсутності злагодженої роботи усіх причетних структур аби НАЗК могло якнайшвидше розпочати свою роботу¹²⁷.

Важливим є залучення підтримки міжнародних партнерів до процесу запуску агентства. В цьому напрямку Урядом вживаються окремі кроки. Зокрема, Міністр юстиції України Павло Петренко 21 травня 2015 р. провів зустріч із європейськими експертами з питань боротьби із корупцією на чолі з директором Світового банку у справах України, Білорусі і Молдови Чімьо Фаном. Під час зустрічі обговорювалися питання початку роботи НАЗК, формування електронної системи декларування чиновниками своїх активів, доходів та витрат. Йшлося й про створення міжвідомчої комісії з питань запуску агентства¹²⁸. Активно підтримує процес запуску НАЗК й Програма розвитку ООН в Україні.

Усе викладене дозволяє прийти до висновку, що не дивлячись на певні кроки, спрямовані на формування та початку роботи НАЗК, зусилля органів влади з вирішення цієї проблеми в цілому не можна назвати проактивними. Достатньо повільний рух у створенні НАЗК загальмує весь процес впровадження реформи системи запобігання корупції, адже більшість превентивних антикорупційних механізмів, передбачених новим ЗУ «Про запобігання корупції», напряму пов'язані з діяльністю агентства. Вже зараз постає питання про практичне застосування низки встановлених Законом механізмів за умов фактичної відсутності агентства. Одним з шляхів врегулювання питання могло б стати внесення змін до Закону щодо відкладення в часі застосування механізмів, напряму пов'язаних з НАЗК. Проте, в експертного середовища існує справедливе побоювання, що в такому випадку Уряд і надалі зволікатиме із запуском агентства.

Слід брати до уваги й те, що НАЗК не зможе запрацювати відразу після призначення його членів – необхідним буде певний підготовчий період (набір та підготовка персоналу, виділення приміщення, обладнання та транспорту тощо). Таким чином, очевидним стає те, що норми ЗУ «Про запобігання корупції» у переважній більшості та в найкращому випадку розпочнуть застосовуватися у відповідності до Закону не раніше осені 2015 року.

Відсутність належного інституційного забезпечення запобігання корупції відкладає у часі

126 Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 265 «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BE>

127 Національне агентство з питань запобігання корупції запрацює вже влітку. Transparency International Україна; <http://ti-ukraine.org/news/oficial/5224.html>

128 Національне агентство із протидії корупції має запрацювати до кінця року, - Павло Петренко. Урядовий портал; http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248176775

й очікувані від реформи результати, серед яких ключовим є мінімізація проявів корупції через застосування сучасних превентивних інструментів. В свою чергу тривалий час впровадження затребуваної в суспільстві та очікуваної міжнародними партнерами антикорупційної реформи негативно позначається на іміджі України як держави, яка заявила про наміри рішуче боротися з корупцією.

Підсумовуючи підрозділ цього звіту щодо НАЗК слід позитивно відмітити закладену в законодавстві правову основу діяльності агентства, яка відповідає міжнародним стандартам та кращим практикам європейських держав.

Однак, важливо усвідомлювати, що ключовим є належне правозастосування передбачених в Законі положень. Наразі основним завданням є фактичний запуск роботи агентства, оскільки практично всі передбачені новим Законом антикорупційні механізми на пряму прив'язані до функціонування органу, який і відповідатиме за забезпечення їх застосування. У цьому напрямку урядовими інституціями вже здійснено низку кроків, однак в цілому цей процес не є швидким. Крім того, постали й питання щодо його прозорості. Усе це ставить під питання наявність в Уряді намірів різко змінити підходи до подолання корупції, забезпечити їх ефективність та дієвість.

Завданням Уряду в аспекті діяльності НАЗК є здійснення правових та організаційних заходів, необхідних для запуску роботи агентства. Усі ці заходи окреслені в Державній програмі щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки, і наразі основне – це забезпечити їх належну практичну імплементацію.

В аспекті правових кроків доцільно було б розробити проекти першочергових рішень НАЗК (щодо структури, призначення керівництва апарату, затвердження штатного розпису та кошторису, граничної чисельності працівників, ведення статистики тощо).

Серед першочергових організаційних заходів проведення конкурсу з призначення членів НАЗК; реєстрація НАЗК як юридичної особи публічного права; організація добору персоналу НАЗК; логістичні заходи (виділення приміщення, забезпечення технікою, транспортом тощо); формування Громадської ради при НАЗК.

Реалізація вказаних завдань мала б стати пріоритетом в роботі Уряду, чого наразі не відбувається з огляду на те, що процес формування НАЗК упродовж 7-ми місяців на практиці перебуває лише на початковій стадії й здійснюється неналежним чином.

Інші складові інституційного забезпечення діяльності із запобігання корупції

З огляду на нещодавнє врегулювання питань щодо створення та діяльності НАЗК, на сьогодні окрема превентивна антикорупційна робота здійснюється іншими суб'єктами.

Зокрема, Міністерством юстиції України активно проводиться робота із забезпечення належного застосування законодавства про запобігання корупції. Окремі, найбільш важливі роз'яснення розміщуються на офіційному веб-сайті Мін'юсту¹²⁹, в засобах масової інформації, проводяться заняття з представниками державних органів. У 2013 році Міністерством підготов-

129 Рубрика «Антикорупційна політика» офіційного веб-сайту Міністерства юстиції України; <http://minjust.gov.ua/47777>; Рубрика «Антикорупційні ініціативи» офіційного веб-сайту Міністерства юстиції України; <http://www.minjust.gov.ua/21885>

лено та оприлюднено Методичні рекомендації «Запобігання і протидія корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування»¹³⁰.

Згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 липня 2011 року № 642-р «Про підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування»¹³¹ передбачено завдання Нацдержслужби України щодо організації підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії корупції.

Важливою складовою інституційного забезпечення запобігання корупції є уповноважені підрозділи (особи) з питань запобігання та виявлення корупції, які функціонують в державних органах, органах місцевого самоврядування, інших юридичних особах публічного права. Діяльність відповідних підрозділів врегульована постановою Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 року № 706 «Питання запобігання та виявлення корупції»¹³². До завдань зазначених підрозділів належить:

- підготовка, забезпечення та контроль за здійсненням заходів щодо запобігання корупції;
- надання методичної та консультаційної допомоги з питань дотримання вимог антикорупційного законодавства;
- участь в інформаційному та науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання та виявлення корупції, а також міжнародному співробітництві в зазначеній сфері;
- проведення організаційної та роз'яснювальної роботи із запобігання, виявлення і протидії корупції;
- проведення перевірки фактів своєчасності подання декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, перевірки таких декларацій на наявність конфлікту інтересів;
- здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів;
- здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства.

У більшості центральних органів виконавчої влади, обласних та районних державних адміністрацій створені та функціонують відповідні підрозділи або особи. Проте, на сьогодні практично відсутня координація діяльності вказаних підрозділів, що перешкоджає їх належному

130 Підрубрика «Антикорупційні ініціативи. Новини, публікації» рубрики «Антикорупційні ініціативи» офіційного веб-сайту Міністерства юстиції України; http://www.minjust.gov.ua/anti_corruption_news

131 Розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 липня 2011 р. № 642-р «Про підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/642-2011-%D1%80>

132 Постанова Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 р. № 706 «Питання запобігання та виявлення корупції»; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/706-2013-%D0%BF>

функціонуванню та потребує виправлення. Згідно з Положенням про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2013 р. № 949 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 17 липня 2014 р. № 295) саме ця посадова особа мала б координувати зазначену роботу. Однак інформація щодо здійснення Урядовим уповноваженим цієї роботи відсутня, а на практиці вона не проводилась. Власне, з початку вересня 2014 року ця посада залишається вакантною.

Водночас, за належної координації уповноважених підрозділів вдалося б досягнути більш ефективного застосування антикорупційного законодавства в державних інституціях. Діяльність підрозділів потребує постійного методичного забезпечення, їх працівники мають періодично підвищувати кваліфікацію з антикорупційних питань, їм необхідно оперативно надавати роз'яснення щодо проблемних аспектів їх діяльності. Це дозволило б підвищити дієвість антикорупційних заходів, які реалізуються в органах влади, уникнути практики формального планування роботи із запобігання корупції. Налагоджена таким чином робота з вказаними підрозділами є запорукою більш злагодженого функціонування антикорупційної системи, мінімізації випадків дрібних порушень закону, які в подальшому можуть застосовуватися як формальний привід для притягнення службовців до відповідальності.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року № 252-р повноваження Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики в частині погодження призначення та звільнення керівників уповноважених підрозділів, їх заохочення та притягнення до відповідальності, погодження структури, штатної чисельності та погодження планів роботи цих підрозділів тимчасово покладено на керівника апарату Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики Віру Сігріянську¹³³.

З іншого боку, вказані повноваження Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики не узгоджуються з положеннями законів «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», згідно з якими такі повноваження перебувають в сфері відповідальності керівників відповідних органів виконавчої влади або їх заступників. Ці законодавчі акти не передбачають погодження зазначених кадрових питань, а навпаки виходять з відповідальності керівника за превентивну антикорупційну роботу. Водночас, на законодавчому рівні Секретаріат Кабінету Міністрів та його посадові особи не уповноважені брати участь у прийнятті кадрових рішень та здійсненні контролю за організацією роботи антикорупційних підрозділів органів виконавчої влади.

Таким чином, на сьогодні діяльність антикорупційних підрозділів різних державних структур не отримує належної координації, а окремі її складові ще й мають сумнівну правову природу.

Законом України «Про запобігання корупції» координацію в межах компетенції, методичне забезпечення та здійснення аналізу ефективності діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції покладено на НАЗК.

Більше того, дублюються й інші повноваження агентства та Урядового уповноваженого, що засвідчує доцільність ліквідації зазначеної посади зі створенням НАЗК.

133 Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року № 252-р «Про тимчасове покладення виконання обов'язків Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики на Сігріянську В.О.»; <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/252-2015-%D1%80>

При цьому надзвичайно важливим є збереження мережі уповноважених підрозділів (осіб) із забезпеченням належної їх координації та методичної підтримки з боку НАЗК. Це сприятиме налагодженню роботи із запобігання корупції в кожному державному органі, починаючи з усунення наявних корупційних ризиків, і завершуючи наданням індивідуальних консультацій працівникам відповідного органу.

У цьому аспекті варто позитивно оцінити положення Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки щодо покладення на НАЗК низки завдань з підвищення ефективності роботи уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції.

ВИСНОВКИ

Складовою антикорупційної реформи стало інституційне забезпечення системи запобігання корупції на основі міжнародних стандартів та кращих практик іноземних держав, що насамперед полягає у появі в законодавстві спеціалізованого превентивного антикорупційного органу – Національного агентства з питань запобігання корупції. Проте, на сьогодні відсутні прояви рішучого бажання влади якнайшвидше створити зазначений орган. За 7 місяців з часу прийняття відповідних законодавчих змін, не дивлячись на окремі підготовчі кроки, на практиці процес створення органу перебуває на початковій стадії. Це створює ризик надто повільного впровадження нової системи запобігання корупції в цілому та викликає сумніви в зацікавленості влади у інтенсифікації цього процесу.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Невідкладно сформувати конкурсну комісію (в тому числі, з проведенням нового, прозорого та об'єктивного обрання членів конкурсної комісії від громадськості) та провести прозорий конкурс з призначення членів НАЗК, реалізувати комплекс практичних кроків для якнайшвидшого початку роботи агентства щодо виконання його основних завдань, у тому числі надати необхідне матеріально-технічне забезпечення, організувати надання експертної підтримки.
2. Розпочати підготовку проектів основних рішень НАЗК, потрібних для початку його роботи, передати їх на розгляд агентства відразу після його формування.
3. Забезпечити належне виконання НАЗК покладених завдань, його розвиток як провідної державної інституції у запобіганні корупційним проявам.
4. Організувати належне інституційне забезпечення системи запобігання корупції шляхом створення територіальних органів НАЗК у разі необхідності, а також зміцнення потенціалу мережі уповноважених антикорупційних підрозділів в державних органах та органах місцевого самоврядування, забезпечити належну координацію НАЗК їх діяльності.
5. З початком роботи НАЗК скасувати інститут Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики.
6. Розглянути питання щодо поширення заборони на членство в НАЗК особам, які були членами політичних партій або мали договірні відносини з політичними партіями.

2.2 ДОБРОЧЕСНІСТЬ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

2.2.1 Відповідність міжнародним стандартам законодавства про державну службу

На сьогодні основним нормативно-правовим актом, який врегульовує питання прийому на державну службу, її проходження та припинення є ЗУ «Про державну службу» 1993 р.¹³⁴

При цьому необхідність реформування системи публічної служби перебуває у постійному фокусі експертного обговорення. Основні цілі проведення реформи – побудувати професійну та ефективну публічну службу, що має позитивно вплинути на якість виконання державою своїх функцій. Існуюча система державної служби не відповідає сучасним вимогам, особливо в процесі проведення реформ, оскільки більше зорієнтована на процес, ніж на результат.

Питання необхідності реформування української державної служби постало понад 10 років тому. Так, Указом Президента України від 11 лютого 2000 року № 208 «Про підвищення ефективності державної служби»¹³⁵ перед Урядом поставлено завдання з розробки та подання Президентові України Стратегії реформування системи державної служби в Україні. З цього часу в Україні було затверджено не один програмний документ з вказаного питання. Зокрема, у 2004 році схвалено Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу¹³⁶. Однак зазначені кроки не призвели до комплексних змін в державному апараті. Актуальними залишилися проблеми розмежування політичних посад та посад державної служби, неналежної оплати праці службовців, відсутності прозорих та об'єктивних процедур доступу до державної служби.

У 2011 р. Верховною Радою України прийнято новий ЗУ «Про державну службу», який мав набрати чинності з 1 січня 2013 року. Однак, з огляду на відсутність в Державному бюджеті додаткових коштів, необхідних для реалізації положень Закону щодо оплати праці державних службовців набрання ним чинності було перенесено спочатку на 1 січня 2014 року, а в подальшому на 1 січня 2015 року. Зрештою, 25 грудня 2015 року Верховна Рада України втретє відклала набрання чинності згаданим Законом до 1 січня 2016 року¹³⁷. Ще однією причиною відкладення набрання чинності Законом називалася необхідність синхронного реформування служби в органах місцевого самоврядування, що потребувало розробки окремого законопроекту.

Крім того, експертне середовище висловлювало низку зауважень до змісту Закону. Експерти програми ОЕСР та ЄС SIGMA – “Support for Improvement in Governance and Management” розглядаючи законопроект «Про державну службу» зазначали про необхідність чіткого розмежування політичних посад та державної служби, а також звертали увагу на необхідність перегляду положень щодо оплати праці, дисциплінарної відповідальності службовців, їх пенсійного забезпечення, удосконалення правил щодо захисту від незаконного звільнення тощо¹³⁸.

134 ЗУ «Про державну службу»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>

135 Указ Президента України від 11 лютого 2000 року № 208 «Про підвищення ефективності державної служби»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/208/2000>

136 Указ Президента України від 5 березня 2004 року № 278 «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>

137 Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» від 25 грудня 2014 року № 62-VIII; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/62-19/paran2#n2>

138 Коментарі програми SIGMA до законопроекту «Про державну службу» (2011); http://issuu.com/developing-leaders/docs/sigma_comments_law_on_civil_service

Експерти Центру політико-правових реформ звертали увагу як на позитивні, так і негативні сторони Закону. Серед позитивних відзначалися наступні: нове визначення державної служби (акцент на підготовку пропозицій щодо формування державної політики та надання адміністративних послуг), відмежування більшості політичних посад від посад державної служби, запровадження окремої посади керівника державної служби в органі або його апараті як вищого державного службовця, виключення з інституту державної служби посад допоміжного персоналу державних органів, деталізація низки аспектів попереднього ЗУ «Про державну службу». Серед основних негативних аспектів Закону експерти зазначили неналежне забезпечення неупередженості та професійності службовців, зумовлене нечіткістю розмежування вищого корпусу державної служби й політичних посад, а також недостатні обмеження для державних службовців на політичну діяльність, ускладнена класифікація посад державної служби, концентрація повноважень державної служби в одному органі¹³⁹.

Ще у 2007 році Група держав проти корупції (GRECO) в рамках спільних Першого та Другого раундів оцінювання надала Україні рекомендацію запровадити реформу, що охоплює належне коло державних посадових осіб (не лише державних службовців) у відповідності з принципами, передбаченими для реформування державної служби¹⁴⁰. У Четвертому додатку до Звіту про виконання Україною вказаних рекомендацій, прийнятому на 63-му пленарному засіданні GRECO у березні 2014 року організація прийшла до висновку, що реформа державної служби зазнала невдач, оскільки набуття чинності основного законодавства у вигляді Закону «Про державну службу» було знову відкладене, а взагалі реформи у цій галузі, які є принциповим елементом антикорупційних заходів у сфері державного управління, не зазнали вагомих прогресивних змін за більш ніж сім років після прийняття Оціночного звіту¹⁴¹.

Підписана 21 листопада 2014 р. представниками 5 політичних сил Коаліційна угода включає завдання щодо прийняття нової редакції Закону «Про державну службу», що передбачає:

- деполітизацію та професіоналізацію державної служби;
- введення нової прозорої класифікації посад державної служби, розвиток вищого корпусу державної служби;
- запровадження виключно конкурсного відбору на посади державної служби (усіх категорій);
- перетворення підрозділів по роботі з кадрами в державних органах на HR служби, які функціонально будуть координуватися державним органом з питань державної служби з наступними функціями: реалізація кадрової політики, ведення статистики і HR – аналітики, ведення профілів державних службовців, участь в організації конкурсів на заміщення вакантних посад, оцінці державних службовців, проведення оцінки потреб у навчанні та формування відповідного замовлення;
- впровадження ефективних інструментів оцінювання державних службовців з ураху-

139 Новий Закон про державну службу: новели та проблеми. Центр політико-правових реформ. <http://pravo.org.ua/publicna-administratsiia/derzhavna-sluzhba/833-2012-02-06-09-03-15.html>

140 Оціночний звіт GRECO щодо України за результатами спільних Першого та Другого раундів оцінювання [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2\(2006\)2_Ukraine_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2006)2_Ukraine_EN.pdf)

141 Оціночні звіти групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) щодо стану корупції в Україні [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2\(2006\)2_Ukraine_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2006)2_Ukraine_EN.pdf)

ванням досягнення відповідних цільових показників;

- запровадження програм розвитку персоналу, планування кар'єри та розвитку талантів, створення кадрового резерву, побудову ефективної системи професійного навчання державних службовців, у тому числі через залучення приватних надавачів послуг, впровадження інноваційних технологій, посилення повноважень та відповідальності державних секретарів міністерств, керівників державних органів за якість таких послуг;
- уніфікацію розмірів заробітних плат для всіх державних службовців у відповідності з категоріями і в залежності від рівня відповідальності, складності роботи та компетенцій, що вимагаються. Всі додаткові виплати робити виключно на основі оцінки виконання¹⁴².

У свою чергу Програма діяльності КМУ, схвалена Постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 року № 26-VIII¹⁴³, крім загального посилання на те, що Коаліційна угода є невід'ємною частиною Програми, передбачає такі кроки у сфері реформування державної служби:

- розроблення та сприяння прийняттю у новій редакції Закону України «Про державну службу» (I квартал 2015 року);
- конкурсний відбір на новій основі (починаючи з 2015 року);
- запровадження персональної відповідальності державних службовців (починаючи з 2015 року).

Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»¹⁴⁴, схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5 серед напрямків реформ передбачає реформу державного управління, метою якої є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом впровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.

Реформування державної служби також стало однією з умов надання Україні фінансування в рамках Контракту ЄС для України з розбудови держави¹⁴⁵.

Під час VI щорічних Рішельєвських академічних читань «Європейські орієнтири реформування публічної служби в Україні», що відбулися у Києві 26 вересня 2014 року, Голова Нацдержслужби Костянтин Ващенко презентував проект нової редакції Закону України «Про державну службу»¹⁴⁶. У подальшому законопроект доопрацьовувався. Процес розробки законопроекту позиціонувався як спрямований на врахування міжнародних стандартів та досвіду європей-

142 Проект Коаліційної угоди; http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koaliciyna_uhoda_parafovana_20.11.pdf

143 Постанова Верховної Ради України «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/26-19>

144 Указ Президента України «Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

145 ЄС виділяє 250 млн євро безповоротної допомоги в рамках Контракту для України з розбудови держави (12/06/2014); http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2014/2014_06_13_01_uk.htm;

146 Реформа державної служби передбачає створення професійної контрактної «армії» чиновників, - Володимир Гройсман. Урядовий портал; http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247635009&cat_id=244276429

ських держав. До роботи над законопроектом залучалися експерти Програми SIGMA та національні експерти. Важливо підкреслити, що розробка нового законопроекту є гарним прикладом залучення Нацдержслужбою громадськості до формування політики у сфері державної служби.

Після тривалого обговорення та доопрацювання законопроект був внесений Кабінетом Міністрів України 30 березня 2015 року (реєстр. № 2490)¹⁴⁷. Відповідно до пояснювальної записки до законопроекту його принциповими новаціями є: розмежування політичних та адміністративних посад, врегулювання статусу державного службовця, конкурсних процедур добору на державну службу, в тому числі на посади вищого корпусу державної служби, гарантування рівного доступу до державної служби, поєднання системи винагород з оцінкою роботи, надання пріоритету кар'єрній службі, посилення персональної відповідальності за виконання обов'язків, створення умов прозорої діяльності державних органів та гідної оплати праці державних службовців на основі обґрунтованої моделі з мінімальним впливом суб'єктивізму та проходження служби виключно на основі особистих якостей та досягнень (заслуг).

Однією з ключових проблем, на вирішення якої спрямований новий законопроект, є розмежування політичних посад та посад державних службовців. Згідно з існуючою практикою зміна керівника органу, який є політиком, має наслідком приходу на посади в апараті органу його «команди». Це негативно позначається на професійності державної служби, оскільки призначені в такий спосіб особи насамперед виходять з політичних інтересів відповідної партії або керівника - політика. Крім того, це призводить до постійної плинності кадрів замість того, аби надати їм можливість накопичення професійного досвіду і в такий спосіб забезпечити зміцнення кадрового потенціалу державних структур та більш якісного виконання покладених на них завдань.

Чинний на сьогодні Закон «Про державну службу» не передбачає розмежування політичної та професійної діяльності з виконання функцій держави. Законом України «Про Кабінет Міністрів України» встановлено, що посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу. В свою чергу Закон «Про центральні органи виконавчої влади»¹⁴⁸ встановлює відповідне правило й щодо першого заступника міністра та заступників міністра. Це правило однак, не стосується посади заступника міністра – керівника апарату, який є державним службовцем. Проте, заступник міністра – керівник апарату призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозиції відповідного міністра, без проведення будь-якого конкурсу. На практиці із зміною міністра відбувається й зміна заступників міністра, в тому числі керівника апарату, а подекуди й керівників структурних підрозділів. Тому посада заступника міністра – керівника апарату жодним чином не сприяє сталості державної служби. Це ж стосується й керівників та заступників керівників інших центральних органів виконавчої влади, які хоча й є державними службовцями, однак їх призначення здійснюється також поза конкурсними процедурами Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України. Хоча останнім часом має місце тенденція призначення окремих посадових осіб за результатами конкурсу, серед останніх прикладів призначення Голови Державної фіскальної служби України, однак такий підхід не є сталим та впорядкованим в законодавстві. Виключенням є НАЗК, члени якого призначаються за результатами конкурсу, що проводиться відповідно до ЗУ «Про запобігання корупції».

147 Картка законопроекту «Про державну службу» (реєстр. № 2490 від 30 березня 2015 року) http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571

148 ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади»; <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

Повертаючись у цьому аспекті до законопроекту «Про державну службу» слід зауважити, що внесений на розгляд Верховної Ради України законопроект передбачає, що дія нового Закону не поширюватиметься, серед іншого, на таких політичних посадових осіб:

- Президента України, членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів (крім заступників Міністра Кабінету Міністрів України);
- народних депутатів України;
- депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Також дія нового Закону «Про державну службу» не поширюватиметься на радників, помічників, уповноважених та Прес-секретаря Президента України; працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України та його заступників; працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів народних депутатів України; помічників суддів.

Ці зміни можна окреслити, як складову загальної концепції законопроекту щодо деполітизації державної служби. Проект передбачає низку обмежень для державних службовців щодо політичної діяльності. Так, проектом до основних принципів державної служби віднесено політичну неупередженість – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків, а також стабільність – незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів.

Державним службовцям також заборонятиметься:

- бути членами політичних партій;
- проводити чи брати участь у передвиборній агітації за інших кандидатів, партій – суб'єктів виборчого процесу;
- суміщати роботу на посаді державної служби з обов'язками народного депутата України або депутата місцевої ради;
- залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інші категорії населення до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовані політичними партіями;
- у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище у цілях політичних партій.

Для участі у виборах службовцям надаватиметься відпустка.

Проектом також передбачено введення інституту керівника державної служби, якими будуть:

- у Секретаріаті Кабінету Міністрів України — Міністр Кабінету Міністрів України;
- у міністерстві — державний секретар міністерства;
- в іншому центральному органі виконавчої влади — керівник відповідного органу;
- у державних органах, посади керівників яких належать до посад державної служби, — керівник відповідного органу;
- в інших державних органах або в разі прямого підпорядкування окремій особі, яка займає політичну посаду, — керівник апарату (секретаріату).

Щодо цього питання незрозумілою є лише логіка щодо Секретаріату Уряду, керівником державної служби в якому залишається член Кабінету Міністрів України.

Ще одним позитивним аспектом законопроекту є чітке врегулювання статусу державного службовця, в точу числі через визначення детального переліку його прав та обов'язків. Реформа державної служби також має на меті забезпечити справедливі умови доступу до державної служби та просування по службі на конкурсних засадах, що сприятиме забезпеченню професіоналізації служби.

Чинним на сьогодні Законом України «Про державну службу» встановлені однакові правила прийому на державну службу всіх громадян. Прийняття на посади 3-7 категорій здійснюється на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України.

Порядок проведення конкурсу на заміщення посад державної служби затверджений постановою КМУ від 15 лютого 2002 року № 169¹⁴⁹. З цією метою в кожному органі створюється конкурсна комісія, яку очолює заступник керівника органу. Конкурсна процедура передбачає проведення іспиту з перевірки знань законодавства, а також співбесіди з кандидатами

Проте чинне законодавство передбачає велику кількість виключень із правила про проведення конкурсу. Наприклад, призначення може здійснюватися без проведення конкурсу при переведенні на рівнозначну або нижчу посаду в одному державному органі, а також просування по службі державних службовців, які зараховані до кадрового резерву чи успішно пройшли стажування.

Таким чином конкурсна процедура застосовується до кандидатів на посади нижчої ланки, що не можна розглядати як конструктивний підхід до забезпечення належного професійного рівня державної служби. Це також негативно позначається на прозорості кадрового добору на вищі посади.

Відповідно до чинного Закону України «Про державну службу» дані про вакансії посад державних службовців підлягають публікації та поширенню через засоби масової інформації не пізніше як за один місяць до проведення конкурсу. При цьому згідно з Порядком проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців додаткова інформація щодо основних функціональних обов'язків, розміру та умов оплати праці надається кадровою службою.

149 Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців»; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/169-2002-%D0%BF>

В той же час вказаний Порядок дозволяє розміщувати в оголошенні про проведення конкурсу додаткову інформацію, не заборонену законом. Як правило для отримання додаткової інформації про критерії для зайняття посади кандидату необхідно додатково звертатися до кадрової служби органу.

В цілому ж, на практиці, навіть після зміни влади в державі, продовжуються нарікання населення на непрозорі кадрові рішення в державних органах. Існуючі конкурсні кадрові комісії в державних структурах не завжди є суб'єктами прийняття рішень про переможця конкурсу.

Водночас, новий проект Закону «Про державну службу» передбачає призначення державних службовців на конкурсній основі, в тому числі в порядку просування по службі, тобто зайняття вищої посади в тому ж органі. Певні виключення з загального правила про призначення службовців на конкурсних засадах все ж збережено і в новому законопроекті. Такими виключеннями залишаються:

- переведення державного службовця у разі реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації державного органу на рівнозначну або нижчу за його згодою посаду в державному органі, якому передаються повноваження та функції такого органу;
- переведення на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду в цьому ж державному органі, в тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті) – за рішенням керівника державної служби;
- переведення на рівнозначну або нижчу посаду в іншому державному органі, в тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті) – за рішенням керівника державної служби в органі, з якого переводиться та керівника державної служби в органі, до якого переводиться державний службовець.

Передбачається створення різнорівневих конкурсних комісії в залежності від категорії вакантної посади. Так, конкурс на зайняття посад категорії «А» (вищі посади службовців) проводитиме Комісія з питань вищого корпусу державної служби – колегіальний орган, сформований на паритетних засадах з представників органів влади (6 членів) та представників об'єднань профспілок та роботодавців (по 1 представнику) та громадськості, наукових чи експертних кіл (4 представники). Конкурс на зайняття посад категорії «Б» (посади керівників підрозділів, окремих керівників апарату та їх заступників) проводитиме комісія органу вищого рівня або комісія, створена в самому органі в залежності від посади, а конкурс на зайняття посад категорії «В» (інші посади) – конкурсною комісією в органі, не менше третини такої комісії складатимуть представники громадських об'єднань, які мають досвід роботи у сфері державної служби. Конкурс на посади голів місцевих державних адміністрацій та їх заступників проводить конкурсна комісія, утворена Адміністрацією Президента України, до складу такої конкурсної комісії входять не менше третини визначених Кабінетом Міністрів України представників.

Засідання Комісії з питань вищого корпусу державної служби з кадрових питань, тобто й при проведенні конкурсу, проводитимуться відкрито і гласно. Це, як і сам факт створення Комісії із збереженням паритетного підходу до її формування має позитивно позначитися на прозорості призначення на вищі посади державних службовців.

Проектом передбачено покладення на Нацдержслужбу України повноважень з забезпечення ведення і опублікування єдиного списку вакантних посад державної служби в державних

органах та переможців конкурсних відборів. Така інформація оприлюднюватиметься на офіційному веб-сайті агентства. Це дозволить сформувати уніфіковану електронну базу вакансій та спростить доступ до цієї інформації користувачів.

Також законопроект передбачає включення до оголошення про проведення конкурсу інформації про вимоги до професійної компетентності кандидата на посаду. Однак, висвітлення більш детальної інформації про критерії для перемоги у конкурсі законопроект не передбачає, хоча й містить положення про етапи конкурсу – перевірка документів на відповідність загальним вимогам, тестування, співбесіду та інші види оцінювання відповідно до Порядку проведення конкурсу, який затверджуватиметься Кабінетом Міністрів України. Крім того, передбачено складення загального рейтингу претендентів, які відповідають умовам конкурсу.

Просування державного службовця по службі здійснюватиметься з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу.

Закон України «Про державну службу» передбачає функціонування спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сфері державної служби. На сьогодні цим органом є Національне агентство з питань державної служби.

Закон передбачає такі повноваження Нацдержслужби:

- прогнозування і планування потреб державних органів та їх апарату в кадрах;
- забезпечення разом з іншими державними органами реалізації загальних напрямів політики у сфері державної служби в державних органах та їх апараті;
- розробка внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проектів нормативних актів з питань державної служби в державних органах та їх апараті;
- розробка, координація і контроль здійснення заходів щодо підвищення ефективності державної служби в державних органах та їх апараті;
- здійснення методичного керівництва проведенням конкурсного відбору державних службовців в державних органах та їх апараті;
- організація навчання і професійної підготовки державних службовців державних органів та їх апарату;
- контроль дотримання визначених Законом «Про державну службу» умов реалізації громадянами права на державну службу;
- організація, координація та забезпечення умов для розвитку наукових досліджень з питань державної служби.

Положення про Національне агентство з питань державної служби, затверджене поста-

новою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 500¹⁵⁰, передбачає більш широкий та деталізований перелік повноважень агентства. Логічним видається перегляд ролі Нацдержслужби в рамках запланованої реформи системи державного управління. Вказаний орган лише з квітня 2014 р. почав опікуватися питаннями комплексного реформування системи державної служби, в той час як у попередній період його робота зосереджувалася на підготовці до реалізації Закону України «Про державну службу» 2011 року. Законопроект пропонується зорієнтувати роботу Нацдержслужби на забезпечення права громадян на доступ до державної служби, формування професійного державного апарату, забезпечення дотримання прав державних службовців. Проектом Закону «Про державну службу» пропонується переглянути правила щодо дисциплінарної відповідальності службовців та припинення державної служби. Зокрема передбачене чітке визначення обов'язків службовців щодо додержання трудової дисципліни та керівників щодо забезпечення службової дисципліни, також передбачений чіткий перелік дисциплінарних проступків та види дисциплінарних стягнень, які корелюються з видами проступків, встановлюються гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення. Позитивним є й передбачена законопроектом пропозиція врегулювати правила припинення державної служби, а також встановити гарантію щодо відсутності підстав для припинення служби у зв'язку із зміною керівництва.

Однією із значних вад сучасної державної служби України є недосконала система оплати праці. В структурі оплати праці стабільна частина у виді посадового окладу складає близько однієї третини, в той час як варіативна складова у виді стимулюючих виплат – решту. За словами Голови Нацдержслужби Костянтина Ващенко¹⁵¹ на сьогодні в Україні після останнього скорочення залишається трохи більше 300 тисяч держслужбовців, з них майже 40 тисяч отримують зарплату на рівні мінімальної – 1218 гривень, а середня зарплата на державній службі складає близько 3,5 тисяч. Друга проблема полягає в тому, що в структурі зарплати держслужбовця лише 30% займає посадовий оклад, а інші 70% – різноманітні премії, надбавки і інші виплати. Це призводить до того, що держслужбовець надзвичайно сильно залежить від суб'єктивного погляду свого начальника, від лояльності, яку він виявляє, і від готовності виконувати якісь доручення не дуже професійного плану. Водночас середній розмір заробітної плати в Україні у січні-квітні 2015 року становив 3 728 грн.¹⁵² Законопроект «Про державну службу» планується змінити існуючий підхід, визначивши що посадовий оклад становитиме основну частину оплати праці службовця. Загальний розмір усіх премій, які може отримати державний службовець за рік, не перевищуватиме 30 відсотків від загального розміру заробітної плати службовця за рік. Однак, у внесеному на розгляд Верховної Ради України законопроекті не збереглися прогресивні положення щодо визначення розміру посадового окладу службовця на законодавчому рівні у прив'язці до розміру мінімальної заробітної плати. Наразі проект делегує визначення розміру посадових окладів Кабінету Міністрів України. Вочевидь, це пов'язано із незадовільною економічною ситуацією в державі. Але не слід забувати й про те, що низькі заробітні плати є одним з істотних чинників високого рівня корупції в державі та високої плинності професійних кадрів із державної служби загалом.

Що стосується оплати праці державних службовців у 2015 р., то Законом України від 28 грудня 2014 року № 76-VIII «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, дея-

150 Постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. №500 «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF>

151 Інтерв'ю Голови Національного агентства України з питань державної служби Костянтина Ващенко інтернет-виданню «Главком» від 12 січня 2015 року; http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247866400

152 Середньомісячна заробітна плата за видами економічної діяльності за період з початку року у 2015 році. Державна служба статистики України; <http://www.ukrstat.gov.ua/>

ких законодавчих актів України»¹⁵³ встановлено обмеження максимального місячного розміру заробітної плати (грошового забезпечення) народних депутатів України, членів КМУ, прокурорів, працівників державних органів (крім Національного антикорупційного бюро та Національного агентства з питань запобігання корупції) та інших бюджетних установ, працівників Національного банку України, суддівської винагороди 7 розмірами мінімальної заробітної плати, а при скороченні чисельності працівників - 10 розмірами мінімальної заробітної плати (виплата допомоги по тимчасовій непрацездатності, допомоги для оздоровлення, матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань та оплата часу щорічної відпустки не враховується у зазначеному максимальному розмірі).

Законопроект «Про державну службу» прийнято Верховною Радою України 23 квітня 2014 року, однак нелегкий процес голосування свідчить про небажання або нерозуміння народними депутатами України потреби в реформі державної служби. Наразі Комітетом Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування створено велику робочу групу для підготовки законопроекту до другого читання. При доопрацюванні законопроекту членам робочої групи варто звернути увагу на його узгодження з положеннями антикорупційного законодавства, аби окремі невідповідності не призвели до неоднозначного сприйняття та хибного правозастосування.

Комітетом 20 травня 2015 р. проведено перше засідання робочої групи. Під час заходу, що проходив під головуванням народного депутата України, керівника Робочої групи А.Шкрум, було обговорено принципи питання щодо орієнтовного графіку опрацювання зазначених законопроектів, визначено першочерговим в цьому сенсі проект Закону України «Про державну службу», положення якого мають бути в подальшому враховані при підготовці проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Також було підтримано ідею щодо організації роботи над проектом ЗУ «Про державну службу» за структурованими блоками концептуальних питань, для обговорення яких запрошуватимуться відповідні суб'єкти права законодавчої ініціативи та інші зацікавлені особи¹⁵⁴.

У більш широкому аспекті реформи державного управління експерти наполягають на односторонньому розгляді із законопроектом «Про державну службу» змін до законів «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади», аби реформа державного управління набула комплексного характеру. Такі зміни були розроблені ще у минулому році, однак Урядом не були ініційовані.

За ініціативи Реанімаційного пакету реформ 2 квітня 2015 р. презентовано проекти змін до законів України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади». Під час заходу було поінформовано про основні пропонувані зміни, серед яких:

- стимулювання до нового формату роботи Уряду на основі стратегічної діяльності базованої на аналізі політики, замість рутинної «поточки»;
- закріплення обов'язковості урядових комітетів, що сприятиме дійсній колегіальності

153 ЗУ «Про внесення змін та визначення такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України»; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/76-19>

154 20 травня 2015 року відбулося перше засідання Робочої групи Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування з опрацювання законопроектів «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстр. № 2490, 2489 від 30.03.2015). Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування; http://komsamovr.rada.gov.ua/komdbud/control/uk/publish/article.jsessionid=AAA4CD129E1A3901130055BB22B44A77?art_id=78474&cat_id=44731

та прозорості діяльності Уряду;

- впровадження посад державних секретарів – професійних державних службовців, що керуватимуть апаратом міністерства і обиратимуться виключно на конкурсних засадах;
- реорганізація роботи міністерств задля налагодження їх ефективної роботи¹⁵⁵.

ЗУ «Про державну службу» не є єдиним нормативно-правовим актом, яким врегульовано відносини у сфері публічної служби. Окремі сфери публічної служби регулюються спеціальними законодавчими актами.

Зокрема, правовий статус повноваження, Президента України, народних депутатів України та членів Уряду визначені Конституцією України. При цьому особливості щодо здійснення народними депутатами України, депутатами місцевих рад своїх повноважень врегульовані відповідно Законами України «Про статус народного депутата України»¹⁵⁶ та «Про статус депутатів місцевих рад»¹⁵⁷. Особливості проходження служби керівниками центральних органів виконавчої влади та їх заступниками (крім міністерств) передбачені ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади»¹⁵⁸.

Порядок перебування на службі в органах місцевого самоврядування визначає Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування». До речі, Урядом разом із законопроектом «Про державну службу» ініційовано й похідний від нього проект нового Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстр. № 2489 від 7 квітня 2015 року)¹⁵⁹.

Відносини проходження служби в органах прокуратури – Законом України «Про прокуратуру»¹⁶⁰, служби в податкових та митних органах – Податковим¹⁶¹ та Митним кодексами України¹⁶², служби в органах охорони державного кордону – ЗУ «Про Державну прикордонну службу України»¹⁶³, в органах та установах пенітенціарної системи – ЗУ «Про Державну кримінально-виконавчу службу України»¹⁶⁴, в дипломатичних структурах – ЗУ «Про дипломатичну службу»¹⁶⁵, в органах та підрозділах цивільного захисту – Кодексом цивільного захисту України¹⁶⁶. Також діяльність низки державних структур або посадових осіб регулюються окремими законами, якими частково охоплюються й питання, пов'язані з проходженням служби в цих органах або цими особами – «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»¹⁶⁷, «Про Рахункову па-

155 Шанс на реформу Кабміну та міністерств. Реанімаційний пакет реформ; <http://platforma-reform.org/?p=1761>

156 ЗУ «Про статус народного депутата України»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>

157 ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/93-15>

158 ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

159 Картка законопроекту «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстр. № 2489 від 7 квітня 2015 року); http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569

160 ЗУ «Про прокуратуру»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

161 Податковий кодекс України; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

162 Митний кодекс України; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>

163 ЗУ «Про державну прикордонну службу України»; <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/661-15>

164 ЗУ «Про Державну кримінально-виконавчу службу України»; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2713-15>

165 ЗУ «Про дипломатичну службу»; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2728-14>

166 Кодекс цивільного захисту України; <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>

167 ЗУ «Про уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>

лату»¹⁶⁸, «Про Національний банк України»¹⁶⁹, «Про Конституційний Суд України»¹⁷⁰, «Про Вищу раду юстиції»¹⁷¹, «Про Центральну виборчу комісію»¹⁷², «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про запобігання корупції» та низка інших.

Підсумовуючи слід зауважити, що процес реформування державної служби рухається надто повільно – після неодноразових анонсів тривалої підготовки розроблений проект Закону України «Про державну службу» потрапив на розгляд Верховної Ради України лише наприкінці березня цього року. Крім того, в процесі доопрацювання перед внесенням на розгляд Верховної Ради України проект втратив окремі позитивні положення, зокрема, щодо оплати праці службовців. Це аж ніяк не сприяє зміцненню потенціалу державного апарату, який і так відчуває брак професійних кадрів, не в останню чергу через зменшення розмірів заробітних плат, вимушені відпустки без збереження заробітних плат або перехід на режим неповного робочого часу, що були впроваджені із змінами до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» у липні минулого року.

В цілому, основним завданням Уряду в сфері державної служби є забезпечення проведення реформи державної служби, насамперед шляхом схвалення та внесення на розгляд Верховної Ради України описаного вище нового законопроекту «Про державну службу», супроводження його з метою прийняття та забезпечення імплементації.

ВИСНОВКИ

Не дивлячись на неодноразові спроби провести часткове або комплексне реформування державної служби зазначений інститут не зазнав якісного перетворення на основі міжнародних стандартів. Надзвичайно актуальними залишаються проблеми професіоналізації державної служби, зміни підходів до оплати праці державних службовців, прозорих та об'єктивних механізмів добору на державну службу. Наразі Урядом ініційовано реформу державної служби, яка в цілому покликана змінити існуючий стан справ. Тому ключовим наразі є завершення процесу законодавчого закріплення реформи та її належна практична імплементація.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Сприяти якісній підготовці законопроекту «Про державну службу» (реєстр. № 2490 від 30 березня 2014 року) до другого читання, прийняттю його як Закону.

2. На основі консультацій з експертними колами та державними службовцями розробити план заходів із практичного впровадження нового Закону України «Про державну службу», проект якого внесений на розгляд Верховної Ради України, забезпечити реалізацію вказаного плану.

3. Організувати та провести широку інформаційну кампанію для державних службовців щодо ознайомлення з положеннями новоприйнятого Закону України «Про державну службу».

168 ЗУ «Про Рахункову палату»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/315/96-%D0%B2%D1%80>

169 ЗУ «Про Національний банк України»; <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/679-14>

170 ЗУ «Про Конституційний Суд України»; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/422/96-%D0%B2%D1%80>

171 ЗУ «Про Вищу раду юстиції»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/22/98-%D0%B2%D1%80>

172 ЗУ «Про Центральну виборчу комісію»; <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1932-15>

2.2.2. Конфлікт інтересів, етичні стандарти, декларування доходів та видатків публічних службовців

Поняття конфлікт інтересів з'явилося в українському законодавстві з прийняттям у 2009 р. ЗУ «Про засади запобігання та протидії корупції», але оскільки цей Закон так і не запрацював почало застосовуватися з набранням чинності Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» 2011 року. Крім визначення конфлікту інтересів Закон встановлював загальні правила щодо обов'язку осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та окремих прирівняних до них осіб уживати заходів щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів, а також інформувати керівника про наявний конфлікт інтересів. При цьому було встановлено правило про те, що спеціальні закони мають містити правила щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Змінами, внесеними до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» у 2013 р., конкретизовано, що повідомлення керівника має здійснюватися у письмовій формі, а також передбачено окремий обов'язок чиновників з метою запобігання конфлікту інтересів передавати в управління належні їм підприємства та корпоративні права упродовж 10 днів після призначення на посаду.

У 2012 році в Законі України «Про правила етичної поведінки»¹⁷³ встановлено додаткові правила щодо конфлікту інтересів:

- не допускати вчинення дій чи бездіяльності, що можуть спричинити виникнення конфлікту інтересів або створити враження його наявності;
- заборона спонукати у будь-який спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчиняти дії або бездіяльність на користь своїх особистих інтересів та/або інтересів третіх осіб.

Законами України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»¹⁷⁴ від 17.05.2012 р. та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики»¹⁷⁵ від 18.04.2013 р. внесено загальні зміни щодо врегулювання конфлікту інтересів до спеціальних законів, які визначають статус та повноваження низки категорій публічних службовців, а також щодо інституційного забезпечення дотримання законодавства про конфлікт інтересів.

Проте, головною проблемою щодо конфлікту інтересів залишалась відсутність комплексного регулювання відповідних правовідносин. Зокрема, невирішеним залишалося питання щодо механізмів врегулювання конфлікту інтересів в залежності від специфіки сфери регулювання. Крім того, закріплені правила щодо інституційного забезпечення правил стосовно конфлікту інтересів не знайшли своєї практичної реалізації.

Усе це є факторами поширеності здійснення повноважень посадовцями усіх рівнів в умовах конфлікту інтересів. Продовжує існувати практика поєднання виконання публічних функцій

173 ЗУ «Про правила етичної поведінки»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4722-17>

174 ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»; <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4711-17>

175 ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/224-18>

із бізнесом, сприяння пов'язаним структурам у перемозі при здійсненні закупівель, непрозорого призначення на посади тощо.

Сучасні правила запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на основі міжнародних стандартів стали частиною нового ЗУ «Про запобігання корупції».

Основними новелами є такі положення:

- більш чітке визначення конфлікту інтересів з виокремленням потенційного та реального конфлікту інтересів;
- чітке встановлення правил про те, хто, як, коли і кого повинен інформувати про конфлікт інтересів;
- заборона вчиняти дії чи приймати рішення в умовах конфлікту інтересів;
- визначення механізмів самостійного чи зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів, серед шляхів зовнішнього врегулювання такі:
 - усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів;
 - застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень;
 - обмеження доступу особи до певної інформації;
 - перегляду обсягу службових повноважень особи;
 - переведення особи на іншу посаду;
 - звільнення особи;
 - визначення особливостей врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зокрема тих, які здійснюють відповідні повноваження у складі колегіальних органів, народних депутатів України та депутатів місцевих рад тощо;
- визначення способів передачі в управління корпоративних прав;
- інституційне забезпечення дотримання законодавства про запобігання та врегулювання конфлікту інтересів шляхом наділення НАЗК повноваженнями із здійснення відповідного контролю та надання консультацій.

Встановлено адміністративну відповідальність за неповідомлення про конфлікт інтересів, а також за вчинення дій чи прийняття рішень в умовах конфлікту інтересів. Рішення, прийняті в умовах конфлікту інтересів підлягають скасуванню або можуть бути визнані незаконними в судовому порядку, в тому числі за позовом НАЗК, а укладені за таких обставин правочини є нік-

чемними. Законом України «Про запобігання корупції», передбачено обмеження для публічних посадових осіб щодо поєднання основної діяльності з іншими видами діяльності. Це обмеження полягає у забороні:

1) займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією України або Законами України;

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

Для окремих посадових осіб Конституцією України та іншими законами встановлено більш жорсткі від загального обмеження в частині скороченого переліку дозволеної діяльності чи наданням можливості займатися такою діяльністю в позаробочий час. Так, згідно із частиною першою ст. 78 Конституції України народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. Ст. 120 Конституції України передбачено, що члени КМУ, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Відповідно до ст. 12 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації»¹⁷⁶ голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій не можуть бути народними депутатами України або суміщати свою службову діяльність з іншою, в тому числі на громадських засадах, крім викладацької, наукової та творчої діяльності у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства чи іншої організації, що має на меті одержання прибутку. За порушення зазначеного обмеження передбачено адміністративну відповідальність.

З огляду на низку нових правил щодо запобігання і врегулювання конфлікту інтересів основним завданням є впровадження зазначених механізмів на практиці, а також інтенсивного навчання осіб, на яких поширюються відповідні правила.

Активну роботу з проведення відповідних тренінгів вже розпочато Міністерством юстиції України спільно з Інститутом прикладних гуманітарних досліджень за підтримки офісу Програми розвитку ООН в Україні та Міжнародного фонду «Відродження». В рамках цієї роботи упродовж січня-березня 2015 року проведено 6 тренінгів для біля 300 державних службовців, у першу чергу відповідальних за реалізацію антикорупційних заходів. Проведення тренінгів дозволило представити учасникам та обговорити з ними в деталях зміст реформи системи запобігання корупції, що є необхідним для належного застосування нового антикорупційного законодавства.

176 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

В експертних колах обговорюються й питання подальшого удосконалення правового регулювання відносин у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Наприклад, йдеться про включення до правової бази механізмів із запобігання та врегулювання уявного конфлікту інтересів, як це передбачено Керівництвом ОЕСР з вирішення конфлікту інтересів¹⁷⁷. Питання щодо включення такого прогресивного стандарту в українську правову систему дійсно є дискусійним.

Крім того, експертами порушуються й питання щодо поширення правил щодо конфлікту інтересів на осіб, які надають публічні послуги, а також встановлення адміністративної відповідальності за вчинення дій в умовах не лише реального, а й потенційного конфлікту інтересів.

Доцільною є деталізація правил щодо надання НАЗК роз'яснень щодо конфлікту інтересів, зокрема й в частині визначення стислого строку для надання таких роз'яснень.

Окремої уваги потребує аналіз практики застосування законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів врегулювання конфлікту інтересів у діяльності народних депутатів України та депутатів місцевих рад, та у разі необхідності подальше удосконалення відповідних законодавчих приписів.

ЗУ «Про запобігання корупції» передбачено загальні положення щодо врегулювання законом правил поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Кроком вперед стало прийняття у 2012 році ЗУ «Про правила етичної поведінки», який на законодавчому рівні закріпив загальні для всіх публічних посадовців правила професійної етики. В подальшому положення цього Закону бути включені в ЗУ «Про запобігання корупції».

Водночас, прийняття галузевих кодексів чи правил поведінки не стало поширеною практикою - відповідні правила є у лише прокурорів та суддів, а також представників окремих державних органів.

Також наказом Голодержслужби України від 4 серпня 2010 року № 214¹⁷⁸ затверджено Загальні правила поведінки державного службовця.

Таким чином, актуальним є завдання з подальшого впровадження органами влади галузевих стандартів чи кодексів поведінки на основі відповідних положень ЗУ «Про запобігання корупції». Логічно аби цей процес відбувався під егідою НАЗК, на яке покладено завдання із затвердження правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

У 2011 році також почали діяти встановлені ЗУ «Про засади запобігання і протидії корупції» обмеження щодо отримання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Загальний алгоритм полягає у забороні в будь-якому

177 Керівництвом ОЕСР з вирішення конфлікту інтересів; <http://www.oecd.org/gov/ethics/2957345.pdf>

178 Наказ Головного Управління Державної Служби України 04.08.2010 № 214 «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця»; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>

випадку одержувати подарунки:

1) за рішення, дії чи бездіяльність в інтересах дарувальника, що приймаються, вчиняються як безпосередньо такою особою, так і за її сприяння іншими посадовими особами та органами;

2) якщо особа, яка дарує (здійснює) дарунок (пожертву), перебуває в підпорядкуванні такої особи.

В інших випадках дозволяється приймати подарунки, які відповідають загально визначеним уявленням про гостинність, та пожертви, якщо їх вартість не перевищує 50 відсотків мінімальної заробітної плати (на сьогодні 609 грн.), одноразово, а сукупна вартість таких дарунків (пожертв), отриманих з одного джерела протягом року, - однієї мінімальної заробітної плати (1218 грн.). Обмеження щодо розміру не поширюється на подарунки, які даруються близькими особами або одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси. Крім того, подарунки державі, територіальній громаді, установі тощо (як правило даруються під час офіційних заходів) мають передаватися відповідному органу, підприємству, установі чи організації.

У 2012 році ЗУ «Про правила етичної поведінки» визначено алгоритм дій службовця у разі надходження пропозиції щодо неправомірної поведінки або подарунка або виявлення їх в службовому приміщенні.

Не дивлячись на законодавчу заборону отримання подарунків посадовцями все ще є поширеною практикою. Вже традиційними стали репортажі в засобах масової інформації щодо підношень в органах влади до свят. Заборона приймати подарунки від підлеглих взагалі в переважній більшості ігнорується як керівниками так і самими підлеглими.

Більшість зазначених законодавчих положень щодо подарунків знайшли своє відображення у ЗУ «Про запобігання корупції». Поряд з цим зміст обмеження став дещо жорсткішим – службовцю заборонятиметься одержувати подарунки, у зв'язку із здійсненням ним службової діяльності. Тобто не обов'язково, що подарунок дарується за якісь дії чи бездіяльність, він може надаватися взагалі у зв'язку з фактом перебування особи на посаді, про всяк випадок, з метою налагодження гарних стосунків, які дозволять звернутися з проханням в майбутньому.

Ще одним доповненням стало положення стосовно рішень, прийнятих на користь осіб, які надали подарунок чиновнику чи його близьким особам. Таке рішення вважатиметься прийнятим в умовах конфлікту інтересів і підлягатиме скасуванню чи визнання незаконним. Відповідальність за порушення обмеження передбачена ст. 1725 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

В українському законодавстві імплементовано положення ст. 12 Конвенції ООН проти корупції щодо встановлення обмежень після припинення публічної служби.

Зазначене обмеження, встановлене ЗУ «Про засади запобігання і протидії корупції», полягає в поширенні на колишніх посадовців протягом року після припинення служби заборони укладати трудові угоди або угоди у сфері підприємницької діяльності з підприємствами, установами, організаціями та фізичними особами – підприємцями, щодо яких вони протягом останнього року на службі здійснювали контрольні чи наглядові повноваження. Також протягом року

діє заборона розголошувати або в інший спосіб використовувати в приватних інтересах інформацію, що стала відома у зв'язку з попереднім виконанням публічних функцій, та представляти інтереси третіх осіб у справах, де протилежною стороною виступає орган попереднього проходження служби. Однак, за порушення вказаного обмеження не передбачено відповідальності, а також відсутні будь-які механізми забезпечення його реалізації.

ЗУ «Про запобігання корупції» удосконалено зазначене обмеження. Зокрема, встановлено, що заборона на укладення угод поширюється лише на відносини з приватним сектором. Таким чином вказане положення повністю приведено у відповідність до Конвенції ООН проти корупції. Крім того, це дозволило усунути надмірність щодо поширення вказаного обмеження на випадки заборони переходу на роботу в підпорядковані юридичні особи публічного права.

Також передбачено безстрокову дію заборони щодо розголошення або використання інформації.

Важливим доповненням щодо регулювання зазначеного обмеження стало включення механізмів, спрямованих на забезпечення дотримання зазначеного обмеження, а саме закріплення негативних правових наслідків порушення цього обмеження. Так, укладені в порушення згаданих правил трудові угоди припинятимуться, а угоди у сфері підприємницької діяльності визнаватимуться недійсними. У свою чергу НАЗК отримало повноваження звертатися до суду з відповідними позовами.

Як вже зазначалося, істотним недоліком попереднього впровадження механізмів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, а також дотримання стандартів доброчесної поведінки виступала відсутність їх належної інституційної підтримки. Тому позитивним кроком є створення окремого превентивного антикорупційного органу – НАЗК, на який покладатиметься забезпечення дотримання вказаних інструментів.

Одним з ключових антикорупційних інструментів є декларування публічними посадовцями майна, доходів, витрат та зобов'язань фінансового характеру. В українських реаліях з огляду на поширену практику невідповідності рівня життя посадових осіб офіційним доходам цей механізм є особливо актуальним.

Тому серед основних складових антикорупційної реформи 2014 р. є нова система декларування чиновниками майнового стану. Потреба у реформі викликана недосконалістю системи декларування, впровадженої ЗУ «Про засади запобігання і протидії корупції» у 2011 р., головною вадою якої стала відсутність реального контролю за достовірністю задекларованої інформації. Лише внаслідок тиску з боку експертів Європейської Комісії в рамках діалогу щодо лібералізації ЄС візового режиму для України до вказаного Закону у 2013 р. внесено зміни щодо впровадження перевірок (логічний та арифметичний контроль) декларацій внутрішніми антикорупційними підрозділами в кожному з органів.

В подальшому з огляду на вимогу Європейської Комісії змінами до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» 2014 р. запроваджено зовнішню перевірку достовірності задекларованої інформації органами державної фіскальної служби. Відповідні зміни набрали чинності 1 січня 2015 р.

Водночас, здійснюваний внутрішніми підрозділами логічний та арифметичний контроль декларацій став швидше формальним, ніж ефективним інструментом перевірки декларацій.

Ще однією проблемою стала відсутність реальної прозорості майнового стану чиновників. Так, не дивлячись на вимогу ЗУ «Про засади запобігання і протидії корупції» щодо оприлюднення декларацій вищих посадових осіб на офіційних веб-сайтах органів, а також ЗУ «Про доступ до публічної інформації»¹⁷⁹ щодо неможливості віднесення змісту декларації до інформації з обмеженим доступом на практиці траплялися випадки відмови громадянам у наданні відомостей з декларації на запит про надання інформації¹⁸⁰, а також порушення законодавства щодо оприлюднення декларації¹⁸¹.

Насамкінець спосіб подання декларації – заповнення великої паперової форми – є незручним та таким, що не відповідає вимогами часу.

Нова, передбачена ЗУ «Про запобігання корупції», система декларування спрямована на запобігання та виявлення як фактів незаконного збагачення, так і конфлікту інтересів. Згаданий Закон, як і чинний Закон «Про засади запобігання і протидії корупції» передбачає 4 випадки подання особою декларації: при прийнятті на службу, щороку під час проходження служби, при припиненні служби, через рік після припинення служби.

Водночас, серед принципових відмінностей такі нововведення:

- подання декларації в електронній формі через сайт НАЗК;
- оприлюднення декларацій у відкритому реєстрі, який веде НАЗК;

нова деталізована форма декларації. Відбувся суттєвий перегляд змісту декларації в сторону деталізації. Відображенню підлягатиме не лише інформація щодо активів, а й про усіх суб'єктів, у зв'язку з наявністю правовідносин з якими виникли права чи зобов'язання. Також необхідно буде зазначити інформацію про членство в громадських об'єднаннях;

багатоступенева перевірка (контроль своєчасності подання декларації контроль логічний та арифметичний контроль + повна перевірка у встановлених Законом випадків).

Логічним є наділення саме НАЗК усім спектром повноважень із декларування публічними службовцями майнового стану. Адже декларації чиновників є насамперед превентивним антикорупційним інструментом. З метою належного здійснення цих повноважень НАЗК надаватиметься прямий доступ до інформаційних баз даних державних органів та право одержувати інформації від фізичних та юридичних осіб на запит.

Також посилено відповідальність за умисне приховування активів у декларації. Так, відображення у декларації завідомо недостовірних відомостей, а також умисне неподання декларації тягнучим кримінальну відповідальність згідно із ст. 3661 КК України. Набуття або передача близьким родичам майна, що значно перевищує доходи, одержані з законних джерел, тобто незаконне збагачення призведе до відповідальності згідно із ст. 3682 КК України. Крім того, пе-

179 ЗУ «Про доступ до публічної інформації»; <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

180 Апарат Верховної Ради порушує Закон про доступ до публічної інформації. Рух «Чесно»; <http://chesno.org/news/1470/>

181 Турчинов доручив апарату ВР показати декларації всіх нардепів. Українська правда; <http://www.pravda.com.ua/news/2014/08/13/7034716/>

редбачена адміністративна відповідальність за несвоєчасне подання декларації.

Наразі основним завданням Уряду є реалізація невідкладно підготовчих заходів із запуску електронної системи декларування – розробка та апробація програмного забезпечення, навчання відповідального персоналу, забезпечення прийняття НАЗК необхідних нормативно-правових актів – щодо затвердження форми декларації, порядку здійснення контролю та повної перевірки декларації.

Проте, з огляду на значний обсяг підготовчої роботи, а також відсутність на сьогодні сформованого НАЗК найбільш реальним строком початку роботи нової системи декларування є початок 2016 р. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» від 12 лютого 2015 р. передбачено застосування старих правил декларування до запуску нової системи, про що прийматиметься окреме рішення НАЗК. Це зроблено з метою забезпечення проведення в 2015 р. декларування в цілому, оскільки наразі стає зрозуміло, що на момент введення в дію ЗУ «Про запобігання корупції» (26 квітня 2015 р.) нова система декларування ще не зможе розпочати роботу.

Одночасно продовжується процес розширення обсягу інформації, яка підлягатиме декларуванню. Так, Урядом внесений на розгляд ВРУ законопроект «Про внесення змін до ст. 46 Закону України «Про запобігання корупції» (щодо обсягу декларованої інформації особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування)» (реєстр. № 2879 від 18 травня 2015 року). Вказаний законопроект розроблений за пропозицією експертів моніторингової групи Міжнародного валютного фонду і передбачає доповнення змісту декларації відомостями про активи, які є об'єктами права власності третьої особи з метою здійснення інтересу декларанта та членів його сім'ї щодо таких активів, і декларант або члени його сім'ї фактично можуть його здійснювати, не набуваючи при цьому прав на таке майно, а саме, вчиняти відносно такого майна дії, тотожні за змістом здійсненню права володіння, користування чи розпорядження ним, а також дії, що призводять до зміни або припинення прав на таке майно, не порушуючи при цьому прав власника. В такому випадку не підлягатимуть декларуванню активи, якщо вони належать на праві власності юридичній особі, кінцевим бенефіціарним власником (контролером) яких є суб'єкт декларування або члени його сім'ї, призначені для використання у її господарській діяльності і за своїми властивостями не можуть бути використані фізичною особою (промислове обладнання, спеціальна техніка тощо)¹⁸².

Важливою складовою антикорупційної роботи є навчання публічних службовців з питань кодексів поведінки, запобігання конфлікту інтересів.

Як уже зазначалося згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 липня 2011 р. № 642-р «Про підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування» передбачено завдання Нацдержслужби України щодо організації підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії корупції. Наказом Нацдержслужби від 27 березня 2014 року № 40 затверджено Порядок організації підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії корупції. Згідно із зазначеним Порядком підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії корупції, на яких покладено обов'язки з

182 Картка законопроекту: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55175

організації роботи з питань запобігання і протидії корупції, проводиться за професійними програмами на базі Національної академії внутрішніх справ, які розробляються і затверджуються нею за погодженням з Нацдержслужбою України. Вказані особи проходять підвищення кваліфікації за професійними програмами у разі потреби, але не рідше ніж один раз на п'ять років.

Інші державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування підвищення кваліфікації проходять за іншими видами, а за професійною програмою підвищення кваліфікації - у разі потреби, що визначається органом, у якому працює державний службовець або посадова особа місцевого самоврядування.

Згідно із Звітом про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2013 році підвищили кваліфікацію з питань запобігання і протидії корупції 53 887 осіб, із них 20 411 осіб за рахунок коштів державного бюджету і 33 476 осіб за рахунок коштів місцевих бюджетів¹⁸³. Проте більш детальна інформація щодо напрямків навчання відсутня.

Як зазначено у вказаному Звіті, працівниками апарату Міністерства юстиції постійно надаються консультації та методична допомога з питань застосування антикорупційного законодавства, заповнення декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, виявлення та запобігання конфлікту інтересів та щодо дотримання етики поведінки державного службовця.

Також протягом звітного періоду проведено низку заходів з метою надання роз'яснень антикорупційного законодавства та формування у суспільстві негативного ставлення до корупції, а саме:

- 20 лекцій (у яких взяли участь 855 осіб);
- 12 семінарів (у них взяли участь 396 осіб).

Громадськість активно допомагає державі в освоєнні державними службовцями положень антикорупційного законодавства, організовуючи велику кількість тренінгів з різних аспектів запобігання і протидії корупції. Вказана робота лише потребує подальшого розвитку та підтримки, постійного удосконалення якості змісту та якості навчань.

В Україні упродовж минулого року значно удосконалено законодавство щодо захисту викривачів корупції. Починаючи з 2011 р. правове регулювання захисту whistleblowers¹⁸⁴ постійно розвивалося. Важливі зміни були внесені до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» у 2013 та 2014 роках в рамках виконання рекомендацій експертів Європейської Комісії та GRECO. Зрештою, подальший розвиток інституту захисту викривачів знайшов у ЗУ «Про запобігання корупції». Насамперед, в українському законодавстві з'явився термін «викривач корупції» - особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог ЗУ «Про запобігання корупції» іншою особою.

Саме викривачам корупції держава гарантує захист, який полягає у:

- можливості застосування правоохоронними органами правових, організаційно-тех-

183 Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2013 році; <http://www.minjust.gov.ua/section/421>

184 Викривачі корупції

нічних та інших спрямованих на захист від протиправних посягань заходів, передбачених ЗУ «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»¹⁸⁵ - у випадках наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, або їх близьких осіб, у зв'язку із здійсненим повідомленням про порушення вимог антикорупційного закону;

- забороні звільнення чи примушення до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності чи застосування з боку керівника або роботодавця іншим негативним заходам впливу (переведення, атестація, зміна умов праці тощо) особи, яка повідомила про корупційну поведінку чи її близької особи у зв'язку із здійсненим повідомленням;
- можливості розголошення інформації про викривача лише у встановлених законом випадках або за його згодою.

Передбачено обов'язок органів влади забезпечити умови для повідомлень їх працівниками про порушення вимог антикорупційного закону іншою особою, зокрема через спеціальні телефонні лінії, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку. Також надається можливість поінформувати про відповідне порушення анонімно – але в такому випадку має бути надана інформація в такому обсязі, аби її можливо було перевірити.

У випадку розгляду в суді спору про порушення трудових прав працівника у зв'язку із здійсненим ним повідомленням про корупційну поведінку іншої особи, саме роботодавець або керівник зобов'язаний буде довести правомірність застосованих до інформатора заходів. НАЗК залучатиметься до розгляду зазначеної категорії справ як третя особа.

Взагалі ж НАЗК наділятиметься повноваженням здійснення співпраці з викривачами, вжиття заходів щодо їх правового та іншого захисту, притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їх прав, у зв'язку з таким інформуванням.

Позитивним моментом є деталізація диспозиції ст. 172 КК України згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці»¹⁸⁶, що набрав чинності з 1 січня 2015 року. Відповідно до внесених змін конкретизовано, що звільнення працівника у зв'язку із повідомленням ним про порушення вимог Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» тягне кримінальну відповідальність.

Проте, на сьогодні відсутня будь-яка відкрита статистика стосовно застосування встановлених законом механізмів захисту викривачів корупції. Не забезпечено й інституційної підтримки реалізації цих механізмів, й саме на виправлення цієї ситуації спрямоване наділення відповідними повноваженнями НАЗК.

Ще одна проблема пов'язана з відсутністю в українському суспільстві традицій такого інформування, й більше того, негативного ставлення до інформаторів. Саме тому ТІ Україна за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» розпочала інформаційно-просвітницьку кампанію

185 ЗУ «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3782-12>

186 ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці»; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/77-19>

«Викривати корупцію не соромно!»¹⁸⁷.

Серед причин відсутності практики інформування про корупцію також є те, що громадяни не переконані в належній реакції на своє повідомлення. Тому ця проблема потребує більш пильної уваги з боку державних інституцій, які мають активно переконувати населення викривати корупцію та гарантувати реальний захист викривачам, забезпечувати зворотній зв'язок.

Також Антикорупційною стратегією на 2014 -2017 роки передбачено завдання з розробки проекту акта Кабінету Міністрів України щодо схвалення загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції відповідно до стандартів ООН, щороку проводити із залученням громадськості дослідження щодо сприйняття корупції та довіри населення до органів, відповідальних за запобігання корупції, готовності населення брати участь у заходах щодо запобігання корупції, поширеності та видів моделей корупційної поведінки, корупціогенних ризиків у відповідних сферах. Згідно з Державною програмою щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки відповідна методика має бути затверджена вже до кінця 2015 року.

ВИСНОВКИ

Донедавна механізми із запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, застосування правил професійної етики, здійснення фінансового контролю та захисту інформаторів про факти корупції не можна було назвати ефективними з огляду на їх недосконале врегулювання в чинному законодавстві та відсутність належної інституційної підтримки практичного застосування. Внаслідок реформи системи запобігання корупції вдалося значно удосконалити правове регулювання зазначених питань на основі міжнародних стандартів та кращих практик іноземних держав. Наразі головним завданням є забезпечити належну практичну реалізацію закріплених в новому антикорупційному законодавстві правил, що безпосередньо пов'язані зі створенням та роботою НАЗК.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Забезпечити реалізацію Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки в частині запобігання та врегулювання конфлікту інтересів та фінансового контролю, дотримання правил етичної поведінки, забезпечення захисту викривачів.

2. Продовжити розпочату Міністерством юстиції роботу з підготовки для запуску електронної системи декларування майнового стану публічних посадових та службових осіб, реалізувати на практиці підготовлені напрацювання.

3. Розробити та затвердити рішенням НАЗК нові правила етичної поведінки правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також форму декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

4. Організувати спільно з громадськістю та провести тренінгову кампанію для публічних

¹⁸⁷ Викривати корупцію не соромно! українці готові повідомляти про корупцію. Transparency International Ukraine; <http://ti-ukraine.org/news/oficial/5069.html>

посадових осіб з питань конфлікту інтересів, правил етичної поведінки, фінансового контролю, захисту викривачів, включити вказану тематику до навчальних програм з підвищення кваліфікації вказаних осіб, а також активно проводити інформаційні кампанії з метою пропагування нетерпимого ставлення суспільства до корупції.

5. Громадській раді при НАЗК на періодичній основі розглядати питання стану моніторингу застосування законодавства щодо конфлікту інтересів, правил етичної поведінки, захисту інформаторів, застосування механізмів фінансового контролю.

ВИСНОВКИ ДО ПАРАГРАФА

Формування доброчесної публічної служби залишається актуальним упродовж понад 10 років, однак позитивного результату так і не досягнуто. Відсутні системні механізми, які б забезпечували державний апарат професійними кадрами, а останнім часом через економічну кризу скасовуються окремі стимулюючі для перебування на службі інструменти, оплата праці службовців не є конкурентною, крім того її розмір в переважній більшості залежить від позиції керівника, що ставить службовця в повну від нього залежність. Наразі Урядом ініційовано реформу державної служби, спрямовану на усунення вказаних негативних аспектів, відтак ключовим завданням залишається забезпечення прийняття відповідного законодавства та забезпечення його імплементації. Внаслідок антикорупційної реформи 2014 року в законодавстві передбачено сучасні механізми запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, фінансового контролю, захисту викривачів корупції, передбачено також рамкові правила етичної поведінки публічних службовців, які будуть деталізовані у відповідному рішенні НАЗК. Однак, ці нововведення ще не реалізовані на практиці, оскільки превентивне агентство ще не розпочало роботу.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Сприяти якісній підготовці законопроекту «Про державну службу» (реєстр. № 2490 від 30 березня 2014 року) до другого читання, прийняттю його як Закону.

2. На основі консультацій з експертними колами та державними службовцями розробити план заходів із практичного впровадження нового Закону України «Про державну службу», проект якого внесений на розгляд Верховної Ради України, забезпечити реалізацію вказаного плану.

3. Організувати та провести широку інформаційну кампанію для державних службовців щодо ознайомлення з положеннями новоприйнятого Закону України «Про державну службу».

4. Забезпечити реалізацію Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки в частині запобігання та врегулювання конфлікту інтересів та фінансового контролю, дотримання правил етичної поведінки, забезпечення захисту викривачів.

5. Продовжити розпочату Міністерством юстиції роботу з підготовки для запуску електронної системи декларування майнового стану публічних посадових та службових осіб, реалізувати на практиці підготовлені напрацювання.

6. Розробити та затвердити рішенням НАЗК нові правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також форму декларації особи,

уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

7. Організувати спільно з громадськістю та провести тренінгову кампанію для публічних посадових осіб з питань конфлікту інтересів, правил етичної поведінки, фінансового контролю, захисту інформаторів, включити вказану тематику до навчальних програм з підвищення кваліфікації вказаних осіб, а також активно проводити інформаційні кампанії з метою пропагування нетерпимого ставлення суспільства до корупції.

8. Громадській раді при НАЗК на періодичній основі розглядати питання стану моніторингу застосування законодавства щодо конфлікту інтересів, правил етичної поведінки, захисту інформаторів, застосування механізмів фінансового контролю.

9. Впровадження стандартів належного врядування.

2.3 ВПРОВАДЖЕННЯ СТАНДАРТІВ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ

2.3.1. Антикорупційна експертиза проектів актів

Українським законодавством передбачено кілька суб'єктів здійснення антикорупційної експертизи проектів актів. Так, обов'язкову експертизу актів, які вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України, проводить Міністерство юстиції України. Антикорупційна експертиза проводиться Мін'юстом як складова загальної правової експертизи відповідно до Методології проведення антикорупційної експертизи, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 року № 1380/5¹⁸⁸.

На виконання новоприйнятого ЗУ «Про запобігання корупції» Міністерством юстиції затверджено новий Порядок проведення антикорупційної експертизи¹⁸⁹, який не містить суттєвих новел у порівнянні з попереднім Порядком, хоча й на відміну від нього не містить положень щодо обов'язкового залучення антикорупційного підрозділу Міністерства до проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів.

Згідно зі Звітом про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2013 р. за підсумками року у висновках Міністерства юстиції за результатами правової експертизи корупційні ризики були виявлені у 19 проектах нормативно-правових актів, в той час як на правову експертизу до Міністерства надійшло за рік 4604 проекти нормативно-правових актів. Основним поясненням цьому є те, що у більшості випадків усунення зазначених недоліків здійснювалося у ході доопрацювання проектів нормативно-правових актів у рамках застосування такого інструменту, як узгоджувальні процедури, що передбачені Регламентом Кабінету Міністрів України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950¹⁹⁰.

188 Наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 р. № 1380/5 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи»; <http://old.minjust.gov.ua/43919>

189 Наказ Міністерства юстиції України від 18 березня 2015 року № 383/5 «Деякі питання проведення антикорупційної експертизи»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0303-15>

190 Постанова Кабінету Міністрів України 18 липня 2007 року № 950 «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>

Також згідно із вказаним Звітом під час проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів найчастіше виявлялися недоліки техніко-юридичного характеру, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень та які відповідно до згаданої Методології віднесено до корупціогенних факторів. Окрім того, в низці проектів нормативно-правових актів було виявлено положення, що мали ознаки такого корупціогенного фактору, як неналежне визначення функцій, прав, обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування (дискреція), наслідками якого можуть стати невинуватене встановлення чи надмірне розширення дискреційних повноважень, створення умов для виникнення конфлікту інтересів та можливостей для зловживання наданими повноваженнями¹⁹¹.

Міністерство юстиції також здійснює експертизу нормативно-правових актів, які підлягають державній реєстрації. Така експертиза також здійснюється в рамках правової експертизи. Статистика щодо результатів проведення зазначеної експертизи у публічних джерелах інформації відсутня. Висновки результатів зазначених видів антикорупційної експертизи Міністерством юстиції України не оприлюднюються.

Третім видом антикорупційної експертизи є експертиза чинних нормативно-правових актів, яка проводиться Міністерством юстиції згідно із затвердженим планом. Наказом Міністерства юстиції України від 27 грудня 2013 року № 1295/7 затверджено План проведення антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів на 2014 рік. До зазначеного Плану було включено 9 актів (6 законів та 3 постанови Уряду).

Негативні результати антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів підлягають оприлюдненню. Упродовж минулого року на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції оприлюднено 2 таких висновки. Один з них за результатами антикорупційної експертизи Закону України «Про охорону дитинства». У висновку зазначено про виявлений в одній з норм вказаного Закону корупціогенний фактор у виді неналежного визначення функцій, прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування¹⁹². Інший – за результатами експертизи Закону України «Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати». У висновку зазначено про нечіткість встановленої Законом адміністративної процедури, що здатна створити умови для здійснення корупційних дій або виникнення корупційних відносин про що свідчить зокрема така ознака, як не закріплені адміністративною процедурою вичерпні підстави для прийняття управлінських рішень¹⁹³. Однак, змін до вказаних законів з метою усунення виявлених корупційних ризиків не внесено та перед Верховною Радою України не ініційовано.

Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції проводить антикорупційну експертизу законопроектів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України. За період сьомого скликання Комітетом (на той час Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією) отримано близько 3,3 тис. доручень Голови Верховної Ради України щодо здійснення відповідно до вимог ст. 15 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» та ст. 93 Регламенту Верховної Ради України антикорупційної експертизи законопроектів та їх вивчення на предмет відповідності

191 Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2013 році; <http://www.minjust.gov.ua/section/421>

192 Висновок антикорупційної експертизи Закону України «Про охорону дитинства», прийнятого Верховною Радою України 26 квітня 2001 року № 2402-III; <http://www.minjust.gov.ua/50223>

193 Висновок антикорупційної експертизи Закону України «Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати», прийнятого Верховною Радою України 19 жовтня 2000 року № 2050-III; <http://www.minjust.gov.ua/50330>

антикорупційному законодавству. З цих питань Комітетом підготовлено 2175 висновків щодо результатів здійснення антикорупційної експертизи проектів законів, поданих народними депутатами України, та 1054 висновки щодо відповідності вимогам антикорупційного законодавства проектів постанов Верховної Ради України та проектів законів України, поданих Президентом України та Кабінетом Міністрів України¹⁹⁴. З числа вказаних проектів корупціогенні фактори виявлені 120 проектах.

Гарним прикладом співпраці влади та громадськості в питанні проведення антикорупційної експертизи є створення при Комітеті громадської експертної ради — громадського консультативного органу з питань організаційно-інформаційного, консультативно-правового та методичного забезпечення роботи Комітету, персональний склад якої затверджено рішенням Комітету від 17 квітня 2013 р. (протокол № 6). За цей час Громадською експертною радою підготовлено експертні висновки близько двохсот проектів нормативно-правових актів на предмет їх відповідності вимогам антикорупційного законодавства.

Висновки Комітету за результатами антикорупційної експертизи та щодо відповідності вимогами антикорупційного законодавства оприлюднюються на сторінках відповідних проектів на офіційному веб-сайті Верховної Ради України.

Таким чином, на сьогодні розпочато застосування антикорупційної експертизи, однак цей інструмент ще не отримав широкого та ефективного застосування, що потребує виправлення. Міністерством юстиції України вже розпочато рух у цьому напрямку. Зокрема, наказом Міністерства від 9 грудня 2014 року № 2080/5¹⁹⁵ антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів, у яких містяться норми, що стосуються:

- зміни обсягу процесуальних прав та обов'язків громадянина;
- надання адміністративних послуг;
- проведення конкурсних (тендерних) процедур;
- здійснення державних закупівель;
- надання дискреційних повноважень органам державної влади, органам місцевого самоврядування чи їх посадовим особам;
- фінансування поточної діяльності політичних партій та виборчих кампаній, проводиться із обов'язковим залученням структурного підрозділу апарату Міністерства, відповідального за здійснення заходів, пов'язаних з формуванням та реалізацією державної антикорупційної політики.

Тобто до проведення антикорупційної експертизи проектів актів у найбільш чутливих з точки зору корупції сферах приділятиметься підвищена увага, зокрема обов'язково залучатиметься спеціалізований антикорупційний підрозділ Міністерства – Департамент антикорупцій-

194 Інформація про діяльність Комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією за 2013-2014 рр.; <http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/doccatalog/document?id=54649>

195 Наказ Міністерства юстиції України 09.12.2014 № 2080/5 «Про внесення змін до наказу Міністерства юстиції України від 05 серпня 2013 року № 1608/5»; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1595-14>

ної політики. У Департаменті за питання антикорупційної експертизи відповідає відділ моніторингу антикорупційної політики штатною чисельністю 5 осіб.

Що стосується проведення громадської антикорупційної експертизи, то реалізація вказаного інструменту громадськістю поступово активізується.

Змінами до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» 2013 року поряд з вже наявним інститутом громадської антикорупційної експертизи проектів актів запроваджено можливість проведення такої експертизи й щодо чинних актів.

Інститути громадянського суспільства демонструють самоорганізацію у застосуванні інструменту громадської антикорупційної експертизи із самостійним проведенням тренінгів та напрацюванням методологій. Так, через складність Методології проведення антикорупційної експертизи Мін'юсту низка неурядових організацій на чолі з Transparency International Україна та за підтримки Програми розвитку ООН в Україні розробили Методичні рекомендації з проведення громадської антикорупційної експертизи¹⁹⁶. Центром політичних студій та аналітики напрацьовано Методологію проведення громадської антикорупційної експертизи¹⁹⁷ та налагоджено роботу з Комітетом Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією в рамках діяльності громадської експертної ради щодо проведення громадської антикорупційної експертизи. Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи з врахуванням нового антикорупційного законодавства оприлюднена на сайті Центру політико-правових реформ¹⁹⁸.

В ЗУ «Про запобігання корупції» у порівнянні з попереднім законодавством інститут антикорупційної експертизи отримав подальший розвиток. Так, передбачено положення щодо обов'язкового розгляду результатів антикорупційної політики, в тому числі громадської, підлягають обов'язковому розгляду суб'єктом видання (прийняття) відповідного акта, його правонаступником або суб'єктом, до якого перейшли відповідні нормотворчі повноваження у даній сфері. Крім того, передбачено проведення антикорупційної експертизи НАЗК за власною ініціативою проектів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України або КМУ. Така експертиза проводитиметься у визначеному НАЗК порядку. З цією метою Уряд надсилатиме НАЗК проекти відповідних актів, а проведення експертизи агентством припинятиме процедуру розгляду проектів Верховною Радою України чи Урядом, але на строк не більше 10 днів. Важливим моментом є те, що до проведення НАЗК антикорупційної експертизи залучатиметься Громадська рада. НАЗК також здійснюватиме періодичний перегляд законодавства на наявність у ньому корупціогенних норм та надаватиме Міністерству юстиції України пропозиції щодо включення їх до плану проведення антикорупційної експертизи чинних актів. До проведення зазначеного моніторингу агентство буде вправі залучати громадські об'єднання, наукові установи, в тому числі на умовах державного замовлення на підставі відкритого конкурсу. Такі зміни є досить позитивними, оскільки передбачають впровадження додаткового механізму усунення із законодавства корупціогенних норм у співпраці з громадськістю.

Ще однією важливою ділянкою роботи є навчання осіб, відповідальних за підготовку проектів нормативно-правових актів, проведення антикорупційної експертизи.

196 Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи. Transparency International Ukraine; <http://ti-ukraine.org/what-we-do/our-publications/2507.html>

197 Громадська антикорупційна експертиза законопроектів; <http://cpsa.org.ua/analitika/hromadska-antykoryuptsiina-ekspertyza-zakonoproektiv-2/>

198 Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи. Центр політико-правових реформ. <http://pravo.org.ua/protydiia-koruptsii/metodolohiia-antykoryuptsiinoi-ekspertyzy.html>

Згідно зі Звітом про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2013 році Міністерством юстиції України щоквартально для розробників нормативно-правових актів державних органів виконавчої влади проводилися навчання щодо практичного застосування Методології проведення антикорупційної експертизи, участь в яких взяли 102 особи¹⁹⁹.

Активною є діяльність громадських об'єднань щодо проведення навчань, присвячених проведенню антикорупційної експертизи. Наприклад, в рамках проекту «Аналіз політики для демократії», що реалізується громадською організацією «Інтерньюз-Україна» за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» (МФВ) у партнерстві з Фондом розвитку аналітичних центрів (ТТФ) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні, розроблено курс дистанційного навчання з антикорупційної експертизи²⁰⁰. Питання з проведення громадської антикорупційної експертизи обговорюються в рамках антикорупційної школи ПРООН.

Тому питання правозастосування потребує підвищеної уваги. Зокрема, це стосується питань оприлюднення висновків за результатами антикорупційної експертизи всіх видів, забезпечення координації державних структур та громадянського суспільства щодо можливого спільного проведення окремих антикорупційних експертиз (як приклад можна навести досвід створення громадської експертної ради при Комітеті Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією), запровадження спільного з громадськістю щорічного аналізу проведення експертизи.

Також Державною програмою щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки на Міністерство юстиції покладено завдання вже в червні цього року забезпечити затвердження на основі результатів аналізу ефективності проведення антикорупційної експертизи нової редакції методології проведення антикорупційної експертизи та забезпечення її періодичного перегляду.

ВИСНОВКИ

Законодавство після неодноразових удосконалень в переважній більшості належним чином врегулює правила проведення антикорупційної експертизи, однак все ще не знаходить широкої практичної реалізації. Останній аспект потребує свого подальшого розвитку шляхом активізації застосування вказаного інструменту, перегляду напрацьованих підходів до виявлення корупційних факторів в нормативно-правових актах та їх проектах. Поряд з цим, поступово зростає активність громадськості у проведенні антикорупційної експертизи.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Реалізувати кроки з активізації проведення антикорупційної експертизи Міністерством юстиції, залучати до впровадження цього інструменту інститути громадянського суспільства.
2. Підвищити прозорість проведення антикорупційної експертизи шляхом оприлюднення усіх висновків (як позитивних, так і негативних) за її результатами.

199 Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2013 році; <http://www.minjust.gov.ua/section/421>

200 Курс дистанційного навчання «Антикорупційна експертиза». Міжнародний фонд «Відродження»; http://www.irf.ua/knowledgebase/news/kurs_distsantsiyного_navchannya_antikoruptsiyna_ekspertiza/

3. Запровадити спільний з громадськістю аналіз проведення антикорупційної експертизи державними структурами.
4. Переглянути Методологію проведення антикорупційної експертизи на основі аналізу практичного застосування вказаного інструменту.

2.3.2. Антикорупційні програми

На сьогодні відсутня практика затвердження та реалізації антикорупційних програм в державних органах та органах місцевого самоврядування. Публічні інституції розробляють формальні плани антикорупційних заходів, які часто не змінюються з року в рік, відтак їх виконання не призводить до помітних якісних змін стосовно очищення державного апарату від корупції.

Як зазначено в Антикорупційній стратегії на 2014–2017 роки однією з основних проблем, пов'язаних з високим рівнем корупції в діяльності органів виконавчої влади, є відсутність ефективно діючих відомчих антикорупційних програм. Існуючі в органах виконавчої влади щорічні плани з питань запобігання корупції є здебільшого формальними та відтворюють положення відповідних актів вищого рівня. Виявлення фактів корупції фактично зведено нанівець, оскільки відсутні системи виявлення та аналізу ризиків корупціогенних процедур.

Законом України «Про запобігання корупції» передбачено зміну існуючого підходу. Зокрема передбачено обов'язкове прийняття антикорупційних програм в державних органах та органах місцевого самоврядування не нижче обласного рівня, державних цільових фондах. Антикорупційні програми підлягатимуть погодженню НАЗК. Крім того, агентство здійснюватиме координацію розробки і моніторингу зазначених програм. Передбачено також і вимоги до змісту антикорупційних програм. Зокрема, вони повинні включати :

- визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, заходи з їх реалізації, а також з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми;
- оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують та умови, що їм сприяють;
- заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси;
- навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування;
- процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм;
- інші спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням заходи.

Таким чином, антикорупційні програми мають ґрунтуватися на основі аналізу корупційних ризиків, що потребує розробки відповідної методології. Правом затверджувати методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, проводити аналіз антикорупцій-

них програм органів влади та надавати обов'язкові для розгляду пропозиції до таких програм наділена НАЗК.

Наразі Міністерством юстиції напрацьовується проект відповідних методичних рекомендацій, який планується апробувати на органах юстиції. Таке завдання Міністерству передбачене пунктом 11 Плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2014-2015 роках, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 1176-р.²⁰¹

Водночас, впровадження системного підходу до запобігання корупції в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування на основі результатів аналізу корупційних ризиків, в тому числі через затвердження методології оцінювання корупційних ризиків, методичних рекомендацій з розробки антикорупційних програм та типових антикорупційних програм покладається Державною програмою щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки на НАЗК.

Не менш важливим завданням для НАЗК є проведення тренінгів для працівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) із запобігання і виявлення корупції щодо аналізу корупційних ризиків та підготовки антикорупційних програм.

НАЗК наділена правом проведення перевірок щодо підготовки та виконання антикорупційних програм. Законодавством не передбачено спеціальних механізмів громадського контролю за виконанням антикорупційних програм, що не перешкоджає застосовувати громадянському суспільству загальний інструментарій.

Наразі основним завданням є підготовка методології виявлення та оцінки корупційних ризиків, на основі реалізації якої державними структурами напрацьовуватимуться антикорупційні програми.

Не дивлячись на те, що НАЗК, яке виступатиме координатором розробки та впровадження антикорупційних програм у відповідності з новим антикорупційним законодавством, в окремих інституціях реалізуються ініціативи щодо напрацювання антикорупційних програмних документів. Наприклад, розглядається проект антикорупційної програми міста Києва²⁰².

Цей процес можна оцінювати позитивно, однак, такі програми потребуватимуть в майбутньому аналізу з боку НАЗК щодо узгодженості із загальними підходами стосовно розробки та реалізації подібних документів.

ВИСНОВКИ

Наразі практика з прийняття та реалізації державними органами та органами місцевого самоврядування відсутня. Натомість приймаються формальні антикорупційні плани заходів, реалізація яких не призводить до суттєвих змін. Крім того існують регіональні ан-

²⁰¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 1176-р «Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд» у 2014 – 2015 роках»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1176-2014-%D1%80>

²⁰² Кличко дав три тижні на розробку антикорупційної програми Києва. РБК- Україна. <http://www.rbc.ua/ukr/news/klichko-dal-tri-nedeli-razrobotku-antikorrupcionnoy-1432628317.html>

тикорупційні програми, які також в результаті на стали рушійною силою антикорупційних перетворень. Нове антикорупційне законодавство покликане змінити цю ситуацію – Закон України «Про запобігання корупції» передбачає зміну підходу щодо розробки та виконання антикорупційних заходів від кількості до якості. Передбачені цим Законом відомчі антикорупційні програми мають базуватися на оцінці корупційних ризиків в конкретних органах, що надасть можливість включити до них найбільш відповідні стану справ з корупцією заходи. Однак, цей механізм має запрацювати із запуском НАЗК, яке відповідатиме за координацію розробки та реалізації відомчих антикорупційних програм.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Завершити розробку та апробувати загальну методологію виявлення та оцінки корупційних ризиків в діяльності державних органів, за результатами апробації доопрацювати її та затвердити рішенням НАЗК.
2. Організувати розробку на основі виявлених ризиків відомчих антикорупційних програм, надавши органам методичну допомогу у цьому питанні, організувати із залученням громадськості моніторинг стану виконання відповідних програм.

2.3.3. Законодавство про адміністративні процедури

В Україні на сьогодні відсутнє комплексне законодавство щодо врегулювання адміністративних процедур. Певні процедури врегульовані окремими законодавчими актами, більшість процедурних елементів відносин громадян з владними структурами врегульовано на рівні підзаконних актів. Як публічні службовці так і громадяни змушені користуватися великою кількістю нормативно-правових актів, що негативно позначається як на якості роботи державного апарату, так і на відстоюванні та захисті громадянами своїх прав при відносинах з державними органами. Це засвідчує необхідність чіткого та уніфікованого законодавчого врегулювання відносин громадян з владними структурами.

В цілому ж потреба перегляду правового регулювання адміністративних процедур викликана необхідністю переорієнтування роботи органів влади на діяльність щодо забезпечення реалізації прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

У 2007 році Україна отримала рекомендацію GRECO встановити чіткі правила регулювання процесу управління і прийняття рішень (рекомендація XIV за результатами спільних Першого та Другого раундів оцінювання)²⁰³. Вже на момент надання рекомендації в Україні існував проект Адміністративно-процедурного кодексу, акту, спрямованого на врегулювання порушених в рекомендації питань, і навіть перебував на розгляді Верховної Ради України. В подальшому Міністерством юстиції було розроблено інший проект кодексу, який після неодноразових доопрацювань так і не був прийнятий.

За результатами роботи над цією проблемою спеціально створеною робочою групою було напрацьовано проект Закону України «Про адміністративну процедуру», який визначає порядок діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, щодо забезпечення справедливого, об'єктивного та своєчасного розгляду адміністративних справ

²⁰³ Оціночні звіти групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) щодо стану корупції в Україні; http://www.minjust.gov.ua/anti_corruption_grecorep

відповідно до визначених законопроектом принципів з метою утвердження і реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Проект 11 грудня 2014 року виставлено на громадське обговорення²⁰⁴, однак станом на 12 січня 2015 р. до Міністерства юстиції України не надійшло жодного зауваження чи пропозиції²⁰⁵.

Як зазначено в пояснювальній записці до проекту з часу, що минув із початку роботи над проектом Закону, він неодноразово був предметом обговорення науковців, провідних фахівців та правників (і не лише галузі адміністративного права), зарубіжних експертів, представників громадськості як на науково-теоретичних конференціях, семінарах, так і заходах виключно практично-правового характеру (засіданнях робочих груп тощо). Так, зокрема активну участь у розробці проекту взяла громадська організація «Центр політико-правових реформ» (дослідження у галузі адміністративного права і, зокрема питання адміністративної реформи є пріоритетними у її діяльності та полягають, перш за все, у теоретичній розробці та нормопроектному забезпеченні проблематики органів виконавчої влади, державної служби, адміністративної процедури, адміністративної юстиції, адміністративних послуг). До проекту також висловлювали свої пропозиції та зауваження інші громадські організації, до сфери діяльності яких належать теоретичне вивчення та практичні дослідження питань, зокрема адміністративного права. Згаданий проект був предметом правової експертизи фахівців Ради Європи та Програми SIGMA.

Законопроектом пропонується визначити суб'єктний склад адміністративного провадження, врегулювати питання документування адміністративного провадження, доказів, а також строків, визначити процедуру адміністративного провадження, правила щодо чинності та припинення дії адміністративного акта, порядок адміністративного оскарження та порядок виконання адміністративного акта.

Одним з важливих законодавчих актів у площині взаємовідносин громадян з державними органами є ЗУ «Про адміністративні послуги»²⁰⁶. Практична реалізація зазначеного Закону викликає чимало нарікань. Так, за даними опитування, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва»²⁰⁷ на замовлення Центру політико-правових реформ, позитивно якість надання адміністративних послуг в Україні загалом оцінюють лише 5% населення, що на 7% менше, ніж у 2013 р. В той же час частка тих, хто вважає якість надання послуг поганою, з 2013 р. збільшилася з 32% до 40%. Серед основних негативних моментів при наданні адміністративних послуг найчастіше вказували таке: великі черги (42%), відсутність чітких пояснень щодо потрібних документів і необхідність відвідувати установи кілька разів (30%), тяганина із розглядом справи (28%), необхідність ходити по інших інстанціях (20%), а також купувати бланки і сплачувати за якісь «додаткові послуги» (19%). Давати хабарі протягом останніх 12 місяців (включаючи гроші, надання послуг у відповідь, дарунки тощо) задля отримання адміністративних послуг доводилося 11% населення – стільки ж було зафіксовано і під час опитування у березні 2013 р. Поряд з цим зменшилася частка тих, хто хабарі не давав - 71% (2013 - 76%), але в той же час збільшилася доля тих, хто не захотів відповідати на це питання - 18% (2013 – 13%).

У 2014 р. було зафіксовано істотне збільшення популярності таких засобів викорінення корупції, як підвищення вимог перед призначенням на посаду в органах влади, створення гро-

204 Рубрика «Обговорення законопроектів». Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України; <http://www.minjust.gov.ua/discuss>

205 Звіт про оприлюднення проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» <http://www.minjust.gov.ua/50351>

206 ЗУ «Про адміністративні послуги»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

207 Для покращення якості надання адміністративних послуг потрібні децентралізація повноважень та розвиток інтегрованих офісів – експерти; <http://www.dif.org.ua/ua/events/dlja-pokrashperti-.htm>

мадських органів з розгляду скарг на рішення влади, мінімізація особистого спілкування громадян з чиновниками, запровадження «єдиних офісів», встановлення у законодавстві правила «мовчазної згоди». Зросла також підтримка пропозицій щодо передачі більшості владних повноважень органам місцевого самоврядування (з 4% у 2013 р. – до 11% у 2014 р.), а також передачі окремих повноважень приватним та громадським організаціям (з 4% у 2013 р. – до 8% у 2014 р.)²⁰⁸.

Водночас, в роботі державних структур відсутня стала система оцінки адміністративних процедур, які ними здійснюються, на предмет корупціогенності. Тому цей аспект має стати однією із складових методології оцінки корупційних ризиків та, відповідно, антикорупційних програм.

Адміністративні рішення можуть оскаржуватися в судовому порядку. Крім того щодо багатьох адміністративних рішень існує й адміністративний порядок оскарження. Проектом Закону України «Про адміністративну процедуру» передбачено загальний механізм адміністративного оскарження як адміністративних актів, так і окремих процедурних дій, які передують виданню адміністративних актів. Разом з тим проектом передбачено можливість вибору громадянином порядку оскарження – судового, адміністративного чи іншого передбаченого законом порядку. Така практика є поширеною в діяльності більшості державних структур. Наприклад, Податковий кодекс передбачає можливість оскарження рішень контролюючих органів як в судовому, так і в адміністративному порядку. Водночас, ЗУ «Про адміністративні послуги» передбачає судовий порядок оскарження дій або бездіяльності посадових осіб, уповноважених на надання адміністративних послуг.

З огляду на відсутність єдиного підходу до механізмів адміністративного оскарження (різні органи оскарження, строки, процедури тощо) відповідна уніфікована статистика в цій сфері відсутня.

Згідно з даними судової статистики упродовж 2014 р. в порядку адміністративного судочинства до судів першої інстанції надійшло 235 428 справ, задоволено 172 220 позовів. У зв'язку з тим, що вказана кількість охоплює справи різної категорії, для порівняння було відібрано справи у сфері забезпечення права особи на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів. Так у минулому році надійшло 3464 справ вказаної категорії (1,4% від загальної кількості), задоволено 1651 (біля 47% від поданих)²⁰⁹. У 2013 році надійшло 5274 справ згаданої категорії (біля 3,6% загальної кількості справ), задоволено 2168 (тобто біля 41 % від поданих)²¹⁰. В цілому населенням активно застосовується механізм судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних структур. Проте, наявність крім цього адміністративного порядку оскарження адміністративних рішень лише слугує додатковим інструментом захисту громадянами своїх прав.

Основним проблемним питанням залишається зволікання влади з ухваленням уніфікованого законодавчого акта щодо врегулювання адміністративної процедури, що продовжує створювати перешкоди у відносинах громадян з державними органами. Наявність такого акту

208 Для покращення якості надання адмінпослуг потрібні децентралізація повноважень та розвиток інтегрованих офісів – опитування. Центр політико-правових реформ. <http://pravo.org.ua/2011-07-20-17-42-30/1852-dlia-pokrashchennia-iaakosti-nadannia-administratyvnykh-posluh-potribni-detsentralizatsiia-povnovazhen-ta-rozvytok-intehrovanykh-ofisiv-opytuvannia.html>

209 Статистична звітність судів за 2014 рік. Офіційний веб-портал «Судова влада в Україні»; http://court.gov.ua/sudova_statystyka/lkflghkjlh/

210 Статистична звітність судів за 2013 рік. Офіційний веб-портал «Судова влада в Україні»; http://court.gov.ua/sudova_statystyka/5533iopoioopo/

є також необхідною для самих державних органів, оскільки він чітко впорядкує їх діяльність, а також судів, які вирішуватимуть відповідні адміністративні спори на основі чітко визначених законодавчих положень. Натомість, не дивлячись на тривалу історію, відповідний законопроект так і продовжує перебувати на стадії розробки.

Отже, серед найближчих наступних кроків Уряду очікується внесення на розгляд Верховної Ради України законопроекту «Про адміністративну процедуру».

ВИСНОВКИ

В Україні упродовж понад 10 років обговорюється питання та здійснюються спроби ухвалити уніфіковане законодавство щодо врегулювання адміністративних процедур. Однак, проблема залишається невирішеною, а питання з виправлення ситуації розглядається вкрай повільно. Зазначена реформа стала ще однією з тих, яка обговорюється, але практичні кроки, які б свідчили про наміри її інтенсивного впровадження, відсутні.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Невідкладно внести на розгляд Верховної Ради України проект закону щодо чіткого врегулювання адміністративних процедур.

2. Розробити детальний імплементаційний план з впровадження нового закону щодо врегулювання адміністративних процедур та забезпечити його реалізацію після прийняття відповідного законодавчого акту, приділивши особливу увагу роз'ясненню нових правил як для представників державних органів, так і для громадян.

2.3.4. Фінансовий контроль та аудит

Згідно із ст. 98 Конституції України Рахункова палата уповноважена здійснювати від імені Верховної Ради України контроль за надходженням та використанням коштів Державного бюджету України. Правові основи діяльності Рахункової палати, її статус, функції, повноваження та порядок їх здійснення визначені ЗУ «Про Рахункову палату»²¹¹.

Коаліційною угодою 5-ти політичних сил передбачено розробку та прийняття нового ЗУ «Про Рахункову палату», який передбачатиме:

- реалізацію повноважень Рахункової палати щодо контролю за надходженнями та видатками Державного бюджету України та місцевих бюджетів (лише в частині міжбюджетних трансфертів), зокрема щодо оцінки ефективності реалізації інфраструктурних проектів;
- закріплення Рахункової палати як вищого органу державного аудиту в Україні;
- розширення і приведення у відповідність до сучасних вимог завдань, напрямів і сфер діяльності Рахункової палати, зокрема поширення їх на аудит (контроль) доходів державного бюджету, місцеві бюджети (лише в частині міжбюджетних трансфертів), державні підприємства і майно у цілому, природні монополії;

211 ЗУ «Про Рахункову палату»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/315/96-%D0%B2%D1%80>

- зміцнення незалежності та професійності членів Рахункової палати;
- гарантування публічності, гласності та відкритості в роботі Рахункової палати, забезпечення вільного доступу громадськості до результатів її діяльності;
- закріплення необхідності та порядку імплементації міжнародних аудиторських стандартів ISSAI;
- удосконалення механізмів взаємодії Рахункової палати з Верховною Радою та іншими органами державної влади для підвищення результативності реалізації пропозицій і рекомендацій Рахункової палати за результатами контрольної-аналітичної діяльності.

Вочевидь, основним стимулюючим фактором щодо намірів розширити повноваження Рахункової палати є відповідна вимога Світового банку в рамках надання Україні позик на політику розвитку та ЄС відповідно до умов кредитування в рамках Пакету підтримки України.

Президентом України внесено на розгляд Верховної Ради України законопроект «Про Рахункову палату» (реєстр. № 2072) від 9 лютого 2015 року²¹², який 5 березня 2015 року прийнято в першому читанні. Згідно з пояснювальною запискою до законопроекту ним передбачається закріпити повноваження Рахункової палати стосовно здійснення аудиту ефективності та фінансового аудиту, зокрема, щодо:

надходження коштів до Державного бюджету України та їх використання, у тому числі щодо:

- коштів, наданих місцевим бюджетам у вигляді трансфертів, фондам загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування;
- фінансування і виконання загальнодержавних та інших державних програм;
- дотримання бюджетного законодавства;
- управління об'єктами державної власності в частині, що стосується забезпечення відрахування (сплати) до Державного бюджету України коштів, отриманих державою як власником таких об'єктів, а також використання коштів Державного бюджету України, спрямованих на відповідні об'єкти;
- утворення, обслуговування і погашення державного боргу;
- використання коштів Державного бюджету України їх розпорядниками та одержувачами у сфері державних закупівель, а також коштів Державного бюджету України, передбачених на виконання державного замовлення;
- управління коштами Державного бюджету України центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів;

212 Картка проекту Закону «Про Рахункову палату» (реєстр. № 2072 від 9 лютого 2015 року); http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53946

- діяльністю Національного банку України, його підрозділів, банків, інших фінансових установ у частині обслуговування ними коштів Державного бюджету України.

Для забезпечення реалізації принципу гласності у діяльності Рахункової палати передбачено утворення при Рахунковій палаті за участю інститутів громадянського суспільства Громадської ради.

Законопроектом пропонується запровадити здійснення аудиту Рахункової палати, зокрема аудит щодо витрачання Рахунковою палатою бюджетних коштів здійснюватиметься не рідше, ніж один раз на три роки, аудиторською фірмою, яка має досвід у проведенні аудиту за міжнародними стандартами аудиту та визначається Верховною Радою України²¹³.

Наразі вже завершено підготовку законопроекту до другого читання, однак він ще не винесений на розгляд пленарного засідання Верховної Ради України. Підготовлений до другого читання проект передбачає конкурсний добір членів Рахункової палати, що безумовно сприятиме підвищенню рівня незалежності органу, насамперед політичної. Також пропонується встановити, що Рахункова палата скрадатиметься з 9 членів, строк повноважень яких становитиме шість років з правом перебування на посаді не більше двох строків підряд. Не дивлячись на наявність у проекті дискусійних питань (наприклад, Рахункова палата так і не одержала статусу вищого органу аудиту публічних фінансів, її повноваження не передбачають повноцінного аудиту місцевих бюджетів, що дозволило б виконати відповідну рекомендацію GRECO) експертні кола наполягають на якнайшвидшому прийнятті законопроекту, який в цілому має нагальне значення для ефективного функціонування єдиного органу, який здійснює оцінку використання державних фінансів²¹⁴.

Водночас, ЗУ «Про внесення змін до Закону України «Про Рахункову палату» від 7 квітня 2014 року № 274-VIII до повноважень Рахункової палати віднесено здійснення контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України. Таким чином положення Закону України «Про Рахункову палату» приведено у відповідність до вимог Конституції України.

Що стосується результатів роботи Рахункової палати, то відповідно до звіту за 2013 р.²¹⁵ Рахунковою палатою у 2013 р. здійснювався контроль бюджетів трьох років: 2012 року (виконаного бюджету), 2013 року (в ході поточного виконання) та 2014 року (на стадії формування проекту бюджету). Всього у вказаному році здійснено 955 контрольних-аналітичних та експертних заходів. У ході проведення аудиторами Рахункової палати контрольних-аналітичних та експертних заходів виявлено порушень бюджетного законодавства (незаконного, у тому числі нецільового), неефективного використання коштів Державного бюджету України та державних цільових фондів на загальну суму 17 млрд. 874 млн. грн. З цієї суми: незаконне, у тому числі нецільове використання коштів – 4,89 млрд.грн., неефективне використання коштів – 12, 97 млрд. грн. У порівнянні з 2012 роком обсяг виявлених бюджетних порушень та неефективного використання коштів зріс на 4,9 млрд. грн., в тому числі на 0,1 млрд. грн. зріс обсяг виявленого незаконного, нецільового використання коштів, обсяг неефективного використання коштів збільшився на 4,8 млрд. грн.

Найбільше порушень бюджетного законодавства було виявлено у сфері взаємовідносин

213 Те саме

214 Заява групи «Публічні фінанси» ініціативи «Реанімаційний пакет реформ» щодо необхідності прийняття проекту Закону України № 2072 «Про Рахункову палату». Реанімаційний пакет реформ. <http://platforma-reform.org/?p=2098>

215 Звіт Рахункової палати за 2013 рік http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16744990/Zvit_2013.pdf

Державного бюджету України з місцевими бюджетами та використання бюджетних коштів на соціально-економічний розвиток і реалізацію пріоритетів розвитку регіонів:

- 15,1 %, у сфері, фактів неефективного управління та використання коштів;
- 31 % у сфері розвитку інфраструктури, транспортної системи, житлово- комунального господарства та інформатизації.

Водночас, упродовж року Рахунковою палатою спрямовано правоохоронним органам всього 16 документів. Всього за 2013-2014 роки до Генеральної прокуратури спрямовано 27 матеріалів.

З приводу діяльності Рахункової палати у 2014 році можна навести окремі приклади. Зокрема, орган виявив незаконну схему відчуження військового майна Збройних сил України, яка реалізовувалася у 2012-2013 роках за участю Міністерства оборони, підприємств ДК «Укроборонпром» і Кабінету Міністрів²¹⁶. Численні факти зловживань також були виявлені за результатами проведеного в минулому році аудиту Державної іпотечної установи²¹⁷.

Що стосується контролю щодо надходжень до Державного бюджету України, то Рахункова палата проводить відповідні контрольні-аналітичні заходи, за результатами яких у 2014 році підготовлено і затверджено 12 звітів.

З приводу діяльності Державної фінансової інспекції, то протягом січня – листопада 2014 року органом проведено 23 802 контрольних заходи (у 2013 році 6460, тобто в 3,6 разів менше), за результатами яких виявлено 4128 порушень (5595, тобто на близько 1500 більше в 2013 році) на загальну суму 7, 58 млрд. грн. (в 2013 році – 3, 69 млрд.грн.), в тому числі незаконних витрат на суму 3,88 млрд. грн. (в 2013 році – 2, 06 млрд. грн.), до правоохоронних органів передано 2182 матеріалів. За переданими матеріалами розпочато 1465 досудових розслідувань (2659 в 2013 році), 359 особам (в 2013 році – 461 особі) вручено повідомлення про підозру²¹⁸.

Таким чином, при загальній меншій кількості виявлених порушень, їх суми є більшими. Наслідки ж проведених заходів в частині реагування кримінально-правовими засобами характеризуються зменшенням кількості розпочатих розслідувань та незначним зменшенням кількості осіб, яким повідомлено про підозру. Проте, слід мати на увазі що за 2014 рік інформація наявна за 11 місяців.

Варто додати, що змінами до ЗУ «Про Державний бюджет на 2014 рік», внесеними у липня 2014 р. було введено обмеження щодо можливості здійснення перевірок підприємств, установ та організацій, фізичних осіб - підприємців контролюючими органами (крім Державної фіскальної служби України) протягом серпня - грудня 2014 р. виключно з дозволу Кабінету Міністрів України або за заявкою суб'єкта господарювання щодо його перевірки. Відповідний дозвіл надавався у виді окремого розпорядження Уряду.

216 Міністерства оборони, «Укроборонпром» і Кабмін розпродавали зброю і техніку ЗСУ – Рахункова палата. «Ні корупції!»; <http://nikorupciji.org/2014/07/29/minoborony-ukroboronprom-i-kabmin-rozprodavaly-zbroyu-i-tehniku-zsu-rahunkova-palata/>

217 Рахункова палата у 2014 році встановила численні факти зловживань у діяльності ДІУ. УНІАН. <http://economics.unian.ua/realstate/1025873-rahunkova-palata-u-2014-rotsi-vstanovila-chislenni-fakti-zlovjivan-u-diyalnosti-diu.html>; <http://economics.unian.ua/realstate/1025873-rahunkova-palata-u-2014-rotsi-vstanovila-chislenni-fakti-zlovjivan-u-diyalnosti-diu.html>

218 Звіт про результати діяльності Держфінінспекції та її територіальних органів за 2014 рік <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/106505>

Водночас, продовжений ЗУ «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76-VIII²¹⁹ мораторій на проведення перевірок у січні-червні 2015 року більше не поширюється на Державну фінансову інспекцію.

Нещодавно Державна фінансова інспекція стала джерелом корупційного скандалу. На початку березня 2015 р. від виконання службових обов'язків відсторонено Голову інспекції Миколу Гордієнка, відносно нього за дорученням Прем'єр-міністра України Арсенія Яценюка розпочато службове розслідування. За результатами розслідування встановлено неналежне виконання ним службових обов'язків, формальне виконання поставлених завдань, відсутність ефективних показників по виконанню постанови Кабінету Міністрів України від 25 червня 2014 року № 214 «Про окремі заходи щодо забезпечення фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання державного сектору економіки». Наприклад, комісія з проведення службового розслідування прийшла до висновку про неналежне реагування з боку Миколи Гордієнка на існуючі порушення в ДП «Антонов», неналежне виконання доручень Прем'єр-міністра України щодо ефективності використання коштів, спрямованих на виконання Комплексної програми будівництва вітрових електростанцій за 2006-2007 роки та 9 місяців 2008 року, доручень щодо проведення інших контрольних заходів. За результатами службового розслідування Уряд прийняв рішення про звільнення Миколи Гордієнка із займаної посади за порушення ним Присяги державного службовця, а матеріали службового розслідування передати до Генеральної прокуратури України²²⁰.

Натомість після свого відсторонення Микола Гордієнко зробив гучну заяву про значні розкрадання, які за обсягами навіть збільшилися за часів правління Уряду Арсенія Яценюка. Саме викриття цих фактів й стало причиною його відсторонення та подальшого звільнення. Наприклад, Микола Гордієнко зазначив про розпочату ревізії діяльності ДП НАЕК «Енергоатом», де лише на початковій стадії виявлено розкрадань на суму понад 500 млн. грн.²²¹

Верховна Рада України, реагуючи на такі заяви, утворила робочу групу з розслідування фактів корупції в Уряді. Таким чином, питання зловживань в Уряді при використанні публічних коштів було перенесено в політичну площину. Водночас, згідно із заявою першого заступника Генерального прокурора України В. Гузира 15 травня 2015 року, Генеральна прокуратура не знайшла станом на вказану дату підтвердження інформації про корупцію в Уряді²²².

Не дивлячись на відсутність наразі остаточних висновків, зрозумілим є те, що в державі продовжують мати місце проблеми з використанням публічних фінансів, які потребують термінового вирішення з огляду на поточну економічну ситуацію.

У 2011 р. в Україні розпочато формування системи внутрішнього аудиту. В органах виконавчої влади створено підрозділи внутрішнього аудиту, на які покладається удосконалення

219 ЗУ «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76-VIII; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/76-19>

220 Уряд прийняв рішення щодо звільнення Миколи Гордієнка. Урядовий портал; http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248071232

221 Микола Гордієнко: Новий уряд краде вдвічі більше за Януковича. Подробності; <http://podrobnosti.ua/2023727-mikola-gordnko-novij-urjad-krade-vdvich-blshe-za-janukovicha.html>

222 Доказів корупції у кабміні знайти не вдалося - заступник генпрокурора. 5 канал <http://www.5.ua/polityka/Dokaziv-koruptsii-u-Kabmini-znaity-ne-vdalosia--zastupnyk-henprokurora-80453.html#>

системи управління, запобігання фактам незаконного, неефективного та не результативного використання бюджетних коштів, виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності відповідних органів, поліпшення внутрішнього контролю. Одним з недоліків практики здійснення внутрішнього аудиту з точки зору запобігання і протидії корупції є те, що представники підрозділів інформують про виявлені порушення керівника органу, але не повідомляють самостійно про це правоохоронні органи.

Значним кроком вперед стало прийняття Верховною Радою України 17 лютого 2015 р. ЗУ «Про відкритість використання публічних коштів»²²³, яким передбачено он-лайн доступ до інформації про використання бюджетних коштів. Зазначений Закон було розроблено за участі громадських експертів, які представляють Центр політичних студій та аналітики, групи «Публічні фінанси» громадської ініціативи Реанімаційний пакет реформ. Згідно з перехідними положеннями Закону, він має запрацювати 12 вересня 2015 р. Таким чином, в середині вересня суспільство мало би отримати доступ до величезного масиву інформації (копії договорів, акти, інформацію про платежі за договорами тощо) про всі видатки держави і змогло б їх аналізувати. Проте, процес створення такого порталу призупинився. На час написання звіту все ще тривають суперечки стосовно того, хто буде уповноваженим органом з впровадження цього законодавства, хто буде розробляти порядок адміністрування веб-порталу та порядок оприлюднення відомостей про трансакції на веб-порталі. Як результат такої затримки з прийняттям даного рішення – незрозумілість подальших дій для всіх учасників процесу, невиконання норм Закону та усвідомлення того факту, що у вересні 2015 р. веб-портал не запрацює²²⁴.

ВИСНОВКИ

Результати діяльності державного фінансового аудиту засвідчує стійку традицію до неналежного витрачання бюджетних коштів, що продовжує мати місце в діяльності державних структур. В умовах тотальної нестачі коштів в бюджеті загострюється проблема ефективності та законності витрачання бюджетних коштів, а тому потрібно запровадити дієві механізми аудиту. Актуальним у цьому аспекті є посилення ролі Рахункової палати, у зв'язку з чим нагальним є прийняття нового закону про вказаний орган, покликаний посилити його незалежність та ефективність.

Поряд з цим значним кроком вперед стало врегулювання питання про відкритий доступ до інформації про публічні фінанси.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Забезпечити спільно із громадськістю належне впровадження Закону «Про відкритість використання публічних коштів» шляхом реалізації детального імплементаційного плану.
2. Прийняти новий Закон «Про Рахункову палату», який передбачатиме незалежне, ефективне, професійне та прозоре здійснення вказаним органом контролю за надходженням та витрачанням державних коштів, забезпечити практичну реалізацію прийнятого Закону.
3. Вжити заходів із запровадження практики неухильного інформування правоохорон-

223 ЗУ «Про відкритість використання публічних коштів»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/183-19>

224 Чи буде в Україні «відкритий» бюджет; LB.ua; http://economics.lb.ua/state/2015/06/10/307766_chi_bude_ukraini_vidkritiy_byudzheta.html

них органів про виявлені під час внутрішнього аудиту ознаки корупційних правопорушень.

4. Розвивати спроможності Державної фінансової інспекції шляхом поглиблення ризик-орієнтованого підходу до проведення ревізій, а також орієнтації на виявлення фактів зловживань та корупції.

2.3.5. Державні закупівлі

1 червня 2010 р. Верховною Радою України було прийнято ЗУ «Про здійснення державних закупівель», який в подальшому зазнав численних змін. Як наслідок, в Законі було встановлено велику кількість виключень щодо застосування процедур закупівель, що виступало одним з основних факторів його критики. Як зазначено у звіті Рахункової палати за 2013 рік спостерігалося поступове збільшення застосування замовниками процедур закупівлі в одного учасника: 35% у 2012 р. та понад 45% у 2013 р. Частка державних коштів, витрачених за неконкурентною процедурою, у 2012 р. становила понад 56%, у 2013 році – близько 40%. Отже, державні кошти протягом 2012–2013 років використовувалися не прозоро, збільшуючи корупційні ризики та створюючи умови для завдання збитків Державному бюджету України.

У квітні 2014 р. прийнято новий Закон «Про здійснення державних закупівель»²²⁵, який був підготовлений у стислі строки та мав на меті продемонструвати наміри уряду мінімізувати корупційну складову при здійсненні закупівель. До розробки проекту залучалися міжнародні та громадські експерти.

Згідно з оцінкою Проекту ЄС «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС», до основних результатів останньої реформи у сфері державних закупівель можна віднести:

- суттєве зменшення кількості випадків, на які не поширюється дія Закону;
- скорочення переліку підстав для застосування неконкурентної (переговорної) процедури. Законом вилучено такі підстави для застосування неконкурентної процедури як закупівлі товарів на товарних біржах; закупівлі товарів у разі припинення господарської діяльності, зокрема внаслідок банкрутства, за домовленістю з кредиторами; закупівлі послуг з виконання науково-дослідних, науково-технічних та дослідно-конструкторських робіт, що пройшли конкурсний відбір у встановленому Кабінетом Міністрів України порядку. Разом з тим, застосування нагальної потреби обмежено виключно негайною ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, а також наданням у встановленому порядку Україною гуманітарної допомоги іншим державам, а можливість проведення додаткових будівельних робіт обмежена умовою, що загальна вартість додаткових робіт не повинна перевищувати 50 відсотків вартості головного (первинного) договору;
- надання права громадськості бути присутніми при розкритті пропозицій конкурсних торгів та здійснювати фіксацію технічними засобами;
- впровадження норми щодо відхилення пропозицій учасника, який є пов'язаною особою, зокрема з членом (членами) комітету з конкурсних торгів замовника;

225 ЗУ «Про здійснення державних закупівель»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>

- запровадження нового випадку відмови участі в торгах, якщо учасник протягом останніх трьох років притягувався до відповідальності за порушення у вигляді вчинення антиконкурентних узгоджених дій (змов), які стосуються спотворення результатів торгів (тендерів);
- введення положення щодо права замовника на відхилення пропозицій учасників, зареєстрованих в офшорних зонах;
- оприлюднення на веб-порталі Уповноваженого органу всієї інформації про здійснення процедур державних закупівель починаючи з розміщення річних планів і закінчуючи звітом про виконання договору про закупівлю, що дозволяє створити підґрунтя для контролю за процесом здійснення закупівель як громадськістю, так і контролюючими органами²²⁶.

Також слід додати, що новим ЗУ «Про здійснення державних закупівель» внесено низку змін до Господарського кодексу України, згідно з якими підприємства у разі здійснення ними закупівель та за умови, що вартість предмета закупівлі дорівнює або перевищує межі, визначені частиною першою статті 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель» (вартість товарів та послуг – 100 тис. грн. і більше, робіт – 1 млн. грн. і більше), оприлюднюють на веб-порталі Уповноваженого органу, визначеного Законом України «Про здійснення державних закупівель», звіт про укладення договору про закупівлю товарів, робіт і послуг за кошти підприємств та інформацію про зміну його істотних умов не пізніше ніж через сім днів з дня укладення договору про закупівлю або внесення змін до нього. У звіті обов'язково зазначаються: найменування, кількість товару та місце його поставки, вид робіт і місце їх виконання або вид послуг і місце їх надання, інформація про технічні та якісні характеристики товарів, робіт і послуг, найменування і місцезнаходження постачальника, виконавця робіт і надавача послуг, з яким укладено договір, ціна за одиницю товару, робіт і послуг та сума, визначена в договорі, дата укладення договору, строк поставки товарів, виконання робіт і надання послуг тощо.

Зазначене правило поширюється на:

1) державні підприємства, їх дочірні підприємства, а також підприємства, господарські товариства, у статутному капіталі яких 50 і більше відсотків належить державному підприємству, об'єднання таких підприємств;

2) казенні комерційні підприємства, їх дочірні підприємства, а також підприємства, господарські товариства, у статутному капіталі яких 50 і більше відсотків належить казенному комерційному підприємству;

3) комунальні унітарні підприємства, їх дочірні підприємства, а також підприємства, господарські товариства, у статутному капіталі яких 50 і більше відсотків належить комунальному підприємству;

4) господарські товариства, державна частка у статутному капіталі яких перевищує 50 відсотків, їх дочірні підприємства, а також підприємства, господарські товариства, у статутному капіталі яких 50 і більше відсотків належить господарському товариству, державна частка у статутному капіталі якого перевищує 50 відсотків.

226 Новий Закон України «Про здійснення державних закупівель»: новації та відповідність міжнародним стандартам. Проект «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС»; <http://eupublicprocurement.org.ua/reduction-mag-new-law-on-public-procurement.html?lang=UK>

Проте експерти зазначають про ігнорування підприємствами обов'язку звітувати про закупівлі, що засвідчує неналежне здійснення повноважень контролюючими органами в цій сфері.

Водночас в подальшому до ЗУ «Про здійснення державних закупівель» було внесено низку змін:

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення порядку відкриття бізнесу» від 15.04.2014 № 1206-VII виключено необхідність скріплення печаткою пропозицій конкурсних торгів та цінових пропозицій;

- Законом України «Про внесення зміни до статті 39 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 06.05.2014 № 1234-VII змінено одну з підстав застосування переговорної процедури закупівлі з метою створення додаткових умов для здійснення державних закупівель товарів, робіт і послуг в особливий період для забезпечення національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України;

- Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання негативному впливу на стабільність банківської системи» від 04.07.2014 № 1586-VII виведено з-під дії Закону закупівлі товарів, робіт і послуг, необхідні для виконання Фондом гарантування вкладів фізичних осіб покладених на нього функцій та повноважень, визначених Законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», щодо виведення неплатоспроможних банків з ринку;

- Законом України від 02.09.2014 №1669-VII «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» до ст. 5 Закону внесені зміни, які передбачають закупівлю товарів, робіт та послуг (за затвердженням КМУ переліком) виключно у суб'єктів господарювання, що зареєстровані та здійснюють господарську діяльність на території проведення антитерористичної операції для відновлення інфраструктури міст після її завершення.

Окремо варто підкреслити зміни до ЗУ «Про здійснення державних закупівель», внесені Законом України «Про запобігання корупції». Відповідно до цих змін, які введені в дію з 26 квітня 2014 року у процедурах закупівель не можуть брати участь юридичні особи, які:

- внесені до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, або які
- не мають антикорупційної програми та (або) уповноваженого з антикорупційної програми юридичної особи якщо їх наявність обов'язкова для такої юридичної особи згідно із законом.

Антикорупційна стратегія на 2014 -2017 роки передбачає проведення спільного з громадськістю та бізнесом моніторингу застосування нового ЗУ «Про здійснення державних закупівель», та переглянути його з урахуванням практики застосування, необхідності подальшого удосконалення його положень, зокрема щодо запобігання конфлікту інтересів, посилення санкцій за порушення його положень тощо.

Державною програмою щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015—2017 роки передбачено низку заходів з усунення корупційних ризиків у процедурах державних закупівель.

Міністерством економічного розвитку і торгівлі оприлюднюються щоквартальні звіти про аналіз застосування системи державних закупівель. Однак, невідомо чи залучається до цього процесу бізнес та громадськість, а у звітах зазначається про використання низки державних інформаційних ресурсів при здійсненні аналізу.

Основні відображені у звіті за 2014 рік²²⁷ тенденції та показники такі:

- за даними веб-порталу з питань державних закупівель близько половини оголошень - про результати закупівлі в одного учасника/переговорної процедури закупівлі (пояснюється тим, що переважну більшість серед них складають закупівлі комунальних послуг та поштових послуг) – з іншого боку в розрізі укладених договорів на закупівлю зазначається про тенденцію зменшення застосування неконкурентних процедур (на понад 10 %);
- зменшення загальної вартості укладених договорів про закупівлі;
- органами Держказначейства видано 305 попереджень у зв'язку з порушеннями у сфері закупівель – більшість у зв'язку з відсутністю передбачених Законом документів або неналежним їх оформленням;
- Держфінінспекцією виявлено порушень законодавства у сфері державних закупівель на загальну суму 327, 32 млн. гривень, з них 27,26 млн. гривень, що призвели до втрат державних ресурсів. Основні порушення - здійснення закупівель без застосування процедур, визначених Законом; не визначення головою комітету з конкурсних торгів функцій членів комітету та не призначення заступників голови; необґрунтоване застосування процедури закупівлі в одного учасника / переговорної процедури закупівлі; допущення порушень у документації конкурсних торгів; допущення до оцінки учасників, пропозиції конкурсних торгів яких не відповідали вимогам документації конкурсних торгів, та, як наслідок, не прийняття рішення про відмінену процедури закупівлі;
- за даними СБУ протягом січня – грудня 2014 р. було виявлено понад 10 700 злочинів, з яких 6 075 пов'язані з коштами державного бюджету, а 4 613 – місцевого бюджету. За результатами контрольних заходів на стадії підготовки та проведення процедур закупівель СБУ було встановлено 1 256 злочинів, у тому числі:
 - 342 факти надання учасниками неправдивих відомостей для отримання переваг;
 - 287 фактів порушення при підготовці документації конкурсних торгів;
 - 163 факти надання неправдивих відомостей для застосування неконкурентної процедури закупівлі;
 - 159 фактів фальсифікування документів про проведення процедури закупівлі;
 - 142 факти безпідставного надання переваги одному із учасників;
 - 137 фактів поділу предмета закупівлі з метою ухилення від процедури закупівлі 100

227 Звіт Мінекономрозвитку щодо аналізу функціонування системи державних закупівель у 2014 році; <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=Zviti>

– зговору між учасниками.

Крім того, СБУ виявлено факти порушень і на стадії виконання договірних зобов'язань за укладеними в результаті проведення процедур закупівель договорами. Так протягом 2014 р. було викрито 1 954 злочини, а саме:

- 1 532 факти виконання договірних зобов'язань не в повному обсязі;
- 308 фактів поставки товарно-матеріальних цінностей, що не відповідають технічним умовам;
- 199 фактів внесення змін до договору щодо підвищення вартості, зміни предмета закупівлі.

У вчиненні протиправних дій викрито 4 498 осіб, у тому числі 1 216 членів комітетів з конкурсних торгів та 3 075 посадових осіб суб'єктів господарювання, які притягаються до відповідальності згідно із законами України.

У звіті Мінекономрозвитку за січень-вересень 2014 р. також зазначалося, що за даними СБУ основними порушеннями законодавства про державні закупівлі є здійснення поділу предмета закупівлі з метою уникнення процедур державних закупівель та визначення переможцем процедури конкретного учасника; змова між суб'єктами процедур закупівель на стадії формування бюджетних видатків та під час подання пропозицій конкурсних торгів; застосування дискримінаційного підходу під час оцінки пропозицій конкурсних торгів; порушення законодавства про захист економічної конкуренції, що виражається у необґрунтованому застосуванні процедури закупівлі в одного учасника.

Інформація органу оскарження (Антимонопольного комітету щодо кількості скарг та прийнятих рішень у 2014 році та порівняння наведених даних з 2013 роком

Інформація щодо скарг	Кількість	
	Січень – грудень 2013	Січень – грудень 2014
Подано скарг	1 182	930
Прийнято скарг до розгляду	1 024	766
Відмовлено у задоволенні скарг (у тому числі, скарг, що надійшли у попередні періоди)	341	241
Задоволено скарг (повністю та частково) (у тому числі, скарг, що надійшли у попередні періоди)	467	379
Повернуто скарг без розгляду за рішенням Колегії, у тому числі скарг, що надійшли у попередні періоди	122	133
Припинено розгляд	96	145

Типовими порушеннями за інформацією Антимонопольного комітету є:

1) перша категорія порушень – складання замовниками документації конкурсних торгів з порушенням основних принципів державних закупівель, визначених Законом, зокрема:

- встановлення непрозорих та нечітких технічних і кваліфікаційних вимог документації конкурсних торгів;
- штучне розширення предмета закупівлі (невиправдане об'єднання товару/послуг в один лот/предмет закупівлі; нечітке, загальне визначення предмета закупівлі);
- штучне звуження предмета закупівлі (зайва деталізація предмета закупівлі);
- помилки під час складення документації конкурсних торгів (невідповідність додатків документації конкурсних торгів основним вимогам документації конкурсних торгів, невірно визначені строки подання пропозицій конкурсних торгів тощо);

2) друга категорія порушень – процедурні порушення з боку замовника, зокрема:

- порушення порядку надання роз'яснень на відповідні запити зацікавлених осіб;
- порушення порядку оприлюднення/опублікування інформації про закупівлю;
- неправомірне відхилення пропозицій конкурсних торгів учасників процедури закупівлі;
- неправомірне визначення переможця процедури закупівлі;
- допущення до оцінки пропозицій конкурсних торгів учасників процедури закупівлі, які не відповідають вимогам документації конкурсних торгів;
- укладення договорів про закупівлю з порушенням строків, визначених Законом (у тому числі під час процедури оскарження).

Крім зазначених у звіті Мінекономрозвитку типових порушень поширені й інші схеми. Продовжують, наприклад, мати місце здійснення закупівель за завищеною вартістю, в тому числі через свідоме створення умов, за яких у процедурі закупівлі беруть участь пов'язані компанії із завідомо завищеними цінами.

За інформацією Рахункової палати ЗУ «Про здійснення державних закупівель» № 1197 від 10 квітня 2014 р. не повною мірою відповідає європейським стандартам. Із зазначеної сфери не усунуто корупційну складову, оскільки не спрощено проведення процедур закупівель, не введено електронні торги, не встановлено належної відповідальності посадових осіб за відповідні порушення, що не сприяє прозорому, ефективному та раціональному використанню державних ресурсів²²⁸.

228 Інформація про розгляд Колегією Рахункової палати результатів аналізу стану державних закупівель <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16744884>

Наведена інформація засвідчує що, не дивлячись на позитивні зрушення в тендерному законодавстві, воно все ще потребує удосконалення в напрямку усунення можливостей для корупційних проявів. В цілому ж здійснення державних закупівель залишається широким полем для зловживань.

Тому завдання щодо удосконалення законодавства за результатами моніторингу застосування чинних приписів є доволі актуальним. До такого моніторингу на постійній основі мають бути залучені бізнес та громадськість. Недотримання такого підходу вже далось взнаки – лише під тиском з боку окремих народних депутатів України активістів громадської ініціативи Реанімаційний пакет реформ вдалося запобігти прийняттю Верховною Радою України корупціогенного законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про здійснення державних закупівель» (щодо удосконалення системи державних закупівель та електронних закупівель) (реєстр. № 1551)²²⁹, який серед іншого передбачав виключення положення про заборону участі в закупівлях юридичним особам, задіяним в корупції.

Також в державних органах та інших юридичних осіб, які виступають замовниками, необхідно здійснити оцінку та напрацювати механізми усунення корупційних ризиків при здійсненні закупівель. Відповідні положення слід включати до антикорупційних програм відповідних структур.

Проблемним аспектом у сфері державних закупівель є запуск системи електронних закупівель, що є теж одним із завдань, визначених Антикорупційною стратегією на 2014-2017 роки. Однак, ініційовані з цього питання законопроекти викликали критику з боку громадськості (законопроекти «Про внесення змін до Закону України «Про здійснення державних закупівель» (щодо закупівлі в електронній формі та удосконалення регулювання закупівель) (реєстр. № 4499а) та «Про внесення змін до Закону України «Про здійснення державних закупівель» (щодо удосконалення системи державних закупівель та електронних закупівель) (реєстр. № 1551).

Важливим завданням є також підвищення доступу до інформації про закупівлі через оприлюднення договорів про закупівлі.

За даними Мінекономрозвитку у лютому 2015 р. в пілотному режимі відкрилася платформа закупівель ProZorro²³⁰, яку розробили разом із бізнесом, громадськими активістами, світовими експертами, недержавними організаціями із боротьби з корупцією та іншими активними учасниками процесу. Наразі через законодавчу неврегульованість через систему проходять лише допорогові закупівлі, однак така ініціатива заслуговує на позитивну оцінку. Також за інформацією заступника Міністра економічного розвитку і торгівлі України Максима Нефьодова Міністерство оборони України розширило спектр закупівель через електронну систему і на післяпорогові торги. Також Мінекономрозвитку готується законопроект щодо здійснення електронних закупівель²³¹. Наразі ж в рамках реформи державних закупівель планується перехід на електронну систему по всіх державних закупівлях з 1 січня 2016 р.

Водночас, на засіданні Уряду 27 травня 2015 р. Міністр економічного розвитку і торгівлі

229 Законопроект №1551 щодо державних закупівель знято з порядку денного ВРУ; <http://platforma-reform.org/?p=1006>

230 <http://prozorro.org/>; Регламент роботи системи пілотного проекту електронних державних закупівель; <http://ti-ukraine.org/what-we-do/projects/e-procurement/reglament.html>

231 Система електронних закупівель розширить коло учасників торгів і зробить їх прозорішими - Максим Нефьодов. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України; <http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=5a677125-16de-474e-bd33-d9bc18b8c906&title=SistemaElektronnihZakupivelRozshiritKoloUchasnivTorgivIzrobitYikhProzorishimiMaksimNefodov>

Айварас Абромавичус представив законопроект щодо внесення змін до законодавства в частині спрощення доступу бізнесу до державних закупівель та запобігання корупції при їх здійсненні.

Зокрема, учасник тендеру буде зобов'язаний надавати інформацію про кінцевого бенефіціара. В рамках продовження процесу дерегуляції пропонується обмеження повноважень казначейства при перевірці документів у період реєстрації договорів, ліквідація функцій моніторингу процедур закупівель тощо²³². В рамках обговорення зазначених змін також йшлося про встановлення правила про надання пакету документів лише переможцем закупівлі, поширення обов'язку щодо затвердження антикорупційних програм лише на учасників закупівель на значні суми (20 млн. грн.). В цілому пропонувані законодавчі зміни заслуговують на позитивну оцінку, хоча питання щодо антикорупційних програм є доволі дискусійним – утвердження правил добросовісного бізнесу не має розглядатися як перешкода для його ведення. Можливо, із запуском НАЗК, яке затверджуватиме типову антикорупційну програму для приватних компаній, такий підхід буде переглянутий.

На офіційному веб-сайті Мінекономрозвитку наявний розклад наступних етапів реформи системи державних закупівель.

Так, у 2015 році заплановано внести додаткові зміни до закону про держзакупівлі, на основі практики роботи за останній рік. Ключові моменти:

- спростити порядок подачі документів, котрі надає учасник (документи надає тільки переможець);
- наблизитися до стандартів ЄС і GPA;
- підвищити пороги держзакупівель відповідно до рівня інфляції;
- запустити електронні процедури для деяких груп закупівель, побудувавши сучасну інфраструктуру на базі діючого державного веб-порталу й напрацювань громадськості та бізнесу, побудувати зручну базу знань із держзакупівель.

У 2016 році планується:

- розповсюдити електронні закупівлі на всі закупівлі;
- забезпечити зручний публічний доступ до інформації про держзакупівлі;
- підвищити рівень професіоналізації державних замовників.

В цілому, у 2015 - 2022 роках передбачено імплементувати у законодавство України положення Директиви 2014/24/ЄС і Директиви 89/665/ЄЕС зі змінами, внесеними Директивою 2007/66/ЄС, визначеними у Додатках XXI-B, XXI-C до Угоди²³³.

²³² Урядові зміни до законодавства дозволять збільшити прозорість у сфері держзакупівель. Урядовий портал http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248194294&cat_id=244276429

²³³ Реформа державних закупівель. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=38c083f3-2571-466a-9583-3b43c2804ad9&title=ReformaDerzhavnikhZakupivel>

ВИСНОВКИ

Не дивлячись на перегляд законодавства про здійснення державних закупівель у минулому році, зазначена сфера залишається полем для розкрадання державних коштів, поширеним залишається застосування процедури закупівлі в одного учасника, тобто поза конкурсом, а також намагання штучного уникнення застосування процедур закупівлі, що засвідчує необхідність подальшого удосконалення правового регулювання. Це ж підтверджує неієвність здійснюваного моніторингу процедур закупівель. Поряд з цим, Урядом поступово реалізуються кроки з продовження реформи системи державних закупівель з метою залучення бізнесу, підвищення конкуренції, мінімізації бюрократичних та корупційних перепон. В пілотному режимі розпочато впровадження допорогових електронних закупівель, планується поступовий повномасштабний перехід на електронні закупівлі. Таким чином поточний стан справ у сфері державних закупівель не можна назвати задовільним, що свідчить про необхідність інтенсифікації подальшого руху реформи.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Запровадити механізм спільного з громадськістю моніторингу застосування законодавства про державні закупівлі, результати якого покладатимуться в основу законодавчих змін у вказаній сфері.
2. На основі консультацій з громадськістю та міжнародними експертами запровадити цілісну електронну систему державних закупівель.
3. Провести антикорупційну експертизу Закону України «Про здійснення державних закупівель».
4. Провести спільний з громадськістю моніторинг на предмет виявлення підприємств, які не здійснили обов'язкового оприлюднення інформації про закупівлі, ініціювати притягнення відповідальних посадових осіб до відповідальності.
5. Включити до методології щодо виявлення та усунення корупційних ризиків, яка розробляється Міністерством юстиції України, підрозділ, присвячений питанню державних закупівель.
6. Забезпечити реалізацію заходів з усунення корупційних ризиків у процедурах державних закупівель, передбачених Державною програмою щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015—2017 роки.

2.3.6. ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

На сьогодні в Україні наявне сучасне законодавство з питань доступу до публічної інформації. ЗУ «Про доступ до публічної інформації»²³⁴, який визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, та інформації, що становить суспільний інтерес, був прийнятий в Україні у 2011 р. Закон визначив ефективний механізм гарантуван-

234 ЗУ «Про доступ до публічної інформації»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

ня максимального доступу громадян до інформації, що знаходиться в органах публічної влади та окремих приватноправових розпорядників інформації, визначає процедури доступу та способи отримання інформації, способи та процедуру оскарження неправомірної відмови у наданні інформації.

Наступним важливим кроком стало прийняття у березні 2014 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям ЗУ «Про інформацію»²³⁵ та ЗУ «Про доступ до публічної інформації», яким були схвалені зміни до низки законодавчих актів з метою приведення їх у відповідність із зазначеними законами.

Змінами на додаток до існуючої відповідальності за неправомірну відмову в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, передбачають встановлення відповідальності за:

- не оприлюднення інформації, обов'язкове оприлюднення якої передбачено Законами України «Про доступ до публічної інформації» та «Про засади запобігання і протидії корупції»;
- необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом (при відповіді на запит);
- незаконну відмову в прийнятті та розгляді звернення, інші порушення законодавства про звернення громадян.

Також закріплено, що парламентський контроль за дотриманням права на доступ до публічної інформації здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, передбачено доступ громадян до пленарних засідань Верховної Ради України та місцевих рад, до матеріалів генерального плану населеного пункту, передбачено безоплатне отримання статистичної інформації, закріплено перегляд на предмет відповідності Закону «Про доступ до публічної інформації» документів з грифом «Для службового користування», внесено низку інших важливих змін.

ЗУ «Про запобігання корупції» передбачає відкритість інформації про майновий стан публічних посадових осіб, а також встановлює заборону відмовляти фізичним або юридичним особам в інформації, надання якої цим фізичним або юридичним особам передбачено законом; надавати несвоєчасно, недостовірну чи не в повному обсязі інформацію, яка підлягає наданню відповідно до закону.

Крім того, передбачено, що не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом інформація про:

1) розміри, види благодійної та іншої допомоги, що надається фізичним та юридичним особам чи одержується від них публічними службовцями, або державними органами, органами місцевого самоврядування;

2) розміри, види оплати праці, матеріальної допомоги та будь-яких інших виплат з бюджету публічними службовцям, а також одержані цими особами за правочинами, які підлягають обов'язковій державній реєстрації, а також подарунки, які регулюються цим Законом;

235 ЗУ «Про інформацію»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>

3) передачу в управління належних особам підприємств та корпоративних прав, що здійснюється в порядку, передбаченому вказаним Законом;

4) конфлікт інтересів публічних службовців та заходи з його врегулювання.

ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів»²³⁶ від 14 жовтня 2014 р. передбачено доступ до даних Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та розкриття інформації про кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб.

Згідно з результатами опитування органів виконавчої влади Держкомтелерадіо підготовлено узагальнену інформацію про стан реалізації ЗУ «Про доступ до публічної інформації»²³⁷. Аналіз наданих даних показав, що за період з травня 2011 р. по грудень 2014 р. запитувачі надіслали до органів виконавчої влади 159 070 запитів, у тому числі до міністерств – 87 052 (що складає 54,7% від загальної кількості), до інших центральних органів виконавчої влади – 41 162 (25,9%), до місцевих органів виконавчої влади – 30 856 (19,4%) запитів. На адресу Кабінету Міністрів та його Секретаріату за аналогічний період надійшло 8 010 запитів на інформацію. Із загальної кількості запитів органами виконавчої влади запитувачам було надіслано 5 615 (3,5% від загальної кількості запитів) відмов у задоволенні запиту на інформацію. Із них:

- 3400 (2,1 % від загальної кількості) відмов у задоволенні запиту було надано органами виконавчої влади у зв'язку з тим що вони не були розпорядниками запитуваної інформації;
- 2215 (1,4%) відмов запитувачі отримали у зв'язку з тим що запитувана ними інформація мала обмеження доступу, а саме: 28 запитів стосувалися таємної інформації, 1 638 – конфіденційної, 549 – службової.

За інформацією органів виконавчої влади було 184 судових позови про недотримання законодавства у сфері доступу до публічної інформації. Із них: 87 – до міністерств, 57 – до центральних та 40 – до місцевих органів виконавчої влади. Із 184 судових позовів щодо порушення органами виконавчої влади Закону 68 було задоволено, у 103 випадках відмовлено у відкритті провадження у справі, 13 позовних заяв знаходяться на розгляді у судах.

За період дії Закону до центральних органів виконавчої влади надійшло 628 скарг від фізичних та юридичних осіб, об'єднань громадян без статусу юридичної особи про порушення, на думку авторів, органами влади ЗУ «Про доступ до публічної інформації». До Кабінету Міністрів та його Секретаріату за аналогічний період надійшла 331 скарга²³⁸.

У 2013 році Вищим адміністративним судом України підготовлено довідку про вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами положень ЗУ «Про доступ до публічної інформації»²³⁹.

236 ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1701-18>

237 Підсумки роботи із запитами на інформацію у 2011 - 2014 роках. Держкомтелерадіо; http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=116846&cat_id=89240

238 Виконання законодавства у сфері доступу до публічної інформації. Урядовий портал; http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247986253&cat_id=245633708

239 Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 30.09.2013 р. № 11 «Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації»; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0011760-13>

Упродовж 2014 р. до адміністративних судів надійшло 486 справ у сфері забезпечення права особи на доступ до інформації, з них 193 задоволено в першій інстанції; із 82 тис. грн., пред'явлених до стягнення, присуджено до стягнення 1 тис. грн. моральної шкоди²⁴⁰.

Також упродовж 2014 р. до адміністративної відповідальності за статтею 2123 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Порушення права на інформацію та права на звернення» притягнуто 77 осіб, упродовж 2013 року – 216 осіб²⁴¹.

Не дивлячись на належне правове регулювання відносин доступу громадян до інформації, на сьогодні існує низка проблем, які не дозволяють засвідчити високий рівень забезпечення доступу до інформації на практиці. Мають місце факти неналежного виконання ЗУ «Про доступ до публічної інформації» з боку державних органів та органів місцевого самоврядування. Громадяни не завжди мають можливість вчасно одержати суспільно важливу інформацію, мають місце випадки неправомірної відмови в наданні інформації, в органах влади ще не налагоджений належний рівень прозорості. Наприклад, експерти Реанімаційного пакету реформ поширили 13 лютого 2015 р. відкрите звернення до Київського міського голови Володимира Кличка щодо непрозорості підготовки бюджету столиці на 2015 рік²⁴².

Істотним кроком вперед стало прийняття 9 квітня 2015 р. ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних»²⁴³, який передбачає оприлюднення публічної інформації у форматі відкритих даних на відповідному єдиному веб-порталі. Наразі у КМУ створює і працює робоча група, яка відповідає за практичне впровадження в Україні системи відкритих даних. Робоча група проводитиме аудит і визначатиме найбільш пріоритетні набори даних, які мають бути оприлюднені у відкритому форматі, зокрема і інформацію щодо використання публічних коштів, на виконання відповідного законодавства²⁴⁴. Портал відкритих даних вже створено (<http://data.gov.ua/>), однак потребує подальшого наповнення.

Ще не знайшов достатнього закріплення інституційний механізм забезпечення державного контролю за дотриманням ЗУ «Про доступ до публічної інформації». В цьому аспекті слід зауважити, що у січні 2015 р. Держкомтелерадіо оприлюднено законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного контролю за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації»²⁴⁵, яким пропонується визначити Держкомтелерадіо уповноваженим органом із здійснення державного контролю за забезпеченням доступу до публічної інформації. Однак, такий підхід є сумнівним з точки зору незалежності органу з такими повноваженнями.

240 Статистична звітність судів за 2014 рік. Офіційний веб-портал «Судова влада в Україні»; http://court.gov.ua/sudova_statystyka/lkflghkjlh/

241 Те саме

242 РПР Київ вимагає від Віталія Кличка оприлюднити бюджет столиці; <http://platforma-reform.org/?p=1039>

243 ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/319-19>

244 Уряд інтенсивно співпрацює з громадськими активістами та організаціями в процесі відкриття даних. Урядовий портал; http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248172870&cat_id=244276429

245 Законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного контролю за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації»; Держкомтелерадіо; http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=117357&cat_id=80453

Водночас, змінами до законодавства, внесеними Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р., посилено повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в частині контролю за дотриманням прав громадян на доступ до публічної інформації. Зокрема, омбудсман наділено повноваженнями складати протоколи про адміністративні правопорушення щодо порушення права на інформацію.

Також необхідно розглянути питання про повне відкриття Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення та забезпечити належну роботу системи доступу до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

Крім уже описаних потреб та ініціатив, Антикорупційна стратегія на 2014-2017 роки визначає такі завдання у сфері доступу до інформації:

- провести інвентаризацію публічних реєстрів, які містять суспільно важливу інформацію та передбачити їх розкриття з урахуванням вимог щодо захисту персональних даних, спрощення доступу (в тому числі здешевлення доступу) до публічних реєстрів;
- створити нормативно-правові та організаційні основи для запровадження доступу до інформації у формі «відкритих даних» та повторного використання інформації (внесення з цією метою змін до законодавчих актів, прийняття підзаконних нормативно-правових актів для визначення стандартів оприлюднення інформації у формі «відкритих даних», зокрема на єдиному державному веб-порталі «відкритих даних», визначеного уповноваженого органу з питань впровадження стандартів «відкритих даних», реалізація відповідних положень).

В цілому детальні заходи щодо зменшення можливостей для корупції шляхом підвищення прозорості прийняття рішень та надання доступу до інформації деталізовано в Державній програмі щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015—2017 роки.

ВИСНОВКИ

Останніми роками в Україні практично впроваджено систему доступу до публічної інформації, яка завдячуючи активним зусиллям громадськості, поступово продовжує розвиватися. Новий та результативний етап розвитку системи доступу до інформації розпочався у березні минулого року і наразі триває. Значним прогресом стало прийняття законодавства щодо забезпечення доступу до публічної інформації у форматі відкритих даних. В цілому ж поступово підвищується прозорість діяльності державних інституцій, упродовж останнього року громадськість одержала більше можливостей в поінформованості щодо діяльності владних структур, що сприяє більш активному та дієвому громадському контролю за діями влади. Проте, все ще мають місце факти неналежного додержання законодавства про доступ до публічної інформації з боку державних органів та їх посадових осіб, необґрунтованих відмов у наданні інформації чи ігнорування обов'язку оприлюднювати певну інформацію.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Реалізувати заходи Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015—2017 роки в частині підвищення прозорості прийняття рішень та надання доступу до інформації.

2. Створити незалежну та ефективну інституцію з моніторингу дотримання вимог законодавства про доступ до публічної інформації на основі міжнародних стандартів.

3. Продовжити роботу з імплементації законодавства щодо доступу до публічної інформації у форматі відкритих даних.

4. Забезпечити належну реалізацію положень щодо розкриття інформації про кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб, доступу до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

5. Забезпечити розкриття інформації Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення.

2.3.7. Запобігання корупції в приватному секторі

Належне правове регулювання відносини запобігання корупції в приватному секторі з'явилося в Україні лише з прийняттям ЗУ «Про запобігання корупції», де вказаному питанню присвячений окремий розділ. Це стало потужним кроком на шляху до наближення України до міжнародних антикорупційних стандартів. Основними складовими системи запобігання корупції в приватному секторі є:

- юридичні особи розробляють та реалізують антикорупційні заходи;
- керівництво або засновники чи учасники зобов'язані здійснювати періодичну оцінку корупційних ризиків та здійснювати антикорупційних заходів – для виявлення ризиків можливо залучати незалежних експертів, в тому числі для проведення аудиту ;
- працівники юридичних осіб зобов'язані дотримуватися стандартів доброчесності;
- юридичні особи розробляють внутрішні антикорупційні програми, які передбачають комплекс заходів із запобігання корупції (правила запобігання корупції, процедури їх дотримання та моніторингу, правила етичної поведінки, механізми захисту інформаторів, інформування про конфлікт інтересів правила його врегулювання, порядок консультування працівників тощо) – стосується лише двох категорій компаній - державних, комунальних підприємств, господарських товариств (у яких державна або комунальна частка перевищує 50 відсотків), де середньооблікова чисельність працюючих за звітний (фінансовий) рік перевищує п'ятдесят осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) за цей період перевищує сімдесят мільйонів гривень; юридичних осіб, які є учасниками попередньої кваліфікації, учасниками процедури закупівлі відповідно до Закону України «Про здійснення державних закупівель», якщо вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 1 мільйон гривень, а робіт - 5 мільйонів гривень (вказані розміри вартості предмету закупівлі планують підвищити до 20 млн.грн.);
- керівник юридичної особи, де затверджується програма, визначає уповноважену особу з антикорупційних питань, яка відповідає за реалізацію програми (Законом встановлюються вимоги до уповноважених осіб, визначається спеціальний перелік підстав для звільнення уповноваженої особи).

НАЗК з метою забезпечення методичної підтримки затверджуватиме типову антикорупційну програму для юридичних осіб. Ці правила безпосередньо пов'язані з відповідальністю юридичних осіб - незабезпечення виконання покладених на уповноважену особу законом або установчими документами юридичної особи обов'язків щодо вжиття заходів із запобігання корупції, якщо це призвело до вчинення корупційного злочину, є самостійною підставою для застосування до юридичної особи заходів кримінально-правового характеру (ст. 963 КК).

Наразі досить важливим завданням як для влади, так і для бізнесу та громадськості – це пропагування впровадження зазначених правил серед компаній.

У 2014 р. в Україні за ініціативою Європейського банку реконструкції та розвитку запроваджено інститут бізнес-омбудсмана, основним завданням якого є відстоювання інтересів бізнесу у відносинах з владою. Такий крок став наслідком укладення Меморандуму про взаєморозуміння щодо підтримання української антикорупційної ініціативи від 12 травня 2014 р., укладеного між Кабінетом Міністрів України, Європейським банком реконструкції та розвитку, Організацією економічного співробітництва та розвитку, Американською торгівельною палатою в Україні, Європейською Бізнес Асоціацією, Федерацією роботодавців України, Торгово-промисловою палатою України, Українським союзом промисловців і підприємців

Постановою КМУ від 26 листопада 2014 р. № 691 затверджено Положення про Раду бізнес-омбудсмана –консультативно-дорадчий орган при Уряді, який безпосередньо під керівництвом бізнес омбудсмана розглядатиме питання, віднесені до його компетенції. У грудні 2014 р. на посаду бізнес-омбудсмана призначено Альгірдаса Шемету, однак на час підготовки звіту інформація про результати його роботи на цій посаді ще відсутня. Водночас, 20 травня 2015 р. пан Шемета під час засідання Уряду повідомив, що Рада бізнес-омбудсмана готова приймати скарги від бізнесу. Загалом штат бізнес-омбудсмана складає 15 осіб. Паралельно відбувається підготовка законопроекту, аби врегулювати діяльність інституту бізнес-омбудсмана на законодавчому рівні.

В Україні ще не напрацьовано стійких традицій антикорупційного комплаєнсу, однак це зовсім не означає його повної відсутності. Інтерес компаній до впровадження добросесних правил ведення бізнесу поступово зростає. Наразі бізнес асоціації активно проводять тренінги для компаній з питань антикорупційних внутрішніх правил. Transparency International Україна у грудні провела присвячений цим питанням семінар в ПАТ «АрселорМітал Кривий Ріг»²⁴⁶. В Американській торгівельній палаті в Україні створено комплаєнс-клуб.

Під час круглого столу «Реформування системи запобігання корупції в Україні», який відбувся 2 грудня 2014 р. обговорено питання запобігання корупції в юридичних особах. Однак системна співпраця з бізнесом щодо впровадження антикорупційного комплаєнсу з боку влади наразі не проводиться.

Серед актуальних на сьогодні заходів Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки у сфері запобігання корупції в приватному секторі такі:

1) здійснити заходи, спрямовані на проведення дерегуляції економіки, забезпечення вільної конкуренції, адміністративної та судової реформ, реформувати правоохоронні та контролюючі органи;

246 Transparency International Україна навчала бізнес бороти корупцію; <http://ti-ukraine.org/news/oficial/5092.html>

2) прийняти нормативно-правові акти щодо неможливості допуску юридичних осіб, причетних до корупційних правопорушень, до публічних ресурсів (брати участь у державних закупівлях, аукціонах, отримувати державні кредити, субсидії, субвенції, пільги з оподаткування тощо);

3) утворити на постійній основі діалог з бізнесом з метою підвищення рівня обізнаності про ризики корупції та наявні рішення для приватного сектору, отримання порад від бізнесу щодо реформування відповідного законодавства (господарського законодавства, законодавства про бухгалтерський облік та аудит, податкового законодавства, законодавства про здійснення державних закупівель та іншого законодавства, що стосується приватного сектору) для обмеження можливостей для корупції;

4) розробити за участю представників бізнесу, об'єднань підприємців та професійних спілок стратегію щодо підтримки імплементації антикорупційних стандартів у приватному секторі (рекомендації ОЕСР щодо кращої практики у сфері внутрішнього контролю, етики та забезпечення дотримання законодавства, Бізнес-принципи Transparency International щодо боротьби з корупцією) та сприяти розвитку саморегулювання в приватному секторі;

5) забезпечити співпрацю із бізнесом в частині роз'яснення та практики застосування нових антикорупційних стандартів, установлених законом щодо відповідальності юридичних осіб за корупційні правопорушення;

б) розробити та впровадити в життя на постійній основі спеціальні програми, спрямовані на забезпечення доступу підприємців до необхідної інформації, зокрема про адміністративні процедури, права та обов'язки підприємців, формування свідомості несприйняття корупційного способу поведінки, заохочення до інформування про факти корупції;

7) провести пілотні проекти «пактів доброчесності» в інфраструктурних проектах або інших проектах, що передбачають значні бюджетні витрати, шляхом формування тристороннього (уряд - бізнес - громадськість) механізму контролю за плануванням та реалізацією таких проектів, цільового та ефективного витрачання відповідних коштів.

Знову ж таки детальні заходи у цій сфері передбачені в Державній програмі щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015—2017 роки.

ВИСНОВКИ

Питанню запобігання корупції в приватному секторі поступово приділяється все більша увага в антикорупційному законодавстві: окремі розділи з цього питання наявні в новій Антикорупційній стратегії та Законі «Про запобігання корупції». Створено інституцію бізнес-омбудсмена, що має стати дієвим інструментом усунення корупційних бар'єрів для ведення бізнесу, який все активніше долучається до реалізації антикорупційних ініціатив. Однак, уся ця робота перебуває на початковому етапі, більшість питань щодо розвитку превентивного антикорупційного сектору в бізнесі потребують впровадження на практиці.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Реалізувати заходи Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015—2017 роки в частині запобігання корупції в приватному секторі.
2. Забезпечити розвиток та підтримку бізнес-омбудсмена, залучати його до вирішення актуальних для бізнесу проблем, пов'язаних з корупцією.
3. Організувати широку інформаційну кампанію та надати методичну підтримку для бізнесу щодо впровадження антикорупційного комплаєнсу.

ВИСНОВКИ ДО ПАРАГРАФУ

В Україні поступово впроваджуються стандарти належного врядування. Однак, в переважній більшості ці процеси лише розпочаті, а подекуди ситуація характеризується лише наявністю відповідного законодавства, яке не реалізоване на практиці. Поряд з цим питання практичної імплементації в цілому характеризується досить повільним запуском нових механізмів та процедур. Як наслідок, ефект від реформ наразі ще мало відчутний, рівень корупції залишається високим.

Так, поступово розвивається інститут антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів та чинних актів, однак йому ще бракує ознак системності. Громадськість активно долучається до застосування цього інструменту.

Лише на стадії запровадження перебуває механізм виявлення та усунення корупційних ризиків в діяльності владних структур, який має стати невід'ємною складовою відомчих антикорупційних програм. Однак, цей напрямок руху видається перспективним і його інтенсифікація очікується із запуском превентивного антикорупційного органу – Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК).

Система фінансового контролю та аудиту також перебуває в процесі постійних перетворень, але актуальною залишається проблема необхідності більшого її фокусу на виявленні та реагуванні на виявлені ознак корупційних проявів. Ще одним проблемним аспектом є потреба в посиленні незалежності органів контролю та аудиту, концентрації їх уваги з врахуванням корупційних ризиків.

Позитивні кроки в системі державних закупівель слід розглядати лише як початковий етап перетворень, що підтверджується відсутністю істотних змін з точки зору корупційної складової у сфері.

Впровадження та розвиток системи доступу до інформації сприяють підвищенню прозорості в діяльності владних структур, однак з огляду на все ще поширені негативні прояви відмови в наданні інформації, не оприлюднення усього обсягу даних, цей напрямок потребує ще великої кількості перетворень, серед яких і інституційне забезпечення контролю за наданням доступу до інформації, й надання такого доступу у форматі відкритих даних.

Бізнес поступово все активніше долучається до впровадження антикорупційних ініціа-

тив, встановлено нові антикорупційні правила для приватного сектору та запроваджено інститут бізнес-омбудсмана, однак обидва інструменти перебувають на стартовій стадії.

Таким чином, реальні зрушення щодо стану справ з корупцією в результаті розпочатого процесу впровадження інструментів належного врядування можливі лише при їх інтенсивній практичній імплементації, оскільки затягування в цьому питанні лише негативно позначиться на процесі мінімізації корупційних проявів.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Реалізувати кроки з активізації проведення антикорупційної експертизи Міністерством юстиції, залучати до впровадження цього інструменту інститути громадянського суспільства.
2. Підвищити прозорість проведення антикорупційної експертизи шляхом оприлюднення усіх висновків (як позитивних, так і негативних) за її результатами.
3. Запровадити спільний з громадськістю аналіз проведення антикорупційної експертизи державними структурами.
4. Переглянути Методологію проведення антикорупційної експертизи на основі аналізу практичного застосування вказаного інструменту.
5. Забезпечити реалізацію Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки в частині запобігання та врегулювання конфлікту інтересів та фінансового контролю, дотримання правил етичної поведінки, забезпечення захисту викривачів.
6. Продовжити розпочату Міністерством юстиції роботу з підготовки для запуску електронної системи декларування майнового стану публічних посадових та службових осіб, реалізувати на практиці підготовлені напрацювання.
7. Розробити та затвердити рішенням НАЗК нові правила етичної поведінки правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також форму декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.
8. Організувати спільно з громадськістю та провести тренінгову кампанію для публічних посадових осіб з питань конфлікту інтересів, правил етичної поведінки, фінансового контролю, захисту викривачів, включити вказану тематику до навчальних програм з підвищення кваліфікації вказаних осіб, а також активно проводити інформаційні кампанії з метою пропагування нетерпимого ставлення суспільства до корупції.
9. Громадській раді при НАЗК на періодичній основі розглядати питання стану моніторингу застосування законодавства щодо конфлікту інтересів, правил етичної поведінки, захисту інформаторів, застосування механізмів фінансового контролю.
10. Завершити розробку та апробувати загальну методологію виявлення та оцінки корупційних ризиків в діяльності державних органів, за результатами апробації доопрацювати її

та затвердити рішенням НАЗК.

11. Організувати розробку на основі виявлених ризиків відомчих антикорупційних програм, надавши органам методичну допомогу у цьому питанні, організувати із залученням громадськості моніторинг стану виконання відповідних програм.

12. Невідкладно внести на розгляд Верховної Ради України проект закону щодо чіткого врегулювання адміністративних процедур.

13. Розробити детальний імплементаційний план з впровадження нового закону щодо врегулювання адміністративних процедур та забезпечити його реалізацію після прийняття відповідного законодавчого акту, приділивши особливу увагу роз'ясненню нових правил як для представників державних органів, так і для громадян.

14. Забезпечити спільно із громадськістю належне впровадження Закону «Про відкритість використання бюджетних коштів» шляхом реалізації детального імплементаційного плану.

15. Прийняти новий Закон «Про Рахункову палату», який передбачатиме незалежне, ефективне, професійне та прозоре здійснення вказаним органом контролю за надходженням та витратами державних коштів, забезпечити практичну реалізацію прийнятого Закону.

16. Вжити заходів із запровадження практики неухильного інформування правоохоронних органів про виявлені під час внутрішнього аудиту ознаки корупційних правопорушень.

17. Розвивати спроможності Державної фінансової інспекції шляхом поглиблення ризик-орієнтованого підходу до проведення ревізій, а також орієнтації на виявлення фактів зловживань та корупції.

18. Запровадити механізм спільного з громадськістю моніторингу застосування законодавства про державні закупівлі, результати якого покладатимуться в основу законодавчих змін у вказаній сфері.

19. На основі консультацій з громадськістю та міжнародними експертами запровадити цілісну електронну систему державних закупівель.

20. Провести антикорупційну експертизу Закону України «Про здійснення державних закупівель».

21. Провести спільний з громадськістю моніторинг на предмет виявлення підприємств, які не здійснили обов'язкового оприлюднення інформації про закупівлі, ініціювати притягнення відповідальних посадових осіб до відповідальності.

22. Включити до методології щодо виявлення та усунення корупційних ризиків, яка розробляється Міністерством юстиції, підрозділ, присвячений питанню державних закупівель.

23. Забезпечити реалізацію заходів з усунення корупційних ризиків у процедурах державних закупівель, передбачених Державною програмою щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015—2017 роки.

24. Реалізувати заходи Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015—2017 роки в частині підвищення прозорості прийняття рішень та надання доступу до інформації.

25. Створити незалежну та ефективну інституцію з моніторингу дотримання вимог законодавства про доступ до публічної інформації на основі міжнародних стандартів.

26. Продовжити роботу з імплементації законодавства щодо доступу до публічної інформації у форматі відкритих даних.

27. Забезпечити належну реалізацію положень щодо розкриття інформації про кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб, доступу до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

28. Забезпечити розкриття інформації Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення.

29. Реалізувати заходи Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015—2017 роки в частині запобігання корупції в приватному секторі.

30. Забезпечити розвиток та підтримку бізнес-омбудсмена, залучати його до вирішення актуальних для бізнесу проблем, пов'язаних з корупцією.

31. Організувати широку інформаційну кампанію та надати методичну підтримку для бізнесу щодо впровадження антикорупційного комплаєнсу.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ

Система запобігання корупції в Україні перебуває в процесі реформування. В переважній більшості вже наявна необхідна законодавча база, насамперед Закон «Про запобігання корупції», який передбачає як створення окремого превентивного антикорупційного органу – Національного агентства з питань запобігання корупції, так і впровадження низки ефективних інструментів запобігання корупції на основі міжнародних стандартів та практик іноземних держав. Актуальним завданням наразі є практична імплементація реформи. Однак, вже на самому початку цього процесу

Система державної служби потребує реформування аби забезпечити професійність та ефективність службовців, новий законопроект з цих питань, який спрямований на комплексний перегляд системи державної служби після тривалого розгляду урядовими інституціями зрештою внесений на розгляд Верховної Ради України.

Аналогічна ситуація й з реформуванням адміністративних процедур – про необхідність реформи йдеться, але законодавчі зміни навіть не ініційовані перед Парламентом.

Розпочата реформа у сфері державних закупівель потребує свого подальшого розвитку, оскільки зміни до базового законодавчого акту є нічим іншим, як лише першим кроком.

Система фінансового контролю та аудиту також перебуває в процесі постійних перетворень, але актуальною залишається проблема необхідності більшого її фокусу на виявленні та реагуванні на виявлені ознаки корупційних проявів. Ще одним проблемним аспектом є потреба в посиленні незалежності органів контролю та аудиту, концентрації їх уваги з врахуванням корупційних ризиків.

Впровадження та розвиток системи доступу до інформації сприяють підвищенню прозорості в діяльності владних структур, однак з огляду на все ще поширені негативні прояви відмови в наданні інформації, не оприлюднення усього обсягу даних, цей напрямок потребує ще великої кількості перетворень, серед яких і інституційне забезпечення контролю за наданням доступу до інформації, й надання такого доступу у форматі відкритих даних.

Бізнес поступово все активніше долучається до впровадження антикорупційних ініціатив, встановлено нові антикорупційні правила для приватного сектору та запроваджено інститут бізнес-омбудсмана, однак обидва інструменти перебувають на стартовій стадії.

Відтак, наразі органи влади в Україні не демонструють рішучості до побудови стійкої та ефективної системи запобігання корупції. Розпочато багато реформ, які не доведені до свого логічного завершення, відсутня чітка послідовність та пріоретизація як самих законодавчих змін, так і їх імплементації. Хоча, окремі складові все ще потребують законодавчого врегулювання, ключовим завданням є практичне впровадження вже передбачених в законодавстві механізмів, хоча, як правило державні інституції виявляються незацікавленими та неготовими реалізувати реформи на практиці. Відсутність належної уваги з боку керівництва держави на такий стан справ лише підтверджує, що антикорупція насправді не є пріоритетом державної політики.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Невідкладно сформувати конкурсну комісію (в тому числі, з проведенням нового, прозорого та об'єктивного обрання членів конкурсної комісії від громадськості) та провести прозорий конкурс з призначення членів агентства, реалізувати комплекс практичних кроків для якнайшвидшого початку роботи НАЗК щодо виконання його основних завдань, у тому числі надати необхідне матеріально-технічне забезпечення, організувати надання експертної підтримки.
2. Розпочати підготовку проектів основних рішень НАЗК, потрібних для початку його роботи, передати їх на розгляд агентства відразу після його формування.
3. Забезпечити належне виконання НАЗК покладених завдань, його розвиток як провідної державної інституції у запобіганні корупційним проявам.
4. Організувати належне інституційне забезпечення системи запобігання корупції шляхом створення територіальних органів НАЗК у разі необхідності, а також зміцнення потенціалу мережі уповноважених антикорупційних підрозділів в державних органах та органах місцевого самоврядування, забезпечити належну координацію НАЗК їх діяльності.
5. З початком роботи НАЗК скасувати інститут Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики.
6. Розглянути питання щодо поширення заборони на членство в НАЗК особам, які були членами політичних партій або мали договірні відносини з політичними партіями.

7. Забезпечити реалізацію завдань і заходів із запобігання корупції, визначені Державною програмою щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки.
8. Сприяти якійсь підготовці законопроекту «Про державну службу» (реєстр. № 2490 від 30 березня 2014 року) до другого читання, прийняттю його як Закону.
9. На основі консультацій з експертними колами та державними службовцями розробити план заходів із практичного впровадження нового Закону України «Про державну службу», проект якого внесений на розгляд Верховної Ради України, забезпечити реалізацію вказаного плану.
10. Організувати та провести широку інформаційну кампанію для державних службовців щодо ознайомлення з положеннями новоприйнятого Закону України «Про державну службу».
11. Продовжити розпочату Міністерством юстиції роботу з підготовки для запуску електронної системи декларування майнового стану публічних посадових та службових осіб, реалізувати на практиці підготовлені напрацювання.
12. Розробити та затвердити рішенням НАЗК нові правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також форму декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.
13. Організувати спільно з громадськістю та провести тренінгову кампанію для публічних посадових осіб з питань конфлікту інтересів, правил етичної поведінки, фінансового контролю, захисту інформаторів, включити вказану тематику до навчальних програм з підвищення кваліфікації вказаних осіб, а також активно проводити інформаційні кампанії з метою пропагування нетерпимого ставлення суспільства до корупції.
14. Громадській раді при НАЗК на періодичній основі розглядати питання стану моніторингу застосування законодавства щодо конфлікту інтересів, правил етичної поведінки, захисту інформаторів, застосування механізмів фінансового контролю.
15. Завершити розробку та апробувати загальну методологію виявлення та оцінки корупційних ризиків в діяльності державних органів, за результатами апробації доопрацювати її та затвердити рішенням НАЗК.
16. Організувати розробку на основі виявлених ризиків відомчих антикорупційних програм, надавши органам методичну допомогу у цьому питанні, організувати із залученням громадськості моніторинг стану виконання відповідних програм.
17. Реалізувати кроки з активізації проведення антикорупційної експертизи Міністерством юстиції, залучати до впровадження цього інструменту інститути громадянського суспільства.
18. Підвищити прозорість проведення антикорупційної експертизи шляхом оприлюднення усіх висновків (як позитивних, так і негативних) за її результатами.
19. Запровадити спільний з громадськістю аналіз проведення антикорупційної експертизи державними структурами.

20. Переглянути Методологію проведення антикорупційної експертизи на основі аналізу практичного застосування вказаного інструменту.
21. Невідкладно внести на розгляд Верховної Ради України проект закону щодо чіткого врегулювання адміністративних процедур.
22. Розробити детальний імплементаційний план з впровадження нового закону щодо врегулювання адміністративних процедур та забезпечити його реалізацію після прийняття відповідного законодавчого акту, приділивши особливу увагу роз'ясненню нових правил як для представників державних органів, так і для громадян.
23. Забезпечити спільно із громадськістю належне впровадження Закону «Про відкритість використання публічних коштів» шляхом реалізації детального імплементаційного плану.
24. Прийняти новий Закон «Про Рахункову палату», який передбачатиме незалежне, ефективне, професійне та прозоре здійснення вказаним органом контролю за надходженням та витрачанням державних коштів, забезпечити практичну реалізацію прийнятого Закону.
25. Вжити заходів із запровадження практики неухильного інформування правоохоронних органів про виявлені під час внутрішнього аудиту ознаки корупційних правопорушень.
26. Розвивати спроможності Державної фінансової інспекції шляхом поглиблення ризик-орієнтованого підходу до проведення ревізій, а також орієнтації на виявлення фактів зловживань та корупції.
27. Запровадити механізм спільного з громадськістю моніторингу застосування законодавства про державні закупівлі, результати якого покладатимуться в основу законодавчих змін у вказаній сфері.
28. На основі консультацій з громадськістю та міжнародними експертами запровадити цілісну електронну систему державних закупівель.
29. Провести антикорупційну експертизу Закону України «Про здійснення державних закупівель».
30. Провести спільний з громадськістю моніторинг на предмет виявлення підприємств, які не здійснили обов'язкового оприлюднення інформації про закупівлі, ініціювати притягнення відповідальних посадових осіб до відповідальності.
31. Включити до методології щодо виявлення та усунення корупційних ризиків, яка розробляється Міністерством юстиції, підрозділ, присвячений питанню державних закупівель.
32. Створити незалежну та ефективну інституцію з моніторингу дотримання вимог законодавства про доступ до публічної інформації на основі міжнародних стандартів.
33. Продовжити роботу з імплементації законодавства щодо доступу до публічної інформації у форматі відкритих даних.

34. Забезпечити належну реалізацію положень щодо розкриття інформації про кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб, доступу до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

35. Забезпечити розкриття інформації Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення.

36. Забезпечити розвиток та підтримку бізнес-омбудсмана, залучати його до вирішення актуальних для бізнесу проблем, пов'язаних з корупцією.

37. Організувати широку інформаційну кампанію та надати методичну підтримку для бізнесу щодо впровадження антикорупційного комплаєнсу.

Розділ III. Криміналізація корупції та правоохоронна діяльність

Система запобігання корупції регламентує правила антикорупційної поведінки, механізми, за допомогою яких забезпечується добровільне дотримання цих правил, необхідність і можливість зміни цих правил, якщо цього вимагають результати антикорупційної експертизи, передбачає облік корупціонерів тощо.

Але, на жаль, у разі недотримання зазначених правил необхідними є криміналізація корупції та протидія їй правоохоронними засобами.

При цьому не варто винаходити «колесо»: відомими міжнародними антикорупційними конвенціями, іншими міжнародно-правовими стандартами вже давно ретельно визначено, які саме діяння слід визначити як корупційні правопорушення, які саме суб'єкти мають нести за них відповідальність, які санкції за них мають бути передбачені, в яких випадках та за яких умов можуть виникати підстави для застосування кримінально-правового компромісу тощо; визначено також умови, за яких відповідні заходи можуть бути вжиті до юридичних осіб, причетних до корупційної діяльності.

Не можна сподіватися на ефективність застосування до винних осіб положень кримінального законодавства без створення спеціалізованих правоохоронних органів, які були б наділені комплексом належних повноважень. Це також передбачено міжнародними антикорупційними конвенціями, іншими міжнародно-правовими стандартами.

У 2015 р. в Україні, хоча поки що «на папері», тобто в законі, створено два таких органи – Національне антикорупційне бюро і Спеціалізована антикорупційна прокуратура. Вони наділяють широкими повноваженнями, необхідними для протидії корупції. В перспективі мають бути створені ще й інші відповідні правоохоронні органи, які будуть розслідувати корупційні правопорушення згідно із визначеною КПК України підслідністю – Державне бюро розслідувань і спеціальні підрозділи (відділи) кримінальної поліції.

Наскільки ефективно здійснюється правоохоронна діяльність у сфері протидії корупції, неможливо виміряти і з'ясувати без детальних статистичних даних. Саме тому ст. 20 Закону «Про запобігання корупції» передбачено, що у національній доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики мають відобразитися статистичні дані про результати діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції з обов'язковим зазначенням 20-ти видів різних даних щодо кількості відповідних злочинів, заведених проваджень тощо, а також стану виконання міжнародно-правових зобов'язань у сфері запобігання і протидії корупції, впливу здійснюваних заходів на рівень корупції на основі статистичних даних та результатів соціологічних досліджень, відповідні висновки та рекомендації.

Лише на основі цих даних можна буде говорити про успіхи або провали у справі протидії корупції.

3.1 КРИМІНАЛІЗАЦІЯ КОРУПЦІЇ ВІДПОВІДНО ДО МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ

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

Станом на 31 грудня 2014 року Кримінальний кодекс України встановлює відповідальність за такі злочини, передбачені Конвенцією ООН проти корупції (далі – Конвенція ООН-1), Конвенцією ООН проти транснаціональної організованої злочинності (далі – Конвенція ООН-2), Кримінальною конвенцією про боротьбу з корупцією (далі – Конвенція РЄ) і Додатковим протоколом до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (далі – Протокол) (див. Табл. 1).

Таблиця 1. Стан імплементації у КК України положень антикорупційних конвенцій щодо встановлення кримінальної відповідальності

Статті КК України	Відповідні їм статті конвенцій
Стаття 210. Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням	Стаття 17 Конвенції ООН-1.
Стаття 191. Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем	Статті 17, 22 Конвенції ООН-1.
Стаття 262. Викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом зловживанням службовим становищем	
Стаття 308. Викрадення, привласнення, вимагання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів чи заволодіння ними шляхом зловживання службовим становищем	
Стаття 312. Викрадення, привласнення, вимагання прекурсорів або заволодіння ними шляхом зловживання службовим становищем	
Стаття 313. Викрадення, привласнення, вимагання обладнання, призначеного для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, чи заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем	
Стаття 357. Викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом зловживання службовим становищем	

Статті КК України	Відповідні їм статті конвенцій
Стаття 410. Викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем військового майна, заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем	
Стаття 354. Підкуп працівника підприємства, установи чи організації	Стаття 21 Конвенції ООН-1. Статті 9, 19 Конвенції РЄ.
Стаття 364. Зловживання владою або службовим становищем	Стаття 19 Конвенції ООН-1.
Стаття 364-1. Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права	–
Стаття 365-2. Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги	–
Стаття 366-1. Декларування недостовірної інформації	–
Стаття 368. Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою	Статті 15, 16 Конвенції ООН-1. Ст. 8 Конвенції ООН-2. Статті 3–6, 9–11, 19 Конвенції РЄ. Статті 4, 5, 6 Протоколу.
Стаття 368-2. Незаконне збагачення	Стаття 20 Конвенції ООН-1.
Стаття 368-3. Підкуп службової особи юридичної особи приватного права	Стаття 21 Конвенції ООН-1. Статті 7, 8, 19 Конвенції РЄ.
Стаття 368-4. Підкуп особи, яка надає публічні послуги	Стаття 21 Конвенції ООН-1. Статті 2, 3 Протоколу.
Стаття 369. Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі	Статті 15, 16 Конвенції ООН-1. Ст. 8 Конвенції ООН-2. Статті 2, 4–6, 9–11, 19 Конвенції РЄ. Статті 4, 5, 6 Протоколу.
Стаття 369-2. Зловживання впливом	Стаття 18 Конвенції ООН-1. Ст. 8 Конвенції ООН-2. Статті 12, 19 Конвенції РЄ.
Стаття 209. Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом	
Стаття 306. Використання коштів, здобутих від незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів, прекурсорів, отруйних чи сильнодіючих речовин або отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів	Стаття 23 Конвенції ООН-1. Статті 13, 19 Конвенції РЄ.

Статті КК України	Відповідні їм статті конвенцій
Стаття 388. Незаконні дії щодо майна, на яке накладено арешт, заставленого майна або майна, яке описано чи підлягає конфіскації (зокрема, приховування майна, на яке накладено арешт або яке підлягає конфіскації за рішенням суду, що набрало законної сили, або інші незаконні дії з майном, на яке накладено арешт, із заставленим майном або майном, яке описано, чи порушення обмеження (обтяження) права користуватися таким майном, здійснене особою, якій це майно ввірено, здійснення представником банку або іншої фінансової установи банківських операцій з коштами, на які накладено арешт)	Стаття 24 Конвенції ООН-1.
Стаття 343. Втручання в діяльність працівника правоохоронного органу, працівника державної виконавчої служби	Стаття 25 Конвенції ООН-1.
Стаття 345. Погроза або насильство щодо працівника правоохоронного органу	
Стаття 347. Умисне знищення або пошкодження майна працівника правоохоронного органу	
Стаття 348. Посягання на життя працівника правоохоронного органу	
Стаття 377. Погроза або насильство щодо судді, народного засідателя чи присяжного	Стаття 25 Конвенції ООН-1.
Стаття 378. Умисне знищення або пошкодження майна судді, народного засідателя чи присяжного	
Стаття 379. Посягання на життя судді, народного засідателя чи присяжного у зв'язку з їх діяльністю, пов'язаною із здійсненням правосуддя	
Стаття 373. Примушування давати показання	
Стаття 386. Перешкоджання з'явленню свідка, потерпілого, експерта, примушування їх до відмови від давання показань чи висновку	
Стаття 14. Готування до злочину	Стаття 27 Конвенції ООН-1. Статті 15, 19 Конвенції РЄ.
Стаття 15. Замах на злочин	
Стаття 29. Кримінальна відповідальність співучасників	
Стаття 49. Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку із закінченням строків давності	Стаття 29 Конвенції ООН-1.

Як видно із Табл. 1, до КК України включено майже всі злочини, передбачені Конвенцією ООН-1 проти корупції і Кримінальною конвенцією про боротьбу з корупцією, і навіть ті, які прямо цими конвенціями не передбачені – зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права (ст. 364-1) і зловживання повноваженнями особами, які на-

дають публічні послуги (ст. 365-2). Ці дві статті у КК України можна визнати зайвими: у разі їх відсутності згадані в них особи могли б нести відповідальність за зловживання повноваженнями, рівну за своєю суворістю із службовими особами, визначеними у пунктах 1 і 2 примітки до ст. 364 КК України.

Не передбачено конвенціями також кримінальну відповідальність ні за декларування недостовірної інформації, ні за ухилення від такого декларування. У ч. 5 ст. 8 Конвенції ООН-1 лише зазначено, що кожна Держава-учасниця прагне, у належних випадках і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, *inter alia*, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб. Між тим, згідно із Законом від 14 жовтня 2014 р. КК України доповнено статтею 3661. Декларування недостовірної інформації.

З урахуванням вже існуючої кримінальної відповідальності за будь-які діяння державних посадових осіб, які спрямовані на одержання неправомірної вигоди або які передбачають її фактичне одержання, а також за незаконне збагачення (статті 364, 368, 368-2 КК України), представляється, що за декларування недостовірної інформації та за ухилення від декларування було б достатнім запровадити адміністративну відповідальність у виді штрафу, у злісних випадках поєднану із дисциплінарною відповідальністю у виді звільнення зі служби.

Окремою юридичною проблемою є правильне визначення часу, з якого настає кримінальна відповідальність за діяння, передбачене ст. 366-1 КК України. Справа у тому, що відповідно до ч. 2 ст. 3 КК України, закони України про кримінальну відповідальність, прийняті після набрання чинності цим Кодексом (тобто після 1 вересня 2001 р.), включаються до нього після набрання ними чинності. Закон від 14 жовтня 2014 р., яким КК України доповнено статтею 3661, набрав чинності з 26 жовтня 2014 р. Але в дію його введено лише з 26 квітня 2015 р. Створену законодавцем колізію слід вирішувати, очевидно, на користь особи, яка притягуватиметься до відповідальності, і не поширювати чинність цієї статті на діяння, вчинені в період до 26 квітня 2015 р.

Водночас, український законодавець проігнорував вимоги ст. 14 Конвенції РЄ («Фінансові злочини»), згідно з якими він повинен був встановити у національному законодавстві кримінальну та/або адміністративну відповідальність за умисні дії чи бездіяльність, вчинені з метою вчинення, приховування чи маскування корупційних злочинів і які полягають у: а) виписуванні чи використанні рахунку або будь-якого іншого облікового документа чи запису, що містить недостовірну чи неповну інформацію; б) незаконному оформленні запису про сплату.

У ч. 3 ст. 12 Конвенції ООН-1 у цьому ж контексті згадується про відповідні умисні діяння, які полягають у: а) створенні неофіційної звітності; б) проведенні необлікованих або неправильно зареєстрованих операцій; в) веденні обліку неіснуючих витрат; г) відображенні зобов'язань, об'єкт яких неправильно ідентифікований; е) використанні підроблених документів; та ф) знищенні бухгалтерської документації раніше строків, передбачених законодавством.

У КК України передбачено відповідальність лише за: підроблення документів, печаток, штампів та бланків, збут чи використання підроблених документів, печаток, штампів (ст. 358); складання, видачу службовою особою завідомо неправдивих офіційних документів, внесення до офіційних документів завідомо неправдивих відомостей, інше підроблення офіційних доку-

ментів (ст. 366), – що не повною мірою охоплює зазначені вище конвенційні вимоги.

Нарешті, слід зазначити, що український законодавець визначив такий перелік корупційних злочинів (примітка до ст. 45 КК):

Корупційними злочинами відповідно до цього Кодексу вважаються злочини, передбачені статтями 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також злочини, передбачені статтями 210, 354, 364, 364-1, 365-2, 368-369-2 цього Кодексу.

По-перше, цей перелік не збігається з підслідністю, визначеною КПК України для спеціальних антикорупційних органів, зокрема НАБ України.

По-друге, він в окремих моментах суперечить ознакам корупційного правопорушення, які визначені у ст. 1 Закону «Про запобігання корупції» (див. Табл. 2).

Таблиця 2. Діяння, які можуть бути визнані корупційними правопорушеннями

	Зміст діяння	Мета	Суб'єкт
1	Використання наданих особі службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей	Одержати неправомірну вигоду	Особа, зазначена у ст. 3 Закону «Про запобігання корупції»
2	Прийняття неправомірної вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб	-	Особа, зазначена у ст. 3 Закону «Про запобігання корупції»
3	Обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ст. 3 Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам	Схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей	Загальний

Як впливає із ст. 1 Закону «Про запобігання корупції», невід'ємними ознаками корупції є, з одного боку: використання службових повноважень та відповідних можливостей як форма діяння; неправомірна вигода як його предмет або ж як мета, – а з іншого: обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди як форма діяння; використання службових повноважень та відповідних можливостей як його мета.

Виходячи з цих ознак, крім правопорушень, передбачених статтями 364, 364-1, 365-2, 368, 368-3, 368-4, 369 і 369-2 КК, корупційними можуть бути визнані вчинені відповідною особою кримінальні правопорушення, передбачені:

1) статтями 232, 232-1, 330, 371, 375 КК, – якщо їх вчинено з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи третіх осіб;

2) статтями Особливої частини КК, де службова особа є спеціальним суб'єктом простого чи кваліфікованого складу (статті 132, 137, 145, 148, ч. 2 ст. 149, 154, ч. 3 ст. 157, ч. 4 ст. 157, ч. 10 ст. 158, ч. 11 ст. 158, ч. 2 ст. 158-2, ч. 2 ст. 159, ч. 2 ст. 160, ч. 3 ст. 160, ч. 2 ст. 171, статті 172, 173,

ч. 2 ст. 191, ч. 2 ст. 209-1, статті 210, 211, 212, 212-1, 219, 222-1, 223-2, 232, 232-2, 238, 253, ч. 2 ст. 262, ст. 271, ч. 2 ст. 308, ч. 2 ст. 312, ч. 2 ст. 313, ст. 319, ч. 2 ст. 320, статті 328, 329, 330, 340, 351, 357, 365, 365-1, 366, 371, 372, 373, 374, 375, 376-1, 380, 381, 424, 425, 426, 427, 428), – якщо їх вчинено з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи третіх осіб;

3) статтею 159-1 КК.

Той факт, що певні діяння не відповідають встановленим в Законі «Про запобігання корупції» ознакам корупційного правопорушення, означає, що їх вчинення може тягнути лише покарання та інші звичайні правові наслідки, визначені в санкціях відповідних статей та інших положеннях КК і не тягне за собою спеціальних правових наслідків вчинення корупційного правопорушення. Зокрема, стосовно діянь, які не є корупційними правопорушеннями, не повинні застосовуватись положення Закону «Про запобігання корупції», згідно з якими відомості про осіб, яких притягнуто до відповідальності за корупційні правопорушення, підлягають занесенню до Єдиного державного реєстру, а ці особи підлягають обов'язковому звільненню зі служби (посади).

По-третє, не можуть бути визнані корупційними правопорушеннями діяння, передбачені статтею 320, навіть якщо вони вчинені шляхом зловживання службовим становищем, а також діяння, передбачені статтею 210 КК.

Що стосується першої з названих статей, то нею передбачено діяння, ставлення до якого може бути умисним, а ставлення до його наслідків у вигляді – виключно необережним. Йдеться про порушення певних правил (посіву або вирощування снотворного маку чи конопель, правил виробництва, виготовлення, зберігання, обліку, відпуску, розподілу, торгівлі, перевезення, пересилання чи використання наркотичних засобів тощо). Саме по собі порушення таких правил не є корупційним діянням. Лише у ч. 2 ст. 320 КК згадується про ті самі дії, якщо вони спричинили нестачу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів у великих розмірах, або призвели, зокрема, до заволодіння ними шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем. Проте, у цьому випадку наслідки у вигляді заволодіння певними предметами шляхом зловживання третьою особою (службовою особою) своїм службовим становищем не охоплюються умислом особи, винної в порушенні відповідних правил. Інакше б вона несла відповідальність за таке заволодіння за статтями 308 або 312 КК як співучасник.

У ст. 210 передбачено відповідальність за використання службовою особою свого службового становища або пов'язаних з ним можливостей, поєднане із вчиненням таких діянь, як:

- нецільове використання бюджетних коштів;
- здійснення видатків бюджету без встановлених бюджетних призначень;
- надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень;
- здійснення видатків бюджету з їх перевищенням;
- надання кредитів з бюджету з їх перевищенням,

– у двох останніх випадках – всупереч Бюджетному кодексу України чи закону про Дер-

жавний бюджет України на відповідний рік.

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

Тому злочини, передбачені статтями 320 і 210 КК, не є власне корупційними злочинами у строгому смислі слова і згадку про статті 320 і 210 КК із примітки до ст. 45 КК слід виключити.

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

Що стосується відповідності елементів складів злочинів, наведених вище в Табл. 1, міжнародним стандартам, то протягом останніх років, в результаті багаторазового внесення змін до КК, усі ці склади злочинів у цілому вдалося привести у таку відповідність, зокрема стосовно об'єктивної сторони, суб'єктивної сторони і суб'єкта.

Певна не відповідність залишається у таких випадках:

1) стаття 364 КК України передбачає відповідальність за зловживання службовим становищем, ознаками об'єктивної сторони якого є діяння у формі «використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби» і наслідки у виді «завдання істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб».

Між тим, ст. 19 Конвенції ООН-1, по-перше, описує об'єктивну сторону зазначеного зловживання словами «здійснення будь-якої дії чи утримання від здійснення дій, що є порушенням законодавства, державною посадовою особою під час виконання своїх функцій», тобто: а) прямо вказує на можливість вчинення зловживання шляхом бездіяльності, б) визначає зловживання як діяння, що суперечить закону, а не абстрактним «інтересам служби», і, по-друге, взагалі не згадує про наслідки. Врешті-решт, істотна шкода (або загроза її заподіяння) відповідно до ст. 11 КК є обов'язковим наслідком будь-якого злочину. Її відсутність характеризує діяння як не-злочин;

2) у ч. 1 ст. 368-4 міститься такий перелік осіб, яким надається пропозиція чи обіцянка неправомірної вигоди тощо: «аудитор, нотаріус, оцінювач, інша особа, яка не є державним службовцем, посадовою особою місцевого самоврядування, але провадить професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг, у тому числі послуг експерта, арбітражного керуючого, незалежного посередника, члена трудового арбітражу, третейського судді (під час виконання цих функцій)». Аналогічний перелік осіб, які надають публічні послуги, міститься у ч. 3 ст. 365-2.

У ч. 3 цієї ж статті цей перелік – стосовно суб'єктів злочину – вже дещо відрізняється: «аудитор, нотаріус, експерт, оцінювач, третейський суддя або інша особа, яка провадить професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг, а також незалежний посередник чи арбітр під час розгляду колективних трудових спорів».

У пункті 3 примітки до ст. 232-1 під особами, які виконують надані законом публічні повноваження, розуміються «аудитори, нотаріуси, експерти, оцінювачі, арбітражні керуючі або інші особи, які виконують надані законом публічні повноваження».

Очевидно, усі ці переліки треба уніфікувати. Ще більш правильно – говорити про «особу, яка провадить професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг», а єдине для усіх відповідних статей КК визначення такої особи надати у примітці до однієї з них;

З) стаття 368-2 КК України передбачає відповідальність за **незаконне збагачення**:

«1. Набуття особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у власність активів у значному розмірі, законність підстав набуття яких не підтверджено доказами, а так само передача нею таких активів будь-якій іншій особі - караються позбавленням волі на строк до двох років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, зі спеціальною конфіскацією та з конфіскацією майна.

2. Ті самі діяння, вчинені службовою особою, яка займає відповідальне становище, - караються позбавленням волі на строк від двох до п'яти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, зі спеціальною конфіскацією та з конфіскацією майна.

3. Діяння, передбачені частиною першою цієї статті, вчинені службовою особою, яка займає особливо відповідальне становище, - караються позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, зі спеціальною конфіскацією та з конфіскацією майна.

Примітка.

1. Особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є особи, зазначені у пункті 1 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції».

2. Під активами у значному розмірі у цій статті розуміються грошові кошти або інше майно, а також доходи від них, якщо їх розмір (вартість) перевищує одну тисячу неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

3. Під передачею активів у цій статті розуміється укладення будь-яких правочинів, на підставі яких виникає право власності або право користування на активи, а також надання іншій особі грошових коштів чи іншого майна для укладення таких правочинів».

Відповідно ж до ст. 20 Конвенції ООН-1, відповідальність має бути встановлена за умисне значне збільшення активів державної посадової особи, яке перевищує її законні доходи і які вона не може раціонально обґрунтувати, а не «набуття у власність активів, законність підстав набуття яких не підтверджено доказами». Тому можна очікувати, що наведена редакція – хоча і не перша, але ще не остання редакція цієї статті.

Крім того, з урахуванням частотої зміни редакції цієї статті, у т.ч. зміни її санкцій, при її застосуванні слід особливо увагу звертати на положення ст. 5 КК України щодо зворотної дії закону про кримінальну відповідальність;

4) відповідно до ч. 1 ст. 357 карається заволодіння офіційними документами, штампами чи печатками шляхом зловживання особи своїм службовим становищем, а також здійснення таких самих дій відносно приватних документів, що знаходяться на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності, вчинене з корисливих мотивів або в інших особистих інтересах. Отже, не доведення наявності особистих інтересів службової особи виключає можливість її кримінальної відповідальності. Це може мати місце, наприклад, коли службова особа буде посилається на неправильно зрозумілі нею інтереси служби. Очевидно, що слова «вчинене з корисливих мотивів або в інших особистих інтересах» слід виключити із ч. 1 ст. 357 КК України, оскільки вони відображають вади її законодавчої конструкції.

Слід також вказати на те, що із запровадженням електронного документообігу та електронного підпису втрачає безпеку діяння, яке полягає у заволодінні печатками, а тим більше – штампами.

Очевидно, що втрата таких печаток і штампів не лише не може спричинити порушення роботи підприємства, установи чи організації, а й взагалі не здатна істотно вплинути на їх діяльність, а тому не може розглядатися як обтяжуюча обставина (див. ч. 2 ст. 357 КК України);

5) вади законодавчої конструкції ст. 410 КК України, а саме використання на початку речення у ч. 2 цієї статті слів «Ті самі дії, вчинені військовою службовою особою із зловживанням службовим становищем...» спричинили побудову незрозумілого складу злочину, відповідно до якого зазначена службова особа несе відповідальність не за заволодіння військовим майном шляхом зловживання своїм службовим становищем, а – нонсенс – за:

- викрадення військового майна із зловживанням службовим становищем;
- привласнення військового майна із зловживанням службовим становищем;
- вимагання військового майна із зловживанням службовим становищем;
- заволодіння ним шляхом шахрайства із зловживанням службовим становищем.

Крім того, із ч. 2 ст. 410 випливає, що за вчинення злочину повторно або за попередньою змовою групою осіб, або у разі заподіяння злочином істотної шкоди відповідальність несе тільки військова службова особа, але не інші суб'єкти.

Нарешті, у ст. 410 КК України не враховано, що істотна шкода, відповідно до ст. 11 КК України, є обов'язковою, сутнісною ознакою будь-якого злочину. Відтак, діяння, передбачене ч. 1 ст. 410, взагалі не може бути визнане злочином, оскільки воно не завдає істотної шкоди;

б) існує порушення логіки у нормі ч. 5 ст. 354, яка передбачає можливість звільнення від кримінальної відповідальності за злочини, передбачені статтями 354, 368-3, ст. 368-4, ст. 369, 369-2 КК, особи, яка запропонувала, пообіцяла або надала неправомірну вигоду, якщо після пропозиції, обіцянки чи надання неправомірної вигоди вона – до отримання з інших джерел інформації про цей злочин органом, службова особа якого згідно із законом наділена правом повідомляти про підозру, – добровільно заявила про те, що сталося, такому органу та активно сприяла розкриттю злочину, вчиненого особою, яка одержала неправомірну вигоду або прийняла її пропозицію чи обіцянку.

Адже особа, яка пропонувала чи обіцяла надати неправомірну вигоду, очевидно, є ініціатором злочинних діянь, а тому у цих випадках йдеться про провокацію. Хоча особа, яка не є службовою особою, не є і суб'єктом злочину, передбаченого ст. 370 КК, однак її – як явного провокатора – не можна звільняти від кримінальної відповідальності. Звільненню підлягає лише особа, яка надала неправомірну вигоду, якщо це було зроблено у відповідь на прохання або вимагання;

7) у частині 1 ст. 368-3 і частині 1 ст. 368-4 слова «або прохання її надати» є зайвими і внесені до цих норм помилково. Виходить, що особа (загальний суб'єкт) вчиняє діяння у таких формах:

- а) пропонує службовій особі (чи аудитору тощо) неправомірну вигоду;
- б) обіцяє неправомірну вигоду;
- в) надає неправомірну вигоду;
- г) просить надати неправомірну вигоду.

Що ж до відповідної службової особи (аудитора тощо), то, навпаки, вона:

- а) приймає пропозицію неправомірної вигоди;
- б) приймає обіцянку неправомірної вигоди;
- в) приймає власне неправомірну вигоду, але сама не просить надати їй неправомірну вигоду.

Тому слова «або прохання її надати» слід виключити із частини 1 ст. 368-3 і частини 1 ст. 368-4. Водночас доповнити частину 3 ст. 368-3 і частину 3 ст. 368-4 після слів «чи третьої особи» словами «або прохання її надати».

Водночас частину 5 ст. 354 слід замінити слова «чи надання» словами «надання чи прохання надати»;

8) у ч. 4 ст. 369 КК України помилково вказано на таку обтяжуючу обставину, як вчинення злочину «організованою групою осіб чи її учасником». Слова «осіб чи її учасником» є зайвими з двох причин:

- по-перше, у ч. 3 ст. 28 КК України міститься визначення поняття «організованої групи», а не «організованої групи осіб»;
- по-друге, згідно із ч. 3 ст. 28, ч. 2 ст. 30 КК України, злочин визнається вчиненим організованою групою за певних, визначених законом, умов; учасники організованої групи підлягає кримінальній відповідальності за злочини, у підготовці або вчиненні яких вони брали участь, незалежно від тієї ролі, яку виконував у злочині кожен із них.

Таким чином, вчинення злочину організованою групою і означає, що його вчинено її

учасниками. Якщо ж особа не усвідомлює, що вона вчинює злочин у складі організованої групи, то ця ознака їй не може бути інкримінована;

9) наразі в Україні передбачена кримінальна відповідальність за провокацію підкупу (ст. 370 КК).

У цьому зв'язку важливо розрізнити між собою поняття «провокація» і «контрольоване вчинення» (до речі, вони стосуються не лише корупції, а й правопорушень, пов'язаних з наркотиками, сутенерством тощо).

Екс-Голова GRECO Драго Кос в своєму експертному висновку до проекту Закону України «Про Національне бюро антикорупційних розслідувань України» (законопроект № 5031, зареєстрований у Верховній Раді України 29 липня 2009 р.) від 27 серпня 2009 року зазначив: «протидія корупції неможлива, якщо відповідні органи не мають юридично чітких та зрозумілих повноважень». Він нагадав, що метод контрольованого вчинення є відомим в інших юридичних системах як «фіктивне» або «симульоване» хабарництво і дає чудові результати в протидії корупції, а також розглядається як доказ справжньої волі боротися проти корупції.

ЄСПЛ, з огляду на використання цього методу в багатьох країнах, підтвердив, що він не є порушенням ЄКПЛ, якщо виконуються такі умови:

- метод має бути передбачений в законі;
- він має бути відмежований від провокації (яка заборонена);
- повинні існувати запобіжники, у т.ч. у вигляді судового контролю тощо (див. серед інших рішення у справах Міліньєне проти Литви [Miliniene v. Lithuania], Раманаускас проти Литви [Ramanauskas v. Lithuania], Волохи проти України [Volokhy v. Ukraine]).

У рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Тейксейра де Кастро проти Португалії» від 9 червня 1998 р. з цього приводу вказано: «Потрібно... розмежовувати справи, у яких негласні агенти провокують виникнення злочинного наміру, якого до того не було, від тих, де підозрюваний вже мав намір вчинити злочин. У цій справі поліцейські лише виявили вже існуючий злочинний намір, надавши можливість Тейксейра де Кастро реалізувати його».

Чинна ст. 370 КК фактично **не забороняє «контрольованого вчинення»**, оскільки вона забороняє виключно інше, а саме: «підбурення» на певні діяння іншої (підконтрольної) особи, «щоб потім викрити» цю особу.

Не можна вважати провокацією підкупу виявлення службовою особою вже існуючого в особи наміру надати чи прийняти тощо неправомірну вигоду і створення нею можливостей для реалізації такого наміру, якщо відсутні ознаки схилення до таких дій шляхом умовляння, погроз, примусу чи іншим чином з метою наступного викриття.

Тому потрібно доповнити статтю 370 КК приміткою такого змісту:

«Примітка. Не вважаються провокацією підкупу:

1) виявлення службовою особою спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції вже існуючого в особи наміру надати чи прийняти неправомірну вигоду і створення можливостей для реалізації нею такого наміру, якщо відсутні ознаки схилення до таких дій з метою наступного викриття особи у вчиненні корупційного злочину;

2) проведення в порядку, передбаченому законом, перевірки на доброчесність особи – суб'єкта відповідальності за корупційні злочини».

Як на теоретичну і практичну проблему слід також вказати на певну неузгодженість положень статей 354, 368, 368-3, 368-4, 369, 369-2 КК України в частині відповідальності за обіцянку, пропозицію надання неправомірної вигоди та прийняття обіцянки, пропозиції неправомірної вигоди з положеннями статей 14–16 КК України щодо відповідальності за готування до злочину і замах на злочин.

Законодавець певною мірою намагався вирішити цю проблему в Законі від 13 травня 2014 р., сформулювавши пункт 3 примітки до статті 354 КК України в такій редакції:

«3. Під пропозицією у статтях 354, 368, 368-3–370 слід розуміти висловлення працівнику підприємства, установи чи організації, особі, яка надає публічні послуги, або службовій особі наміру про надання неправомірної вигоди, а під обіцянкою – висловлення такого наміру з повідомленням про час, місце, спосіб надання неправомірної вигоди».

Проте, у КК України не зазначено, що на ці статті більше не поширюються положення статей 14–16 (тобто готування до усіх цих діянь і замах на їх вчинення усе ще залишаються злочинами, крім випадку, передбаченого ч. 2 ст. 14 КК), а тому виникають запитання, які саме діяння слід кваліфікувати:

- як готування до пропозиції неправомірної вигоди;
- як замах на пропозицію неправомірної вигоди;
- як готування до обіцянки неправомірної вигоди;
- як замах на обіцянку неправомірної вигоди;
- як готування до прийняття пропозиції неправомірної вигоди;
- як замах на прийняття пропозиції неправомірної вигоди;
- як готування до прийняття обіцянки неправомірної вигоди;
- як замах на прийняття обіцянки неправомірної вигоди;
- як готування до прохання надати неправомірну вигоду;
- як замах на прохання надати неправомірну вигоду.

Тому, очевидно, що як і в кримінальних кодексах більшості європейських держав, в КК

Україні необхідно визначити, що положення його статей 14 і 15 поширюються лише на випадки, прямо передбачені в Особливій частині цього КК.

Відповідальність юридичних осіб за корупцію.

Стаття 26 Конвенції ООН-1 «відповідальність юридичних осіб» передбачає, що кожна Держава-учасниця вживає таких заходів, які, з урахуванням її принципів права, можуть бути необхідними для встановлення відповідальності юридичних осіб за участь у злочинах, що визначені цією Конвенцією, і забезпечує застосування щодо юридичних осіб, які притягуються до відповідальності відповідно до цієї статті, ефективних, домірних і таких, що здійснюють стримувальний вплив, кримінальних або некримінальних санкцій, у тому числі грошових. При цьому: відповідальність юридичних осіб може бути кримінальною, цивільно-правовою або адміністративною; притягнення до неї не заперечує кримінальної відповідальності фізичних осіб, які вчинили злочини.

Ці положення повторені і розширені в Конвенції РЄ (ст. 18). Нею передбачено:

1) встановлення відповідальності юридичних осіб за корупційні злочини – дачу хабара, зловживання впливом та відмивання доходів, – вчинені на їхню користь будь-якою фізичною особою, яка діяла незалежно або як представник того чи іншого органу юридичної особи та яка обіймає керівну посаду у цій юридичній особі, із використанням:

- представницьких повноважень юридичної особи; чи
- повноважень приймати рішення від імені юридичної особи; чи
- повноважень здійснювати контроль за діяльністю юридичної особи;
- а також за залучення такої фізичної особи до вищезазначених злочинів у якості співучасника чи підбурювача;

2) встановлення відповідальності юридичної особи у випадках, коли неналежний контроль з боку фізичної особи, згаданої вище, призвів до вчинення в інтересах цієї юридичної особи дачі хабара, зловживання впливом та відмивання доходів фізичною особою, що їй підпорядковується;

3) що відповідальність юридичної особи не виключатиме кримінального переслідування фізичних осіб, які вчиняють вказані вище злочини, підбурюють до них або беруть у них участь.

У ст. 19 Конвенції РЄ зазначено також, що за передбачені нею корупційні злочини, з огляду на їх серйозний характер, юридичним особам мають призначатися ефективні, адекватні та стримуючі кримінальні або некримінальні санкції і заходи, включаючи штрафи.

В порядку імплементації цих конвенційних положень згідно із Законом №314-VII від 23 травня 2013 р. (з урахуванням змін, внесених законами №1207-VII від 15 квітня 2014 р., № 1261-VII від 13 травня 2014 р.) КК України доповнено розділом XIV-1 «Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб» (статті 96-3 – 96-11).

Ці положення є чинними з 4 червня 2014 р. Проте, вони не мають зворотної дії і не поширюються на злочини та суспільно небезпечні діяння, що підпадають під ознаки діяння, передбаченого Особливою частиною КК України, вчинені до вказаної дати. Тому узагальнень судової практики щодо застосування до юридичної особи заходів кримінально-правового характеру ще немає. Відповідно до зазначених статей:

1) підставами для застосування до юридичної особи заходів кримінально-правового характеру є, зокрема:

- вчинення її уповноваженою особою від імені та в інтересах юридичної особи будь-якого із злочинів, передбачених у статтях 209 і 306, частинах першій і другій статті 368-3, частинах першій і другій статті 368-4, статтях 369 і 369-2 КК;
- незабезпечення виконання покладених на її уповноважену особу законом або установчими документами юридичної особи обов'язків щодо вжиття заходів із запобігання корупції, що призвело до вчинення будь-якого із злочинів, передбачених у статтях 209 і 306, частинах першій і другій статті 368-3, частинах першій і другій статті 368-4, статтях 369 і 369-2 цього Кодексу.

2) заходи кримінально-правового характеру можуть бути застосовані судом до підприємства, установи чи організації (крім державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, організацій, створених ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного чи місцевого бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, а також міжнародних організацій);

3) у зазначених випадках до юридичних осіб судом може бути застосовано такий захід кримінально-правового характеру, як штраф. Суд застосовує штраф виходячи з двократного розміру незаконно одержаної неправомірної вигоди. У разі коли неправомірну вигоду не було одержано, або її розмір неможливо обчислити, суд, залежно від ступеня тяжкості злочину, вчиненого уповноваженою особою юридичної особи, застосовує штраф у визначених у ст. 96-7 КК розмірах.

Крім того, юридична особа зобов'язана відшкодувати нанесені збитки та шкоду в повному обсязі, а також розмір отриманої неправомірної вигоди, яка отримана або могла бути отримана юридичною особою.

З метою забезпечення дії вказаних положень КК України внесено зміни до Кримінального процесуального кодексу України, згідно з якими визначено:

- що у кримінальному провадженні підлягають доказуванню обставини, що є підставою для застосування до юридичних осіб заходів кримінально-правового характеру (пункт 7 ч. 1 ст. 91);
- правовий статус, права й обов'язки представника юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження (статті 64-1, 89, 93 та ін.);
- що відомості про юридичну особу, щодо якої можуть застосовуватися заходи кримінально-правового характеру, вносяться слідчим або прокурором до Єдиного реєстру досудо-

вих розслідувань негайно після вручення особі повідомлення про підозру у вчиненні від імені та в інтересах такої юридичної особи будь-якого із злочинів, передбачених статтями 209, частинами першою і другою статті 368-3, частинами першою і другою статті 368-4, статтями 369, 369-2 КК України. Про внесення відомостей слідчий або прокурор не пізніше наступного робочого дня письмово повідомляє юридичну особу. Проведення щодо юридичної особи здійснюється одночасно з відповідним кримінальним провадженням, у якому особі повідомлено про підозру (ч. 8 ст. 214);

- процедуру застосування кримінально-правових заходів до юридичної особи (статті 339, 341 та ін.).

14 жовтня 2014 р. прийнято Закон «Про запобігання корупції», відповідно до ст. 65 якого у разі вчинення від імені та в інтересах юридичної особи її уповноваженою особою злочину самостійно або у співучасті до юридичної особи у випадках, визначених КК України, застосовуються заходи кримінально-правового характеру.

Цим же Законом визначено, що відомості про юридичних осіб, до яких застосовано заходи кримінально-правового характеру у зв'язку з вчиненням корупційного правопорушення, вносяться до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, що формується та ведеться Національним агентством з питань запобігання корупції; для безоплатного цілодобового доступу відкритими є такі відомості про юридичну особу, до якої застосовано заходи кримінально-правового характеру:

1) назва;

2) юридична адреса, код в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб підприємців;

3) склад корупційного правопорушення, у зв'язку з вчиненням якого застосовано заходи кримінально-правового характеру;

4) вид застосованих заходів кримінально-правового характеру (ст. 59).

Змінами до Закону «Про здійснення державних закупівель», внесеними 14 жовтня 2014 р., встановлено, що замовник приймає рішення про відмову учаснику, учаснику попередньої кваліфікації в участі у процедурі закупівлі, попередній кваліфікації учасників та зобов'язаний відхилити пропозицію конкурсних торгів (кваліфікаційну, цінову пропозицію) учасника (учасника попередньої кваліфікації) 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, або зазначена юридична особа не має антикорупційної програми та (або) уповноваженого з антикорупційної програми юридичної особи (пункт 1-1 ч. 1 ст. 17).

Але вже 22 грудня 2014 р. Кабінет Міністрів України вніс на розгляд Верховної Ради України проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про здійснення державних закупівель» (щодо удосконалення системи державних закупівель та електронних закупівель)» (реєстр. № 1551), згідно з яким пункт 1-1 ч. 1 ст. 17 Закону запропоновано виключити²⁴⁷.

247 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53041

Достатність та ефективність санкцій за корупційні правопорушення

Статтею 30 Конвенції ООН-1 передбачено, що кожна Держава-учасниця щодо злочинів, визначених цією Конвенцією, зокрема:

1) передбачає застосування кримінальних санкцій, які враховують ступінь небезпеки цих злочинів;

2) бере до уваги ступінь їх небезпеки під час розгляду питання про можливість дострокового або умовного звільнення осіб, засуджених за такі злочини;

3) розглядає можливість встановлення процедур, за допомогою яких державна посадова особа, обвинувачена в їх вчиненні, може бути у відповідних випадках усунута з посади, тимчасово відсторонена від виконання службових обов'язків або переведена на іншу посаду відповідним органом, з урахуванням необхідності поваги принципу презумпції невинності;

4) з урахуванням ступеня їх небезпеки розглядає можливість встановлення процедур для позбавлення на певний строк, осіб, засуджених за ці злочини, права: займати державну посаду; та займати посаду на будь-якому підприємстві, яке цілком або частково перебуває у власності держави;

5) зберігає можливість застосування компетентними органами дисциплінарних повноважень щодо державних службовців.

У ст. 19 Конвенції РЄ, своєю чергою, йдеться про те, що за передбачені нею корупційні злочини, з огляду на їх серйозний характер, мають запроваджуватися ефективні, адекватні та стримуючі санкції і заходи, включаючи, у разі вчинення таких злочинів фізичними особами, позбавлення волі із подальшою можливістю екстрадиції.

Ці конвенційні вимоги виконано в Україні суперечливо (див. Табл. 3 і коментар до неї нижче).

Таблиця 3. Санкції статей, що передбачають корупційні злочини²⁴⁸

Стаття КК України	Санкція	
	(види основних покарань – альтернатива)	(види додаткових покарань – сукупність)
Злочини, пов'язані із зловживанням з бюджетними коштами		
Ч. 1 ст. 210	штраф від 100 до 300 нмдг; випр. роб. до 2 років; обмеж. волі до 3 років	позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю (далі – позб. права) до 3 років або без такого
Ч. 2 ст. 210	обмеж. волі від 2 до 5 років; позб. волі від 2 до 6 років	позб. права до 3 років

248 Залиткою виділено злочини невеликої тяжкості.

Стаття КК України	Санкція	
	(види основних покарань – альтернатива)	(види додаткових покарань – сукупність)
Злочини, пов'язані із заволодінням чужим майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем		
Ч. 2 ст. 191	обмеж. волі до 5 років; позб. волі до 5 років	позб. права до 3 років
Ч. 3 ст. 191	обмеж. волі від 3 до 5 років; позб. волі від 3 до 8 років	позб. права до 3 років
Ч. 4 ст. 191	позб. волі від 5 до 8 років	позб. права до 3 років
Ч. 5 ст. 191	позб. волі від 7 до 12 років	позб. права до 3 років та конфіскація майна
Ч. 2 ст. 262	позб. волі від 5 до 10 років	
Ч. 3 ст. 262	позб. волі від 10 до 15 років	конфіскація майна
Ч. 2 ст. 308	позб. волі від 5 до 10 років	позб. права до 3 років та конфіскація майна
Ч. 3 ст. 308	позб. волі від 7 до 12 років	конфіскація майна
Ч. 2 ст. 312	позб. волі від 3 до 7 років	позб. права до 3 років
Ч. 3 ст. 312	позб. волі від 5 до 12 років	позб. права до 3 років та конфіскація майна
Ч. 2 ст. 313	позб. волі від 2 до 6 років	
Ч. 3 ст. 313	позб. волі від 5 до 12 років	конфіскація майна
Ч. 1 ст. 357	штраф до 50 нмдг; обмеж. волі до 3 років	
Ч. 2 ст. 357	штраф до 70 нмдг; обмеж. волі до 3 років; позб. волі до 3 років	
Ч. 2 ст. 410	позб. волі від 5 до 10 років	
Ч. 3 ст. 410	позб. волі від 10 до 15 років	
Злочини, пов'язані із одержанням неправомірної вигоди		
Ч. 1 ст. 354	штраф від 100 до 250 нмдг; гр. роб. до 100 годин; випр. роб. до 1 року; обмеж. волі до 2 років; позб. волі до 2 років	спец. конфіскація
Ч. 2 ст. 354	штраф від 250 до 500 нмдг; гр. роб. від 100 до 200 годин; випр. роб. до 2 років; обмеж. волі до 3 років; позб. волі до 3 років	спец. конфіскація

Стаття КК України	Санкція	
	(види основних покарань – альтернатива)	(види додаткових покарань – сукупність)
Ч. 3 ст. 354	штраф від 250 до 500 нмдг; гр. роб. від 100 до 200 годин; обмеж. волі до 2 років; позб. волі до 2 років	спец. конфіскація
Ч. 4 ст. 354	штраф від 500 до 750 нмдг; гр. роб. від 160 до 240 годин; обмеж. волі до 3 років; позб. волі до 3 років	спец. конфіскація
Ч. 1 ст. 364	арешт до 6 місяців; обмеж. волі до 3 років; позб. волі до 3 років	позб. права до 3 років, штраф від 250 до 750 нмдг та спец. конфіскація
Ч. 2 ст. 364	позб. волі від 3 до 6 років	позб. права до 3 років, штраф від 500 до 1000 нмдг та спец. конфіскація
Ч. 1 ст. 368	штраф від 1000 до 1500 нмдг; арешт від 3 до 6 місяців; позб. волі від 2 до 4 років	позб. права до 3 років та спец. конфіскація
Ч. 2 ст. 368	позб. волі від 3 до 6 років	позб. права до 3 років та спец. конфіскація
Ч. 3 ст. 368	позб. волі від 5 до 10 років	позб. права до 3 років, конфіскація майна та спец. конфіскація
Ч. 4 ст. 368	позб. волі від 8 до 12 років	позб. права до 3 років, конфіскація майна та спец. конфіскація
Ч. 1 ст. 368-2	позб. волі до 2 років	позб. права до 3 років, спец. конфіскація та конфіскація майна
Ч. 2 ст. 368-2	позб. волі від 2 до 5 років	позб. права до 3 років, спец. конфіскація та конфіскація майна
Ч. 3 ст. 368-2	позб. волі від 5 до 10 років	позб. права до 3 років, спец. конфіскація та конфіскація майна
Ч. 1 ст. 368-3	штраф від 150 до 400 нмдг; гр. роб. від 100 до 200 годин; обмеж. волі до 2 років; позб. волі до 2 років	спец. конфіскація
Ч. 2 ст. 368-3	штраф від 350 до 700 нмдг; обмеж. волі до 4 років; позб. волі до 4 років	спец. конфіскація
Ч. 3 ст. 368-3	штраф від 500 до 750 нмдг; випр. роб. до 2 років; арештом до 6 місяців; обмеж. волі до 3 років; позб. волі до 3 років	позб. права до 2 років та спец. конфіскація

Стаття КК України	Санкція	
	(види основних покарань – альтернатива)	(види додаткових покарань – сукупність)
Ч. 4 ст. 368-3	позб. волі від 3 до 7 років	позб. права до 3 років, конфіскація майна та спец. конфіскація
Ч. 1 ст. 368-4	штраф від 150 до 400 нмдг; гр. роб. від 100 до 200 годин; обмеж. волі до 2 років; позб. волі до 2 років	спец. конфіскація
Ч. 2 ст. 368-4	штраф від 350 до 700 нмдг; обмеж. волі до 4 років; позб. волі до 4 років	спец. конфіскація
Ч. 3 ст. 368-4	штраф від 750 до 1000 нмдг; випр. роб. від 1 до 2 років; арешт до 6 місяців; обмеж. волі від 2 до 5 років; позб. волі від 2 до 5 років	позб. права до 3 років та спец. конфіскація
Ч. 4 ст. 368-4	позб. волі від 4 до 8 років	позб. права до 3 років, конфіскація майна та спец. конфіскація
Ч. 1 ст. 369	штраф від 500 до 750 нмдг; обмеж. волі від 2 до 4 років; позб. волі від 2 до 4 років	спец. конфіскація
Ч. 2 ст. 369	позб. волі від 3 до 6 років	штраф від 500 до 1000 нмдг, конфіскація майна або без такої та спец. конфіскація
Ч. 3 ст. 369	позб. волі від 4 до 8 років	конфіскація майна або без такої та спец. конфіскація
Ч. 4 ст. 369	позб. волі від 5 до 10 років	конфіскація майна або без такої та спец. конфіскація
Ч. 1 ст. 369-2	штраф від 200 до 500 нмдг; обмеж. волі від 2 до 5 років; позб. волі до 2 років	спец. конфіскація
Ч. 2 ст. 369-2	штраф від 750 до 1500 нмдг; позб. волі від 2 до 5 років	спец. конфіскація
Ч. 3 ст. 369-2	позб. волі від 3 до 8 років	конфіскація майна та спец. конфіскація
Злочини, пов'язані із легалізацією майна, яким особа неправомірно заволоділа, або доходів, одержаних як неправомірна вигода		
Ч. 1 ст. 209	позб. волі від 3 до 6 років	позб. права до 2 років конфіскація коштів або іншого майна, одержаних злочинним шляхом, та конфіскація майна

Стаття КК України	Санкція	
	(види основних покарань – альтернатива)	(види додаткових покарань – сукупність)
Ч. 2 ст. 209	позб. волі від 7 до 12 років	позб. права до 3 років, конфіскація коштів або іншого майна, одержаних злочинним шляхом, та конфіскація майна
Ч. 3 ст. 209	позб. волі від 8 до 15 років	позб. права до 3 років, конфіскація коштів або іншого майна, одержаних злочинним шляхом, та конфіскація майна
Ч. 1 ст. 306	позб. волі від 7 до 12 років	позб. права до 3 років, конфіскація коштів або іншого майна, одержаних злочинним шляхом, та конфіскація майна
Ч. 2 ст. 306	позб. волі від 8 до 15 років	позб. права до 3 років конфіскація коштів або іншого майна, одержаних злочинним шляхом, та конфіскація майна
Ч. 1 ст. 388	штраф від 200 до 500 нмдг; випр. роб. до 2 років; обмеж. волі до 2 років	позб. права до 3 років або без такого
Ч. 2 ст. 388	штраф від 300 до 600 нмдг; обмеж. волі до 3 років; позб. волі до 3 років	позб. права до 3 років або без такого

Із Табл. 3 видно, що у КК України стосовно злочинів, визначених Конвенцією ООН-1, санкції не в усіх випадках враховують ступінь небезпеки цих злочинів. Йдеться, зокрема, про таке:

1) умисні діяння, що полягають у службовому зловживанні з бюджетними коштами і можуть спричинити майнову шкоду розміром понад 1000 нмдг (на сьогодні – 609 тис. грн.), тобто діяння, передбачені ч. 1 ст. 210 КК України, караються штрафом, розмір якого – від 100 до 300 нмдг (1700–5100 грн.), або виправними роботами (являють собою фактично стягнення з винного в розстрочку коштів в розмірі приблизно 10–40 тис. грн.), або обмеженням волі на строк до 3 років.

Проте, аналогічні діяння, які можуть спричинити у 4 рази меншу майнову шкоду – розміром лише понад 250 нмдг, тобто діяння, передбачені ч. 2 ст. 364 КК України, караються позбавленням волі на строк від 3 до 6 років;

2) заволодіння офіційними документами, штампами чи печатками або приватними документами, що знаходяться на підприємствах, в установах чи організаціях, вчинене в особистих інтересах (ч. 1 ст. 357), карається штрафом до 50 нмдг або обмеженням волі до 3 років, а якщо це діяння спричинило порушення роботи підприємства, установи чи організації або вчинене щодо особливо важливих документів, штамів, печаток (ч. 2 ст. 357), – штраф до 70 нмдг, обмеженням волі до 3 років або позбавленням волі до 3 років.

Проте, аналогічне діяння, а саме вчинення службовою особою правочину з використан-

ням підроблених документів, поєднане з протиправним заволодінням чужим майном (ч. 3 ст. 206-2 КК України), карається позбавленням волі на строк від 5 до 10 років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю до 3 років та з конфіскацією майна;

3) пропозиція чи обіцянка службовій особі юридичної особи приватного права надати їй або третій особі неправомірну вигоду, або надання такої вигоди або прохання її надати за вчинення зазначеною службовою особою дій чи її бездіяльність з використанням наданих їй повноважень в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає таку вигоду, або в інтересах третьої особи, якщо ці дії вчинені організованою групою (ч. 2 ст. 368-3 КК України), караються позбавленням волі лише до 4 років. Те саме – у ч. 2 ст. 368-4.

Проте, в усіх інших випадках вчинення корупційного злочину організованою групою визнається особливо тяжким злочином і карається позбавленням волі на строк від 7 до 12 років (ч. 5 ст. 191 та ін.), або від 10 до 15 років (ч. 3 ст. 262 та ін.).

Пропозиція чи обіцянка службовій особі надати їй або третій особі неправомірну вигоду, або надання такої вигоди за вчинення чи невчинення службовою особою в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає таку вигоду, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища, вчинені організованою групою осіб, є тяжкими злочинами і караються позбавленням волі на строк від 5 до 10 років (ч. 4 ст. 369 КК України);

4) абсолютно однакові за ступенем тяжкості діяння караються по різному. Так, санкції злочинів, передбачених частинами 1 і 2 ст. 368-3 і частинами 1 і 2 ст. 368-4, є ідентичними. Санкції ж злочинів, передбачених частинами 3 і 4 ст. 368-4 і частинами 3 і 4 ст. 368-4, суттєво відрізняються (наприклад, позбавлення волі до 3 років і від 2 до 5 років, від 3 до 7 років і від 4 до 8 років), хоча за усіма об'єктивними ознаками і ознаками суб'єктивної сторони ці злочини є ідентичними, а відмінність їх суб'єктів є несуттєвою.

Крім того, розміри встановлених в санкціях штрафів, громадських робіт, виправних робіт, арешту, обмеження волі, позбавлення волі не узгоджені між собою.

Тому, скажімо, в одному випадку суд має обирати між обмеженням волі на строк від 2 до 5 років або позбавленням волі на строк від 2 до 5 років (як-от у ч. 3 ст. 368-4), а в іншому – між обмеженням волі на строк від 2 до 5 років або позбавленням волі на строк до 2 років (як-от у ч. 1 ст. 369-2 КК України).

Інші приклади:

- у ч. 1 ст. 210 штраф у розмірі від 100 до 300 нмдг є покаранням, рівнозначним обмеженню волі на строк до 3 років, а у ч. 2 ст. 357 штраф меншого розміру (до 70 нмдг) – рівнозначним позбавленню волі на строк до 3 років);
- у ч. 2 ст. 354 громадські роботи розміром від 100 до 200 годин є покаранням, рівнозначним позбавленню волі на строк до 3 років, а у ч. 3 цієї ж статті – позбавленню волі на строк до 2 років;
- у ч. 1 ст. 388 виправні роботи на строк до 2 років є покаранням, рівнозначним обмеженню волі на строк до 2 років, а у ч. 3 ст. 368-4 виправні роботи на строк від 1 до 2 років є покаранням, рівнозначним позбавленню волі на строк від 2 до 5 років;

- у більшості випадків санкція передбачає штраф, обмеження волі і позбавлення волі. При цьому громадські роботи передбачені не за всі злочини невеликої тяжкості (що неправильно); у чотирьох випадках передбачено арешт, хоча ці злочини не є насильницькими; у трьох випадках передбачено виправні роботи, хоча особа, яка вчинила ці злочини, має бути звільнена з роботи (зі служби).

Детальніше про невідповідність одне одному (неузгодженість) розмірів різних видів покарань див. в Табл. 4, а про те, які покарання за корупційні злочини суди призначають фактично – в Табл. 5.

Таблиця 4. Узгодженість розмірів різних видів покарань

Стаття КК України	Розмір покарання у виді					
	штрафу (нмдг)	громад- ських робіт (годин)	виправ- них робіт (років)	арешту (місяців)	обмежен- ня волі (років)	позбав- лення волі (років)
Ч. 1 ст. 210	100 – 300		до 2		до 3	–
Ч. 2 ст. 210					2 – 5	2 – 6
Ч. 2 ст. 191					до 5	до 5
Ч. 3 ст. 191					3 – 5	3 – 8
Ч. 1 ст. 357	до 50				до 3	–
Ч. 2 ст. 357	до 70				до 3	до 3
Ч. 1 ст. 354	100 – 250	до 100	до 1		до 2	до 2
Ч. 2 ст. 354	250 – 500	100 – 200	до 2		до 3	до 3
Ч. 3 ст. 354	250 – 500	100 – 200			до 2	до 2
Ч. 4 ст. 354	500 – 750	160 – 240			до 3	до 3
Ч. 1 ст. 364				до 6	до 3	до 3
Ч. 1 ст. 368	1000 – 1500			3 – 6		2 – 4
Ч. 1 ст. 368-3	150 – 400	100 – 200			до 2	до 2
Ч. 2 ст. 368-3	350 – 700				до 4	до 4
Ч. 3 ст. 368-3	500 – 750		до 2	до 6	до 3	до 3
Ч. 1 ст. 368-4	150 – 400	100 – 200			до 2	до 2
Ч. 2 ст. 368-4	350 – 700				до 4	до 4
Ч. 3 ст. 368-4	750 – 1000		1 – 2	до 6	2 – 5	2 – 5
Ч. 1 ст. 369	500 – 750				2 – 4	2 – 4

Стаття КК України	Розмір покарання у виді					
	штрафу (нмдг)	громад- ських робіт (годин)	виправ- них робіт (років)	арешту (місяців)	обмежен- ня волі (років)	позбав- лення волі (років)
Ч. 1 ст. 369-2	200 – 500				2 – 5	до 2
Ч. 2 ст. 369-2	750 – 1500					2 – 5
Ч. 1 ст. 388	200 – 500		до 2		до 2	–
Ч. 2 ст. 388	300 – 600				до 3	до 3

Таблиця 5. Фактично призначені судами покарання за основні корупційні злочини, 2013 р.²⁴⁹

Стаття (частина статті) КК України	Позбавлення волі – усього	Позбавлення волі				Обмеження волі / арешт	Виправні роботи/ штраф/ громадські роботи	Санкція статті (частини статті) КК (для порівняння)
		у т.ч. на 1 рік/ до 2 років включно	понад 2 роки до 3 років включно	понад 3 роки до 5 років включно	понад 5 років до 10 років включно/понад 10 років			
Ч. 1 ст. 364	1			1		5/2	5 / 4	арешт до 6 місяців; обмеж. волі до 3 років; позб. волі до 3 років
Ч. 2 ст. 364	6		3	3			/ 6	позб. волі 3 – 6 років
Ч. 1 ст. 368	1			1		2/1	2 / 40	штраф 1000 – 1500 нмдг; арешт 3 – 6 місяців; позб. волі 2 – 4 років
Ч. 2 ст. 368	22	1/5	4	8	4		/ 126	позб. волі 3 – 6 років
Ч. 3 ст. 368	65	2/	14	37	12	7/	/ 19	позб. волі 5 – 10 років
Ч. 4 ст. 368	15			6	7 / 2	1/	/ 8	позб. волі 8 – 12 років
Ч. 1 ст. 368-2							/ 10	позб. волі до 2 років
Ч. 1 ст. 368-3							/ 2	штраф 150 – 400 нмдг; гр. роб. 100 – 200 годин; обмеж. волі до 2 років; позб. волі до 2 років

249 Залиткою виділено найбільші невідповідності фактично призначених покарань санкціям статей КК України.

Стаття (частина статті) КК України	Позбавлення волі – усього	у т.ч. на 1 рік/ до 2 років включно	понад 2 роки до 3 років включно	понад 3 роки до 5 років включно	понад 5 років до 10 років включно/понад 10 років	Обмеження волі / арешт	Виправні роботи/ штраф/ громадські роботи	Санкція статті (частина статті) КК (для порівняння)
Ч. 3 ст. 368-3	2			2			/ 28	штраф 500 – 750 нмдг; випр. роб. до 2 років; арешт до 6 місяців; обмеж. волі до 3 років; позб. волі до 3 років
Ч. 4 ст. 368-3	1			1		1/	/ 8	позб. волі 3 – 7 років
Ч. 1 ст. 368-4							/ 3	штраф 150 – 400 нмдг; гр. роб. 100 – 200 годин; обмеж. волі до 2 років; позб. волі до 2 років
Ч. 1 ст. 369							/ 9 / 3	штраф 500 – 750 нмдг; обмеж. волі 2 – 4 років; позб. волі 2 – 4 років
Ч. 2 ст. 369	1			1		2/	/ 27	позб. волі 3 – 6 років
Ч. 4 ст. 369	3			3			/ 1	позб. волі 5 – 10 років
Ч. 1 ст. 369-2							/ 1	штраф 200 – 500 нмдг; обмеж. волі 2 – 5 років; позб. волі до 2 років
Ч. 2 ст. 369-2	1						/ 15	штраф 750 – 1500 нмдг; позб. волі 2 – 5 років
Ч. 3 ст. 369-2							/ 1	позб. волі 3 – 8 років

З Табл. 5 видно, наскільки неадекватними тяжкості злочинів іноді є покарання, які призначаються судами. Йдеться, наприклад, про призначення 19 особам штрафу, 7 особам – обмеження волі, а ще 53 особам (із загалом 91) – позбавлення волі на строк до 5 років за злочин, передбачений ч. 3 ст. 368 КК України, – у той час, як санкція за цей злочин передбачала тільки позбавлення волі на строк від 5 до 10 років; лише 13% засуджено до покарання, передбаченого санкцією статті.

Загалом стосовно 120 осіб із 456 осіб, відомості про засудження яких наведено у Табл. 5, тобто 26,3% засуджених, призначені найм'якші покарання із покарань, передбачених санкцією. Це – право суду. Інше питання, що це право суд найбільш часто реалізовує саме у справах про корупційні злочини.

Стосовно значної кількості засуджених призначені покарання, які є значно більш м'якими, ніж передбачені санкціями статей. Статті 68, 69 і 69-1 КК України дійсно допускають це, але як виняток за певних, визначених законом обставин. Проте, схоже, що така судова практика стала не винятком, а правилом.

Всупереч вимогам статті 30 Конвенції ООН-1 у багатьох випадках КК України не передбачає можливості позбавлення на певний строк осіб, засуджених за корупційні злочини, права займати державну посаду та займати посаду на будь-якому підприємстві, яке цілком або частково перебуває у власності держави, тощо. Йдеться, зокрема, про санкції:

- ч. 1 ст. 210, де позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю передбачене не як обов'язкове, а як можливе додаткове покарання, яке призначається на розсуд суду;
- ч. 2 ст. 262, ч. 3 ст. 308, ч. 1 ст. 357, ч. 2 ст. 357, ч. 2 ст. 410, ч. 3 ст. 410, де таке покарання взагалі не передбачене;
- ч. 1 ст. 369-2, ч. 2 ст. 369-2, ч. 3 ст. 369-2, де таке покарання могло б бути передбачене як можливе;
- ч. 1 ст. 209, де таке покарання передбачене на строк лише до 2 років.

Виходячи із зазначеного, слід було б доповнити ст. 55 КК України частиною такого змісту:

«Позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю як додаткове покарання призначається судом, незалежно від того, чи передбачене воно в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини цього Кодексу, коли з урахуванням характеру злочину, вчиненого за посадою або у зв'язку із професійним заняттям певною діяльністю, зокрема пов'язаною із виконанням функції представника влади чи місцевого самоврядування, організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, а також особи засудженого та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за засудженим права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю».

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

Відповідно до пункту «г» ст. 2 Конвенції ООН-1 «конфіскація», що включає у відповідних випадках позбавлення прав, означає остаточне позбавлення майна за постановою суду або іншого компетентного органу. Стаття 31 «Призупинення операцій (заморожування), арешт і конфіскація» цієї ж Конвенції визначає, що кожна Держава-учасниця:

1) вживає, максимальною мірою, можливою в рамках її внутрішньої правової системи, таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення можливої конфіскації: а) доходів від корупційних злочинів, або майна, вартість якого відповідає вартості таких доходів; б) майна, обладнання та інших засобів, які використовувались або призначалися для використання під час вчинення корупційних злочинів;

2) вживає заходів для забезпечення можливості виявлення, відстеження, заморожування або арешту зазначених доходів чи майна з метою подальшої конфіскації;

3) вживає заходів для управління замороженим, арештованим або конфіскованим майном.

Якщо зазначені доходи від злочинів були перетворені, частково або повністю, в інше майно, то відповідні заходи застосовуються до такого майна, а якщо такі доходи від злочинів були долучені до майна, придбаного із законних джерел, то конфіскації підлягає та частина майна, яка відповідає оціненій вартості долучених доходів. До прибутку або інших вигод, які одержані від доходів, здобутих злочинним шляхом, від майна, в яке були перетворені такі доходи, або від майна, до якого були долучені такі доходи, також застосовуються зазначені заходи, так само й такою самою мірою, як і до доходів, що здобуті злочинним шляхом;

4) уповноважує свої суди або інші компетентні органи приймати постанови про надання або арешт банківських, фінансових або комерційних документів і не може ухилятися від вжиття цих заходів, посилаючись на необхідність збереження банківської таємниці.

Стаття 53 Конвенції ООН-1 передбачає заходи щодо повернення майна, ст. 54 – механізми вилучення майна шляхом міжнародного співробітництва у питаннях конфіскації, ст. 55 – міжнародного співробітництва з метою конфіскації, а ст. 57 – розпорядження держави поверненням майном.

Згідно із ст. 58 держави-учасниці співробітничать одна з одною з метою запобігання і боротьби з переказуванням доходів здобутих злочинним шляхом, визначених цією Конвенцією, а також сприяння використанню шляхів і способів вилучення таких доходів і з цією метою розглядають питання про створення підрозділу для збирання оперативної фінансової інформації, який нестиме відповідальність за отримання, аналіз та надіслання компетентним органам повідомлень про підозрілі фінансові операції.

Конвенцією РЄ передбачено, своєю чергою, що Кожна Сторона законодавчо забезпечить можливість:

- конфіскації засобів вчинення корупційних злочинів і доходів, отриманих від них, чи власності, вартість якої відповідає таким доходам (ч. 3 ст. 19);
- застосування спеціальних слідчих методів, необхідних для збирання доказів у зв'язку із корупційними злочинами, та ідентифікації, вистежування, заморожування і арешту засобів та доходів, отриманих від корупції, чи власність, вартість якої відповідає таким доходам, до яких може застосовуватися вказана конфіскація, а також забезпечення своїх судів або інших компетентних органів правом виносити постанови про подання банківської, фінансової або комерційної інформації чи про вилучення такої інформації для здійснення вказаної конфіскації, при цьому банківська таємниця не може перешкоджати здійсненню таких заходів (ст. 23).

Схоже, що Україна, як буде показано нижче, виконала свої зобов'язання, що впливають із зазначених Конвенцій.

Згідно із Законом № 222-VII від 18 квітня 2013 р. (з урахуванням змін, внесених Законом № 1261-VII від 13 травня 2014 р.) КК України доповнено статтями 96-1 – 96-2. Ці положення

не мають зворотної дії і не поширюються на злочини та суспільно небезпечні діяння, що підпадають під ознаки діяння, передбаченого Особливою частиною КК України, вчинені до 4 червня 2014 р.

Цими статтями передбачено, що спеціальна конфіскація:

1) полягає у примусовому безоплатному вилученні за рішенням суду у власність держави грошей, цінностей та іншого майна (далі – майно) у випадках, визначених цим Кодексом, за умови вчинення злочинів, передбачених статтями 354, 364, 364-1, 365-2, 368–369-2 КК України, або суспільно небезпечного діяння, що підпадає під ознаки діяння, передбаченого цими статтями;

2) застосовується у разі, якщо майно:

- одержане внаслідок вчинення злочину та/або є доходами від такого майна;
- призначалося (використовувалося) для схилення особи до вчинення злочину, фінансування та/або матеріального забезпечення злочину або винагороди за його вчинення;
- було предметом злочину, крім предметів, що повертаються власнику (законному володільцю), а у разі, коли його не встановлено, – переходять у власність держави;
- було підшукано, виготовлено, пристосовано або використано як засоби чи знаряддя вчинення злочину, крім тих, що повертаються власнику (законному володільцю), який не знав і не міг знати про їх незаконне використання.

У разі якщо зазначене майно було повністю або частково перетворене в інше майно, спеціальній конфіскації підлягає повністю або частково перетворене майно. Якщо конфіскація майна на момент прийняття судом рішення про спеціальну конфіскацію неможлива внаслідок його використання або неможливості виділення з набутого законним шляхом майна, або відчуження, або з інших причин, суд виносить рішення про конфіскацію грошової суми, що відповідає вартості такого майна;

3) застосовується також у разі, коли особа не підлягає кримінальній відповідальності у зв'язку з недосягненням віку, з якого може наставати кримінальна відповідальність, або неосудністю, або звільняється від кримінальної відповідальності чи покарання з підстав, передбачених КК України, крім звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку із закінченням строків давності.

Майно, передане особою, яка вчинила злочин або суспільно небезпечне діяння, що містить ознаки злочину, передбаченого КК України, іншій фізичній або юридичній особі, підлягає спеціальній конфіскації, якщо особа, яка прийняла майно, знала або повинна була знати, що таке майно одержано внаслідок вчинення злочину, передбаченого статтею 354 та статтями 364, 364-1, 365-2, 368-369-2 розділу XVII Особливої частини КК України, або суспільно небезпечного діяння, що підпадає під ознаки діяння, передбаченого зазначеними статтями;

4) не застосовується до майна, яке згідно із законом підлягає поверненню власнику (законному володільцю) або призначене для відшкодування шкоди, завданої злочинцем.

Що стосується загалом статей КК, що встановлюють відповідальність за корупційні злочини, то окремі з них, на жаль, не передбачають можливості конфіскації майна або спеціальної конфіскації, як це видно із Табл. 6. Так, не може бути застосована:

- конфіскація майна – за злочини, передбачені ч. 2 ст. 210, ч. 3 і 4 ст. 191, ч. 2 ст. 262, ч. 2 ст. 312, ч. 2 ст. 313, ч. 2 і 3 ст. 410, ч. 2 ст. 364, ч. 2 ст. 368;
- спеціальна конфіскація – за злочини, передбачені ч. 2 ст. 210, ч. 3 і 4 ст. 191, ч. 2 ст. 262, ч. 2 ст. 312, ч. 2 ст. 313, ч. 2 і 3 ст. 410, ч. 1 і 2 ст. 388.

Таблиця 6. Конфіскація майна і спеціальна конфіскація за корупційні злочини ²⁵⁰

Стаття КК України	Конфіскація майна і спеціальна конфіскація
Ч. 1 ст. 210	–
Ч. 2 ст. 210	–
Ч. 2 ст. 191	–
Ч. 3 ст. 191	–
Ч. 4 ст. 191	–
Ч. 5 ст. 191	конфіскація майна
Ч. 2 ст. 262	–
Ч. 3 ст. 262	конфіскація майна
Ч. 2 ст. 308	конфіскація майна
Ч. 3 ст. 308	конфіскація майна
Ч. 2 ст. 312	–
Ч. 3 ст. 312	конфіскація майна
Ч. 2 ст. 313	–
Ч. 3 ст. 313	конфіскація майна
Ч. 1 ст. 357	–
Ч. 2 ст. 357	–
Ч. 2 ст. 410	–
Ч. 3 ст. 410	–
Ч. 1 ст. 354	спец. конфіскація
Ч. 2 ст. 354	спец. конфіскація
Ч. 3 ст. 354	спец. конфіскація
Ч. 4 ст. 354	спец. конфіскація
Ч. 1 ст. 364	спец. конфіскація
Ч. 2 ст. 364	спец. конфіскація
Ч. 1 ст. 368	спец. конфіскація

²⁵⁰ Залівкою виділено тяжкі та особливо тяжкі злочини.

Стаття КК України	Конфіскація майна і спеціальна конфіскація
Ч. 2 ст. 368	спец. конфіскація
Ч. 3 ст. 368	конфіскація майна та спец. конфіскація
Ч. 4 ст. 368	конфіскація майна та спец. конфіскація
Ч. 1 ст. 368-2	спец. конфіскація та конфіскація майна
Ч. 2 ст. 368-2	спец. конфіскація та конфіскація майна
Ч. 3 ст. 368-2	спец. конфіскація та конфіскація майна
Ч. 1 ст. 368-3	спец. конфіскація
Ч. 2 ст. 368-3	спец. конфіскація
Ч. 3 ст. 368-3	спец. конфіскація
Ч. 4 ст. 368-3	конфіскація майна та спец. конфіскація
Ч. 1 ст. 368-4	спец. конфіскація
Ч. 2 ст. 368-4	спец. конфіскація
Ч. 3 ст. 368-4	спец. конфіскація
Ч. 4 ст. 368-4	конфіскація майна та спец. конфіскація
Ч. 1 ст. 369	спец. конфіскація
Ч. 2 ст. 369	конфіскація майна або без такої та спец. конфіскація
Ч. 3 ст. 369	конфіскація майна або без такої та спец. конфіскація
Ч. 4 ст. 369	конфіскація майна або без такої та спец. конфіскація
Ч. 1 ст. 369-2	спец. конфіскація
Ч. 2 ст. 369-2	спец. конфіскація
Ч. 3 ст. 369-2	конфіскація майна та спец. конфіскація
Ч. 1 ст. 209	конфіскація майна, одержаного злочинним шляхом, та конфіскація майна
Ч. 2 ст. 209	конфіскація майна, одержаного злочинним шляхом, та конфіскація майна
Ч. 3 ст. 209	конфіскація майна, одержаного злочинним шляхом, та конфіскація майна
Ч. 1 ст. 306	конфіскація майна, одержаного злочинним шляхом, та конфіскація майна
Ч. 2 ст. 306	конфіскація майна, одержаного злочинним шляхом, та конфіскація майна
Ч. 1 ст. 388	–
Ч. 2 ст. 388	–

З метою забезпечення дії вказаних вище положень КК України стосовно спеціальної конфіскації внесено зміни до Кримінального процесуального кодексу України, згідно з якими:

1) у кримінальному провадженні підлягають доказуванню обставини, які підтверджують, що гроші, цінності та інше майно, які підлягають спеціальній конфіскації, одержані внаслідок вчинення кримінального правопорушення та/або є доходами від такого майна, або призналися (використовувалися) для схилення особи до вчинення кримінального правопорушення, фінансування та/або матеріального забезпечення кримінального правопорушення чи винагороди за його вчинення, або є предметом кримінального правопорушення, у тому числі пов'язано-

го з їх незаконним обігом, або підшукані, виготовлені, пристосовані або використані як засоби чи знаряддя вчинення кримінального правопорушення (пункт 6 ч. 1 ст. 91);

2) під час досудового розслідування у кримінальному провадженні щодо застосування примусових заходів медичного характеру, крім інших, встановлюються обставини, що підтверджують, що гроші, цінності та інше майно, які підлягають спеціальній конфіскації, одержані внаслідок вчинення суспільно небезпечного діяння або кримінального правопорушення та/або є доходами від такого майна, або призначалися (використовувалися) для схиляння особи до вчинення суспільно небезпечного діяння або кримінального правопорушення, фінансування та/або матеріального забезпечення суспільно небезпечного діяння або кримінального правопорушення чи винагороди за його вчинення, або є предметом суспільно небезпечного діяння або кримінального правопорушення, в тому числі пов'язаного з їх незаконним обігом, або підшукані, виготовлені, пристосовані або використані як засоби чи знаряддя вчинення суспільно небезпечного діяння або кримінального правопорушення (пункт 7 ч. 1 ст. 505);

3) питання про спеціальну конфіскацію вирішується судом під час ухвалення судового рішення, яким закінчується кримінальне провадження. У разі закриття кримінального провадження слідчим або прокурором питання про спеціальну конфіскацію та долю речових доказів і документів вирішується ухвалою суду на підставі відповідного клопотання. При цьому конфіскується, зокрема, майно:

- підшукане, виготовлене, пристосоване або використане як засоби чи знаряддя вчинення кримінального правопорушення та/або зберегло на собі його сліди, крім визначених законом випадків;
- яке призначалося (використовувалося) для схиляння особи до вчинення кримінального правопорушення, фінансування та/або матеріального забезпечення кримінального правопорушення або винагороди за його вчинення;
- що було предметом кримінального правопорушення або іншого суспільно небезпечного діяння, крім визначених законом випадків;
- одержане фізичною або юридичною особою внаслідок вчинення кримінального правопорушення та/або є доходами від нього, і майно, в яке їх було повністю або частково перетворено (частина 9 ст. 100);

4) застосування спеціальної конфіскації здійснюється тільки після доведення в судовому порядку стороною обвинувачення, що власник (законний володілець) майна знав про його незаконне походження та/або використання (частина 10 ст. 100);

5) може бути накладено арешт на нерухоме і рухоме майно, майнові права інтелектуальної власності, гроші у будь-якій валюті готівкою або у безготівковому вигляді, цінні папери, корпоративні права, які перебувають у власності у підозрюваного, обвинуваченого або осіб, які в силу закону несуть цивільну відповідальність за шкоду, завдану діяннями підозрюваного, обвинуваченого або неосудної особи, яка вчинила суспільно небезпечне діяння, і перебувають у нього або в інших фізичних, або юридичних осіб, а також які перебувають у власності юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, з метою забезпечення можливої конфіскації майна, спеціальної конфіскації або цивільного позову (ч. 3 ст. 170);

б) на підставі запиту про міжнародну правову допомогу відповідні органи України проводять передбачені КПК України процесуальні дії з метою виявлення та арешту майна, грошей і цінностей, отриманих злочинним шляхом, а також майна, яке належить підозрюваному, обвинуваченому або засудженому особам. За запитом запитуючої сторони виявлене майно може бути конфісковане, якщо це передбачено вироком чи іншим рішенням суду запитуючої сторони, які набрали законної сили. Конфісковане майно, як правило, передається в дохід Державного бюджету України (стаття 568).

Законом «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. також передбачено, що кошти та інше майно, одержані внаслідок вчинення корупційного правопорушення, підлягають конфіскації або спеціальній конфіскації за рішенням суду в установленому законом порядку (ст. 69).

Необхідність інституційного забезпечення конфіскації зазначеного майна зумовила визначення в Законі «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р. таких положень:

1) до структури центрального та територіальних управлінь Національного бюро входять, поряд з іншими, підрозділи, що здійснюють виявлення майна, яке може бути предметом конфіскації (ч. 4 ст. 5);

2) Національне бюро вживає заходів щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації у кримінальних правопорушеннях, віднесених до підслідності Національного бюро, здійснює діяльність щодо зберігання коштів та іншого майна, на яке накладено арешт (пункт 3 ч. 1 ст. 16);

3) Національному бюро та його працівникам для виконання покладених на них обов'язків надається право виступати як представник інтересів держави під час розгляду у закордонних юрисдикційних органах справ про розшук, арешт, конфіскацію та повернення в Україну відповідного майна, а також залучати з цією метою юридичних радників, зокрема іноземних (пункт 18 ч. 1 ст. 17);

4) щорічний письмовий звіт про діяльність Національного бюро повинен містити інформацію зокрема про відомості про кошти та інше майно, одержані внаслідок вчинення кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро, конфісковані за рішенням суду, а також відомості про арешт майна, конфіскацію предметів та доходів від кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро, та розпорядження ними (ч. 3 ст. 26).

Згідно із Законом від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII частину 2 статті 170 КПК України доповнено абзацом такого змісту: «У невідкладних випадках, з метою забезпечення збереження речових доказів або можливої наступної конфіскації чи спеціальної конфіскації коштів та іншого майна, у кримінальному провадженні щодо кримінального правопорушення, віднесеного до підслідності Національного антикорупційного бюро України, арешт на майно або кошти на рахунках фізичних та юридичних осіб у фінансових установах може бути накладено за письмовим рішенням Директора Національного антикорупційного бюро України, погодженим прокурором. Такі заходи застосовуються на строк до 72 годин. Директор Національного антикорупційного бюро України впродовж 24 годин з моменту прийняття такого рішення звертається до слідчого судді, суду з клопотанням про арешт майна».

Таке доповнення є необґрунтованим з огляду на те, що ці питання вже врегульовані у статтях 167–168 КПК України, що стосуються тимчасового вилучення майна.

Крім того, Законом від 12 лютого 2015 р. у КПК України передбачено:

- у невідкладних випадках і виключно з метою збереження речових доказів або забезпечення можливої конфіскації чи спеціальної конфіскації майна у кримінальному провадженні щодо тяжкого чи особливо тяжкого злочину за рішенням Директора Національного антикорупційного бюро України (або його заступника), погодженого прокурором, може бути накладено попередній арешт на майно або кошти на рахунках фізичних або юридичних осіб у фінансових установах. Такі заходи застосовуються строком до 48 годин. Невідкладно після прийняття такого рішення, але не пізніше ніж протягом 24 годин, прокурор звертається до слідчого судді із клопотанням про арешт майна (ч. 2 ст. 170);
- за наявності обґрунтованої підозри, що особа здійснює злочинні дії з використанням банківського рахунку, або з метою розшуку чи ідентифікації майна, що підлягає конфіскації або спеціальній конфіскації, у кримінальних провадженнях, віднесених до підслідності Національного антикорупційного бюро України, прокурор може звернутися до слідчого судді для винесення ухвали про моніторинг банківських рахунків (ст. 269-1).

Імунітети та інші підстави для звільнення від відповідальності

Частиною 2 ст. 30 «Переслідування, винесення судового рішення та санкції» Конвенції ООН-1 передбачено, що кожна Держава-учасниця вживає таких заходів, які можуть бути необхідними, щоб встановити або забезпечити, відповідно до своєї правової системи й конституційних принципів, належну збалансованість між будь-якими імунітетами або привілеями, наданими їй державним посадовим особам у зв'язку з виконанням ними своїх функцій, і, можливо, у випадку необхідності, здійснювати ефективне розслідування й кримінальне переслідування та виносити судові рішення у зв'язку зі злочинами, визначеними цією Конвенцією.

Відповідно до статей 80 і 150 Конституції України:

- народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, у т.ч. за корупційний злочин;
- Президент України користується правом недоторканності, у т.ч. у разі вчинення ним корупційного злочину, на час виконання повноважень.

Стаття 481 КПК України передбачає особливий порядок повідомлення про підозру народним депутатам України, суддям та деяким іншим особам.

Статтею 6 КПК України визначено, що кримінальне провадження щодо особи, яка користується дипломатичним імунітетом, може здійснюватися за правилами цього Кодексу лише за згодою такої особи або за згодою компетентного органу держави (міжнародної організації), яку представляє така особа, у порядку, передбаченому законодавством України та міжнародними договорами України.

Всупереч вимогам статті 30 Конвенції ООН-1 у багатьох випадках КК України не бере до

уваги ступінь небезпеки відповідних злочинів під час розгляду питання про можливість дострокового або умовного звільнення осіб, засуджених за такі злочини.

Лише відповідно до Закону № 1698-VIII від 14 жовтня 2014 р., який набрав чинності з 26 січня 2015 р., вперше було унеможливлено застосування до осіб, які вчинили корупційні злочини (у цьому Законі наведено перелік таких злочинів) положень статей 45, 46, 47 і 48, ч. 1 ст. 69, ч. 4 ст. 74, ч. 1 ст. 75, ч. 1 ст. 79, п. 1 і 2 ч. 3 ст. 81, п. 1 і 2 ч. 4 ст. 82, ч. 4 ст. 86, ч. 3 ст. 87, ст. 89, ст. 91 КК України щодо:

- звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку із дійовим каяттям, примиренням з потерпілим, передачею на поруки, зміною обстановки;
- призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом;
- звільнення від покарання «з урахуванням бездоганної поведінки»;
- звільнення від покарання з випробуванням;
- умовно-дострокового звільнення від відбування покарання;
- заміни невідбутої частини покарання більш м'яким;
- дострокового зняття судимості.

Водночас законодавство України все ще залишає інші способи уникнення особами, які вчинили корупційні злочини, кримінальної відповідальності чи покарання або можливості для призначення відносно м'якого покарання. Йдеться, зокрема, про:

1) звільнення від кримінальної відповідальності особи, яка пропонувала, обіцяла або надала неправомірну вигоду (ч. 5 ст. 354);

2) укладання угоди про визнання винуватості, якою допускається призначення узгодженого покарання (статті 468, 469, 470, 472, 473–475 КПК України). При цьому, як показано вище, санкціями багатьох статей КК України за корупційні злочини передбачено покарання, не пов'язане з позбавленням волі;

3) звільнення від покарання за хворобою (ст. 84 КК України) з урахуванням того, що законом не визначено ні перелік відповідних хвороб, ні порядок внесення до місцевого суду, в межах територіальної юрисдикції якого засуджений відбуває покарання, клопотання (подання) про звільнення від покарання за хворобою (див. статті 537 і 539 КПК України);

4) частково – звільнення від відбування покарання за законом про амністію чи актом про помилування після фактичного відбуття визначеного законом строку покарання (статті 86 і 87 КК України);

5) звільнення від кримінальної відповідальності та від покарання у зв'язку із закінченням строків давності (ст. 49, ч. 5 ст. 74, ст. 80, ст. 96-5 КК);

б) частково – умовно-дострокове звільнення від відбування покарання і заміна невідбутої частини покарання більш м'яким (статті 81 і 82 КК);

7) звільнення від кримінальної відповідальності військової службової особи, яка вчинила заволодіння військовим майном шляхом зловживання службовим становищем (ст. 410 КК) – з посиланням на ч. 4 ст. 401 КК України, яка дозволяє таке звільнення із застосуванням до винного заходів, передбачених Дисциплінарним статутом Збройних Сил України;

8) звільнення від кримінальної відповідальності та від відбування покарання окремих категорій осіб, які також в окремих випадках можуть бути суб'єктами корупційних злочинів, зокрема пов'язаних із наданням неправомірної вигоди, – неповнолітніх (статті 97, 104–107 КК) і вагітних жінок та жінок, які мають дітей віком до трьох років (ст. 83 КК).

Зрозуміло, що усі ці положення законодавства містять значні корупційні ризики. Тому необхідним є подальше звуження підстав для звільнення осіб, які вчинили корупційні правопорушення, від кримінальної відповідальності та покарання. Зокрема, слід внести зміни до законодавства, згідно з якими:

- виключити можливість звільнення від кримінальної відповідальності особи, яка пропонувала, обіцяла або надала неправомірну вигоду, якщо це було зроблено нею за її власною ініціативою (ч. 5 ст. 354);
- визначити перелік відповідних хвороб, які є підставою для звільнення від покарання за (ст. 84 КК України);
- зменшити до мінімуму можливість для звільнення від відбування покарання за законом про амністію чи актом про помилування (статті 86 і 87 КК України), а також умовно-дострокового звільнення від відбування покарання і заміни невідбутої частини покарання більш м'яким (статті 81 і 82 КК) у разі вчинення корупційних злочинів;
- збільшити за окремі найбільш небезпечні корупційні злочини розмір покарання у виді позбавлення волі і, відповідно, строки давності і строки погашення судимості (ст. 49, ч. 5 ст. 74, ст. 80, ст. 96-5 КК);
- скасувати можливість звільнення від кримінальної відповідальності військової службової особи, яка вчинила заволодіння військовим майном шляхом зловживання службовим становищем (ст. 410 КК), на підставі ч. 4 ст. 401 КК України;
- мінімізувати можливість звільнення від кримінальної відповідальності та від відбування покарання окремих категорій осіб, які також в окремих випадках можуть бути суб'єктами корупційних злочинів, зокрема пов'язаних із наданням неправомірної вигоди, – неповнолітніх (статті 97, 104–107 КК) і вагітних жінок та жінок, які мають дітей віком до трьох років (ст. 83 КК).

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

В Україні діє новий Кримінальний процесуальний кодекс, який набрав чинності з 20 листопада 2012 р. Він розроблений за кращими європейськими зразками і передбачає ефективні процедури розслідування та розгляду кримінальних проваджень про корупційні злочини.

Водночас продовжується удосконалення окремих положень КПК України з тим, щоби зробити їх найбільш придатними для розслідування саме корупційних злочинів.

З цією метою згідно із Законом від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII до КПК України внесені зміни, які стосуються, зокрема:

- визначення підслідності корупційних злочинів. Їх, у разі вчинення таких злочинів певними суб'єктами – високопосадовцями (див. Табл. 7), віднесено до підслідності Національного антикорупційного бюро України, а в інших випадках – органів внутрішніх справ (в перспективі – Державного бюро розслідувань). При цьому визначено, що спір про підслідність у кримінальному провадженні, яке може належати до підслідності Національного антикорупційного бюро України, вирішує Генеральний прокурор України або його заступник;
- відрядження до Національного антикорупційного бюро України прокурорів для здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, яке здійснюється слідчими Національного антикорупційного бюро України;
- визначення Національного антикорупційного бюро України як центрального органу України, який уповноважений звертатися із запитами про міжнародну правову допомогу у кримінальному провадженні при розслідуванні відповідних злочинів.

Таблиця 7. Підслідність Національного антикорупційного бюро

Слідчі Національного антикорупційного бюро здійснюють досудове розслідування злочинів:			
передбачених статтями КК	хоча б за однієї з таких умов:		
191 – привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем	Злочин вчинено високопосадовцем	Розмір предмета злочину або завданої ним шкоди \geq 500 мінімальних заробітних плат	
2062 – протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації			
209 – легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом			

Слідчі Національного антикорупційного бюро здійснюють досудове розслідування злочинів:				
передбачених статтями КК	хоча б за однієї з таких умов:			
210 – нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням	Злочин вчинено високопосадовцем	Розмір предмета злочину або завданої ним шкоди \geq 500 мінімальних заробітних плат		
211 – видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону				
354 – підкуп працівника підприємства, установи чи організації (стосовно працівників юридичних осіб публічного права)				
364 – зловживання владою або службовим становищем				
368 – прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою				
3682 – незаконне збагачення				
369 – пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі				Злочин вчинено стосовно високопосадовця
369 ² – зловживання впливом				
410 – заволодіння військовим майном шляхом зловживання службовим становищем				

12 лютого 2015 р. прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції», яким дещо розширено процесуальні повноваження Національного антикорупційного бюро України, створено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, а також уточнено підслідність корупційних злочинів у випадках вчинення їх працівниками цього бюро і в деяких інших випадках.

3.3 СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНІ ІНСТИТУЦІЇ ІЗ ВИЯВЛЕННЯ ТА РОЗСЛІДУВАННЯ СПРАВ ПРО КОРУПЦІЙНІ ЗЛОЧИНИ

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

Стаття 36 «Спеціалізовані органи» Конвенції ООН-1 вимагає забезпечити в Україні наявність органу чи органів або осіб, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних заходів. Такому органу чи органам забезпечується необхідна самостійність, щоб вони могли виконувати свої функції ефективно й без будь-якого неналежного впливу. Такі особи або працівники такого органу або органів повинні мати відповідну кваліфікацію та ресурси для виконання покладених на них завдань.

Своєю чергою Конвенція РЄ (ст. 20) говорить про необхідність забезпечення спеціалізації персоналу та органів на боротьбі із корупцією. Для того, щоб вони могли здійснювати свої функції ефективно та без будь-якого невинного тиску, вони повинні мати необхідну самостійність, а їхній персонал – підготовку та фінансові ресурси, достатні для виконання його завдань.

Відповідно до ч. 5 ст. 5 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції були «органи прокуратури, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України, якщо інше не передбачено законом».

Ці державні органи не мали ані необхідної самостійності, ані належної кваліфікації, ані стимулів до роботи, ані відповідного фінансового забезпечення та інших ресурсів, а тому самі являли собою одно з потужних джерел корупції.

Зазначене підтверджується, зокрема, соціологічними дослідженнями. Так, «Центром Разумкова» у жовтні 2013 р. було проведено соціологічне дослідження на антикорупційну тематику. Результати відповіді на запитання «Якою мірою поширена корупція в кожній з наведених сфер?» показано в Табл. 8.

Таблиця 8. Поширеність корупції в правоохоронних органах та деяких інших сферах

	Все охоплене корупцією	Корупція досить поширена	Разом (графи 2 і 3)	Є окремі випадки корупції	Корупції практично немає	Важко відповісти
1	2	3	4	5	6	7
Служба безпеки	30.4	27.6	58,0	14.3	3.2	24.4
Органи прокуратури	41.5	35.2	76,7	8.7	1.8	12.7
Податкові органи	41.3	35.3	76,6	9	1.5	12.8

	Все охоплене корупцією	Корупція досить поширена	Разом (графи 2 і 3)	Є окремі випадки корупції	Корупції практично немає	Важко відповісти
1	2	3	4	5	6	7
Правоохоронні органи	45.4	38.6	84,0	8.5	1.5	6
Судова система	47.3	36.1	83,4	7.7	1.8	7.1
Державна влада в цілому	44.9	37.4	82,3	8.4	1.1	8.2
Збройні сили	19.6	27.2	46,8	22.8	8.1	22.4
Середня освіта	20.9	31.8	52,7	29.3	10.1	7.9

Але свідченням бездіяльності та корупційності самих антикорупційних органів є не лише думка населення, а й статистичні дані про діяльність цих органів.

Так, у 2013 році до суду направлено 2345 кримінальних справ з обвинувальним актом щодо корупційних злочинів. Але у двох третинах з цих справ винесені рішення про звільнення винних від кримінальної відповідальності – через амністію та з інших підстав.

Упродовж 2013 року за вчинення корупційних злочинів засуджено лише 799 осіб (із них 201 особа, тобто чверть, – представники приватної сфери). 482 із 799 засуджених осіб (тобто 60%) звільнено від покарання, ще понад 30% засуджено до штрафу та інших м'яких покарань, і лише 9% – до передбаченого санкціями статей позбавлення волі.

За результатами діяльності у 2013 році спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції до суду направлено 2168 протоколів про адміністративні корупційні правопорушення. Але реалізовані вони лише на 78% (за цими протоколами до відповідальності притягнуто 1696 осіб, з яких 133, тобто 8%, – представники приватної сфери).

Станом на 31 грудня 2014 р. в Україні не існувало жодного спеціально уповноваженого органу із виявлення та розслідування справ про корупційні злочини.

Це пояснюється тим, що у Прикінцевих положеннях Закону «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. зазначено: «Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію через шість місяців з дня набрання ним чинності... Визнати такими, що втратили чинність: 1) Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції»; 2) Закон України «Про правила етичної поведінки».

Отже, Закон «Про засади запобігання і протидії корупції» втратив чинність 26 жовтня 2014 р., а Закон «Про Національне антикорупційне бюро України», прийнятий 14 жовтня 2014 р., набуде чинності лише 26 січня 2015 р.

Згідно із Законом «Про Національне антикорупційне бюро України» таким спеціально уповноваженим органом буде Національне антикорупційне бюро України.

При цьому існує проблема визначення й інших відповідних органів. Ними мають бути:

- спеціальні підрозділи прокуратури, які складатимуться із прокурорів, відряджених до Національного антикорупційного бюро України (Спеціальна антикорупційна прокуратура);
- Державне бюро розслідувань, яке передбачене КПК України. Йому мають бути, очевидно, підслідні корупційні злочини, крім віднесених до підслідності Національного антикорупційного бюро України, а також корупційні злочини, вчинені працівниками Національного антикорупційного бюро України.

Національне антикорупційне бюро України (далі – Національне бюро), відповідно до ст. 1 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України», є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

Стаття 4 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» передбачає, що незалежність Національного бюро у його діяльності гарантується:

- 1) особливим порядком конкурсного відбору Директора Національного бюро та вичерпним переліком підстав припинення повноважень Директора Національного бюро, які визначені цим Законом;
- 2) конкурсними засадами відбору інших працівників Національного бюро, їх особливим правовим та соціальним захистом, належними умовами оплати праці;
- 3) установленим законом порядком фінансування та матеріально-технічного забезпечення Національного бюро;
- 4) визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки працівників Національного бюро, їх близьких родичів, майна;
- 5) заборонаю використання Національного бюро в партійних, групових чи особистих інтересах, а також діяльності політичних партій у Національному бюро;
- 6) заборонаю незаконного втручання державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об'єднань, інших фізичних або юридичних осіб у діяльність Національного бюро;
- 7) іншими засобами, визначеними цим Законом.

Відповідно до цього ж Закону (статті 1, 6, 7) Національне бюро утворюється Президентом України відповідно до цього та інших законів України, і Директор Національного бюро призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України. У цьому є певна небезпе-

ка. Стаття 106 Конституції України містить вичерпний перелік повноважень Президента, і у ній такі його повноваження відсутні. Очевидно: орган, створений всупереч Основному Закону, перебуває під загрозою його ліквідації. Приклади з історії: указ президента Л. Кучми від 24 квітня 1997 р. про створення підпорядкованого йому Національного бюро розслідувань України вже 6 липня 1998 р. був визнаний Конституційним Судом неконституційним. Нічим завершилась і діяльність робочої групи з розроблення концепції утворення та організації діяльності Національного бюро розслідувань України за часів президента В. Ющенка.

Утім, такий правовий статус Національного бюро є політичним компромісом, до якого політичні гравці прийшли від безнадії, а тому існує певна надія, що цей компроміс буде легалізовано шляхом внесення необхідних змін до Конституції України.

відповідність стандартам процедур добору та звільнення керівника органу;

Виписана в Законі «Про Національне антикорупційне бюро України» (статті 6 і 7) процедура добору Директора Національного бюро виглядає такою, що відповідає демократичним стандартам. 9 січня 2015 р. фактично розпочалась реалізація цієї процедури.

Відповідно до Закону кандидати на посаду Директора Національного бюро визначаються комісією з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Національного бюро (далі – Конкурсна комісія) відповідно до результатів відкритого конкурсного відбору на зайняття цієї посади. Закон визначає вимоги до кандидатів на цю посаду. До складу Конкурсної комісії входять: три особи, яких визначає Президент України; три особи, яких визначає Кабінет Міністрів України; три особи, яких визначає Верховна Рада України. Закон визначає вимоги до кандидатів в члени Конкурсної комісії.

Засідання Конкурсної комісії відкриті для представників засобів масової інформації та журналістів. Забезпечується відео- та аудіофіксація і трансляція у режимі реального часу відповідної відео- та аудіоінформації із засідань Конкурсної комісії на Офіційному інтернет-представництві Президента України.

Інформація про час та місце проведення засідання Конкурсної комісії оприлюднюється.

Передбачено такий алгоритм добору Директора Національного бюро. Конкурсна комісія:

- 1) визначає регламент своєї роботи;
- 2) розміщує оголошення про умови та строки проведення конкурсу;
- 3) розглядає документи, подані особами для участі в конкурсі;

4) відбирає із загального числа кандидатів осіб, з якими проводить на своєму засіданні співбесіду, та осіб, щодо яких проводиться спеціальна перевірка, передбачена Законом України «Про запобігання корупції», і перевірка, передбачена Законом України «Про очищення влади»;

5) відбирає шляхом відкритого голосування з числа кандидатів, які пройшли співбесіду та спеціальні перевірки, двох або трьох кандидатів, які згідно з обґрунтованим рішенням Конкурсної комісії мають найкращі професійний досвід, знання і якості для виконання службових

обов'язків Директора Національного бюро; вносить подання Президенту України щодо призначення одного із зазначених кандидатів на посаду Директора Національного бюро;

б) оприлюднює інформацію про осіб, які подали заяву на участь у конкурсі, а також інформацію про кандидатів, які були відібрані для проходження співбесіди, для проведення перевірок, та про кандидатів, відібраних Конкурсною комісією для подання на розгляд Президенту України;

7) проводить повторний конкурс у разі відхилення всіх кандидатів у зв'язку з їх невідповідністю вимогам, що ставляться до Директора Національного бюро, або непроходженням відібраними кандидатами спеціальної перевірки чи перевірки, передбаченої Законом України «Про очищення влади».

Згідно із Законом Директор Національного бюро призначається строком на сім років. Одна і та ж особа не може обіймати цю посаду два строки підряд.

Повноваження Директора Національного бюро припиняються у зв'язку із закінченням строку його повноважень або смертю, а також у разі висловлення Верховною Радою України недовіри Директору Національного бюро, що має наслідком його відставку з посади.

Директор Національного бюро звільняється з посади виключно в разі:

- 1) подання письмової заяви про припинення повноважень за власним бажанням;
- 2) призначення чи обрання на іншу посаду за його згодою;
- 3) досягнення шістдесяти п'яти років;
- 4) неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я відповідно до висновку медичної комісії, що створюється за рішенням спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я;
- 5) набрання законної сили рішенням суду про визнання його недієздатним або обмеження його цивільної дієздатності, визнання його безвісно відсутнім чи оголошення його померлим;
- 6) набрання законної сили обвинувальним вироком суду стосовно нього;
- 7) припинення його громадянства України або виїзду на постійне місце проживання за межі України;
- 8) невідповідності обмеженням щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, передбаченими Законом України «Про запобігання корупції», встановленим рішенням суду, що набрало законної сили;
- 9) невчасного подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- 10) набуття громадянства іншої держави;

11) наявності висновку комісії з проведення незалежної оцінки (аудиту) діяльності Національного бюро, про неефективність діяльності Національного бюро та неналежне виконання обов'язків його Директором.

структура органу, кількість персоналу, його освіта та досвід;

Згідно із Законом структуру та штатну чисельність центрального і територіальних управлінь Національного бюро затверджує Директор Національного бюро.

Стаття 5 Закону визначає, що Національне бюро складається з центрального і територіальних управлінь. Центральне управління є юридичною особою публічного права.

Центральне управління Національного бюро безпосередньо здійснює покладені на Національне бюро завдання, координує та контролює діяльність територіальних управлінь.

Для забезпечення виконання завдань Національного бюро Директор утворює своїм рішенням не більше семи територіальних управлінь Національного бюро, юрисдикція яких охоплює визначені в рішенні області України, Автономну Республіку Крим, міста Київ та Севастополь.

Директор Національного бюро, у випадку обґрунтованої необхідності, може утворювати своїм рішенням додаткові територіальні управління Національного бюро у межах області чи Автономної Республіки Крим.

До структури управлінь Національного бюро можуть входити підрозділи детективів, що здійснюють оперативно-розшукові та слідчі дії, інформаційно-аналітичні, оперативно-технічні підрозділи, підрозділи, що здійснюють виявлення майна, яке може бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації, підрозділи швидкого реагування, забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства та забезпечення безпеки працівників, представництва інтересів в іноземних юрисдикційних органах, експертні, фінансові, кадрові та інші підрозділи.

Гранична чисельність центрального та територіальних управлінь Національного бюро становить 700 осіб, у тому числі не більше 200 осіб начальницького складу.

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

Частини 4 і 6 ст. 10 Закону передбачають, що:

- на службу до Національного бюро приймаються на конкурсній, добровільній, контрактній основі громадяни України, які спроможні за своїми особистими, діловими та моральними якостями, віком, освітнім і професійним рівнем та станом здоров'я ефективно виконувати відповідні службові обов'язки. Кваліфікаційні вимоги до професійної придатності визначаються Директором Національного бюро;
- призначення на посади у Національному бюро здійснюється виключно за результатами відкритого конкурсу, що проводиться в порядку, визначеному Національним бюро;
- працівники Національного бюро регулярно, але не рідше одного разу на два роки,

проходять обов'язкове підвищення кваліфікації.

Відповідно до ч. 3 ст. 26 Закону, щорічний письмовий звіт про діяльність Національного бюро повинен містити інформацію і про кваліфікацію та досвід працівників Національного бюро, підвищення їх кваліфікації.

загальний бюджет органу, процедура його формування, динаміка фінансування за останні 3 роки;

Статтями 24, 25 і 30 Закону визначено, що:

- фінансове забезпечення Національного бюро здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України. Фінансування Національного бюро за рахунок будь-яких інших джерел забороняється, крім випадків, передбачених міжнародними договорами України або проектами міжнародної технічної допомоги;
- гарантується повне і своєчасне фінансування Національного бюро в обсязі, достатньому для його належної діяльності;
- у кошторисі Національного бюро передбачається створення фонду оперативно-розшукових (негласних слідчих) дій;
- забороняється здійснення матеріально-технічного забезпечення Національного бюро за рахунок коштів місцевих бюджетів чи будь-яких інших джерел, крім коштів Державного бюджету України та надання допомоги в межах проектів міжнародної технічної допомоги;
- з метою забезпечення прозорості в діяльності Національного бюро не може бути обмежено доступ до інформації щодо загального бюджету Національного бюро.

Директор Національного бюро є одним із головних розпорядників бюджетних коштів (п. 1 ч. 2 ст. 22 Бюджетного кодексу України).

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

Відповідно до ч. 1 ст. 3 Закону підконтрольність і підзвітність суспільству та визначеним законом державним органам є одним із основних принципів діяльності Національного бюро. Директор Національного бюро забезпечує відкритість та прозорість діяльності Національного бюро відповідно до цього Закону (ст. 8).

Спеціальна стаття 26 «Контроль за діяльністю Національного бюро та його підзвітність» передбачає такі форми і види підзвітності та підконтрольності:

1) контроль за діяльністю Національного бюро здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмету відання якого відноситься боротьба з корупцією і організованою злочинністю, в порядку, визначеному Конституцією і Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», цим та іншими законами України;

2) Директор Національного бюро: інформує Президента України, Верховну Раду України та Кабінет Міністрів України з основних питань діяльності Національного бюро та його підрозділів про виконання покладених завдань, додержання законодавства, прав і свобод осіб; щороку не пізніше 10 лютого та 10 серпня подає Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України письмовий звіт про діяльність Національного бюро протягом попередніх шести місяців.

Письмовий звіт про діяльність Національного бюро, попередньо перевірений Радою громадського контролю при Національному бюро, повинен містити широку інформацію, зокрема:

- статистичні дані про результати діяльності;
- взаємодію з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями;
- співпрацю з компетентними органами іноземних держав, міжнародними та іноземними організаціями та укладені з ними угоди про співпрацю, представництво інтересів за кордоном;
- співпрацю з недержавними організаціями і засобами масової інформації;
- чисельність працівників Національного бюро, кваліфікацію та досвід його працівників, підвищення їх кваліфікації;
- діяльність підрозділу внутрішнього контролю Національного бюро; кількість повідомлень про вчинення правопорушень працівниками Національного бюро, результати їх розгляду, притягнення працівників Національного бюро до відповідальності;
- кошторис Національного бюро та його виконання;

3) Комітет Верховної Ради України, до предмету відання якого належать питання боротьби з корупцією, не рідше одного разу на рік проводить відкриті для громадськості слухання на тему діяльності Національного бюро, виконання його завдань, додержання ним законодавства, прав і свобод осіб;

4) щороку проводиться незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності Національного бюро, його операційної та інституційної незалежності, у т.ч. шляхом вибіркового аудиту кримінальних проваджень, досудове розслідування у яких здійснювалося Національним бюро та було завершено.

Зазначену оцінку (аудит) проводить комісія зовнішнього контролю у складі трьох членів. Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України щороку визначають по одному члену комісії з числа осіб, які мають значний досвід роботи в органах досудового розслідування, прокуратури, судах за кордоном чи міжнародних організаціях, володіють необхідними знаннями та навичками для проведення такої оцінки (аудиту), а також мають бездоганну ділову репутацію. Члени комісії зовнішнього контролю діють незалежно та не повинні виконувати будь-які доручення, вказівки, надані будь-якою особою.

Для проведення оцінки (аудиту) члени комісії зовнішнього контролю мають визначені Законом повноваження.

Висновок незалежної зовнішньої оцінки (аудиту) діяльності Національного бюро оприлюднюється, включається як додаток до письмового звіту Національного бюро та заслуховується Верховною Радою України

Відповідно до ст. 30 Закону «Забезпечення прозорості в діяльності Національного бюро» цей державний орган:

1) через засоби масової інформації, на своєму офіційному веб-сайті та в інших формах регулярно інформує суспільство про свою діяльність;

2) оприлюднює та надає інформацію на запити в порядку, передбаченому Законом «Про доступ до публічної інформації»;

3) готує та оприлюднює не пізніше 10 лютого і 10 серпня в загальнодержавних друкованих засобах масової інформації і на власній офіційній веб-сторінці в мережі Інтернет звіт про свою діяльність протягом попередніх шести місяців, поданий Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України.

Не може бути обмежено доступ до інформації щодо загального бюджету Національного бюро, його компетенції та основних напрямів діяльності, а також щодо притягнення до відповідальності за вчинення правопорушень працівників Національного бюро.

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 у порівнянні з аналогічним періодом за минулі два роки:

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

Таблиця 9. Відомості про кримінальні корупційні правопорушення, виявлені (зареєстровані) у 2013 р. різними уповноваженими органами²⁵¹

		Усього	Прокуратура	Військова прокуратура ¹	Органи внутрішніх справ	Служба безпеки	Податкові органи	
Кількість кримінальних правопорушень, провадження за якими закінчені		2381	254	77	1754	241	16	
із них	направлено до суду з обвинувальним актом	2345	253	76	1721	240	16	
	направлено до суду для звільнення особи від кримінальної відповідальності	34	1	1	31	1		
	закрито провадження, коли помер підозрюваний							
	що вчинені в складі ОГ і ЗО	275	1		264	10		
	тяжких та особливо тяжких	1353	113	50	974	180	10	
	вчинено у	фінансово-кредитній системі	77	3		74		
		банківській системі	51			47	4	
		паливно-енергетичному комплексі	30	3		18	7	2
		агропромислового комплексу	41	3		35	2	
		освіти	166	7		150	7	
охорони здоров'я		210	4	3	193	8		
транспорту		33	1		29	3		
на підприємствах оборонно-промислового комплексу		2		2				
бюджетній системі	283	41	4	222	11	2		

²⁵¹ Відомості тут і далі взято з веб-сайта МВС України (сторінка «Статистика МВС про стан корупції»): <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/category/1054677;jsessionid=5FEAC7A84230D390A150DBB04154BA4B>

			Усього	Прокуратура	Військова прокуратура ¹	Органи внутрішніх справ	Служба безпеки	Податкові органи
із них	вчинено у	сфері земельних відносин	162	23		123	15	
		приватизації	39	3		36		
		охорони довкілля	53	8		37	5	
		привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ч.ч. 2-5 ст. 191)	410	58	7	321	18	3
		зловживання владою або службовим становищем (ст. 364)	247	61		143	39	1
		зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права (ст. 364-1)	17	5		10		1
		зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 365-2)	1	1				
		службове підроблення (ч. 2 ст. 366)	55	8	2	39	4	2
		одержання хабара (ст. 368)	1072	88	16	794	148	8
		незаконне збагачення (ст. 368-2)	2				1	1
		комерційний підкуп службової особи юридичної особи приватного права (ст. 368-3)	75	1		71	2	
		підкуп особи, яка надає публічні послуги (ст. 368-4)	12			11	1	
		зловживання впливом (ст. 369-2)	80	2		69	9	

			Усього	Прокуратура	Військова прокуратура ¹	Органи внутрішніх справ	Служба безпеки	Податкові органи
із них	із них	провокація хабара або комерційного підкупу (ст. 370)						
		постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови (ч. 2 ст. 375)	2	1		1		
		заволодіння військовим майном шляхом зловживання службовим становищем (ч.ч. 2, 3 ст. 410)	37		36		1	
		інші корупційні правопорушення	337	22	16	271	16	

Таблиця 10. Відомості про кримінальні корупційні правопорушення, виявлені (zareєстровані) у 2014 р. різними уповноваженими органами²⁵²

		Усього	Прокуратура	Органи внутрішніх справ	Служба безпеки	Податкові органи	ВСПУЗС
Кількість кримінальних правопорушень, кримінальні провадження за якими закінчені розслідуванням		2412	244	1801	303	10	1
з них	направлено до суду з обвинувальним актом	2381	242	1779	296	10	1
	направлено до суду для вирішення питання про звільнення особи від кримінальної відповідальності	28		21	7		
	закрито провадження, коли помер підозрюваний						
	що вчинені в складі ОГ і ЗО	134	2	116	16		

²⁵² Відомості тут і далі взято з веб-сайта МВС України (сторінка «Статистика МВС про стан корупції»): <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/category/1054677;jsessionid=5FEAC7A84230D390A150DBB04154BA4B>

з них	тяжких та особливо тяжких	1208	105	855	214	5	1	
	учинено у	фінансово-кредитній системі	24		24			
		банківській системі	148	1	146	1		
		паливно-енергетичному комплексі	25	1	24			
		агропромислового комплексі	56	1	51	3		
		освіти	178	11	159	7		
		охорони здоров'я	142	3	131	7		
		транспорту	58	2	45	7	1	
		на підприємствах оборонно-промислового комплексу	1					
		бюджетній системі	409	92	306	5	5	
		сфері земельних відносин	181	12	135	34		
		приватизації	15	1	4	10		
		охорони довкілля	53	10	35	7		
		привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ч.ч.2-5 ст.191 КК України)	524	111	399	3	3	
		зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України)	169	40	85	36	2	
зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права (ст. 364-1 КК України)	16	6	9					

з них	учинено у	зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 365-2 КК України)	1	1				
		службове підроблення (ч.2 ст.366 КК України)	38	5	30	1		
		одержання хабара (ст. 368 КК України)	1038	44	793	190	4	
		незаконне збагачення (ст. 368-2 КК України)	1		1			
		комерційний підкуп службової особи юридичної особи приватного права (ст. 368-3 КК України)	66		64	2		
		підкуп особи, яка надає публічні послуги (ст. 368-4 КК України)	13		11	2		
		зловживання впливом (ст. 369-2 КК України)	122	5	95	22		
		провокація хабара або комерційного підкупу (ст. 370 КК України)						
		постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови (ч. 2 ст. 375 КК України)	7	3	2	2		
		викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем військового майна (ч.ч.2,3 ст.410 КК України)	24	1				
		інші корупційні правопорушення	364	21	296	40	1	1

У 2013–2014 рр. відповідні правоохоронні органи були схильні зараховувати до корупційних правопорушень у тому числі і такі правопорушення, які, як правило, не є корупційними. Йдеться про такі правопорушення, як (не показані в Табл. 9 і 10): вимагання (ч.ч. 2-4 ст. 189), протидія законній господарській діяльності (ч. 3 ст. 206), розголошення комерційної або банківської таємниці (ст. 232), самовільне присвоєння владних повноважень або звання службової особи (ст. 353), підроблення документів, печаток, штампів та бланків, збут чи використання підроблених документів, печаток, штампів (ч. ч. 2, 3 ст. 358), перевищення влади або службових повноважень (ст. 365), перевищення повноважень службовою особою юридичної особи приватного права (ст. 365-1), службове підроблення (ч. 2 ст. 366), провокація хабара або комерційного підкупу (ст. 370), перевищення військовою службовою особою службових повноважень (ч.ч. 1, 3 ст. 424). Крім того, обліковано і значну кількість невідомо яких «інших» корупційних правопорушень (320, що становить понад 13% усіх облікованих правопорушень).

Очевидно, що усе це робилося для так званого «покрощення» статистики, щоб показати, як «ефективно» працюють правоохоронці.

Якщо брати до уваги лише ті злочини, які визначені як корупційні Законом від 14 жовтня 2014 р. (зокрема, передбачені статтями 191, 410, 364, 364-1, 365-2, 368-369 КК України), то кількість відповідних кримінальних правопорушень, провадження за якими закінчені у 2013 р., буде значно (майже на 1/5) меншою, а саме – 1953. Пропорційно меншою є і кількість осіб, притягнутих до кримінальної відповідальності за такі злочини – приблизно 1500 осіб.

Крім того, зі статистики МВС неясно, скільки із 447 осіб, притягнутих до відповідальності за статтями 191 і 410 КК України, становлять саме службові особи.

Таблиця 11. Відомості про кримінальні корупційні правопорушення, досудове розслідування у яких в 2013 р. здійснювалось слідчими відповідних органів

		Прокуратура, у т.ч. військова	Органи внутрішніх справ	Служба безпеки	Податкові органи	
Кількість кримінальних правопорушень, кримінальні провадження за якими закінчені розслідуванням		930 / 96	1339	10	6	
з них	направлено до суду з обвинувальним актом	920 / 95	1314	10	6	
	направлено до суду для вирішення питання про звільнення особи від кримінальної відповідальності	9 / 1	24			
	закрито провадження, коли помер підозрюваний, обвинувачений					
	що вчинені в складі ОГ і ЗО	38	237			
	тяжких та особливо тяжких	583 / 57	705	5	3	
	учинено у	фінансово-кредитній системі	3	74		
		банківській системі	3	48		
		паливно-енергетичному комплексі	5	19	4	2
		агропромисловому комплексі	7	34		
		освіти	40 / 1	125		
		охорони здоров'я	29 / 3	177	1	
		транспорту	7	26		
		на підприємствах оборонно-промислового комплексу	/ 2			
бюджетній системі		81 / 4	198			
сфері земельних відносин		56	105	1		
приватизації	17	22				
охорони довкілля	37	16				

			Прокуратура, у т.ч. військова	Органи внутрішніх справ	Служба безпеки	Податкові органи
з них	учинено у	привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ч.ч. 2-5 ст.191 КК України)	67/ 8	329	3	3
		викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживанням службовим становищем (ч.ч. 2, 3 ст. 262 КК України)				
		зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України)	183	63	1	
		зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права (ст. 364-1 КК України)	7	9		1
		зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 365-2 КК України)		1		
		службове підроблення (ч.2 ст.366 КК України)	8 / 2	41	2	2
		одержання хабара (ст. 368 КК України)	479 / 30	562	1	
		незаконне збагачення (ст. 368-2 КК України)	2			
		комерційний підкуп службової особи юридичної особи приватного права (ст. 368-3 КК України)	4	71		
		підкуп особи, яка надає публічні послуги (ст. 368-4 КК України)	3	9		
		зловживання впливом (ст. 369-2 КК України)	33 / 1	46		
		з них	учинено у	провокація хабара або комерційного підкупу (ст. 370 КК України)		
постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови (ч. 2 ст. 375 КК України)	2					
викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем військового майна (ч.ч.2,3 ст.410 КК України)	/ 37					
інші корупційні правопорушення	121 / 18			195	3	

Таблиця 12. Відомості про кримінальні корупційні правопорушення, досудове розслідування у яких в 2014 р. здійснювалось слідчими відповідних органів

		Прокуратура, у т.ч. військова	Органи внутрішніх справ	Служба безпеки	Податкові органи
Кількість кримінальних правопорушень, кримінальні провадження за якими закінчені розслідуванням		549 / 62	1783	14	4
з них	направлено до суду з обвинувальних актом	539 / 62	1762	14	4
	направлено до суду для вирішення питання про звільнення особи від кримінальної відповідальності	8	20		
	закрито провадження, коли помер підозрюваний, обвинувачений				
	що вчинені в складі ОГ і ЗО	19 / 1	107	7	
	тяжких та особливо тяжких	329 / 36	831	11	1
	учинено у	фінансово-кредитній системі	1	23	
		банківській системі		148	
		паливно-енергетичному комплексі	1	24	
		агропромислового комплексі	4	52	
		освіти	8	170	
		охорони здоров'я	12 / 1	129	
		транспорту	7 / 3	46	1
		на підприємствах оборонно-промислового комплексу	/ 1		
		бюджетній системі	38 / 1	367	3
		сфері земельних відносин	28	153	
		приватизації	8	7	
		охорони довкілля	30 / 1	22	
		привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ч.ч. 2-5 ст.191 КК України)	26 / 7	488	3

			Прокуратура, У т.ч. військова	Органи внутрішніх справ	Служба безпеки	Податкові органи
		викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживанням службовим становищем (ч.ч. 2, 3 ст. 262 КК України)				
		зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України)	91 / 3	74	1	
		зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права (ст. 364-1 КК України)	1	15		
		зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 365-2 КК України)	1			
		службове підроблення (ч.2 ст.366 КК України)	11 / 2	25		
		одержання хабара (ст. 368 КК України)	301 / 21	711	5	
		незаконне збагачення (ст. 368-2 КК України)		1		
		комерційний підкуп службової особи юридичної особи приватного права (ст. 368-3 КК України)	1	65		
		підкуп особи, яка надає публічні послуги (ст. 368-4 КК України)	1	12		
		зловживання впливом (ст. 369-2 КК України)	31	91		
		провокація хабара або комерційного підкупу (ст. 370 КК України)				
		постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови (ч. 2 ст. 375 КК України)	7			
		викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем військового майна (ч.ч.2,3 ст.410 КК України)	/ 24			
		інші корупційні правопорушення	57 / 4	294	8	1

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

Дані відсутні у відкритому доступі.

Відповідно до Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, затв. наказом

Служби безпеки України від 12.08.2005 № 440, відомостями, що становлять державну таємницю, є відомості про:

- організацію, завдання, результати оперативно-розшукової діяльності, розголошення яких створює загрозу національним інтересам і безпеці;
- статистичні показники оперативно-розшукової діяльності, що дають змогу здійснити кількісну оцінку оперативних сил і засобів, які застосовувалися для здійснення цієї діяльності.
- *кількість осіб, щодо яких складено обвинувальні акти щодо вчинення ними кримінальних корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних з корупцією;*

Таблиця 13. Рух кримінальних проваджень з ознаками корупції (з визначенням слідчих органів, якими здійснювалось розслідування, 2013 р.

		Усього	Прокуратура, у т.ч. військова	Органи внутрішніх справ	Служба безпеки	Податкові органи
Залишок незакінчених проваджень на початок звітного періоду		130	78 / 12	30	10	
Розпочато (продовжено) досудове розслідування у кримінальних проваджень у звітному періоді		3277	1523 / 220	1511	18	5
з них: відновлено досудове розслідування у раніше зупинених чи закритих кримінальних провадженнях		29	20	9		
Відсторонено від посади осіб		771	366 / 21	383	1	
Направлено проваджень до суду з обвинувальним актом або клопотанням про застосування примусових заходів медичного характеру		1605	681 / 93	812	15	4
у них	кримінальних правопорушень	2365	986 / 107	1238	29	5
	обвинувачених	1864	816 / 107	916	20	5
	у т.ч. осіб, які утримувалися під вартою	137	97 / 2	37	1	
Направлено проваджень до суду для вирішення питання про звільнення від кримінальної відповідальності		35	22 / 2	11		

		Усього	Прокуратура, у т.ч. війська	Органи внутрішніх справ	Служба безпеки	Податкові органи
у них	кримінальних правопорушень	38	24 / 2	12		
	підозрюваних	34	22 / 2	10		
	у т.ч. осіб, які утримувалися під вартою					
Закрито проваджень		452	222 / 44	185	1	
Направлено проваджень за підслідністю		161	46 / 34	73	8	
Об'єднано матеріалів досудового розслідування в одному провадженні		825	467 / 21	333	3	1
Зупинено досудове розслідування		36	26	10		
у них	якщо підозрюваний захворів на тяжку хворобу	18	13	5		
	якщо підозрюваний переховується від органів слідства	15	10	5		
	якщо наявна необхідність виконання процесуальних дій в межах міжнародного співробітництва	3	3			
Повернуто проваджень у порядку ст. 314 КПК України		26	11 / 3	12		

Таблиця 14. Рух кримінальних проваджень з ознаками корупції (з визначенням слідчих органів, якими здійснювалось розслідування, 2014 р.)

		Усього	Прокуратура, у т.ч. війська	Органи внутрішніх справ	Служба безпеки	Податкові органи
Залишок незакінчених проваджень на початок звітного періоду		240	105 / 22	111	2	
Розпочато (продовжено) досудове розслідування у кримінальних провадженнях у звітному періоді		2625	627 / 82	1898	14	4
з них	відновлено досудове розслідування у раніше зупинених чи закритих кримінальних провадженнях	39	23 / 2	14		

		Усього	Прокуратура, у т.ч. військова	Органи внутрішніх справ	Служба безпеки	Податкові органи
Відсторонено від посади осіб		662	268 / 13	377	4	
Закінчено проваджень у звітному періоді (з повторними)		1610	404 / 69	1126	8	3
з них	закінчено в строки понад 2 місяців кримінальних проваджень	191	91 / 12	86	2	
	у т.ч. без продовження строку розслідування	7	2 / 1	4		
Направлено проваджень до суду з обвинувальним актом або клопотанням про застосування примусових заходів медичного характеру		1506	383 / 65	1047	8	3
у них	кримінальних правопорушень	2403	537 / 72	1772	18	4
	обвинувачених	1734	475 / 72	1172	12	3
	у т.ч. осіб, які утримувалися під вартою	118	70 / 4	43	1	
Направлено проваджень до суду для вирішення питання про звільнення від кримінальної відповідальності		25	8	17		
у них	кримінальних правопорушень	28	8	20		
	підозрюваних	25	8	17		
	у т.ч. осіб, які утримувалися під вартою					
Закрито проваджень		79	13 / 4	62		
Направлено проваджень за підслідністю		75	29 / 24	21	1	
Об'єднано матеріалів досудового розслідування в одному провадженні		883	157 / 3	716	6	1
Зупинено досудове розслідування		44	22 / 1	20	1	
у них	якщо підозрюваний захворів на тяжку хворобу	16	8 / 1	7		
	якщо підозрюваний переховується від органів слідства	26	12	13	1	
	якщо наявна необхідність виконання процесуальних дій в межах міжнародного співробітництва	2	2			
Залишок незакінчених проваджень на кінець звітнього періоду		253	120 / 7	126		

		Усього	Прокуратура, у т.ч. війська	Органи внутрішніх справ	Служба безпеки	Податкові органи
у них	підозрюваних	180	106 / 3	71		
	у т.ч. осіб, які утримувалися під вартою	24	17	7		
Повернуто проваджень у порядку ст. 314 КПК України		32	16 / 2	14		
Звільнено затриманих за не підтвердженням підозри у вчиненні кримінального правопорушення						
Кількість виправданих і осіб, щодо яких провадження закрито за відсутністю події або складу кримінального правопорушення, а також за не доведенням винуватості особи		22	12 / 1	9		
з них	утримувалося під вартою	5	1	4		

- *кількість осіб, щодо яких складено протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією;*

Таблиця 15. Відомості про адміністративні корупційні правопорушення, зокрема про кількість осіб, щодо яких складено протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, 2013 р.

		Усього	Прокуратура, у т.ч. війська	Органи внутрішніх справ	Служба безпеки	Податкові органи	ВСПУЗ
Залишок нерозглянутих у судах протоколів на початок року		159	45/ 6				
Кількість протоколів про корупційні правопорушення, направлених до суду у звітному періоді (без повторно направлених)		2168	828/ 46	668	590	13	23
Кількість протоколів, за якими судом прийнято рішення у звітному періоді		2129	819 / 42	646	579	17	26
у тому числі	накладено штраф	1696	713 / 40	488	438	10	7
	закрито адміністративних справ	433	106 / 2	158	141	7	19

			Усього	Прокуратура, у т.ч. військова	Органи внутрішніх справ	Служба безпеки	Податкові органи	ВСПУЗ
у тому числі	з них	у зв'язку із передачею матеріалів прокурору або органу досудового розслідування в порядку ст. 253 КУпАП	6	1	3	2		
		за відсутності події і складу правопорушення	198	44 / 1	72	65	3	13
		у зв'язку із передачею матеріалів на розгляд громадської організації або малозначністю порушення	59	14 / 1	34	8		2
		у зв'язку із закінченням строків давності накладення стягнення	54	14	18	16	4	2
Кількість протоколів про корупційні правопорушення, що повернуті судом у зв'язку з неналежним оформленням або за інших підстав			13	3	2	8		
з них	після доопрацювання направлені до суду		4	2		2		
Кількість протоколів про корупційні правопорушення, за якими розпочато досудове розслідування			1	1				
Залишок нерозглянутих у судах протоколів на кінець звітного періоду			189	53 / 10	56	66		4
Усього осіб притягнуто судом до відповідальності (штраф)			1696	713 / 40	488	438	10	7

		Усього	Прокуратура, у т.ч. військова	Органи внутрішніх справ	Служба безпеки	Податкові органи	ВСПУЗ	
з них	до яких застосована конфіскація	277	96 / 10	76	93	1	1	
	державних службовців	163	35 / 1	63	55	9		
	з них	1-2 категорій (I групи)	2		2			
		3 категорії (II групи)	8		3	5		
		4 категорії (III групи)	17	4	8	5		
		5-7 категорій (IV, V групи)	136	31 / 1	50	45	9	
	народних депутатів України							
	депутатів Верховної Ради АР Крим							
депутатів обласної ради								
депутатів сільських, селищних, міських, районних рад		637	321	237	79			
посадових осіб місцевого самоврядування		216	72	73	71			

			Усього	Прокуратура, у т.ч. військова	Органи внутрішніх справ	Служба безпеки	Податкові органи	ВСПУЗ	
з них	з них	1-2 категорій							
		3 категорії	3		1	2			
		4 категорії	135	38	54	43			
		5-7 категорій	78	34	18	26			
	посадових та службових осіб	райдержадміністрацій	52	12	14	26			
		облдержадміністрацій	9		7	2			
	посадових та службових осіб інших органів державної влади		168	50 / 1	51	66			
	професійних суддів		1		1				
	інших службових осіб судової гілки влади		4	2	1	1			
	з них	службових осіб і працівників	органів прокуратури						
			органів внутрішніх справ	41	31 / 1	3	6		
			податкової міліції	2			2		
			державної податкової служби	23	7	2	4	10	
			державної кримінально-виконавчої служби	30	16	3	11		
Служби безпеки України			2	/ 1		1			
Збройних Сил України			44	1 / 25	5	7		6	
державної прикордонної служби			6	/ 1		5			
інших утворених відповідно до законів військових формувань			4	1 / 3					
митної служби			8	2		6			

		Усього	Прокуратура, у т.ч. військова	Органи внутрішніх справ	Служба безпеки	Податкові органи	ВСПУЗ	
з них	органів та підрозділів цивільного захисту	34	10	9	15			
	осіб, що надають публічні послуги	44	26	4	14			
	посадових осіб юридичних осіб публічного права	200	91	38	71			
	осіб, які виконують організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські обов'язки в юридичних особах приватного права	66	28 / 2	20	15		1	
	посадових осіб юридичних осіб, фізичних осіб - у разі одержання від них...неправомірної вигоди	23	9 / 5	5	4			
	осіб, які вчинили правопорушення у системі (сфері)	фінансово-кредитній системі	4	2	1	1		
		банківській системі	2		2			
		паливно-енергетичному комплексі	17	6	6	5		
		агропромислового комплексу	61	18	16	27		
		освіти	96	36	31	29		
		охорони здоров'я	98	49 / 1	15	33		
		транспорту	32	22	3	7		
		на підприємствах оборонно-промислового комплексу	3		1	2		
		бюджетній	173	53	52	66	2	
земельних відносин		43	16	8	19			
приватизації		3	2	1				
охорони довкілля	39	25 / 1	6	7				

		Усього	Прокуратура, у т.ч. військова	Органи внутрішніх справ	Служба безпеки	Податкові органи	ВСПУЗ
за ст.ст. КУпАП України (із рядка 14)	порушення обмежень щодо використання службового становища (ст. 172-2)	491	205 / 16	79	187	1	3
	пропозиція або надання неправомірної вигоди (ст. 172-3)	19	7 / 6	2	4		
за ст.ст. КУпАП України (із рядка 14)	порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4)	197	49 / 10	78	54	3	3
	порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви) (ст. 172-5)	22	14	3	5		
	порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6)	749	366 / 3	283	95	2	
	порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (ст. 172-7)	182	62 / 2	29	89		
	незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8)	15	5 / 2	2	1	4	1
	невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9)	21	5 / 1	12	3		
Сума накладеного штрафу, грн.		1100514	427360 / 43087	253569	362303	8245	5950
Збитки, завдані корупційними правопорушеннями, грн.		635716	237593 / 24404	158792	213755		1172
з них відшкодовано	у т.ч	в інтересах держави чи територіальній громаді	397818	171221 / 21404	87212	117254	727
	усього, грн.		448961	193236 / 14085	93852	147788	
	у т.ч	в інтересах держави чи територіальній громаді	266226	120618 / 11085	51730	82793	
	за позовами прокурора, грн.		33461	33461	X	X	X

	Усього	Прокуратура, у т.ч. військова	Органи внутрішніх справ	Служба безпеки	Податкові органи	ВСПУЗ
Порушення заборони на безоплатне одержання послуг і майна органами державної влади та місцевого самоврядування	1	1				
Унесено подань на незаконні судові рішення	138	137 / 1	X	X	X	X
з них	задоволено	51	50 / 1	X	X	X
Скасовано неправомірних нормативно-правових актів та рішень, прийнятих у наслідок корупційних правопорушень	90	38 / 52	X	X	X	X
Унесено подань, інших документів реагування на усунення причин та умов, що сприяють корупційним проявам	1318	1009 / 236	3			70
За результатами їх розгляду притягнуто до відповідальності службових осіб	1868	976 / 737				155
Усього звільнено осіб з посад	591	346 / 20	64	157	3	1
Усього осіб, звільнено з посад у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення	307	207 / 18	22	58	1	1
Не звільнено осіб, які перебувають на виборних посадах	172	86	54	32		

Таблиця 16. Відомості про адміністративні корупційні правопорушення, зокрема про кількість осіб, щодо яких складено протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, 2014 р.

		Усього	Прокуратура, у т.ч. військова	Органи внутрішніх справ	Служба безпеки	Податкові органи	ВСПУЗ	
Залишок нерозглянутих у судах протоколів на початок року		134	36 / 6	37	53		2	
Кількість протоколів про корупційні правопорушення, направлених до суду у звітному періоді (без повторно направлених)		2424	923 / 39	773	689			
Кількість протоколів, за якими судом прийнято рішення у звітному періоді		2304	899 / 42	718	643		2	
у тому числі	накладено штраф	1914	836 / 42	553	482		1	
	закрито адміністративних справ	390	63	165	161		1	
	з них	у зв'язку із передачею матеріалів прокурору або органу досудового розслідування в порядку ст. 253 КУпАП	4	1	1	2		
		за відсутності події і складу правопорушення	232	30	101	101		
		у зв'язку із передачею матеріалів на розгляд громадської організації або малозначністю порушення	68	17	28	22		1
		у зв'язку із закінченням строків давності накладення стягнення	85	14	35	36		
Кількість протоколів про корупційні правопорушення, що повернуті судом у зв'язку з неналежним оформленням або за інших підстав		13	3	3	7			
з них	після доопрацювання направлені до суду	1		1				

		Усього	Прокуратура, у т.ч. військова	Органи вну- трішніх справ	Служба безпеки	Податкові органи	ВСПУЗ	
Кількість протоколів про корупційні правопорушення, за якими розпочато досудове розслідування		1	1					
Залишок нерозглянутих у судах протоколів на кінець звітнього періоду		242	57 / 3	90	92			
Усього осіб притягнуто судом до відповідальності (штраф)		1914	836 / 42	553	482		1	
з них	до яких застосована конфіскація	92	29 / 5	28	30			
	державних службовців	195	55	67	73			
	з них	1-2 категорій (I групи)	1		1			
		3 категорії (II групи)	18		10	8		
		4 категорії (III групи)	20	2	12	6		
		5-7 категорій (IV, V групи)	156	53	44	59		
	народних депутатів України							
	депутатів Верховної Ради АР Крим							
	депутатів обласної ради							
	депутатів сільських, селищних, міських, районних рад	715	388	228	99			
	посадових осіб місцевого самоврядування	322	135	124	63			
	з них	1-2 категорій						
		3 категорії	14	1	8	5		
		4 категорії	170	63	83	24		
		5-7 категорій	138	71	33	34		
	посадових та службових осіб	райдержадміністрацій	93	27/ 1	31	34		
		облдержадміністрацій	12		7	5		
посадових та службових осіб інших органів державної влади		188	48	52	88			

		Усього	Прокуратура, у т.ч. військова	Органи вну- трішніх справ	Служба безпеки	Податкові органи	ВСПУЗ	
з них	професійних суддів	1			1			
	інших службових осіб судової гілки влади							
	служ- бових осіб і пра- цівни- ків	органів прокуратури						
		органів внутрішніх справ	51	36 / 1	4	10		
		податкової міліції	2		2			
		державної податко- вої служби	34	17	5	12		
		державної кримі- нально-виконавчої служби	23	12	7	4		
		Служби безпеки України	1	/ 1				
		Збройних Сил України	20	/ 17	1	1		1
		державної прикор- донної служби	7	/ 5	2			
		інших утворених відповідно до за- конів військових формувань	3	/ 3				
		митної служби	47	4	9	34		
	органів та підроз- ділів цивільного захисту	13	3/ 4	1	5			
	осіб, що надають публічні послуги	15	7	3	5			
посадових осіб юридичних осіб публічного права	273	120 / 7	54	92				
осіб, які виконують організа- ційно-розпорядчі чи адмі- ністративно-господарські обов'язки в юридичних осо- бах приватного права	39	20	12	7				

		Усього	Прокуратура, у т.ч. військова	Органи вну- трішніх справ	Служба безпеки	Податкові органи	ВСПУЗ	
	посадових осіб юридичних осіб, фізичних осіб - у разі одержання від них...неправо- мірної вигоди	21	10 / 3	2	6			
	осіб, які вчи- нили право- пору- шення у сис- темі (сфері)	фінансово-кредит- ній системі	3	1	1	1		
		банківській системі	1		1			
		паливно-енергетич- ному комплексі	10	3	4	3		
		агропромислового комплексі	50	14	7	29		
		освіти	116	43	51	22		
		охорони здоров'я	80	41	14	25		
		транспорту	47	26	8	13		
		на підприємствах оборонно-промис- лового комплексу	11	/ 8	1	2		
		бюджетній	141	42	54	45		
		земельних відносин	276	129	78	69		
		приватизації	3	1	1	1		
		охорони довкілля	63	30	21	12		
	за ст.ст. КУпАП України (із рядка 14)	порушення обмежень щодо використання службового становища (ст. 172-2)	3	2 / 1				
пропозиція або надання не- правомірної вигоди (ст. 172-3)								
порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4)		137	34 / 11	29	62		1	
порушення встановлених за- коном обмежень щодо одер- жання дарунка (пожертви) (ст. 172-5)		68	21	20	27			
порушення вимог фінансово- го контролю (ст. 172-6)		974	481 / 24	304	165			

		Усього	Прокуратура, у т.ч. військова	Органи вну- трішніх справ	Служба безпеки	Податкові органи	ВСПУЗ	
за ст.ст. КУпАП України (із рядка 14)	порушення вимог щодо пові- домлення про конфлікт інте- ресів (ст. 172-7)	663	274 / 3	163	223			
	незаконне використання ін- формації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8)	14	6 / 3	4	1			
	невжиття заходів щодо про- тидії корупції (ст. 172-9)	55	18	33	4			
Сума накладеного штрафу, грн.		605688	222126 / 18700	180961	183051		850	
Збитки, завдані корупційними правопору- шеннями, грн.		111135	19840 / 4831	28673	57791			
з них від- шко- довано		у т.ч	в інтер- есах держави чи терито- ріальній громаді	24873	5519 / 4831	9305	5218	
		усього, грн.		44059	10141	12170	21748	
		у т.ч	в інтер- есах держави чи терито- ріальній громаді	12708	4378	4792	3538	
		за позовами проку- рора, грн.		7140	7140	x	x	x
Порушення заборони на безоплатне одер- жання послуг і майна органами державної влади та місцевого самоврядування								
Унесено подань на незаконні судові рішення		231	229 / 2	x	x	x	x	
з них	задоволено	71	69 / 2	x	x	x	x	
Скасовано неправомірних норматив- но-правових актів та рішень, прийнятих у наслідок корупційних правопорушень		49	16 / 33	x	x	x	x	

	Усього	Прокуратура, у т.ч. військова	Органи вну- трішніх справ	Служба безпеки	Податкові органи	ВСПУЗ
Унесено подань, інших документів реагування на усунення причин та умов, що сприяють корупційним проявам	1086	856 / 190	1			39
За результатами їх розгляду притягнуто до відповідальності службових осіб	2059	847 / 1105	2			105
Усього звільнено осіб з посад	273	119 / 1	53	98	2	
Усього осіб, звільнено з посад у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення	60	39 / 1	13	6		1
Не звільнено осіб, які перебувають на виборних посадах	137	76	24	37		

кількість осіб, щодо яких набрав законної сили обвинувальний вирок суду щодо вчинення ними кримінальних корупційних правопорушень;

кількість осіб, щодо яких набрав законної сили виправдувальний вирок суду щодо вчинення ними відповідних правопорушень;

Вище зазначено, що для подальшого аналізу слід брати до уваги лише ті злочини, які визначені як корупційні Законом від 14 жовтня 2014 р. (зокрема, передбачені статтями 191, 410, 364, 364-1, 365-2, 368-369 КК України), і що кількість відповідних кримінальних правопорушень, провадження за якими закінчені у 2013 р., за цими статтями становила 1953, а кількість осіб, яким висунуто підозру – приблизно 1500.

За даними Державної судової адміністрації України, за статтями 364, 364-1, 365-2, 368-369 КК України у 2013 р. було засуджено усього 1269 осіб (див. Табл. 17). [Статті 191, 410 та інші до уваги не беремо, оскільки статистика не визначає, які із злочинів, передбачених цими статтями, вчинено саме службовими особами].

Стосовно 240 осіб (кожного шостого, або 15,6% від тих, хто постав перед судом) справи закрито, а ще 26 осіб виправдано і одну особу визнано неосудною.

Таблиця 17. Відомості про осіб, засуджених за корупційні злочини, 2013 р.

Статті та частини КК України	ВИДИ ЗЛОЧИНІВ	Усього осіб, вироки (постанови) щодо яких набрали законної сили	у тому числі кількість осіб			
			засуджених	виправданих	неосудних, до яких застосовано примусові заходи медичного характеру	справи у відношенні яких закрито
191 ч.1	Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем	630	536			94
191 ч.2		518	322	2	1	193
191 ч.3		533	503	1		29
191 ч.4		110	97	5		8
191 ч.5		172	150	4		18
262 ч.1	Викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживанням службовим становищем	8	8			
262 ч.2		7	7			
262 ч.3		1	1			
308 ч.1	Викрадення, привласнення, вимагання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів чи заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживанням службовим становищем	12	12			
308 ч.2		20	19			1
308 ч.3		3	3			

Статті та частини КК України	ВИДИ ЗЛОЧИНІВ	Усього осіб, вироки (постанови) щодо яких набрали законної сили	у тому числі кількість осіб			
			засуджених	виправданих	неосудних, до яких застосовано примусові заходи медичного характеру	справи у відношенні яких закрито
312	Викрадення, привласнення, вимагання прекурсорів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем	-				
313 ч.1	Викрадення, привласнення, вимагання обладнання, призначеного для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, чи заволодіння ним шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем та інші незаконні дії з таким обладнанням	10	9			1
313 ч.3	Викрадення, привласнення, вимагання обладнання, призначеного для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, чи заволодіння ним шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем та інші незаконні дії з таким обладнанням	3	3			
320 ч.1	Порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів	21	12			9
320 ч.2	Порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів	1	1			

Статті та частини КК України	ВИДИ ЗЛОЧИНІВ	Усього осіб, вироки (постанови) щодо яких набрали законної сили	у тому числі кількість осіб			
			засуджених	виправданих	неосудних, до яких застосовано примусові заходи медичного характеру	справи у відношенні яких закрито
354	Одержання незаконної винагороди працівником державного підприємства, установи чи організації	7	4			3
357 ч.1	Викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження	29	22			7
357 ч.2		2	1			1
357 ч.3		89	70			19
364 ч.1	Зловживання владою або службовим становищем	139	57	3		79
364 ч.2		160	121	7		32
364 ч.3		147	139	4		4
364-1 ч.1	Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права	27	15			12
364-1 ч.2		37	29	2		6
365-2 ч.1	Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги	1				1
365-2 ч.3		1	1			

Статті та частини КК України	ВИДИ ЗЛОЧИНІВ	Усього осіб, вироки (постанови) щодо яких набрали законної сили	у тому числі кількість осіб			
			засуджених	виправданих	неосудних, до яких застосовано примусові заходи медичного характеру	справи у відношенні яких закрито
368 ч.1	Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою	77	48			29
368 ч.2		288	267	4		17
368 ч.3		301	295	3	1	2
368 ч.4		122	121			1
368-1 ч.1	Незаконне збагачення	2	1			1
368-1 ч.2		1				1
368-2 ч.1		11	10			1
368-2 ч.2		5	4			1
368-2 ч.3		2	1	1		
368-3 ч.1	Комерційний підкуп службової особи юридичної особи приватного права	3	2			1
368-3 ч.2		1				1
368-3 ч.3		52	32			20
368-3 ч.4		11	10	1		
368-4 ч.1	Підкуп особи, яка надає публічні послуги	3	3			
368-4 ч.3		4	2			2
368-4 ч.4		1	1			
369 ч.1	Пропозиція або давання хабара	17	14			3
369 ч.2		53	42			11
369 ч.3		3	3			
369 ч.4		23	21			2
369-1 ч.2	Зловживання впливом	3	3			
369-2 ч.1		11	1			10
369-2 ч.2		22	20			2
369-2 ч.3		8	6	1		1

Статті та частини КК України	ВИДИ ЗЛОЧИНІВ	Усього осіб, вироки (постанови) щодо яких набрали законної сили	у тому числі кількість осіб			
			засуджених	виправданих	неосудних, до яких застосовано примусові заходи медичного характеру	справи у відношенні яких закрито
410 ч.1	Викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання	8	8			
410 ч.2	Викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання	55	55			

Таблиця 18. Відомості про осіб, засуджених за корупційні злочини, 2014 р.

Статті та частини КК України	Види злочинів	Усього осіб, вироки (постанови) щодо яких набрали законної сили	у тому числі кількість осіб			
			засуджених	виправданих	неосудних, до яких застосовано примусові заходи медичного характеру	справи у відношенні яких закрито
191 ч.1	Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем	569	470			99
191 ч.2		595	378	4		213
191 ч.3		358	330			28
191 ч.4		67	55	3	1	8
191 ч.5		139	113	7	3	16
262 ч.1	Викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживанням службовим становищем	13	11		2	
262 ч.2		1	1			
262 ч.3		2			2	
308 ч.1	Викрадення, привласнення, вимагання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів чи заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем	12	12			
308 ч.2		23	23			
308 ч.3		1	1			

Статті та частини КК України	Види злочинів	Усього осіб, вироки (постанови) щодо яких набрали законної сили	у тому числі кількість осіб			
			засуджених	виправданих	неосудних, до яких застосовано примусові заходи медичного характеру	справи у відношенні яких закрито
312 ч.1	Викрадення, привласнення, вимагання прекурсорів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем	1	1			
313 ч.1	Викрадення, привласнення, вимагання обладнання, призначеного для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, чи заволодіння ним шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем та інші незаконні дії з таким обладнанням	18	17			1
313 ч.2		1	1			
313 ч.3		1				1
320 ч.1	Порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів	42	30			12
320 ч.2		2	1			1
354	Одержання незаконної винагороди працівником державного підприємства, установи чи організації	5	4			1

Статті та частини КК України	Види злочинів	Усього осіб, вироки (постанови) щодо яких набрали законної сили	у тому числі кількість осіб			
			засуджених	виправданих	неосудних, до яких застосовано примусові заходи медичного характеру	справи у відношенні яких закрито
354 ч.1	Підкуп працівника державного підприємства, установи чи організації	1	1			
354 ч.3		3	3			
354 ч.4		5	5			
357 ч.1	Викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження	22	10			12
357 ч.2		4	4			
357 ч.3		66	57			9
364 ч.1	Зловживання владою або службовим становищем	126	53	1		72
364 ч.2		86	53	5		28
364 ч.3		69	27	5		37
364-1 ч.1	Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права	19	5	1		13
364-1 ч.2		19	14			5
365-2 ч.3	Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги	2	1			1
368 ч.1	Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою	71	56			15
368 ч.2		175	159	2	1	13
368 ч.3		113	102	6		5
368 ч.4		132	128	3		1

Статті та частини КК України	Види злочинів	Усього осіб, вироки (постанови) щодо яких набрали законної сили	у тому числі кількість осіб			
			засуджених	виправданих	неосудних, до яких застосовано примусові заходи медичного характеру	справи у відношенні яких закрито
368-1 ч.1	Незаконне збагачення	5	3			2
368-1 ч.2		3	2			1
368-1 ч.4		2	2			
368-2 ч.1		4	4			
368-2 ч.2		1	1			
368-3 ч.1	Підкуп службової особи юридичної особи приватного права	8	5			3
368-3 ч.3		36	26			10
368-3 ч.4		9	8	1		
368-4 ч.1	Підкуп особи, яка надає публічні послуги	1	1			
368-4 ч.3		4	3			1
368-4 ч.4		5	5			
369 ч.1	Пропозиція або надання неправомірної вигоди службовій особі	52	40	1		11
369 ч.2		64	36			28
369 ч.3		8	7			1
369 ч.4		29	23			6
369-1 ч.1	Зловживання впливом	1	1			
369-1 ч.2		3	3			
369-2 ч.1		4	4			
369-2 ч.2		56	53			3
369-2 ч.3		3	3			

Статті та частини КК України	Види злочинів	Усього осіб, вироки (постанови) щодо яких набрали законної сили	у тому числі кількість осіб			
			засуджених	виправданих	неосудних, до яких застосовано примусові заходи медичного характеру	справи у відношенні яких закрито
410 ч.1	Викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання	28	28			
410 ч.2		29	29			
410 ч.3		1	1			

кількість осіб, на яких накладено адміністративне стягнення за правопорушення, пов'язане з корупцією;

кількість осіб, щодо яких закрито відповідне адміністративне провадження без накладення стягнення;

Таблиця 19. Результати розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, 2013 р.

Назва статті Кодексу	Номер статті	Кількість осіб, щодо яких розглянуто справи						Накладено адміністративних стягнень	
		усього	про накладення адміністративного стягнення	у тому числі				основних	додаткових
				про закриття справи					
				усього	у тому числі у зв'язку із				
звільненням від відповідальності при малозначності	відсутністю по-дії і складу правопорушення	закінченням строків накладення стягнення	штраф		конфіскація пред-мета, грошей				
Порушення обмежень щодо використання службового становища	172-2	670	496	174	4	76	16	496	4815
Пропозиція або надання неправомірної вигоди	172-3	26	20	6		4	1	20	
Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності	172-4	307	214	93	15	51	22	214	158
Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви)	172-5	27	22	5	1	3	1	22	17
Порушення вимог фінансового контролю	172-6	830	763	67	36	27	4	763	
Порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів	172-7	267	197	70	8	47	13	197	1

Назва статті Кодексу	Номер статті	Кількість осіб, щодо яких розглянуто справи						Накладено адміністративних стягнень	
		усього	у тому числі					основних	додаткових
			про накладення адміністративного стягнення	про закриття справи					
				усього	у тому числі у зв'язку із				
					звільненням від відповідальності при малозначності	відсутністю по-дії і складу правопорушення	закінченням строків накладення стягнення	штраф	конфіскація пред-мета, грошей
Незаконне вико-ристання інфор-мації, що стала відома особі у зв'язку з виконан-ням службових повноважень	172-8	19	11	8		7	1	11	
Невжиття захо-дів щодо протидії корупції	172-9	36	20	16	1	15		20	
Усього		2182	1743	439	65	230	58	1743	4991

Отже, кількість осіб, на яких накладено стягнення, у 2013 р. становить 1743, а справи щодо яких закрито, – 439 (20,1%).

Таблиця 20. Результати розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, 2014 р.

Назва статті Кодексу	Номер статті	Кількість осіб, щодо яких розглянуто справи						Накладено адміністративних стягнень	
		усього	у тому числі					основних	додаткових
			про накладення адміністративного стягнення	про закриття справи					
				усього	у тому числі у зв'язку із				
					звільненням від відповідальності при малозначності	відсутністю події і складу правопорушення	закінченням строків накладення стягнення	штраф	конфіскація предмета, грошей
Порушення обмежень щодо використання службового становища	172-2								
Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності	172-4	225	144	81	19	39	18	144	97
Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви)	172-5	88	68	20	1	12	6	68	51
Порушення вимог фінансового контролю	172-6	1166	994	170	40	105	22	994	
Порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів	172-7	902	678	224	22	164	34	678	
Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень	172-8	37	32	5		4	1	32	

Назва статті Кодексу	Номер статті	Кількість осіб, щодо яких розглянуто справи						Накладено адміністративних стягнень	
		усього	у тому числі					основних	додаткових
			про накладення адміністративного стягнення	про закриття справи					
				усього	у тому числі у зв'язку із				
			звільненням від відповідальності при малозначності		відсутністю події і складу правопорушення	закінченням строків накладення стягнення	штраф	конфіскація предмета, грошей	
Невжиття заходів щодо протидії корупції	172-9	76	47	29	4	13	11	47	
Усього		2494	1963	529	86	337	92	1963	148

Отже, у 2014 р. кількість осіб, на яких накладено стягнення, становить 1963, а справи щодо яких закрито, – 529 (29,5%).

Порівняно з 2013 р.:

кількість осіб, щодо яких розглянуто справи, зросла на 12,5%;

кількість осіб, на яких накладено стягнення, зросла на 11,2%;

кількість осіб, справи щодо яких закрито, зросла на 17,0%.

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

Таблиця 21. Інформація про притягнутих до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, за категоріями, 2013 р.²⁵³

Суб'єкти відповідальності	Кількість осіб
Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор України, Голова Національного банку України, Голова Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим	–
Народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад Примітка. До відповідальності притягувалися депутати лише міських, селищних чи сільських рад.	637
Державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування Примітка. З них державних службовців – 163 (136 (83,4%) службовці 5-7 категорій), посадових осіб місцевого самоврядування – 216 (135 (62,5 %) посадовці 4 категорії).	379
Військові посадові особи Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів військових формувань	54
Судді та інші службові особи судової гілки влади Примітка. З них 1 суддя	5
Особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, державної кримінально-виконавчої служби, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту	107
Посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, дипломатичної служби, доходів і зборів	33
Члени Центральної виборчої комісії	–
Посадові та службові особи інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим	148
Посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені в пункті 1 частини першої статті 4 Закону	200
Особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи в установлених законом випадках)	44

²⁵³ Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2013 році. Міністерство юстиції України. Квітень 2014 р. // <http://www.minjust.gov.ua/section/421>

Суб'єкти відповідальності	Кількість осіб
Посадові особи іноземних держав (особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, в тому числі присяжні засідателі, інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства), а також іноземні третейські судді, особи, які уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному до судового	-----
Посадові особи міжнародних організацій (працівники міжнародної організації чи будь-які інші особи, уповноважені такою організацією діяти від її імені), а також члени міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, та судді і посадові особи міжнародних судів	-----
Особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права, відповідно до закону	66
Посадові особи та працівники юридичних осіб, фізичні особи - у разі одержання від них неправомірної вигоди	23

Дещо іншими є дані МВС України.

Таблиця 22. Інформація про притягнутих до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, за категоріями, 2013 р.²⁵⁴

Усього осіб притягнуто судом до відповідальності (штраф)		1696	
з них	державних службовців	163	
	з них	1-2 категорій (I групи)	2
		3 категорії (II групи)	8
		4 категорії (III групи)	17
		5-7 категорій (IV, V групи)	136
	народних депутатів України		
	депутатів Верховної Ради АР Крим		
	депутатів обласної ради		
	депутатів сільських, селищних, міських, районних рад	637	
	посадових осіб місцевого самоврядування	216	
	з них	1-2 категорій	
		3 категорії	3
		4 категорії	135
		5-7 категорій	78
	посадових та службових осіб	райдержадміністрацій	52
		облдержадміністрацій	9
	службових осіб інших органів державної влади	168	
	професійних суддів	1	
	інших службових осіб судової гілки влади	4	
	службових осіб і працівників	органів прокуратури	
органів внутрішніх справ		41	
податкової міліції		2	
податкової служби		23	
кримінально-виконавчої служби		30	
Служби безпеки України		2	
Збройних Сил України		44	
прикордонної служби		6	
інших військових формувань		4	
митної служби		8	
органів цивільного захисту		34	

Таблиця 23. Інформація про засуджених (вироки набрали законної сили) за корупційні правопорушення за категоріями, 2013 р.²⁵⁵

Суб'єкти відповідальності	Кількість осіб
Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор України, Голова Національного банку України, Голова Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим	–
Народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад Примітка. З них 12 - депутати міських, селищних чи сільських рад, 1 – депутат обласної ради.	13
Державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування; Примітка. З них державних службовців – 123 (111 (90 %) службовці 5-7 категорій), посадових осіб місцевого самоврядування – 94 (59 (62,7 %) посадовці 4 категорії)	217
Військові посадові особи Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів військових формувань	40
Судді та інші службові особи судової гілки влади Примітка. З них 3 судді	4
Особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, державної кримінально-виконавчої служби, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту	141
Посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, дипломатичної служби, доходів і зборів	62
Члени Центральної виборчої комісії	–
Посадові та службові особи інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим	53
Посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені в пункті 1 частини першої статті 4 Закону	68
Особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи в установлених законом випадках)	29

²⁵⁵ Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2013 році. Міністерство юстиції України. Квітень 2014 р. // <http://www.minjust.gov.ua/section/421>

Посадові особи іноземних держав (особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, в тому числі присяжні засідателі, інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства), а також іноземні третейські судді, особи, які уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному до судового	–
Посадові особи міжнародних організацій (працівники міжнародної організації чи будь-які інші особи, уповноважені такою організацією діяти від її імені), а також члени міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, та судді і посадові особи міжнародних судів	–
Особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права, відповідно до закону	126
Посадові особи та працівники юридичних осіб, фізичні особи - у разі одержання від них неправомірної вигоди	46

На жаль, аналогічних даних за 2014 рік Міністерство юстиції України не опублікувало. Немає таких даних і на веб-сайті судової влади: <http://court.gov.ua/>

У формі 7 складеного Державною судовою адміністрацією України Звіту про склад засуджених за 2014 р. є дані про засудження за корупційні злочини працівників, студентів, навіть учнів шкіл і ліцеїв, але не суддів, прокурорів, керівників ЦОБВ та інших конкретних категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави і місцевого самоврядування (див. Таблицю 24).

Таблиця 24. Склад засуджених за корупційні злочини у 2014 р.

Статті та частини КК	ВИДИ ЗЛОЧИНІВ	робітники	держ. службовці	інші службовці	військово-службовці	лікарі, фармацевти	вчителі, викладачі	працівники ЗМІ	приватні підприємці	працівники госп. товариств	учні шкіл, ліцеїв, коледжів	студенти	інші заняття
364 ч.1	Зловживання владою або службовим становищем		30	20	1								
364 ч.2			21	29		1							
364 ч.3			25										
364-1 ч.1	Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права			3				1					
364-1 ч.2		1		10					2			1	

Статті та частини КК	ВИДИ ЗЛОЧИНІВ	робітники	держ. службовці	інші службовці	військово-службовці	лікарі, фармацевти	вчителі, викладачі	працівники ЗМІ	приватні підприємці	працівники госп. товариств	учні шкіл, ліцеїв, коледжів	студенти	інші заняття
365-2 ч.3	Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги												1
368 ч.1	Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою		24	20	3	4	5						
368 ч.2			72	66	6	8	6	1					
368 ч.3			75	5	3	15	2		1				
368 ч.4		2	90	20	2		3		2				1
368-1 ч.1	Незаконне збагачення		3										
368-1 ч.2				1									
368-1 ч.4				1									
368-2 ч.1			1	3									
368-2 ч.2				1									
368-3 ч.1	Підкуп службової особи юридичної особи приватного права	1							1				
368-3 ч.3		1	2	18		1			3				
368-3 ч.4				8									
368-4 ч.3	Підкуп особи, яка надає публічні послуги	1	1						1				
368-4 ч.4			2	2									1
369 ч.1	Пропозиція або надання неправомірної вигоди службовій особі	4	3	1			1		2	2			
369 ч.2		8	2	3	1				3	1			
369 ч.3		1		1		1							1
369 ч.4			1	5					1		1		1
369-1 ч.1	Зловживання впливом												
369-1 ч.2			2										
369-2 ч.1										2			
369-2 ч.2		2	16	11	5	1	3		4	1			
369-2 ч.3				3									

кількість осіб, звільнених з посади (роботи, служби) у зв'язку з притягненням до відпо-

відальності за корупційні правопорушення або правопорушення, пов'язані з корупцією, а також осіб, стосовно яких застосоване як основне/додаткове покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;

За даними МВС України, у 2013 р. із 1696 осіб, притягнутих до відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, усього звільнено з посад у зв'язку з притягненням до відповідальності за такі правопорушення 307 осіб, що становить 18,1%. Із числа не звільнених з посад 172 особи, які перебувають на виборних посадах.

У 2014 р. із 2059 осіб, притягнутих до відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, усього звільнено з посад у зв'язку з притягненням до відповідальності за такі правопорушення 273 особи, що становить лише 13,3%. Із числа не звільнених з посад 137 осіб, які перебувають на виборних посадах.²⁵⁶

За даними Державної судової адміністрації України, із засуджених за статтями 364, 364-1, 365-2, 368–369 КК України у 2013 р. 1269 осіб, основне/додаткове покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю застосоване до 976 осіб (див. Табл. 25). Отже, позбавлені права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю 76,8% усіх осіб, засуджених за корупційні злочини.

Із засуджених у 2014 р. за аналогічними статтями КК України 825 осіб, основне/додаткове покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю застосоване до 551 особи (див. Табл. 26). Тобто, позбавлені права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю лише 67,4% осіб, засуджених за корупційні злочини.²⁵⁷

Таблиця 25. Відомості про осіб, засуджених до позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, 2013 р.

Стаття КК	Злочин	Усього засуджених	Засуджених до позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю	
			як основного покарання	як додаткового покарання
364 ч.1	Зловживання владою або службовим становищем	57		34
364 ч.2		121		93
364 ч.3		139		125
364-1 ч.1	Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права	15		12
364-1 ч.2		29		27
365-2 ч.1	Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги			
365-2 ч.3		1		1

256 <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/category/1054677;jsessionid=5FEAC7A84230D390A150DBB04154BA4E>

257 http://court.gov.ua/sudova_statystyka/lkflghkjlh/

Стаття КК	Злочин	Усього засуджених	Засуджених до позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю	
			як основного покарання	як додаткового покарання
368 ч.1	Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою	48		40
368 ч.2		267		228
368 ч.3		295		250
368 ч.4		121		110
368-1 ч.1	Незаконне збагачення	1		
368-1 ч.2				
368-2 ч.1		10		6
368-2 ч.2		4		2
368-2 ч.3		1		1
368-3 ч.1	Комерційний підкуп службової особи юридичної особи приватного права	2		
368-3 ч.2				
368-3 ч.3		32	1	26
368-3 ч.4		10		9
368-4 ч.1	Підкуп особи, яка надає публічні послуги	3		
368-4 ч.3		2		2
368-4 ч.4		1		1
369 ч.1	Пропозиція або давання хабара	14		2
369 ч.2		42		
369 ч.3		3		1
369 ч.4		21		3
369-1 ч.2	Зловживання впливом	3		
369-2 ч.1		1		
369-2 ч.2		20		1
369-2 ч.3		6		1
Усього		1269	1	975

Таблиця 26. Відомості про осіб, засуджених до позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, 2014 р.

Стаття КК	Злочин	Усього засуджених	Засуджених до позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю	
			як основного покарання	як додаткового покарання
364 ч.1	Зловживання владою або службовим становищем	53		40
364 ч.2		53		43
364 ч.3		27		22
364-1 ч.1	Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права	5		3
364-1 ч.2		14		13
368 ч.1	Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою	56	1	45
368 ч.2		159		134
368 ч.3		102		88
368 ч.4		128		109
368-1 ч.1	Незаконне збагачення	3		2
368-1 ч.2		2		2
368-1 ч.4		2		2
368-2 ч.1		4		3
368-2 ч.2		1		1
368-3 ч.1		Підкуп службової особи юридичної особи приватного права	5	
368-3 ч.3	26			17
368-3 ч.4	8			6
368-4 ч.1	Підкуп особи, яка надає публічні послуги	1		1
368-4 ч.3		3		2
368-4 ч.4		5		3
369 ч.1	Пропозиція або надання неправомірної вигоди службовій особі	40		2
369 ч.2		36		2
369 ч.3		7		
369 ч.4	Пропозиція або надання неправомірної вигоди службовій особі	23		2

Стаття КК	Злочин	Усього засуджених	Засуджених до позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю	
			як основного покарання	як додаткового покарання
369-1 ч.1	Зловживання впливом	1		
369-1 ч.2		3		1
369-2 ч.1		4		
369-2 ч.2		53		5
369-2 ч.3		3		
Усього		825	1	550

Слід також зазначити, що у 2014 р. до слідчих суддів надійшло 999 клопотань в порядку КПК України про відсторонення від посади, 747 (75,0%) з них задоволено.

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

Згідно з даними Міністерства юстиції України, у 2013 р. у закінчених провадженнях щодо кримінальних корупційних правопорушень встановлено:

1) органами прокуратури – матеріальних збитків на суму 35,7 млн. грн., з яких відшкодовано 10,8 млн. грн. Крім того, накладено арешт на майно підозрюваних вартістю 50,2 млн. грн. та вилучено майна, готівки, цінних паперів, іноземної валюти на суму 3,3 млн. грн.;

2) органами внутрішніх справ – матеріальних збитків на суму 226,6 млн. грн., з яких відшкодовано – 16,4 млн. грн. Крім того, накладено арешт на майно обвинувачених вартістю 236,7 млн. грн., вилучено майна, готівки, цінних паперів на суму 17,3 млн. грн., пред'явлено цивільних позовів на суму 193,6 млн. грн.;

3) органами Служби безпеки – матеріальних збитків на суму 268,8 млн. грн., з них відшкодовано 28,6 млн. грн. З метою забезпечення відшкодування збитків було накладено арешт на майно на суму 285,1 млн. грн.²⁵⁸

Отже, загальна сума збитків становить 531,1 млн. грн., з них відшкодовано 55,8 млн. грн. і накладено арешт на майно на суму 572,0 млн. грн., а також вилучено майна, готівки, цінних паперів на суму 20,6 млн. грн. Відомостей про подальшу долю арештованого майна і вилучених майна, готівки, цінних паперів немає.

Даних Мінюсту за 2014 рік немає.

За даними МВС України,²⁵⁹ збитки, завдані правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, у 2013 р. становили 635 716 грн., з них відшкодовано 448 961 грн., у т.ч. в інтересах держави чи

²⁵⁸ <http://www.minjust.gov.ua/section/421>

²⁵⁹ <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/category/1054677;jsessionid=5FEAC7A84230D390A150DBB04154BA4B>

територіальній громаді – 397 818 грн.

Що стосується збитків від корупційних злочинів, то їх, за даними МВС України,²⁶⁰ було спричинено набагато більше (див. Табл. 27).

Таблиця 27. Відомості про матеріальні збитки, їх відшкодування за корупційними правопорушеннями(за закінченими розслідуванням кримінальними провадженнями), 2013 р.

Установлена сума матеріальних збитків	268 869 404 грн.
Відшкодовано збитків	28 612 844 грн.

У 2014 р., за даними МВС України, матеріальних збитків було заподіяно на 43% менше, але відшкодовано – у 2,7 рази більше.

Таблиця 28. Відомості про матеріальні збитки, їх відшкодування за корупційними правопорушеннями (за закінченими розслідуванням кримінальними провадженнями), 2014 р.

Установлена сума матеріальних збитків	153 789 162 грн.
Відшкодовано збитків	77 394 750 грн.

Дані Державної судової адміністрації України за 2013 рік з цього приводу такі:

- порушення обмежень щодо використання службового становища (ст. 172-2 КУпАП) завдано шкоди на суму 34 151 грн., відшкодовано 12 963 грн. (38,0%);
- порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4 КУпАП) завдано шкоди на суму 10 769 грн., відшкодовано 256 грн. (2,4%).

У 2014 році ситуація практично не змінилась: відшкодовано лише 1/5 завданої шкоди. Більш ефективним заходом є стягнення штрафу, у т.ч. в добровільному порядку (див. Табл. 29).

Таблиця 29. Відомості про матеріальні збитки, їх відшкодування у справах про правопорушення, пов'язані з корупцією, 2014 р.

Назва статті Кодексу України про адміністративні правопорушення	Номер статті	Сума штрафу, грн.		Розмір заподіяної матеріальної шкоди, грн.	
		накладеного	сплаченого добровільно	установлено	відшкодовано
Порушення обмежень щодо використання службового становища	172-2				
Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності	172-4	137825	79535	22736	4417
Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви)	172-5	55112	36420	656	656
Порушення вимог фінансового контролю	172-6	177540	124875		
Порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів	172-7	201564	117993		
Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень	172-8	14124	5440		
Невжиття заходів щодо протидії корупції	172-9	39950	30260		

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

За даними Державної судової адміністрації України, у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, у 2013 р. конфіскацію предмета, грошей застосовано: за ст. 172-2 КУпАП – у 4815 випадках, за 172-4 КУпАП – у 158 випадках, за ст. 172-6 КУпАП – у 17 випадках і за ст. 172-7 КУпАП – в одному випадку, а усього – в 4991 випадках (схоже, що суди порахували кожен конфіскований предмет окремо), а без урахування ст. 172-2 КУпАП²⁶¹ – у 176 випадках.

У 2014 р. конфіскацію предмета, грошей судами застосовано: за 172-4 КУпАП – у 97 випадках, за ст. 172-5 КУпАП – у 51 випадках, а усього – в 148 випадках.

Окремих звітів про розмір майна, одержаного внаслідок вчинення корупційних правопо-

261 Статті 172-2 і 172-3 виключено з КУпАП згідно із Законом від 18.04.2013 р.

рушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією, конфіскованих за рішенням суду, а також коштів у розмірі вартості незаконно одержаних послуг чи пільг, стягнених на користь держави, не існує, такий облік не ведеться.

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

Звітів про кошти та інше майно, одержані внаслідок корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією, повернуті в Україну з-за кордону, та розпорядження ними, не існує, такий централізований облік не ведеться.

відомості про конфіскацію предметів та доходів від кримінальних корупційних правопорушень;

В МВС України таких зведених даних немає. Є дані тільки про розмір майна, на яке накладено арешт (Табл. 30, 31).

Таблиця 30. Відомості про вилучення предметів злочинної діяльності за корупційними правопорушеннями (за закінченими розслідуванням кримінальними провадженнями), 2013 р.

Накладено арешт на майно	285 164 085 грн.
Вилучено майна, готівки, цінних паперів, іноземної валюти (НБУ) тощо (із заарештованого) на суму	19 185 855 грн.
Сума, на яку пред'явлено позови	221 233 251 грн.

Таблиця 31. Відомості про вилучення предметів злочинної діяльності за корупційними правопорушеннями (за закінченими розслідуванням кримінальними провадженнями), 2014 р.

Накладено арешт на майно	103 074 527 грн.
Вилучено майна, готівки, цінних паперів, іноземної валюти (НБУ) тощо (із заарештованого) на суму	5 967 244 грн.
Сума, на яку пред'явлено позови	49 613 022 грн.

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

Оскільки повноваження надсилати державним органам, органам місцевого самоврядування обов'язкові до розгляду пропозиції та рекомендації щодо усунення причин і умов, які сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного антикорупційного бюро (НАБ), передбачене новим Законом (пункт 11 частини першої статті 17 Закону «Про Національне антикорупційне бюро»), а НАБ фактично ще не розпочав свою діяль-

ність, то таких відомостей немає.

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

У Звіті Міністерства юстиції України за 2013 рік з цього приводу зазначено таке стосовно заходів щодо запобігання та протидії корупції в рамках міжнародного співробітництва.²⁶² Звіт за 2014 рік ще відсутній.

Співпраця з GRECO

Відповідно до Переліку центральних органів виконавчої влади, інших державних органів, відповідальних за виконання зобов'язань, що випливають із членства України в міжнародних організаціях, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2002 року №1371, Міністерство юстиції визначено відповідальним за співпрацю з GRECO.

У зв'язку з цим, Міністерством юстиції України постійно здійснюється аналіз стану виконання рекомендацій GRECO та забезпечується системна та ефективна співпраця із зазначеною міжнародною організацією.

Так, у 2013 році Міністерством юстиції України забезпечено участь делегації України у чотирьох (59-му – 62-му) пленарних засіданнях GRECO.

Упродовж I кварталу 2013 року Міністерством юстиції України підготовлено інформацію до Третього додаткового звіту України щодо стану виконання рекомендацій, наданих GRECO за результатами Спільних Першого та Другого раундів оцінювання. Вказаний звіт було затверджено під час 59-го пленарного засідання GRECO (18 – 22 березня 2013 року).

За підсумками розгляду звіту GRECO підвищила рейтинг виконання і визнала виконаними рекомендації щодо розробки та впровадження антикорупційної стратегії та плану дій з її виконання, а також щодо прийняття модельного кодексу поведінки публічних службовців.

Згаданий звіт оприлюднено на веб-сайті Міністерства юстиції 21 травня 2013 року (http://www.minjust.gov.ua/anti_corruption_grecorep).

За результатами розгляду вказаного звіту Міністерством юстиції України надіслано до Кабінету Міністрів України пропозиції, спрямовані на забезпечення виконання рекомендацій зазначеної організації.

Під час 60-го і 61-го пленарних засідань GRECO, які відбулися відповідно 17 – 21 червня і 13 – 19 жовтня 2013 року, представники української делегації інформували учасників засідань про прогрес виконання рекомендацій GRECO.

На 62-му пленарному засіданні GRECO (02 – 06 грудня 2013 року) було розглянуто та затверджено Звіт, щодо виконання Україною рекомендацій, наданих в рамках Третього раунду оцінювання.

262 <http://www.minjust.gov.ua/section/421>

31 грудня 2013 року GRECO надано інформацію до Четвертого додаткового звіту України щодо стану виконання рекомендацій, наданих вказаною організацією за результатами Спільних Першого та Другого раундів оцінювання.

На 63-му пленарному засіданні GRECO (24 – 28 березня 2014 року) Четвертий додатковий звіт розглянуто та затверджено.

Вказані Звіти оприлюднено на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції в рубриці антикорупційні ініціативи <http://www.minjust.gov.ua/21885>.

Співпраця в рамках Механізму огляду стану імплементації Конвенції ООН проти корупції

Відповідно до положень Указу Президента України від 18 вересня 1996 року № 841 «Про заходи вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин» Міністерство закордонних справ надавало сприяння здійсненню причетними органами державної влади України міжнародного співробітництва у сфері запобігання і протидії корупції.

З метою виконання положень Конвенції ООН проти корупції робота зосереджувалась на забезпеченні завершення діяльності в рамках участі України у Механізмі огляду виконання державами-членами положень зазначеної Конвенції. Протягом року завершено погодження експертами Міністерства юстиції України – національного уповноваженого органу, відповідального за участь України у Механізмі огляду стану імплементації Конвенції ООН проти корупції, Секретаріатом УНЗ ООН та експертами Польщі та Словенії детального звіту щодо огляду українського законодавства в контексті виконання Конвенції ООН проти корупції (здійснювався з липня 2010 року). За згодою української сторони підсумковий звіт розміщено на офіційному сайті УНЗ ООН, який доступний для ознайомлення громадськості.

Секретаріатом УНЗ ООН відзначено активну роль, яку відігравала Україна у роботі першого циклу згаданого Механізму. Протягом перших трьох років огляду експерти України виконали роботу з перевірки антикорупційного законодавства Чилі (разом з експертами Сальвадору), Російської Федерації (разом з експертами Еквадору) та Сербії (разом з експертами Румунії), а також забезпечили високий рівень взаємодії з експертами Польщі та Словенії в контексті перевірки антикорупційного законодавства України. Підсумки участі України у роботі Механізму огляду виконання Конвенції ООН проти корупції відображено у статті, підготовленій в листопаді 2013 року Секретаріатом УНЗ ООН для офіційного бюлетеня Міністерства юстиції України.

На виконання рекомендацій першого засідання Міжурядової робочої групи з питань міжнародного співробітництва у боротьбі з корупцією до Секретаріату УНЗ ООН передано підготовлену Міністерством юстиції інформацію щодо компетентних органів України, відповідальних за надання взаємної правової допомоги.

Співпраця в рамках Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією

В рамках Стамбульського плану дій у серпні 2013 року розпочався Третій раунд моніторингу щодо реалізації вказаного Плану дій Україною.

В рамках цього процесу у жовтні 2013 року Міністерством юстиції до Антикорупційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) надіслано заповнений опитувальник стосовно стану виконання раніше наданих рекомендацій.

Співпраця з іншими організаціями

У рамках співпраці Державної прикордонної служби України з Місією Європейського Союзу з надання прикордонної допомоги Україні та Молдові (EUBAM) та Організацією з безпеки і співробітництва в Європі було реалізовано проект «Розробка навчальної антикорупційної програми», у рамках якого було розроблено навчально-методичний посібник «Запобігання і протидія корупції» для проведення навчального курсу в навчальних закладах.

Також протягом 2013 року продовжувалась реалізація проекту «Покращення рівня профілактики корупційних правопорушень» у рамках підтримки Європейським Союзом секторальної політики охорони державного кордону.

Постійно організовується взаємодія з підрозділами по боротьбі з корупцією прикордонних відомств іноземних держав, що мають спільний кордон з Україною. Так, протягом 18-20 червня 2013 року в м. Сопот, Республіка Польща, проведено зустріч з підбиттям підсумків співпраці між підрозділами внутрішньої (власної) безпеки Держприкордонслужби та Прикордонної варти Республіки Польща. Аналогічні робочі зустрічі було проведено з керівництвом прикордонних відомств Угорської республіки та Республіки Молдова.

22-26 квітня 2013 року відбувся навчальний семінар з питань боротьби з корупцією в м. Душанбе, Таджикистан, за підтримки ОБСЄ. За підтримки Міжнародного центру з розвитку міжнародної допомоги (ICPMD) 13-15 травня 2013 року взяли участь у регіональному тренінгу «Підвищення рівня знань про корупцію для правоохоронних органів» у м. Тбілісі, Грузія. Також на базі Міжнародної правоохоронної академії в м. Будапешт, Угорська Республіка, проводився одностижневий курс підвищення кваліфікації з питань розслідування корупційних правопорушень.

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

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

Передбачені законом спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції (спеціалізована антикорупційна прокуратура, спеціальні підрозділи кримінальної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції) ще не розпочали свою діяльність.

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

Для забезпечення функціонування Національного антикорупційного бюро України у Державному бюджеті України на 2015 рік передбачено видатки у розмірі 249 млн. грн.

Для забезпечення функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції у Державному бюджеті України на 2015 рік передбачено видатки у розмірі 112,5 млн. грн.²⁶³

²⁶³ http://reforms.in.ua/Content/Download/tasks-performance-status/AA_impl_report_02_2015_GOEI.pdf; http://supportforukraine.com/mediafiles/files/impl_report_ua.pdf

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

Передбачені законом спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції (спеціалізована антикорупційна прокуратура, спеціальні підрозділи кримінальної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції) ще не розпочали свою діяльність.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Криміналізація корупції відповідно до міжнародних стандартів і створення підконтрольних державі і суспільству спеціалізованих правоохоронних органів є обов'язковими умовами успішної протидії корупції, у т.ч. в її транскордонних проявах.

2. Стан імплементації у КК України положень антикорупційних конвенцій щодо встановлення кримінальної відповідальності можна визнати задовільним. Разом з тим, існують як випадки надмірної криміналізації (статті 364-1, 365-2, 366-1 КК), яка тягне за собою складнощі при кримінально-правовій кваліфікації, такі випадки не визнання кримінально-караними діянь діянь, криміналізація яких прямо передбачена відповідними міжнародними конвенціями (йдеться насамперед про окремі фінансові злочини).

3. Перелік корупційних злочинів, визначений у ст. 45 КК України, все ще є недосконалим, оскільки суперечить ознакам корупційного правопорушення, які визначені у ст. 1 Закону «Про запобігання корупції». Із нього слід виключити злочин, передбачений ст. 320 КК, а також внести зміни до ст. 210 КК (визначити у ній мету одержання неправомірної вигоди як конструктивну чи кваліфікуючу ознаку складу злочину). Корупційними злочинами слід визначити і злочин, передбачений ст. 159-1, а також будь-які інші злочини, вчинені службовою особою із метою одержання неправомірної вигоди.

Усі корупційні злочини мають одержати спеціальну підслідність антикорупційних органів розслідування.

4. Протягом останніх років, в результаті багаторазового внесення змін до КК, усі склади антикорупційних злочинів у цілому вдалося привести у відповідність міжнародним стандартам, зокрема стосовно об'єктивної сторони, суб'єктивної сторони і суб'єкта.

Проте, у деяких випадках ще залишається певна невідповідність. Йдеться про окремі положення статей 14, 15, 354, 357, 364, 368-2, 368-3, 368-4, 369, 370, 410 КК.

5. В порядку імплементації відповідних конвенційних положень у 2013 р. КК України доповнено розділом XIV-1 «Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб» (статті 96-3 – 96-11). Ним встановлено квазі-кримінальну відповідальність юридичних осіб за окремі корупційні злочини, зокрема пов'язані із наданням неправомірної вигоди. Ці положення є чинними з 4 червня 2014 р.

Очевидно, з часом їх треба поширити і на ст. 159-1 КК.

Необхідно також розглянути питання про те, щоби такий захід до юридичних осіб, як

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

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

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

7. Покарання, які призначаються судами за корупційні злочини, надто часто є неадекватними їхній тяжкості. Така судово практика стала не винятком, а правилом. Йдеться, наприклад, про призначення 19 особам штрафу, 7 особам – обмеження волі, а ще 53 (із загалом 91 особи) – позбавлення волі на строк до 5 років за злочин, передбачений ч. 3 ст. 368 КК України, – у той час, як санкція за цей злочин передбачала тільки позбавлення волі на строк від 5 до 10 років.

8. Всупереч вимогам статті 30 Конвенції ООН у багатьох випадках КК України не передбачає можливості позбавлення на певний строк осіб, засуджених за корупційні злочини, права займати державну посаду та займати посаду на будь-якому підприємстві, яке цілком або частково перебуває у власності держави, тощо.

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

Проте, практика демонструє, що 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 вжитих заходів ще недостатньо.

Крім того, що стосується загалом статей КК, що встановлюють відповідальність за корупційні злочини, то окремі з них не передбачають можливості конфіскації майна або спеціальної конфіскації.

10. Всупереч вимогам статті 30 Конвенції ООН у багатьох випадках КК України не бере до уваги ступінь небезпеки відповідних злочинів під час розгляду питання про можливість дострокового або умовного звільнення осіб, засуджених за такі злочини.

Законодавство України все ще залишає багато способів уникнення особами, які вчинили корупційні злочини, кримінальної відповідальності чи покарання або можливостей для призначення відносно м'якого покарання.

11. Кримінальний процесуальний кодекс України передбачає ефективні процедури розслідування та розгляду кримінальних проваджень про корупційні злочини. Водночас продовжу-

ється удосконалення його окремих положень з тим, щоби зробити їх найбільш придатними для розслідування саме корупційних злочинів.

12. Спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України виявились неефективними у протидії корупції. Тому наразі створюються нові спеціалізовані правоохоронні органи – Національне антикорупційне бюро (НАБ) України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура та ін.

Процедури добору та звільнення їхніх керівників тощо у цілому відповідають міжнародним стандартам. Утім, є проблеми конституційності НАБ України.

13. Законом передбачені вимоги до структури зазначених органів, визначені кількість їхнього персоналу, вимоги до його освіти та досвіду, обов'язковість тренінгів для персоналу, загальний бюджет органу, процедуру його формування, підзвітність і прозорість, в т.ч. обов'язкове періодичне звітування перед суспільством тощо. Для забезпечення функціонування Національного антикорупційного бюро України у Державному бюджеті України на 2015 рік передбачено видатки у розмірі 249 млн. грн.

14. Наявна статистична інформація щодо застосування кримінального законодавства про боротьбу з корупцією свідчить про таке:

- цієї інформації явно замало, вона є неповною і не дозволяє належно аналізувати діяльність з протидії корупції за її предметом, суб'єктами та іншими показниками. Наприклад, у формі 7 складеного ДСА України Звіту про склад засуджених за 2014 р. є дані про засудження за корупційні злочини працівників, студентів, навіть учнів шкіл і ліцеїв, але не суддів, прокурорів, керівників ЦОВВ та інших конкретних категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави і місцевого самоврядування;
- будь-якої загальної інформації щодо кількості оперативно-розшукових справ, заведених спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, та їх результативності взагалі немає. Отже, хоча б приблизно оцінити ефективність діяльності оперативно-розшукових підрозділів суспільство не може;
- ця інформація є нестандартизованою, відсутні будь-які законодавчі вимоги щодо порядку її збирання, обліку, систематизації, оформлення тощо; кожен окремий державний орган (прокуратура, МВС, Мінюст, Державна судова адміністрація, Верховний суд, Вищий спеціалізований суд з розгляду цивільних і кримінальних справ та ін.);
- задля збільшення статистичних показників у 2013–2014 рр. відповідні правоохоронні органи, щоб показати, як «ефективно» вони працюють, були схильні зараховувати до корупційних правопорушень у тому числі і такі правопорушення, які не є корупційними;
- як до кримінальної, так і до адміністративної відповідальності за корупційні злочини та правопорушення, пов'язані з корупцією, у 2013–2014 рр. практично не притягувались вищі посадові особи держави і державні службовці 1 та 2 категорій;
- загалом навіть після передачі проваджень і справ до суду значний відсоток (15 і більше) кримінальних проваджень і адміністративних справ про корупційні правопорушення

закривався; у 2014 р. кількість осіб, адміністративні справи щодо яких закрито, становить 29,5%;

- точної статистики відповідних кримінальних проваджень, які були закриті на стадії досудового розслідування, та адміністративних справ, які були припинені на стадії складання протоколу, у т.ч. внаслідок корупційного втручання, звісно, не існує, системи їхнього обліку з моменту виявлення і до моменту відбуття покарання (стягнення) не створено;
- багатьом статистичним даним просто неможливо вірити. Наприклад, згідно з даними результати розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, 2013 р., суди 4815 разів застосували як додаткове стягнення конфіскацію предметів і грошей за порушення обмежень щодо використання службового становища (ст. 172-2 КУпАП), хоча усього за цією статтею було притягнуто до відповідальності лише 670 осіб;
- надзвичайно низьким є відсоток службових осіб, звільнених з посади у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційні правопорушення: за даними МВС України, у 2013 р. таких осіб було лише 18,1%, а у 2014 р. – 13,3%; за даними ДСА України, із засуджених за статтями 364, 364-1, 365-2, 368–369 КК у 2013 р. до 76,8% осіб, засуджених за корупційні злочини, основне/додаткове застосоване покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; у 2014 р. – 67,4% таких осіб. Отже, решта засуджених продовжує або має можливість продовжувати свою корупційну діяльність;
- відомості про розмір збитків і шкоди, завданих корупційними правопорушеннями та правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, стан та обсяги їх відшкодування є надзвичайно суперечливими і очевидно неправдивими; належного обліку таких збитків, шкоди, у т.ч. відшкодованих, а також відомостей про конфіскацію предметів та доходів від кримінальних корупційних правопорушень немає;
- звітів про кошти та інше майно, одержані внаслідок корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією, повернуті в Україну з-за кордону, та розпорядження ними, не існує, такий централізований облік не ведеться.

15. Україною здійснюється співпраця з GRECO. Міністерство юстиції визначено відповідальним за таку співпрацю.

Здійснюється співпраця в рамках Механізму огляду стану імплементації Конвенції ООН проти корупції, Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією, а також з іншими організаціями.

Розділ 4. Міжнародне співробітництво

За думкою Групи держав проти корупції, корупція в Україні є системним явищем, яке існує в усіх секторах та на всіх рівнях державного управління, в тому числі, у місцевій та судовій владі, правоохоронних органах та прокуратурі. У березні 2014 року ГРЕКО констатували, що загальна реакція на їх рекомендації не є достатньою, оскільки протягом багатьох років у низці сфер не відбувалось жодного серйозного прогресу.

Після втечі попереднього президента України Віктора Януковича, Президент, Парламент та Уряд стали активнішими в питаннях співробітництва з міжнародним співтовариством у питаннях зменшення корумпованості в країні. Чимало проектів законів, що були ухвалені парламентом 14 жовтня 2014 року, були також підготовлені у співпраці з громадськими організаціями.

Проте 2014 та 2015 роки показали, що основним рушієм реформ в антикорупційній сфері є не усвідомлення владою необхідності відповідних активних дій, а вимоги чи рекомендації міжнародних організацій. Проте і тиск міжнародних організацій не призвів до належного виконання рекомендацій міжнародних експертів щодо розв'язання проблем у сфері корупції. Це є особливо небезпечним, тому що ситуація з корупцією становить не лише загрозу демократії, а й існуванню держави взагалі. Ефективна протидія корупції зробить можливим в тому числі одержання фінансової допомоги від міжнародних інституцій, що дозволить уникнути катастрофи в національній економіці.

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

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

Україна стала повноцінним учасником важливих антикорупційних міжнародно-правових інструментів, коли, зокрема, ратифікувала:

18 жовтня 2006 року Конвенцію ООН проти корупції, яка набула чинності для України 1 січня 2010 року (Україна здала на зберігання Генеральному секретарю ООН свій документ про ратифікацію 2 грудня 2009 року), та

18 жовтня 2006 року і 16 березня 2005 року – відповідно Кримінальну й Цивільну конвенції про боротьбу з корупцією, які набули чинності для України 1 березня 2010 року (разом з додатковим протоколом) та 1 січня 2006 року відповідно.

Відповідно до ст. 9 Конституції України, після ратифікації ці Конвенції стали невід'ємною частиною національного законодавства і почали мати переважну силу перед будь-якими іншим положеннями внутрішнього законодавства, що суперечать цим Конвенціям.

У зв'язку з набуттям для України чинності Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією Україна стала членом ГРЕКО (Групи держав Ради Європи проти корупції). Приєднавшись до ГРЕКО, Україна стала учасником моніторингу виконання рекомендації ГРЕКО щодо запобігання і протидії корупції, і зобов'язалась приймати участь у процесі взаємної оцінки в рамках Групи. З іншого боку, Україна також є учасником таких міжнародних ініціатив з подолання корупції, як Механізм огляду стану імплементації Конвенції ООН проти корупції; Стамбульський антикорупційний план дій Антикоруційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії Організації економічного співробітництва та розвитку (опис зобов'язань щодо імплементації цих ініціатив Україною буде згаданий нижче); співпраця з Місією Європейського Союзу з надання прикордонної допомоги Україні та Молдові (EUBAM), в рамках якої Україні не надавалось рекомендацій, але було реалізовано проект «Розробка навчальної антикорупційної програми» зі створенням навчально-методичного посібника «Запобігання і протидія корупції» для проведення в 2014 р. навчального курсу в навчальних закладах Державної прикордонної служби України.

Законами України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією», «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України стосовно виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб)», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції» передбачено положення, спрямовані на виконання рекомендацій, наданих Україні в рамках огляду стану імплементації Конвенції ООН проти корупції. В 2014 р. було внесено відповідні зміни до Кримінального кодексу України, Кодексу України про адміністративні порушення тощо, які впливали з Конвенції ООН проти корупції, Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, що дозволили привести положення вітчизняного законодавства щодо покарання за корупційні діяння у відповідність з міжнародними стандартами і виконати міжнародні зобов'язання України в цій сфері. Щодо запобігань проявам корупції 14 жовтня 2014 року Україна прийняла відповідний Закон «Про запобігання корупції», що ним передбачено створення спеціального, нового органу – Національного агентства з питань запобігання корупції, що є дуже важливим кроком у виконанні міжнародних зобов'язань України. Цей Закон, проте, після внесених змін до нього в останню ніч перед прийняттям, потребував вдосконалення, яке відбулось з прийняттям 12 лютого 2015 р. Закону № 198-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції». Зокрема, наприклад, стали чітко названі спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, конкретизовані дії Національного агентства у разі виявлення ознак адміністративного правопорушення, зменшено з 50 до 20 мінімальних заробітних плат розмір мінімальних видатків, яких треба зазначати в декларації тощо.

Власне, національним уповноваженим органом, відповідальним за участь України у Механізмі огляду стану імплементації Конвенції ООН проти корупції є Міністерство юстиції України²⁶⁴, в той час як сприяння здійсненню причетними органами державної влади України міжна-

264 Міністерство юстиції України, Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2013 році; <http://www.minjust.gov.ua/file/36531>

родного співробітництва у сфері запобігання і протидії корупції надає Міністерство закордонних справ.²⁶⁵

Відповідно до Звіту Міністерства юстиції України про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції, в 2013 р. робота зосереджувалась на забезпеченні завершення діяльності в рамках участі України у Механізмі огляду виконання державами-членами положень Конвенції ООН проти корупції. Щодо участі України у роботі першого циклу згаданого Механізму, виконання в 2012 році експертами України роботи з перевірки антикорупційного законодавства Чилі (розділу IV «Міжнародне співробітництво», разом з експертами Сальвадору), Російської Федерації (розділу III «Криміналізація та правоохоронна діяльність», разом з експертами Еквадору) та Сербії (розділу IV «Міжнародне співробітництво», разом з експертами Румунії)²⁶⁶, було відзначено Секретаріатом Управління ООН з наркотиків та злочинності (УНЗ ООН). Цей моніторинговий механізм, передбачений Конвенцією ООН проти корупції, є засобом, що допомагає створити глобальну картину зусиль щодо боротьби з корупцією та дозволяє вести відкритий і конструктивний діалог між регіонами й правовими системами. Основною метою його є проведення оглядів країн та аналіз регіональних і глобальних тенденцій, але він також визначає успішні надбання та проблеми національних антикорупційних законів і практик, що дозволяє надавати більш ефективну технічну допомогу країнам, які цього потребують. Всі держави-учасники проходять огляд стану дотримання міжнародних зобов'язань в рамках двох п'ятирічних циклів, що охоплюють всі розділи Конвенції. Перший цикл оглядів (2010-2015 роки) охоплює глави Конвенції про криміналізацію, правоохоронну діяльність і міжнародне співробітництво. Другий цикл (2015-2020 роки) охоплюватиме глави про превентивні заходи та заходи щодо повернення активів. Як заявив виконавчий директор УНЗ ООН Юрій Федотов: «...механізм дав відчутні результати: він функціонує в якості платформи для чесного і шанобливого діалогу між урядами, а також між урядами та зацікавленими сторонами в ліквідації корупції».²⁶⁷

Слід також зазначити, що в 2013 р., в рамках цього моніторингового механізму, експертами Польщі та Словенії, Міністерства юстиції України, Секретаріатом УНЗ ООН було завершено погодження детального звіту²⁶⁸ щодо огляду українського законодавства в контексті виконання Конвенції ООН проти корупції, що свідчить про високий рівень взаємодії між Україною та міжнародним товариством. В згаданому звіті було окремо наголошено про те, що необхідно забезпечити, щоб всі законодавчі зміни і поправки приймалися і застосовувалися на практиці таким чином, щоб це гарантувало доповненість, узгодженість, міцність і послідовність антикорупційного законодавства²⁶⁹.

Щодо співпраці з ГРЕКО, то за неї є відповідальним Міністерство юстиції України²⁷⁰. В 2011-2014 роках ним було забезпечено участь делегації України у дванадцяти (52-му – 63-му)

265 Указ Президента України № 841 від 18 вересня 1996 р. «Про заходи вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин»; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/841/96>

266 Міністерство юстиції України, Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році; www.minjust.gov.ua/file/25706

267 «Антикоррупционные обзоры стран ведут к открытому диалогу»; <http://www.unodc.org/unodc/ru/press/releases/2013/November/anti-corruption-country-reviews-leading-to-frank-dialogue.html>

268 United Nations Office on Drugs and Crime, Country Review Report of Ukraine. Review by Slovenia and Poland of the implementation by Ukraine of articles 15-42 of Chapter III. "Criminalization and law enforcement" and articles 44-50 of Chapter IV. "International cooperation" of the United Nations Convention against Corruption for the review cycle 2010-2015; https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2013_07_05_Ukraine_Final_Country_Report.pdf

269 Обзор хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. Резюме страновых докладов. Украина; <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1257232r.pdf>

270 Постанова Кабінету Міністрів України № 1371 від 13 вересня 2002 року «Про порядок участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна». <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1371-2002-%D0%BF>

пленарних засіданнях ГРЕКО. В рамках участі в моніторинговому механізмі, передбаченому Цивільною конвенцією про боротьбу з корупцією, Україна отримує оціночні звіти ГРЕКО щодо стану корупції в Україні. В звітах відзначаються, зокрема, позитивні та негативні кроки, зроблені Україною щодо боротьби з корупцією та тих двадцяти п'яти рекомендацій, що надало Україні у березні 2007 року ГРЕКО, що стосуються різних сфер державної політики, від реформи державної служби і аудиту місцевої влади до прийняття нормативно-правових актів про управління вилученим майном. Останній, Четвертий додатковий звіт про виконання рекомендацій Україною за результатами Спільних Першого і Другого раундів оцінювання, був затверджений на 63-му пленарному засіданні ГРЕКО 24-28 березня 2014 року.²⁷¹

З прийняттям цього Четвертого додаткового звіту про виконання рекомендацій, наданого за результатами спільних Першого та Другого раундів оцінювання, ГРЕКО дійшло висновку, що з двадцяти п'яти наданих Україні, в цілому лише тільки шістнадцять рекомендацій виконані задовільно чи вирішені у задовільний спосіб, а дев'ять рекомендацій залишились виконаними частково, при чому ГРЕКО зазначило, що на цей звіт 2014 року, Україна виконала дві раніше невиконаних рекомендації, а саме:

Рекомендацію III, яка стосувалась виключення корупційних правопорушень зі сфери адміністративної відповідальності

Рекомендацію XI, яка стосувалась прийняття нового режиму конфіскації та вилучення доходів і засобів злочинної діяльності

Це контрастує з 14 рекомендаціями, за якими було досягнуто прогресу з тих 19 рекомендацій, які у грудні 2010 року надала Україні Організація економічного співробітництва та розвитку в рамках Стамбульського антикорупційного плану дій, що був прийнятий у 2003 році і є субрегіональною ініціативою Мережі щодо боротьби з корупцією для країн Східної Європи і Центральної Азії. Зокрема, в жовтні 2014 року ОЕСР було окремо зазначено²⁷², що Україні вдалось зробити наступні кроки щодо виконання своїх міжнародних зобов'язань:

- щодо рекомендацій 1.1, 1.2, 1.6, які стосувались політичної волі до подолання корупції, чіткої національній антикорупційній стратегії та створення органу, відповідального за моніторинг та координацію реалізації державної антикорупційної політики, – прийняти «пакет антикорупційних законів» 14 жовтня 2014 р. та Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» від 13 травня 2014 р.;
- щодо рекомендації 2.9, яка стосувалась створення автономного спеціалізованого органу з антикорупційних розслідувань – відповідним створенням Антикорупційного бюро;
- щодо рекомендації 3.9, яка стосувалась сприяння розвитку саморегулювання в приватному секторі, встановленню діалогу з бізнесом з метою підвищення обізнаності про ризики корупції, – розповсюдженням кримінальної відповідальності на юридичних осіб, які не виконували заходів щодо попередження корупції, призначенням бізнес-омбудсмена.

271 GRECO, Joint First and Second Evaluation Round. Fourth Addendum to the Compliance Report on Ukraine, adopted by GRECO at its 63rd Plenary Meeting (Strasbourg, 24-28 March 2014); <http://www.minjust.gov.ua/file/36336>

272 OECD, Istanbul anti-corruption action plan, Third round of monitoring, Ukraine, Progress updates, October 2014; <http://www.oecd.org/corruption/acn/Ukraine-Progress-Update-8-10-October-2014-ENG.pdf>

Ситуація з оцінкою ОЕСР виконання рекомендацій Україною покращилась у 2015 р., коли був опублікований Звіт ОЕСР «Антикорупційні реформи в Україні. Третій раунд моніторингу в рамках Стамбульського плану дій щодо боротьби з корупцією», який був затверджений на пленарному засіданні 24 березня 2015 року в Парижі.²⁷³

Зокрема, у звіті було зазначено, що у впровадженні 19 рекомендацій Україна повністю виконала 3, у цілому 5, частково 10 і не виконала 1 рекомендацію, при чому в 2014 р. Україна досягла прогресу щодо:

- рекомендацій 1.1, 1.2 щодо реалізації декларованої рішучості у боротьбі з корупцією через втілення, зокрема, законодавчої реформи;
- рекомендації 1.4 щодо залучення громадянського суспільства в процеси державної антикорупційної політики;
- рекомендації 1.6 щодо інституції координації антикорупційної політики;
- рекомендацій 2.1, 2.2 щодо ліквідації низки прогалів в кримінальному законодавстві щодо хабарництва і корупційних правопорушень;
- рекомендації 2.8 щодо зниження кількості органів з повноваженнями застосувати адміністративні санкції та розділення їх повноважень;
- рекомендації 2.9 щодо створення автономного спеціалізованого органу з антикорупційних розслідувань;
- рекомендації 3.2 щодо конфлікту інтересів і перегляду системи декларування, перевірки і опублікування декларацій, відповідальності за їх ненадання чи неповні/неправдиві дані в них; введення законодавчої бази для захисту викривачів;
- рекомендації 3.9, яка стосувалась сприяння розвитку саморегулювання в приватному секторі, встановленню діалогу з бізнесом.

Натомість Україна так і не виконала рекомендацію 1.3 щодо проведення досліджень у сфері корупції, в тому числі моніторингу виконання антикорупційної програми. Якщо така рекомендація буде виконана, то буде забезпечена аналітична база для моніторингу реалізації Антикорупційної стратегії і розробки її майбутніх оновлень. Слід доповнити, що 29 квітня 2015 р. КМУ вже схвалив Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015—2017 роки, яка відповідає міжнародним стандартам та передбачає широкі комплексні заходи щодо її виконання, в тому числі яка слугує в тому числі планом імплементації нового ЗУ «Про запобігання корупції», яка до цього часу йшла вкрай неналежно. На час написання звіту (травень 2015 р.) зберігаються проблеми щодо виконання визначених заходів у встановленні строки та форматі, зокрема, у формуванні конкурсної комісії з відбору кандидатів на посади членів НАЗК.²⁷⁴ Належне її формування буде важливим

273 OECD, Anti-Corruption Reforms in Ukraine, Round 3 Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan; <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Ukraine-Round-3-Monitoring-Report-ENG.pdf>

274 Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015—2017 роки» від 29 квітня 2015 р. № 265; <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248147826>

у тому числі через те, що відповідно до ст. 11 ЗУ «Про запобігання корупції», до повноважень НАЗК належать координація виконання міжнародних зобов'язань у сфері формування та реалізації антикорупційної політики, співпраця з державними органами, неурядовими організаціями іноземних держав та міжнародними організаціями в межах своєї компетенції, обмін інформацією з компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями.

Крім того, за результатами третього раунду моніторингу було зроблено 19 нових рекомендацій, а 2 попередні рекомендації залишились в силі (рекомендація 3.2 щодо доброчесності на державній службі та рекомендація 3.3 щодо прозорості та обмеження дискреції).

Необхідно зазначити, що були і невдалі законодавчі ініціативи стосовно імплементації рекомендацій ОЕСР, зокрема, дуже яскравим прикладом може слугувати ситуація коло створення Служби фінансових розслідувань. Незважаючи на те, що така служба повинна б була вести боротьбу з усіма формами фінансової злочинності, в тому числі, в міжнародній сфері, її незрозумілий правоохоронний статус, нерозвинені інститути контролю за нею, положення щодо дублювання Службою функцій податкової та митниці в питаннях проведення податкових перевірок, були вельми сумнівними, у зв'язку із чим був 27 листопада 2014 р. цей законопроект був відкликаний.

Однак, ще в 2004 р. Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) наголошала, що в Україні існує можливість щодо приведення положень кримінального законодавства у відповідність з міжнародними стандартами, зокрема, такими як Конвенція ОЕСР про боротьбу проти підкупу іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях від 21 листопада 1997 року.²⁷⁵

Проте, Україна не є членом Організації економічного співробітництва та розвитку і, відповідно, не ратифікувала Конвенцію ОЕСР щодо боротьби з хабарництвом іноземних посадових осіб у ділових операціях, яка є відкритою для приєднання будь-якої країни, яка є членом ОЕСР, або стала повноправним учасником Робочої групи ОЕСР з боротьби з хабарництвом у міжнародних ділових операціях. Натомість, уряд України 7 жовтня 2014 р. підписав Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України та Організацією економічного співробітництва та розвитку щодо поглиблення співробітництва.

Як було зазначено на сайті уряду, реалізація Меморандуму дозволить розширити участь України в роботі органів ОЕСР, удосконалити законодавство України з урахуванням найкращого міжнародного досвіду та рекомендацій ОЕСР, започаткувати нові напрями співробітництва з ОЕСР (зокрема, напрям боротьби з корупцією).²⁷⁶ Треба сказати, що Конвенція ОЕСР щодо боротьби з хабарництвом іноземних посадових осіб у ділових операціях саме і спрямована на зниження корупції в країнах, що розвиваються, шляхом заохочення санкцій проти хабарництва у міжнародних ділових операціях, маючи на меті створення рівних умов у сучасному міжнародному бізнес-середовищі.

Однак, наразі оцінити співпрацю щодо Конвенції ОЕСР щодо боротьби з хабарництвом іноземних посадових осіб у ділових операціях досить складно, але не тільки через малий про-

275 Організація економічного співробітництва та розвитку, Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи та Центральної Азії, Стамбульський план дій з боротьби проти корупції для Азербайджану, Вірменії, Грузії, Казахстану, Киргизької Республіки, Російської Федерації, Таджикистану та України. Україна, Узагальнення рекомендацій; <http://www.oecd.org/countries/ukraine/43846543.pdf>

276 «Уряд України схвалив Меморандум про взаєморозуміння з ОЕСР щодо поглиблення співробітництва»; http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247434568

міжок часу, що минув. З одного боку, мається на увазі, що розширення участі України в роботі органів ОЕСР має передбачати участь, в тому числі, в Робочій групі із боротьби з хабарництвом у міжнародних комерційних операціях. З іншого боку, уряд вказує, що співробітництво в рамках Меморандуму буде здійснюватись як шляхом проведення оглядів спільно з експертами ОЕСР, так і шляхом реалізації науково-дослідних проектів, розробки рекомендацій щодо удосконалення державної політики в різних галузях економіки, участі України в роботі відповідних комітетів та робочих органів ОЕСР.²⁷⁷

Важливим механізмом координації співробітництва з ОЕСР при цьому буде виступати заснована у 2003 р. Координаційна рада у зв'язках з ОЕСР, спільні засідання якої проводяться на регулярній основі для обговорення актуальних питань двосторонньої співпраці. В 2013 році Уряд України затвердив План дій щодо поглиблення співробітництва з ОЕСР на 2013 – 2016 роки.²⁷⁸ Відповідно до цього плану, за опрацювання питання щодо приєднання України до Конвенції ОЕСР про боротьбу проти підкupu іноземних публічних посадових осіб в міжнародних комерційних операціях, строк виконання якого обмежений 2013-2016 роками, відповідальні Мін'юст, МЗС, МВС та СБУ. Як саме буде йти співробітництво в оновленому форматі, покаже час.

Однак, наприклад, Європейська комісія вже висловлювала свою оцінку щодо координації українським урядом антикорупційної політики, яка була висловлена в п'ятому Звіті щодо виконання Україною Плану заходів з лібералізації візового режиму з Європейським Союзом, де звернула увагу на фрагментарний підхід та брак узгодженості в імплементації законодавчої рамки і рекомендувала створити на найвищому рівні координаційний механізм для такої співпраці.²⁷⁹

Якщо проаналізувати наявні інструменти, наприклад, Коаліційну угоду²⁸⁰ на предмет виконання міжнародних зобов'язань України, можна побачити, що в ній відсутня системність в стратегічному плануванні і, загалом, не вказані конкретні шляхи проведення пов'язаних з протидією корупції реформ, наприклад, механізми визначення добропорядності суддів та забезпечення об'єктивності критеріїв їх конкурсного відбору громадою, проте розширюються підстави для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, що ставить під загрозу їх процесуальну незалежність.

Натомість в Програмі дій Уряду, на відміну від Коаліційної угоди, де передбачено посилення відповідальності політичних партій за невиконання вимог щодо відкритості та прозорості фінансування їх діяльності, вже не було наміру запровадження прозорості фінансування партій та виборчих кампаній згідно з рекомендаціями ГРЕКО, що, разом з іншими неузгодженими заходами, призвело до визнання урядом Коаліційної угоди як невід'ємної частини Програми діяльності Кабінету Міністрів.²⁸¹

277 «Уряд України схвалив Меморандум про взаєморозуміння з ОЕСР щодо поглиблення співробітництва»; http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247434568

278 Розпорядження Кабінету Міністрів України № 132-р від 06.02.2013 р. «Про затвердження плану дій щодо поглиблення співробітництва між Україною та Організацією економічного співробітництва та розвитку на 2013-2016 роки». <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/132-2013-%D1%80/conv>

279 Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Fifth Progress Report on the Implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation; http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/fifth_progress_report_on_the_implementation_by_ukraine_of_the_action_plan_on_visa_liberalisation_en.pdf

280 Коаліційна угода у Верховній Раді України VIII скликання; http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koaliciyna_uhoda_parafovana_20.11.pdf

281 Постанова Кабінету Міністрів України №699 від 11.12.2014 р. «Про зміни до Програми діяльності Кабінету Міністрів України». <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/699-2014-%D0%BF/paran5#n5>

Ще розмитішою у питанні антикорупційної реформи виглядає затверджена Президентом України Стратегія реформ – 2020.²⁸² В ній, наприклад, вже знову є згадка про вимогу докорінної реформи системи політичного фінансування і важливості забезпечення державою доступу до інформації у формі “відкритих даних”. Інші положення щодо боротьби з корупцією виглядають занадто загальними та не містять інструментів, які б більш конкретно пояснили, як саме пропонується втілювати антикорупційну реформу та охоплювати її виконанням міжнародні зобов'язання України.

ВИСНОВКИ

Незважаючи на те, що парламент сьомого скликання прийняв в 2014 р. низку важливих антикорупційних законів, спрямованих на втілення важливих міжнародних порад, Україна все ще приділяє недостатню увагу виконанню антикорупційних рекомендацій від міжнародних організацій в рамках своєї участі в міжнародно-правових інструментах, що підриває не тільки фундамент такого співробітництва, але і економічну сферу, і зрештою, державу. Незважаючи на те, що у цілому міжнародні документи, що містять такі рекомендації, не передбачають конкретних санкцій за їх ігнорування чи порушення домовленостей, звіти міжнародних експертів мають також суттєвий вплив на привабливість країни для іноземних інвесторів. Керівництво України має звертати увагу не тільки на зовнішній імідж на міжнародній арені, але і на розвиток національної економіки та реальну боротьбу з корупцією, узгоджуючи відповідну законодавчу базу з міжнародними стандартами. Тим паче, що для України позитивна оцінка з боку експертів Ради Європи, ООН, ОЕСР та інших організацій є особливо важливою в контексті прагнення інтегруватися до європейського простору.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Прийняти новий Закон про Рахункову Палату, який є першочерговим через необхідність посилення контролю за надходженням коштів до держбюджету і, відповідно, за використанням макрофінансової допомоги від міжнародного співтовариства.
2. Запровадити пряме державне фінансування політичних партій, ввести обмеження на обсяг приватних пожертв і забезпечити механізми дотримання їх прозорості, а також незалежного моніторингу фінансування виборчих кампаній та політичних партій. Це призведе до зменшення рівня політичної корупції та обмеження впливу приватного фінансування і фінансово-політичних груп на прийняття політичних рішень.
3. Втілити судову реформу шляхом змінення діючого Закону «Про судоустрій та статус суддів» і внесення поправок до діючої Конституції задля зміцнення незалежності суддів і гарантування справлення ними безстороннього правосуддя.
4. Доробити та схвалити Адміністративно-процесуальний кодекс, а також реалізувати комплексну реформу державної служби, спрямовану на захист державних службовців від політичного впливу, чітке розмежування політичних і професійних державних службовців, посилення їх добросовісності та професійності.

²⁸² Указ Президента України №5/2015 від 12.01.2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020»». <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

Проводити регулярні опитування стосовно стану корупції (як на національному, так і на секторальному рівнях) із акцентом на довіру громадян та сприйняття ними корупції. Затвердити методологію дослідження рівня корупції, її якісних та кількісних показників.

Забезпечити повноцінну роботу Національного антикорупційного бюро та Національного агентства з питань запобігання корупції.

4.2 МІЖНАРОДНА СПІВПРАЦЯ ТА ВЗАЄМНА ПРАВОВА ДОПОМОГА

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

Правовою підставою для надання та направлення запитів про взаємну правову допомогу є багатосторонні і двосторонні міжнародні договори у цій сфері. Україна є учасницею Європейської конвенції про взаємну допомогу в кримінальних справах і додаткових протоколів до неї, а також Конвенції СНД і Протоколу до неї. За відсутності договору, який можна застосувати, правова допомога може надаватися на основі взаємності. Це видається актуальною проблемою, бо Україна, наприклад, досі не має взаємних договорів про екстрадицію (видачу) правопорушників з багатьма державами світу (крім європейських держав, Бразилії, Індії, Панами, Єгипту, Ірану тощо).

Підстави для відмови у виконанні прохань про взаємну правову допомогу містяться в договорах про взаємну правову допомогу, учасницею яких є Україна, а також в оновленому Кримінально-процесуальному кодексі України, при чому до них не належить факт відсутності так званої «подвійної криміналізації». Видається, що банківська таємниця також не є перешкодою для надання допомоги, з чим згодні експерти, які підготували вищезгаданий Звіт огляду українського законодавства в контексті виконання Конвенції ООН проти корупції, опублікований на сайті УНЗ ООН.²⁸³

Центральними органами розгляду запитів про надання взаємної правової допомоги є Міністерство юстиції (щодо запитів, адресованих судам) і Генеральна прокуратура (щодо запитів, адресованих органам досудового розслідування).

На 2011 рік в Україні була відсутня зведена статистика щодо запитів про надання взаємної міжнародної допомоги та загальної кількості виконаних таких запитів. Головною причиною існування такої ситуації було розділення відповідальності за збір цих даних між Генеральною прокуратурою та Міністерством внутрішніх справ. Проте, кількість таких запитів була дуже незначною, а стосовно конфіскації – взагалі нульовою, що підтвердили українські органи влади.²⁸⁴ Проблема щодо незадовільного збору та публікації статистичних даних є досить актуальною. Експерти вищезгаданого звіту щодо імплементації Україною Конвенції ООН проти корупції, опублікованого на сайті УНЗ ООН, закликали в своїх рекомендаціях продовжувати зусилля щодо систематизації та оптимізації використання відповідних статистичних даних задля оцінки ефек-

²⁸³ Обзор хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. Резюме страновых докладов. Украина; <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1257232r.pdf>

²⁸⁴ Творче об'єднання «ТОРО», Звіт організацій громадянського суспільства щодо реалізації Конвенції ООН проти корупції; http://issuu.com/8265/docs/civil_society_review_ukraine_-_ukr?e=2939830/6740518

тивності та результативності процедур видачі та надання взаємної правової допомоги.²⁸⁵

Нижче представлені деякі статистичні дані, які є досить обмеженими. Так, наприклад, у 2004 р. було розглянуто 592 запити про надання міжнародної правової допомоги у кримінальних справах, у 2005 р. - 732 запити, у 2006 р. - 914 запитів, у 2007 р. – 803 запити, у 2008 р. - 874 запити, у 2009 р. - 595 запитів, у 2010 р. – 748 запитів, у 2011 р. - 835 запитів.²⁸⁶ За інформацією Міністерства юстиції, після розгляду цих запитів, щороку Україна задовольняє до тисячі запитів про допомогу в кримінальних справах, що свідчить про реалізацію міжнародних зобов'язань щодо взаємної міжнародної правової допомоги.

Проте доступної до аналізу відкритої статистики з питань обліку кількості запитів взаємної міжнародної правової допомоги у справах, пов'язаних з корупцією немає. На веб-сайті Генеральної прокуратури України є лише загальна інформація. Відповідно до неї, зокрема, впродовж 2012 р. Генпрокуратурою України розглянуто 1 690 запитів про міжнародне співробітництво під час кримінального провадження (1 969 у 2011 р.), з яких 712 клопотань українських органів досудового розслідування (1 030 у 2011 р.) і 978 клопотань іноземних компетентних органів (939 у 2011 р.).

З указаної кількості запитів розглянуто 1 114 клопотань про надання міжнародної правової допомоги при проведенні процесуальних дій (1 206 у 2011 р.), 165 – про перейняття кримінального провадження (164 у 2011 р.) та 411 – про видачу (екстрадицію) осіб (599 у 2011 р.).

Українські органи досудового розслідування зверталися із запитом про міжнародну правову допомогу у кримінальних провадженнях до компетентних установ 47 держав світу, найбільше – до Російської Федерації (396), Республіки Білорусь (32), ФРН (20), Італійської Республіки (19), Латвійської Республіки (17), США (12) та інших (Держави Ізраїль, Французької Республіки, Азербайджанської Республіки, Грузії тощо).

Генеральною прокуратурою України отримано та організовано виконання міжнародних запитів про правову допомогу від 41 держави, найбільше – від Російської Федерації (255), Республіки Молдова (83), Чеської Республіки (70), Республіки Болгарія (44), Республіки Польща (41), Республіки Білорусь (37) та інших (Азербайджанської Республіки, ФРН, Республіки Казахстан, Латвійської Республіки тощо).

Але порівняти, скільки запитів стосується справ, пов'язаних з розслідуванням корупційних правопорушень, використовуючи оприлюднені відкриті дані, неможливо.

Щодо видачі правопорушників, то, наприклад, у 2004 р. Міністерством юстиції України було опрацьовано 224 відповідні запити, у 2005 р. – 346 запитів, у 2006 р. – 322 запити, у 2007 р. – 289 запитів, у 2008 р. – 355 запитів, у 2009 р. – 363 запити, у 2010 р. – 293 запити, у 2011 р. – 339 запитів.²⁸⁷ Спостерігаються деякі загальні тенденції, такі як залишення кількості запитів щодо екстрадиції з року в рік приблизно сталою. Наслідком цього є задоволення близько трьох

²⁸⁵ Обзор хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. Резюме страновых докладов. Украина; <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1257232r.pdf>

²⁸⁶ «Щороку Україна задовольняє кілька сотень запитів іноземних держав на видачу правопорушників»; http://www.kmu.gov.ua/control/en/publish/article?art_id=245288440&cat_id=244277212

²⁸⁷ «Щороку Україна задовольняє кілька сотень запитів іноземних держав на видачу правопорушників»; <http://www.minjust.gov.ua/news/40527>

сотень запитів іноземних держав на видачу правопорушників,²⁸⁸ що свідчить про підтримку Україною належного рівня виконання міжнародних зобов'язань у сфері екстрадиції.

В 2012 р. відділом Генеральної прокуратури України з розслідування злочинів щодо корупційних діянь в межах України було накладено арешт на майно обвинувачених на суму 7,8 млн грн,²⁸⁹ але з цієї цифри невідомо, яка частина майна була арештована у зв'язку з запитами про міжнародну правову допомогу.

Ще у 2009 р. не було жодного випадку заморожування коштів або інших активів осіб, відповідно до інформації Спеціального Комітету експертів Ради Європи з питань взаємної оцінки заходів боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму (MONEYVAL), членом якого Україна є з 1997 р.²⁹⁰

Проте після Революції гідності ситуація змінилась. В 2014 р. міжнародні санкції було введено проти 32 осіб в 10 країнах, всі вони були колишніми очільниками влади та членами сім'ї экс-президента України Віктора Януковича. Так, рахунки з корупційно набутими статками цих осіб були заморожені, наприклад, у:

- 5 березня Європейським Союзом у рамках введення першої хвилі санкцій були заморожені активи 18 экс-представників української влади, а саме Віктора Януковича та його оточення (Олександр Янукович, Віктор Янукович-молодший, Андрій Ключев, Віталій Захарченко, Олександр Якименко, Ігор Калінін, Віктор Пшонка, Віктор Ратушняк, Микола Азаров, Андрій Портнов, Олена Лукаш, Дмитро Табачник, Раїса Богатирьова, Олексій Азаров, Артем Пшонка, Сергій Ключев, Сергій Курченко);²⁹¹
- 28 лютого Швейцарією за запитом України були заморожені банківські рахунки экс-президента Віктора Януковича і його соратникам, усього переліком з 20 осіб. Блокування рахунків буде діяти до 27 лютого 2017 року;²⁹²
- 19 червня Австралією були введені санкції у вигляді блокування активів усього 50 громадян України та Росії, що «відіграють важливу роль в російській загрозі суверенітету України».²⁹³

Додатково було заарештоване все майно экс-президента України та його родини, яке знаходиться на території України.²⁹⁴ А на листопад 2014 р., за даними прес-служби Держфінмоніторингу, загальна сума заблокованих коштів на рахунках 44 компаній нерезидентів, підконтрольних «сім'ї Януковича», становила - 1,42 млрд доларів, у тому числі на території України 1,37 млрд доларів, за кордоном - 49,51 млн доларів. Як зазначається, за результатами вжитих захо-

288 Ibid.

289 Міністерство юстиції України, Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році; www.minjust.gov.ua/file/25706

290 MONEYVAL, Third round detailed assessment report on Ukraine. Committee of experts on the evaluation of anti-money laundering measures and the financing of terrorism; http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Countries/Ukraine_en.asp

291 Council regulation (EU) No 208/2014 of 5 March 2014 concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:066:0001:0010:EN:PDF>

292 «Стали відомі імена 20 чиновників, чиї кошти Швейцарія заморозила на три роки»; www.minjust.gov.ua/file/25706

293 «Австралія ввела санкції проти Януковича, Медведчука і россиан»; http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Countries/Ukraine_en.asp?politics/2205162-avstraliya_vvela_protiv_yanukovich_medvedchuka_i_biznesmenov_rf.htm

294 «Генеральна прокуратура знайшла спосіб покарати экс-посадовців, причетних до побиття студентів на Майдані – в.о. Генпрокурора»; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:066:0001:0010:EN:PDF>

дів Держфінмоніторингом виявлено 530 рахунків 92 фізичних та 81 рахунок 32 юридичних осіб, причетних до корупційних діянь, та заблоковано кошти на суму 1,72 млрд гривень, 190,95 млн доларів, 16,28 млн євро та 0,41 млн рублів, дорогоцінних металів вартістю 2,95 млн гривень, а також цінні папери вартістю 2,55 млрд гривень та 1,02 млрд доларів. Держфінмоніторингом направлено запити до підрозділів фінансових розвідок 135 країн світу з метою встановлення та подальшого блокування банківських рахунків, корпоративних прав, цінних паперів та інших прав вимог, рухомого, нерухомого майна та інших активів за кордоном.²⁹⁵ Однак, через те, що бездіяльність української Генеральної прокуратури, існує велика загроза скасування міжнародних санкцій, що вже трапилось у березні 2015 року стосовно колишнього заступника глави АП Андрія Портнова, колишніх очільників СБУ Олександра Якименка та Ігоря Калініна та сина колишнього прем'єр-міністра Олексія Азарова через відсутність кримінальних проваджень щодо цих осіб та підозр у скоєнні ними економічних злочинів, що передбачає замороження активів.²⁹⁶ Україна ризикує втратити не тільки довіру міжнародних партнерів до українських правоохоронних органів та чинного уряду, але і можливість повернути назад у країну награбовані активи. Наразі застосування обмежувальних заходів продовжується до 6 березня 2016 р. стосовно 14 осіб і до 6 червня 2015 р. стосовно чотирьох осіб - Віктор Янукович-молодший, Олена Лукаш, Дмитро Табачник, Сергій Ключев. Рада ЄС зробить перегляд санкцій щодо них 6 червня, що вимагає від України до цього часу надати додаткові докази проти зазначених осіб. Transparency International Україна постійно слідкує за введенням санкцій та блокуванням/замороженням коштів та іншого майна на сторінці «Арешт активів Януковича».²⁹⁷

Хоча станом на сьогоднішній день прецеденти повернення коштів до України з рахунків в іноземних банках поки що відсутні, питання щодо коштів та іншого майна, що повернуться до України за результатами виконання запитів про міжнародну правову допомогу, також рухається повільно, незважаючи на обставини, які виникли після Революції Гідності. Так, 11 серпня Генеральна прокуратура уклала угоду з Базельським інститутом управління (Міжнародний центр по поверненню активів) про співробітництво з метою повернення коштів, викрадених і вивезених екс-президентом Віктором Януковичем та його оточенням, яка нажалі не принесла ефективних результатів через питання мови, обмеженого часу та навчання персоналу. І лише 13 травня 2014 р. був підписаний Указ Президента, яким передбачалось створення міжвідомчої комісії з питань повернення у власність держави коштів та майна, одержаних внаслідок корупційних правопорушень,²⁹⁸ що була утворена за два місяці, 17 липня 2014 р.²⁹⁹ Яскравих результатів роботи такої комісії досі немає, так само як і немає обвинувальних вироків та передачі справ до суду. Однак, слід пам'ятати, що на повернення державі коштів, що були незаконно виведені за межі України Віктором Януковичем та його оточенням, можуть піти роки. Причиною цього є не тільки потенційно великі суми виведених коштів, а і необхідність застосування компетенції безпосередньо інших національних правоохоронних органів.

295 «Інформування Держфінмоніторингу про результати роботи за період березень-жовтень 2014 року»; http://www.sdfm.gov.ua/news.php?news_id=2711&lang=uk <http://tyzhden.ua/News/103610>

296 Council implementing regulation (EU) 2015/357 of 5 March 2015 implementing Regulation (EU) No 208/2014 concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine; http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.062.01.0001.01.ENG

297 «Арешт активів Януковича»; <http://ti-ukraine.org/news/seizureofassets>

298 Указ Президента України №467/2014 від 13.05.2014 р. «Про деякі заходи щодо захисту майнових інтересів держави». <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/467/2014>

299 Постанова Кабінету Міністрів України №322 від 17.07.2014 р. «Про утворення міжвідомчої комісії з питань повернення у власність держави коштів та майна, одержаних внаслідок корупційних правопорушень». <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/322-2014-%D0%BF>

ВИСНОВКИ

Україна досить добре справляється з виконанням взятих на себе міжнародних обов'язків щодо надання взаємної правової допомоги та видачі (екстрадиції) правопорушників іншим державам, проте сама влада України не поспішає діяти у міжнародно-правовому полі задля переслідування та повернення активів экс-президента України Віктора Януковича і його оточення. Чинні посадовці не спромоглись притягнути до відповідальності Януковича та його плічників за корупційні діяння, які їм приписують, що вже потягло за собою зняття санкцій з чотирьох таких осіб.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Забезпечити розробку методичних матеріалів щодо розшуку та виявлення доходів від корупційних злочинів, їх повернення в Україну, здійснювати міжнародну співпрацю з цих питань на стадії досудового слідства.

2. Створити національний механізм незалежного та прозорого керування поверненими з-за кордону вкраденими активами.

3. Активізувати роботу в сфері взаємної правової допомоги, в тому числі, стосовно притягнення до відповідальності Віктора Януковича та його соратників. Вчиняти відповідні дії у національному правовому полі, зокрема, направлені на пред'явлення підозри за економічні злочини, зняття депутатської недоторканності, обмеження права власності людей з «сім'ї Януковича» задля збереження санкцій, введених іншими державами світу та ЄС.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК 1

МЕТОДОЛОГІЯ альтернативного («тіньового») звіту щодо оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики

Вступ

Громадянське суспільство відіграє важливу роль у процесі звітування уряду щодо заходів із запобігання і протидії корупції, готуючи альтернативні або т.зв. «тіньові звіти».

Альтернативні звіти мають на меті надати точку зору громадянського суспільства на політичну волю та зусилля влади боротися із корупцією, дотримання міжнародних зобов'язань у відповідній сфері, висвітлювати проблеми та неточності, що містяться в урядових звітах.

Альтернативні звіти, підготовлені інститутами громадянського суспільства, у разі подання збалансованої та точної інформації можуть широко використовуватися для:

- моніторингу стану дотримання міжнародних зобов'язань держав у сфері боротьби з корупцією, популяризації відповідних міжнародних інструментів серед публічних службовців та інших категорій населення відповідної держави;
- забезпечення підзвітності уряду в реалізації антикорупційної політики, поширення інформації щодо проблем у цій сфері, оприлюднення фактів корупційних правопорушень;
- збору, аналізу та поширення інформації щодо проблеми корупції, ефективності антикорупційних реформ, появи нових корупційних ризиків, моніторингу кількісних та якісних змін у сфері корупції;
- посилення ефективності діяльності урядових інституцій та громадянського суспільства щодо боротьби з корупцією.

Підготовка альтернативного звіту

Збір інформації

Інформація для підготовки альтернативного звіту може одержана із низки джерел.

Перш за все, це інформація, яка є володінні урядових інституцій – звіти, статистичні дані, аналітична інформація. Ці дані є як у відкритому доступі на веб-сторінках відповідних державних органів, так і можуть бути отримані за допомогою інституту доступу до публічної інформації.

По-друге, джерелом інформації є звіти відповідних органів міжнародних організацій, таких як моніторингові органи (Група держав проти корупції (ГРЕКО), Антикорупційна мережа ОЕСР для країн Східної Європи та Середньої Азії, Механізм огляду імплементації Конвенції ООН проти корупції, Комітет експертів Ради Європи з питань протидії відмиванню злочинних доходів та фінансування тероризму тощо), а також органи, як готують аналітичні звіти у спеціальних сферах (наприклад, Європейська комісія за ефективність правосуддя - CEPJ, яка має великий обсяг інформації щодо ефективності діяльності систем правосуддя у державах членах Ради Європи).

По-третє, необхідно звернути увагу на дослідження, здійснені інститутами громадянського суспільства, науковими установами.

По-четверте, важливим джерелом інформації є власні дослідження (у т.ч. опитування, інтерв'ю з цільовими категоріями експертів), аналіз повідомлень у засобах масової інформації, рішень слідчих та судових органів тощо.

Координація роботи з підготовки альтернативного звіту

Враховуючи підвищену складність підготовки альтернативного звіту з питань антикорупційної політики доцільно утворити робочу групу з представників інститутів громадянського суспільства, незалежних експертів та науковців в рамках якої забезпечити координацію роботи.

Серед основних складових організації роботи із підготовки звіту є такі:

- визначення ключових експертів та організацій, що будуть готувати альтернативний звіт;
- розподіл робочої групи на підгрупи та визначення задач підгруп та конкретних виконавців, виходячи із їх досвіду та кваліфікації;
- визначення джерел одержання інформації та встановлення контактів із відповідними урядовими інституціями, науковими установами, засобами масової інформації тощо;
- встановлення часових рамок підготовки окремих частин та повного звіту.

Слід звернути увагу на те, що надзвичайно важливо забезпечити високу якість експертного середовища, залученого до підготовки альтернативного звіту, зважити на такі ризики, як недостатність ресурсів (фінансових, людських), недостатньо ефективні комунікації з урядовими та неурядовими інституціями та, як наслідок, складність або навіть неможливість одержати

певну інформацію, обмежені часові рамки для підготовки звіту.

Питання для дослідження при підготовці альтернативного звіту

Розділ I. Антикорупційна політика

1.1. Політична воля щодо боротьби з корупцією

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

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

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

1.2 Антикорупційна стратегія та програма/ план дій

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

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

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

- визначення цілей та пріоритетних сфер;
- структурні розділи щодо пріоритетів у сферах антикорупційної політики, запобігання корупції, криміналізації та переслідування корупції, залучення громадянського суспільства та бізнесу до боротьби з корупцією, формування світогляду неприйняття корупції;
- механізм моніторингу, критерії та порядок здійснення оцінки імплементації стратегії.

1.2.3. Наявність та відповідність (у разі наявності) державної програми/плану заходів із імплементації антикорупційної стратегії ustalеним стандартам, зокрема:

- конкретні заходи щодо досягнення кожної із цілей;
- виконавці заходів;
- строки виконання заходів;
- критерії оцінки виконання заходів;

- фінансування імплементації програми/плану заходів;
- орган, відповідальний за координацію та звітування щодо виконання програми/плану заходів.

1.2.4. Оприлюднення антикорупційної стратегії та програми/плану заходів, зокрема:

- проектів для обговорення;
- ухвалених документів;
- звітів щодо їх виконання.

1.3 Дослідження щодо стану справ з корупцією

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4.1. Залучення інститутів громадянського суспільства та бізнесу до:

- розробки антикорупційної стратегії та державної програми/плану заходів, зокрема, через: оприлюднення проектів актів для обговорення; проведення консультацій з громадянським суспільством та бізнесом; створення робочих груп за участі експертів від громадянського суспільства та бізнесу; аналіз результатів звернень громадян та повідомлень, що надходять до державних органів / органів місцевого самоврядування, зокрема через «гарячі лінії», електро-

нну пошту; врахування досліджень, звітів, рекомендацій інститутів громадянського суспільства та бізнесу;

- моніторингу імплементації антикорупційної стратегії та державної програми/плану заходів;
- розробки, участі в реалізації та моніторингу виконання секторальних/відомчих антикорупційних програм.

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

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

1.5 Формування атмосфери неприйняття корупції

1.5.1. Наявність регулярних / періодичних інформаційних кампаній для:

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

1.5.2. Види інформаційних кампаній:

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

1.6 Спеціально уповноважені інституції з питань антикорупційної політики

1.6.1 Наявність органів, відповідальних за:

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

1.6.2 Відповідність міжнародним стандартам у частині спеціалізації та незалежності:

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

Розділ II. Запобігання корупції

2.1. Спеціалізований орган із запобігання корупції

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

- наявність законодавства, яке регулює статус та засади діяльності органу, повноваження органу, гарантії незалежності його діяльності;
- відповідність стандартам процедур добору та звільнення керівника органу;

- структура органу, кількість персоналу, його освіта та досвід;
- тренінги для персоналу, регулярність та кількість персоналу, який пройшов підвищення кваліфікації;
- загальний бюджет органу, процедура його формування, динаміка фінансування у порівнянні з аналогічним періодом за минулі два роки;
- підзвітність і прозорість, в т.ч. обов'язкове періодичне звітування перед суспільством;
- статистичні показники, що характеризують роботу органу у порівнянні з аналогічним періодом за минулі два роки.

2.2 Добросовісність публічної служби

2.2.1 Відповідність міжнародним стандартам законодавства про державну службу, т.ч.:

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

2.2.2 Конфлікт інтересів, етичні стандарти, декларування доходів та видатків публічних службовців, зокрема:

- наявність та ефективність положень щодо конфлікту інтересів, правил щодо несумісності посади з іншою діяльністю, кодексів поведінки публічних службовців, правил щодо отримання подарунків, обмежень щодо працевлаштування після завершення служби;
- наявність та ефективність діяльності органу, відповідального за дотримання законодавства щодо конфлікту інтересів та кодексів поведінки;

- ефективність системи декларування майна, доходів, витрат та зобов'язань фінансового характеру публічних службовців (які категорії подають декларації; в яких випадках; обов'язок щодо оприлюднення декларацій, ефективний механізм перевірки декларацій);
- тренінги з питань кодексів поведінки, запобігання конфлікту інтересів, цільова аудиторія, тематика, кількість службовців, які взяли участь в тренінгах;
- законодавство щодо захисту осіб, які повідомляють про корупційні правопорушення, ефективність його застосування, статистичні дані щодо повідомлень, вжитих заходів.

2.3 Впровадження стандартів належного врядування

2.3.1 Антикорупційна експертиза проектів актів:

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

2.3.2 Антикорупційні програми:

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

2.3.3 Законодавство про адміністративні процедури:

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

2.3.4. Фінансовий контроль та аудит:

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

2.3.5. Державні закупівлі:

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

2.3.6. Доступ до інформації:

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

- дані щодо заходів реагування, у т.ч. щодо притягнення до відповідальності.

2.3.7. Запобігання корупції у приватному секторі:

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

Розділ III. Криміналізація корупції та правоохоронна діяльність

3.1 Криміналізація корупції відповідно до міжнародно-правових стандартів:

- включення до кримінального закону злочинів, передбачених Конвенцією ООН проти корупції, Кримінальною конвенцією про боротьбу з корупцією;
- відповідність елементів складів злочинів міжнародним стандартам (об'єктивна сторона, суб'єктивна сторона, суб'єкт);
- відповідальність юридичних осіб за корупцію;
- достатність та ефективність санкцій за корупційні правопорушення;
- конфіскаційний режим (конфіскація доходів та знарядь від злочинів, «еквівалентна конфіскація», конфіскація доходів у третіх осіб тощо), ефективність режиму управління майном, на яке накладено арешт;
- імунітети та інші підстави для звільнення від відповідальності.

3.2 Застосування кримінального закону, наявність ефективних процедур розслідування та розгляду кримінальних справ про корупційні злочини

3.3 Спеціально уповноважені інституції із виявлення та розслідування справ про корупційні злочини:

- наявність законодавства, яке регулює статус та засади діяльності органу, повноваження органу, гарантії незалежності його діяльності;
- відповідність стандартам процедур добору та звільнення керівника органу;
- структура органу, кількість персоналу, його освіта та досвід;
- тренінги для персоналу, регулярність та кількість персоналу, який пройшов підвищення кваліфікації;

- загальний бюджет органу, процедура його формування, динаміка фінансування за останні 3 роки;
- підзвітність і прозорість, в т.ч. обов'язкове періодичне звітування перед суспільством.

3.4 Статистична інформація щодо застосування кримінального законодавства про боротьбу з корупцією

Аналіз статистичних даних про результати діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції порівнянні з аналогічним періодом за минулі два роки:

- кількість зареєстрованих кожним зі спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції повідомлень про кримінальні корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією;
- кількість оперативно-розшукових справ, заведених спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, та їх результативність;
- кількість осіб, щодо яких складено обвинувальні акти щодо вчинення ними кримінальних корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних з корупцією, а також протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією;
- кількість осіб, щодо яких набрав законної сили обвинувальний вирок суду щодо вчинення ними кримінальних корупційних правопорушень, а також на яких накладено адміністративне стягнення за правопорушення, пов'язане з корупцією;
- кількість осіб, щодо яких набрав законної сили виправдувальний вирок суду щодо вчинення ними відповідних правопорушень, а також щодо яких закрито відповідне адміністративне провадження без накладення стягнення;
- відомості окремо за категоріями осіб, зазначених у частині першій статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», і за видами відповідальності за корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією;
- кількість осіб, звільнених з посади (роботи, служби) у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційні правопорушення або правопорушення, пов'язані з корупцією, а також осіб, стосовно яких застосоване як основне/додаткове покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;
- відомості про розмір збитків і шкоди, завданих корупційними і та правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, стан та обсяги їх відшкодування;
- відомості про кошти та інше майно, одержані внаслідок вчинення корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією, конфісковані за рішенням суду, а також кошти у розмірі вартості незаконно одержаних послуг чи пільг, стягнені на користь держави;
- відомості про кошти та інше майно, одержані внаслідок корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією, повернуті в Україну з-за кордону, та розпоря-

дження ними;

- відомості про конфіскацію предметів та доходів від кримінальних корупційних правопорушень;
- відомості про співпрацю з відповідними органами інших держав, міжнародними організаціями і зарубіжними недержавними організаціями та укладені з ними угоди про співробітництво;
- діяльність підрозділів внутрішньої безпеки спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції; кількість повідомлень про вчинення правопорушень їх працівниками, результати розгляду таких повідомлень, притягнення працівників підрозділів внутрішньої безпеки до відповідальності.

Розділ IV. Міжнародне співробітництво

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

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

4.2. Міжнародна співпраця та взаємна правова допомога

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

- у зв'язку із розслідуванням кримінальних справ про корупційні правопорушення, т.ч. щодо екстрадиції;
- у зв'язку із пошуком, арештом, заморожуванням та конфіскацією коштів та іншого майна за межами України/ в Україні; сума коштів/майна, які були предметом такого запиту;
- щодо коштів та іншого майна, повернутих до України/повернутих до іншої держави з України за результатами виконання запитів про міжнародну правову допомогу; сума коштів/майна, які були повернуті.

