

АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ

про виконання Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки та Державної програми щодо реалізації засад Антикорупційної стратегії¹

Список основних скорочень:

Антикорупційна стратегія	– Антикорупційна стратегія, затверджена Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» від 14.10.2014р.
Державна програма	– Державна програма, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки» № 265 від 29.04.2015р.
КУпАП	– Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р.
КК	– Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р.
КПК	– Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р.
ВККС	– Вища кваліфікаційна комісія суддів України
ВРП	– Вища рада правосуддя
ВР	– Верховна Рада України
ГП	– Генеральна прокуратура
ДБР	– Державне бюро розслідувань
КМ	– Кабінет Міністрів України
МВС	– Міністерство внутрішніх справ України
МЮ	– Міністерство юстиції України
НАВРУА	– Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів
НАЗК	– Національне агентство з питань запобігання корупції
НАБ	– Національне антикорупційне бюро України
САП	– Спеціалізована антикорупційна прокуратура
e-декларація	– Декларація особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, яка подається відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»

¹ Під час підготовки даного Звіту було використано законодавство України станом на 01 серпня 2017 року.

Розділ 1. Загальні положення

1. Високий рівень корупції в Україні (передусім у діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та державних підприємствах) є негативним явищем, яке системно обумовлює низький рівень розвитку економіки в державі, складність у залученні іноземних інвестицій, повільні темпи інтеграції з Європейським Союзом. Крім того, через те, що Державний бюджет регулярно не отримує значні кошти внаслідок недостатньої ефективності заходів із попередження та протидії корупції, соціальний захист державою уразливих груп населення знаходиться у вкрай незадовільному стані.

Корупція у вигляді неправомірного створення органами державної влади і місцевого самоврядування переваг для окремих суб'єктів підприємницької діяльності, широкий розсуд державних органів під час здійснення контрольних заходів значним чином шкодить також і розвитку приватного сектору.

У звітах авторитетних міжнародних організацій протягом багатьох років традиційно відзначається, що Україна з часу набуття нею незалежності перебуває під значним впливом корупції. При цьому окремо наголошується на особливому поширенні корупційних проявів у сфері дозвільної та контролюючої діяльності органів державної влади стосовно підприємців, під час судового розгляду спорів та діяльності правоохоронних органів, під час державного адміністрування та контролю за сплатою податків і митного оформлення товарів, у сфері державних закупівель, енергетичному секторі, розподілі землі та інших природних ресурсів. Проведення виборів також характеризується, як правило, корупційними зловживаннями, підкупом виборців тощо.

Слід визнати, що корупційним проявам так само піддана і сфера бізнесу. Так, у дослідженні Ernst & Young за 2017 рік Україна зайняла перше місце за поширеністю хабарництва/корупції у діловій практиці. Наприклад, принаймні 37% респондентів готові запропонувати грошову винагороду в обмін на укладення або продовження контракту².

На вкрай загрозливі масштаби корупції прямо констатовано у досить нещодавніх офіційних документах основних міжнародних партнерів України. Так, Парламент ЄС у резолюції від 17.07.2014 р. (2014/2717 (RSP) після підписання Угоди про асоціацію з Україною констатував, що в Україні «широко розповсюджена корупція та наявна колосальна тіньова економіка» (пункт 19)³. У резолюції від 15.01.2015 р. (2014/2965 (RSP)) Парламент ЄС висловив позицію, що антикорупційна стратегія, основною метою якої є нульова терпимість до корупції, вкрай необхідна Україні, і закликав українську владу вжити заходів щодо «викорінення системної корупції» (пункт 13)⁴. У 2017 році ПАРЕ у своїй Резолюції 2145 (2017) продовжує оцінювати корупцію в Україні як «широко розповсюджену» та висловлює з цього приводу особливу занепокоєність (пункт 10)⁵.

У Рейтингу сприйняття корупції за 2014 рік організації «Transparency International» з показником 26 балів (за методологією, де 0 – означає дуже високий рівень корупції, а 100 – відсутність корупції) Україна посідала 142 місце серед 175 країн⁶.

Очікувалося, що після подій 2014 року місце України у відповідних рейтингах значно покращиться, в тому числі внаслідок ухвалення низки прогресивних законів, які передбачали, зокрема, утворення нових органів, єдиною спеціалізацією яких буде антикорупційна функція: НАЗК, НАБ, САП тощо.

² <http://www.ey.com/ua/uk/newsroom/news-releases/news-ey-senior-managers-failing-to-set-right-tone-on-business-ethics-finds-ey-fraud-survey>

³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2014-0009>

⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0011&language=EN&ring=P8-RC-2015-0008>

⁵ <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=23453&lang=en>

⁶ <http://www.transparency.org/cpi2014/results/>

Втім, ці прогнози не справдилися, зокрема, через істотну затримку початку роботи зазначених новоутворених органів. Так, у рейтингу вищезгаданої організації за 2015 та 2016 рік, Україна залишається у тій самій групі досить корумпованих держав, лише незначним чином підвищивши свій рейтинг: у 2015 році Україна посіла 130 місце (27 балів) з поміж 168 країн, а у 2016 – 131 місце (29 балів) серед 176 країн⁷.

Це демонструє, що незважаючи на докладені в останні роки помітні зусилля органів державної влади, це, однак, не дає очікуваного ефекту у значній частині напрямів діяльності з попередження та боротьби з корупцією. Даний висновок підтверджується також і суспільними настроями. Наприклад, згідно соціологічному опитуванню TNS Ukraine, проведеному у березні 2016 року, 49% населення вважає, що порівняно з 2015 роком ситуація з корупцією не змінилася, а 22% вважає, що ситуація навіть стала гіршою⁸.

Відповідно до дослідження Global Corruption Barometer, яке підготувало Transparency International, Україна станом на листопад 2016 року посідає перше місце серед країн Європи та Центральної Азії у рейтингу негативного сприйняття населенням зусиль держави у протидії корупції⁹.

Все вищевикладене є наочним показником того, що проблема подолання корупції наразі є найважливішою у порядку денному реформ для України. Більше того, успішність реформаторських зусиль у всіх інших сферах є залежною від того, наскільки влада спільно з активною частиною суспільства рішуче і послідовно запроваджує заходи з протидії корупції.

2. З точки зору формування засад діяльності держави в антикорупційній сфері найважливішим законом, ухваленим з 2014 року став Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки». Вперше за історію України подібний документ затверджено у вигляді Закону, адже попередня практика (1997 - 2013 роки) полягала у тому, що подібні програмні документи затверджувалися на рівні підзаконного акту у вигляді Указу Президента.

За своєю структурою текст Антикорупційної стратегії, який є складовою частиною Закону, поділяється на розділи: 1) Формування та реалізація державної антикорупційної політики; 2) Запобігання корупції; 3) Покарання за корупцію; 4) Формування негативного ставлення до корупції; 5) Оцінка результатів та механізм реалізації Антикорупційної стратегії.

Вважаємо, що такий структурний поділ Антикорупційної стратегії є логічним, оптимальним та достатньо пристосованим для практичних потреб.

Кожний розділ складається із короткого опису проблеми, постановки мети, а також розгорнутого переліку заходів, які слід вжити для досягнення мети. Викладення заходів є досить деталізованим, позбавленим нечіткості.

Всього у Антикорупційній стратегії визначено 10 чітко окреслених проблем і відповідно – 10 цілей, на досягнення яких спрямовані спеціально вказані заходи. Точний підрахунок кількості заходів, а також оцінка того, наскільки захід є виконаним, подекуди є ускладненим, адже заходи мають комплексний характер та, як правило, включають ще низку уточнюючих заходів. Відтак, це обумовлює те, що можуть існувати різні підходи щодо оцінки ступеню реалізації того чи іншого заходу.

Наприклад, в одному із альтернативних звітів висловлено позицію, що станом на березень 2017 року реалізовано лише 20% заходів, частково реалізовано – 44% заходів, не

⁷ http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

⁸ ftp://91.142.175.4/nazk_files/doslidzhennya/49.pdf

⁹ www.transparency-se.org/161110_GCB-ECA-Report_web.pdf

реалізовано – 36% заходів. Таким чином вказано, що жодної мети не було досягнуто повністю, частково досягнуто мети у 80% випадках, мету не досягнуто у 20% випадків¹⁰.

При цьому слід погодитися з тим, що найбільш якісно та повноцінно здійснювалися заходи, які, окрім Антикорупційної стратегії, були включені до вимог Плану дій з лібералізації візового режиму з ЄС та до вимог МВФ¹¹.

Отже, певна частина невиконаних заходів, після оцінки їхньої актуальності, без сумніву має перейти і до наступної Антикорупційної стратегії.

3. Деталізація положень Антикорупційної стратегії здійснено у Постанові КМ «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки» № 265 від 29.04.2015р.

Як видно, Державну програму було затверджено через півроку після ухвалення Антикорупційної стратегії. Вважаємо, що цей строк є завеликим, проте, вірогідно, він був пов'язаний з тим, що під час розгляду у ВР проекту Закону про затвердження Антикорупційної стратегії до нього вносилися істотні зміни, відтак складання проекту Державної програми було неможливим до публікації кінцевої версії ухваленого Закону.

Державна програма базується на положеннях Антикорупційної стратегії та у додатках визначає:

- найменування завдання;
- найменування заходу;
- строки виконання заходу;
- суб'єкта виконання заходу;
- індикатор виконання заходу;
- джерела фінансування виконання заходу.

Крім того Постанова містить перелік очікуваних результатів виконання Державної програми.

Слід відзначити, що за рівнем деталізації антикорупційних заходів Державна програма є найбільшим за обсягом документом у цій сфері. У цілому позитивно оцінюючи її зміст, маємо відмітити, що викладення заходів здійснено часто за допомогою розкриття одного заходу через низку інших, що ускладнює їх облік та оцінювання ступеню їх реалізації.

Так, НАЗК при поданні звітів про моніторинг виконання заходів Державної програми виходить з того, що загальна кількість заходів становить 176. В той же час, скажімо, укладачі Альтернативного Звіту нарахували 207 заходів. Укладачі іншого дослідження вказують, що таких заходів є 210.

На думку НАЗК, станом на другий квартал 2017 року виконано 112 заходів Державної програми, частково виконано 38, в процесі виконання – 23. Загалом ступінь виконання заходів оцінюється у 64%.

Втім, в альтернативному дослідженні наводяться інші цифри: виконано – 83 заходи, в процесі виконання (частково виконано) – 65 заходів¹².

У свою чергу укладачі іншого Альтернативного звіту, оцінюючи в цілому процес виконання заходів, зазначають практично таку ж саму цифру (60%), як і НАЗК, однак окремо наголошують, що лише 27% заходів Державної програми було реалізовано вчасно¹³.

¹⁰ Альтернативний Звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / За заг. ред. М.І. Хавронюка.-К., 2017.-С. 33-34. [Електронна версія: http://pravo.org.ua/ua/about/books/alternative_report_2016/]

¹¹ Оцінка виконання антикорупційної стратегії: досягнення та проблеми: Аналітичне дослідження / А.Марчук., О. Нестеренко. - К., 2017. – С. 25. [Електронна версія: <http://shtab.net/wp-content/uploads/2017/03/aas.pdf>]

¹² Оцінка виконання антикорупційної стратегії: досягнення та проблеми: Аналітичне дослідження / А.Марчук., О. Нестеренко. - К., 2017. – С. 34. [Електронна версія: <http://shtab.net/wp-content/uploads/2017/03/aas.pdf>]

¹³ Альтернативний Звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / За заг. ред. М.І. Хавронюка.-К., 2017.-С. 36. [Електронна версія: http://pravo.org.ua/ua/about/books/alternative_report_2016/]

Отже, у наступній Державній програмі необхідно передбачити інструменти, які вживатимуться для запобігання несвоєчасного виконання заходів.

Частина невиконаних заходів Державної програми, які залишаються актуальними і будуть відповідати новій Антикорупційній стратегії, має перейти і до наступної Державної програми.

Державна програма підлягає щорічному перегляду КМ з урахуванням результатів оцінки стану її виконання та рекомендацій парламентських слухань з цього приводу. Втім, як випливає з офіційного тексту Постанови, в неї вносилися зміни лише один раз, відразу після її ухвалення у 2015 році.

Згідно Постанови, міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям наказано визначити заступників керівників органів, відповідальних за виконання заходів, визначених у Державній програмі, та подавати подавати щороку до 15 лютого, 15 квітня, 15 липня і 15 жовтня НАЗК інформацію про стан виконання Державної програми.

В свою чергу НАЗК забезпечує:

- проведення моніторингу стану виконання Державної програми та координацію роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з її виконання;

- щоквартальне інформування КМ про стан виконання Державної програми;
- підготовку протягом двох місяців після затвердження та оприлюднення щорічної національної доповіді щодо реалізації засад державної антикорупційної політики пропозицій щодо внесення змін до Державної програми за результатами аналізу стану її виконання, а також висновків та рекомендацій парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції.

Як свідчить практика, НАЗК здійснює заходи із моніторингу виконання програми шляхом збирання відповідних відомостей, а також щоквартально інформує КМ.

Рішенням НАЗК від 04 квітня 2017 року №125 на виконання статті 18 Закону України «Про запобігання корупції» було схвалено проект першої Національної доповіді щодо реалізації засад державної антикорупційної політики і передано до КМ. 26 квітня 2017 року проект Національної доповіді був представлений на затвердження КМ¹⁴. 24 травня 2017 року Голова НАЗК представила проект Національної доповіді на парламентських слуханнях¹⁵. Втім, всупереч положенням вказаного Закону, ВР на даний час не розглянула постанову про затвердження доповіді, хоча за законодавством мала це зробити до 01 червня. Зважаючи на це, текст доповіді досі публічно не оприлюднений.

При цьому слід відзначити, що законодавством України не забороняється проведення КМ додаткових антикорупційних заходів, в тому числі погодження ним проведення таких додаткових заходів і окремими органами виконавчої влади. Наприклад, подібні додаткові заходи можуть бути передбачені у Програмі діяльності КМ або в ініціативах КМ чи окремих органів виконавчої влади спільно з громадськими організаціями чи міжнародними організаціями. Проте критично важливим є узгодженість таких заходів з Антикорупційною стратегією.

Бажаним також є те, щоб Коаліційна угода, яка укладається у Парламенті, у своїх положеннях стосовно боротьби з корупцією, також базувалася на Антикорупційній стратегії.

¹⁴ <https://nazk.gov.ua/news/sogodni-uryad-maye-zatverdyty-proekt-nacionalnoyi-dopovidi-shchodo-realizaciyi-zasad>

¹⁵ http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=250010923&cat_id=244277212

Висновки

1. Україна, згідно всім соціологічним опитуванням та оцінкам міжнародних організацій, які здійснюють моніторинг у сфері антикорупції (GRECO, OECD тощо), попри докладені зусилля та низку успіхів у цій сфері (про що буде детально вказано у наступних розділах Звіту) з боку держави та громадянського суспільства, продовжує потерпати від масштабної корупції передусім в сфері діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування.

Станом на кінець липня 2017 року приблизно більше третини заходів, передбачених Антикорупційною стратегією та Державною програмою, залишаються невиконаними, незважаючи на те, що дія самої стратегії завершується у 2017 році. Також велике занепокоєння викликає пасивне ставлення вищих органів державної влади до випадків, коли заходи, передбачені Державною програмою, виконуються із значним запізненням.

У певній мірі відсутність відчутних результатів за період, починаючи від ухвалення чинної Антикорупційної стратегії, можна пояснити тим, що більшість нових державних органів, утворених на підставі законодавчих актів, ухвалених у 2014-2015 роках, розпочали свою повноцінну діяльність лише наприкінці 2015 року - початку 2016 року. Крім того глобальна поширеність корупції протягом десятиліть в усіх сферах життя країни також виключає можливість швидкого її подолання.

Проте слід погодитися із висновками міжнародних та вітчизняних експертів, що головною причиною відсутності реальних результатів у протидії корупції є недостатня політична воля у вищих ешелонів влади. Так, у 2014-2015 роках низка важливих законодавчих актів та управлінських рішень у сфері антикорупції була ухвалена лише під тиском міжнародних партнерів та в якості виконання обов'язкових для України умов для отримання безвізового режиму з ЄС або для отримання кредитних коштів від МВФ.

2. Потрібно особливо відзначити, що чималу кількість заходів Антикорупційної стратегії органами держави було виконано завдяки значній і системній допомозі міжнародних донорів. Йдеться передусім про важливі аспекти матеріального оснащення новоутворених антикорупційних органів, допомогу у розробці проектів необхідних нормативно-правових актів та концепцій розвитку, у здійсненні експертних досліджень, а також у проведенні численних тренінгів для державних службовців, у сприянні проведенню антикорупційних інформаційних та освітніх кампаній.

3. За умов вищезазначеного високого рівня пасивності та подекуди імітування боротьби із корупцією з боку держави є не виправданим чекати від приватного сектору докладання великих зусиль у боротьбі з корупцією всередині корпорацій.

Держава не має права та не повинна втручатися у діяльність із запобігання корупції всередині приватних юридичних осіб. Державні органи можуть надавати лише рекомендації, розслідувати корупційні та інші економічні злочини посадових осіб приватних юридичних осіб та, що є головним, зобов'язані на власному прикладі демонструвати нульову толерантність до корупції у всіх її проявах. Наразі ж приватний бізнес-сектор здебільшого перебуває у стані віддзеркалення ставлення до корупції з боку держави. Що і підтверджує нещодавнє дослідження прозорості корпоративної звітності TOP-100 компаній України, яке проведено Transparency International Україна. Так, скажімо, 32 найбільші приватні компанії України не затвердили або не оприлюднили свої антикорупційні програми¹⁶.

Втім, приватні компанії, навіть маючи затверджені антикорупційні програми, кодекси етики і compliance-процедури, часто (знову ж таки – за прикладом державних

¹⁶ Прозорість корпоративної звітності: оцінка найбільших приватних та державних компаній України (2016). [Електронна версія: <https://ti-ukraine.org/research/prozorist-korporatyvnoi-zvitnosti>]

органів) залишають їх переважно лише «на папері», не докладаючи достатніх зусиль для їх практичного втілення.

4. Запровадження системного підходу до протидії корупції шляхом ухвалення Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки у формі Закону, а також деталізація виконання вказаної Стратегії на рівні Постанови КМ (із переліком строків, конкретних виконавців та звітності по кожному заходу) – є вкрай позитивним кроком, який забезпечує цілісність зусиль держави та спрямованість на отримання конкретного позитивного результату у кожному важливому аспекті запобігання і боротьби з корупцією.

5. Однією із вагомих причин відсутності значного ефекту для населення від виконання більшої половини заходів чинної Антикорупційної стратегії є те, що прогресивні положення ухвалених антикорупційних законів або з часом змінюються парламентарями у більш консервативний бік, або реалізація деяких прогресивних законодавчих положень свідомо гальмується та/або перекручується на рівні підзаконних актів чи у безпосередній практиці імплементації з боку органів держави.

Крім того, як буде видно, деякі закони та підзаконні акти, передбачені Антикорупційною стратегією та Державною програмою, через надмірні і штучні бюрократичні процедури часто перебувають у стані розробки більше ніж 2 роки.

Так чи інакше, це також пояснюється недостатньою політичною волею у протидії корупції.

Варто також відзначити, що чимала кількість антикорупційних заходів, передбачених Антикорупційною стратегією чи Державною програмою, полягає в ухваленні певного нормативно-правового акту або локального акту (наприклад, антикорупційної програми). Після ухвалення акту захід формально вважається виконаним. Однак на практиці положення вказаних актів або не реалізуються взагалі, або реалізуються лише частково. Іншими словами, важливим є посилення механізму об'єктивної оцінки реального впровадження тих чи інших антикорупційних заходів.

Вищевказане демонструє, що хоча певна частина антикорупційних заходів формально можуть вважатися виконаними, але при цьому вони не дають передбаченого ефекту через відсутність їхньої імплементації у реальні правовідносини. Це також є поясненням того, чому в цілому досить непоганий (у відсотках) рівень виконаних заходів чинної Антикорупційної стратегії та Державної програми не призвів до помітних позитивних результатів на практиці, що і підтверджують соціологічні опитування та незалежні дослідження.

Рекомендації

1. При розробці Антикорупційної стратегії на наступний період слід виконати вимоги статті 18 Закону України «Про запобігання корупції» і забезпечити ухвалення Антикорупційної стратегії у вигляді Закону, а також деталізувати заходи Антикорупційної стратегії у Постанові КМ про затвердження Державної програми з виконання Антикорупційної стратегії.

2. Під час розробки Антикорупційної стратегії взяти за основу структуру та форму викладення чинної стратегії (зокрема, поділ на аналогічні розділи та викладення положень за алгоритмом «проблема - мета - заходи»). Те ж саме стосується і структури та форми Державної програми.

Однак при викладенні опису заходів Антикорупційної стратегії та Державної програми, бажано здійснити їх більш чітку нумерацію, для одноманітності способів подальшої оцінки ступеню їхньої реалізації.

Так само слід максимально утриматися від формулювань окремих заходів у вигляді «розробити проект / пропозиції». Такі формулювання сприяють збільшенню бюрократичних процедур і відкладають остаточне ухвалення акту або рішення на невизначений час. Отже, заходи з таким формулюванням можуть виступати лише

проміжним етапом із чіткими часовими рамками виконання, і після таких заходів обов'язково має йти захід, пов'язаний із остаточним ухваленням відповідного рішення та забезпечення механізму для його впровадження.

3. Недосягнуті цілі Антикорупційної стратегії та невиконані заходи з їх досягнення, після оцінки їхньої актуальності, підлягають перенесенню до наступної Антикорупційної стратегії. Це забезпечить раціональне використання вже витрачених владних ресурсів та поступовість і системність у діях з подолання корупції.

4. Одним із дієвих інструментів подолання недостатності політичної волі, пасивності або повільності органів держави у реалізації антикорупційних заходів є більш широке залучення інститутів громадянського суспільства в якості виконавців (співвиконавців) заходів, визначених у наступній Державній програмі.

Для цього державі слід кардинальним чином змінити своє ставлення до діяльності антикорупційних громадських ініціатив, яких вона наразі «здебільшого вважає небезпечними опонентами, а не партнерами»¹⁷.

5. Потрібно нормативно передбачити більш дієві інструменти реагування з боку КМ стосовно органів виконавчої влади, які не дотримуються графіку виконання заходів, покладених на них Державною програмою.

6. У наступній Антикорупційній стратегії та Державній програмі слід велику увагу приділити саме механізмам моніторингу та об'єктивній незалежній (в тому числі з боку недержавних аналітичних центрів та незалежних експертів) оцінці ступеню практичного втілення кожного передбаченого заходу.

7. КМ забезпечити максимально можливий (з урахуванням економічної ситуації в державі) розмір фінансування з Державного бюджету виконання заходів, передбачених Антикорупційною стратегією та Державною програмою.

8. Органам державної влади забезпечити всебічне сприяння міжнародним донорам у наданні допомоги під час формування та виконання Антикорупційної стратегії та Державної програми.

9. Доцільним є дійти політичного консенсусу про те, що перед вжиттям КМ або іншими органами виконавчої влади додаткових заходів, не передбачених Антикорупційною стратегією, їх слід обов'язково оцінювати на предмет відповідності положенням Антикорупційної стратегії.

10. Доцільним є дійти політичної згоди про те, що Програма діяльності КМ, План пріоритетних дій КМ у частині визначення заходів щодо протидії корупції повинен чітко узгоджуватися із положеннями Антикорупційної стратегії.

11. Доцільним є дійти політичної згоди, що вже ухвалені Закони, передбачені Антикорупційною стратегією, не піддавалися Парламентом частим змінам, особливо у бік стану, який передував їх ухваленню.

¹⁷ Альтернативний Звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / За заг. ред. М.І. Хавронюка.-К., 2017.- С.81. [Електронна версія: http://pravo.org.ua/ua/about/books/alternative_report_2016/]

Розділ 2.

Формування та реалізація державної антикорупційної політики

В Антикорупційній стратегії стосовно формування та реалізації антикорупційної політики передусім було поставлено завдання створити в державі єдиний центр з координації діяльності у сфері протидії корупції, як того вимагають статті 5,6 Конвенції ООН проти корупції та рекомендації GRECO і OECD.

Серед головних заходів є:

визначити на законодавчому рівні засади організації та діяльності спеціально уповноваженого органу щодо запобігання корупції, відповідального, зокрема, за комплекс заходів із формування та реалізації антикорупційної політики. Зазначений орган повинен мати гарантії незалежної діяльності із забезпеченням широкої участі в ній представників громадянського суспільства і на нього мають бути покладені, зокрема, такі функції:

- підготовка щорічного звіту про стан виконання Антикорупційної стратегії та проекту доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики;
- аналіз стану справ з питань корупції, підготовка пропозицій щодо заходів нормативно-правового, організаційного, кадрового характеру;
- моніторинг та координація виконання антикорупційної програми;
- контроль за дотриманням законодавства про конфлікт інтересів та декларування майна, доходів, видатків та зобов'язань фінансового характеру;
- залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики;
- поширення інформації про корупцію, проведення заходів із формування світогляду неприйняття корупції;

На виконання цього було:

- ухвалено Закон «Про запобігання корупції», згідно з яким всі вказані функції покладено на НАЗК – центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом;
- проведено конкурсний відбір членів НАЗК. Однак, незважаючи на надмірну тривалість процедури відбору, обрано було лише 4 члени із 5.

Крім того у липні-серпні 2017 року задоволені заяви про складання повноважень двома членами НАЗК, а дообрано – одного. Отже, на даний час є важливим оперативно провести прозорий конкурс для формування повного складу членів НАЗК.

- у березні 2016 року НАЗК зареєстровано як юридичну особу. На даний час НАЗК має власний веб-сайт, забезпечено приміщенням, матеріальними умовами для здійснення діяльності, а також бюджетним фінансуванням, 75% особового штату органу укомплектовано. Для працівників НАЗК регулярно проводяться тренінги.

Разом з тим фінансування бюджетних видатків на заробітну плату працівників апарату НАЗК у 2017 році було зменшено (порівняно з 2016 роком), що спричиняє постійний відтік кадрів із НАЗК.

Крім того веб-сайт НАЗК часто не витримує навантаження під час періоду заповнення е-декларацій, з чим пов'язані додаткові значні часові витрати та незручності декларантів.

- 24 лютого 2017 року на установчих зборах делегати громадських об'єднань сформували склад Громадської ради при НАЗК, яка розпочала свою діяльність. Склад Громадської ради при НАЗК затверджено розпорядженням КМ від 5 квітня 2017 року № 231-р.

- Рішенням НАЗК від 13 липня 2017 року № 317 ухвалено Методичні рекомендації щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції.

Із аналізу інформації про стан виконання Державної програми випливає, що слід продовжувати реалізовувати, зокрема, такі заходи:

- розробку та впровадження *Комунікаційної стратегії НАЗК на 2017–2020 роки*;

- забезпечення укладення договорів про забезпечення доступу НАЗК до інформаційних баз даних державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування;

- забезпечення прямого доступу НАЗК до інформаційних баз даних державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування

- розробити проект акта КМ 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, корупційних ризиків у відповідних сферах

Рішенням НАЗК від 12 січня 2017 року № 12 схвалено Методику стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні. Пройдено тендерні процедури на закупівлю послуг із проведення дослідження рівня корупції в Україні та розпочато загальнонаціональне дослідження щодо корупції в Україні. Результати соціологічного дослідження мають бути оприлюднені у вересні 2017 року. Зазначені результати мають бути обов'язково враховано під час формування пропозицій до наступної Антикорупційної стратегії та Державної програми.

- забезпечити імплементацію міжнародних стандартів співпраці влади та громадськості у прийнятті рішень у сфері антикорупційної політики, зокрема закріплених у Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухваленому конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 року, та перейти до нових форм співпраці, таких як діалог та партнерство;

Реалізація даного заходу є незадовільною. Він має перейти у повному обсязі до наступної Антикорупційної стратегії.

Відповідні заходи, передбачені у Державній програмі, також не реалізовано. Відтак, слід продовжити реалізацію такого заходу Державної програми, як

- *затвердження спільного з громадськістю меморандуму щодо принципів партнерства у сфері антикорупційної політики та забезпечення його виконання*

- проводити на постійній основі інформаційні кампанії, орієнтовані на різні соціальні групи та спрямовані на усунення толерантного ставлення до корупції, підвищення рівня співпраці влади та громадян у протидії корупції.

Даний захід реалізовувався протягом звітнього періоду, але для досягнення соціального ефекту, його слід продовжити і на наступний період, визначивши у Державній програмі, пріоритетні сфери та тематику кампаній.

Висновки

1. Головним здобутком реалізації заходів, передбачених даним розділом Антикорупційної стратегії, є створення НАЗК як єдиного координуючого органу у сфері протидії корупції, забезпечення нормативного та організаційної бази для діяльності НАЗК в рамках функцій, визначених Законом України «Про запобігання корупції». Це створило базу для подальших більш цілеспрямованих та масштабних дій щодо практичного впровадження заходів із попередження корупції.

2. Якщо оцінювати в цілому рівень ефективності виконання заходів по цьому Розділу Антикорупційної стратегії, то наша оцінка: **нижче середнього**.

Рекомендації¹⁸

1. Даний розділ слід, безумовно, залишити в новій Антикорупційній стратегії. Основною метою цього напряму має стати всебічне посилення інституційної спроможності НАЗК. Зокрема, є нагальною потребою завершити конкурсну процедуру дообрання членів НАЗК для формування повного складу органу.

Окремо варто відмітити, що однією із надзвичайно важливих рекомендацій є достатнє бюджетне фінансування потреб НАЗК, особливо в аспекті витрат на фонд заробітної плати, на належне функціонування веб-сайту та на здійснення досліджень щодо корупції і антикорупційної державної політики в Україні.

Також потрібно продовжити докладати зусилля у напрямках: 1) імплементації міжнародних стандартів у розробці і ухваленні рішень у сфері антикорупційної політики; 2) здійснення постійного моніторингу з боку НАЗК із залученням громадськості щодо реалізації положень антикорупційного законодавства України, в тому числі нормативно-правових актів НАЗК; 3) проведення на постійній основі інформаційних кампаній, спрямованих на усунення толерантного ставлення до корупції; 4) підвищення навичок уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції.

2. Слід підтримати рекомендації Звіту GRECO за результатами Четвертого раунду оцінки від 23.06.2017р, згідно яким потрібно: «(i) розробити необхідні заходи, зокрема регуляторного характеру, для посилення незалежності та неупередженості структур НАЗК, які відповідають за прийняття рішень; і (ii) сформулювати детальні, чіткі та об'єктивні правила роботи НАЗК, зокрема у сфері проведення розслідувань, щоб на практиці повністю забезпечити прозорість і підзвітність роботи НАЗК».

3. Перенести до нової Антикорупційної стратегії чинний захід, який сформульовано таким чином: «Забезпечити імплементацію міжнародних стандартів співпраці влади та громадськості у прийнятті рішень у сфері антикорупційної політики, зокрема закріплених у Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухваленому конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 року, та перейти до нових форм співпраці, таких як діалог та партнерство».

У зв'язку з цим необхідно окремо відмітити, що будь-які спроби держави накладати на антикорупційні інституції громадянського суспільства та їх представників додаткові обмеження або додаткові форми звітності (за виключенням випадків, коли представники громадських об'єднань мають прямі передбачені законом повноваження впливати на рішення органів держави, наприклад, громадські ради при органах державної влади), є неприйнятними, адже тим самим держава перешкоджає конструктивному діалогу та партнерству із активною частиною суспільства у сфері запобігання та протидії корупції.

Виходячи з цього, внесені у березні 2017 року зміни до Закону України «Про запобігання корупції», пов'язані із поширенням обов'язкового електронного декларування абсолютно на всіх приватних осіб, які так чи інакше здійснюють антикорупційну діяльність (включаючи навіть подання інформаційних запитів до органів влади чи участь в антикорупційних просвітницьких заходах), мають бути беззастережно виключені із закону.

4. Передбачити у державному бюджеті, зокрема, у видатках на діяльність НАЗК, кошти для того, щоб НАЗК мало змогу регулярно залучати до заходів із формування державної антикорупційної політики та оцінки її результатів вітчизняні недержавні аналітичні центри та незалежних експертів.

¹⁸ Вказані вище у цьому Розділі невиконані (та запропоновані нові) заходи Державної програми (виділено у тексті *курсивом*) рекомендовано перенести до нової Державної програми.

5. Використати результати загальнонаціонального соціологічного опитування оцінки рівня корупції, яке має бути проведено за ухваленою НАЗК методикою, під час підготовки проектів нової Антикорупційної стратегії та Державної програми.

Розділ 3. Запобігання корупції

3.1. Запобігання корупції у представницьких органах влади

- провести антикорупційну експертизу виборчого законодавства та переглянути його на основі висновків щодо корупціогенності та європейських стандартів, зокрема рекомендацій Європейської Комісії "За демократію через право" (Венеціанської комісії); забезпечити сталість та юридичну визначеність виборчого законодавства;

Чинний Закон «Про вибори народних депутатів України» та нещодавно ухвалений Закон «Про місцеві вибори» за оцінками різних експертів залишає багато можливостей для корупційних зловживань при формуванні партійних списків та для технологій підкупу виборців під час виборів на мажоритарних округах¹⁹. На це ж саме звертає увагу і GRECO у п. 54 Звіту за результатами Четвертого раунду оцінки від 23.06.2017 року, експерти якого повторюють зауваження Венеціанської комісії щодо негативного впливу закритих списків, а також підтримують конкретні рекомендації, надані Україні, щодо переходу до нової виборчої системи, заснованої на відкритих списках і багатомандатних виборчих округах.

Відтак даний захід не можна вважати виконаним. Тому доцільним є аналіз вказаних положень чинних законів та, у разі необхідності, внесення до них змін, чи ухвалення нових законів у сфері виборів.

- ухвалити законодавство щодо виконання рекомендацій GRECO у частині встановлення обмежень і забезпечення прозорості та підзвітності фінансування політичних партій і виборчих кампаній

Зазначені заходи виконані шляхом ухвалення відповідних Законів. Передусім, ВР 08 жовтня 2015 року прийнято Закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії політичній корупції» та Закон «Про внесення змін до статті 87 Бюджетного кодексу України».

У законах, які регулюють вибори народних депутатів України, Президента України, а також які регулюють діяльність політичних партій, запроваджено окремі статті, які чітко регламентують питання розпорядників виборчого фонду, формування виборчого фонду та використання його коштів та звітності про надходження та використання коштів виборчого фонду, обмеження у здійсненні внесків на підтримку політичних партій тощо. Крім того визначено компетенцію трьох державних органів (Рахункова палата, МЮ, НАЗК), які здійснюють контроль за дотриманням вказаних норм. Також встановлено адміністративну (статті 212-15, 212-21 КУпАП) та кримінальну відповідальність (стаття 159-1 КК) за порушення порядку фінансування політичної партії, передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму.

У 2016 році реалізовано вимоги Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо надання державного фінансування статутної діяльності політичних партій на суму

¹⁹ Оцінка виконання антикорупційної стратегії: досягнення та проблеми: Аналітичне дослідження / А.Марчук., О. Нестеренко. - К., 2017. – С. 8. [Електронна версія: <http://shtab.net/wp-content/uploads/2017/03/aas.pdf>]

167647,625 тис. грн. (фінансування отримали 5 політичних партій). Реалізовано механізм звітності політичних партій про майно, доходи витрати і зобов'язання фінансового характеру. За I квартал 2016 року прийнято від політичних партій 195 Звітів, 200 Звітів за II квартал 2016 року, 254 Звіти за III квартал 2016 року та 262 Звіти за IV квартал 2016 року. Здійснено їх аналіз та оприлюднено на офіційному веб-сайті НАЗК.

За I квартал 2017 року прийнято від політичних партій 271 Звітів, та проведено їх аналіз.

На даному етапі слід вживати подальших заходів щодо налагодження роботи запровадженого законами механізму.

- ухвалити законодавство щодо особливих механізмів запобігання конфлікту інтересів у діяльності виборних посадових осіб, зокрема з визначенням можливих форм конфлікту інтересів, правил щодо його запобігання та поведінки у ситуації, коли виникає конфлікт інтересів, інституційного механізму щодо моніторингу законодавства про конфлікт інтересів і пропорційних та стримуючих санкцій за його порушення;

Загальні засади щодо запобігання та подолання потенційного та реального конфлікту інтересів у діяльності народних депутатів України, а також у діяльності секретарів і депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів визначено у Законі України «Про запобігання корупції» та лаконічній нормі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де повноваження щодо контролю та надання роз'яснень щодо конфлікту інтересів покладається на спеціальну комісію відповідної ради.

Стосовно народних депутатів України, то спеціальні норми щодо врегулювання конфлікту інтересів визначено у Регламенті ВР (статті 31-1, 37, 85, 87, 173).

Втім, на практиці зазначені норми використовуються доволі нечасто. У зв'язку з цим, GRECO у своєму Звіті за результатами Четвертого раунду оцінки від 23.06.2017р. рекомендує: (i) розробити та затвердити кодекс поведінки народних депутатів України за участі самих депутатів і забезпечити легкий доступ до нього представників громадськості; (ii) додати до кодексу детальні письмові рекомендації щодо його практичного використання (зокрема, що стосується попередження конфліктів інтересів при виконанні повноважень народного депутата, оприлюднення інформації про можливий конфлікт і можливість самовідводу у конкретних випадках конфліктів інтересів, а також щодо подарунків та інших вигод, контактів із третіми сторонами тощо).

На нашу думку, зазначений кодекс поведінки варто ухвалити у формі законодавчого акту. Важливо наголосити, що кодекс поведінки народних депутатів має стосуватися власне не лише конфлікту інтересів, а й дотримання ними інших законодавчих обмежень, які запобігають його виникненню та зловживанню повноваженнями (подарунки, вимоги несумісності, розголошення чи використання у неправомірних цілях службової інформації, заборона щодо спільної роботи близьких осіб тощо, обмеження після припинення виконання функцій виборних осіб).

Вважаємо також, що аналогічний кодекс поведінки доцільно розробити ухвалити у вигляді закону і для сільського, селищного, міського голови, секретаря, депутата сільської, селищної, міської ради, голови, заступника голови, депутата районної, обласної, районної у місті ради.

- ухвалити законодавство щодо визначення правових засад лобіювання, а саме:
унормування лобіювання як легального демократичного шляху взаємодії громадянського суспільства та правової держави, визначення легальних форм і способів лобіювання;
створення законодавчих перепон для корупції у правотворчій сфері;
передбачення захисту суб'єктів правотворення від незаконного впливу на їхню діяльність;
передбачення інформування громадськості про те, хто і чий інтереси лобіює в органах державної влади;
створення ефективних механізмів контролю за лобіюванням;
запровадження юридичної відповідальності для учасників лобістських правовідносин і визначення відповідних санкцій за незаконне лобіювання;

Слід відзначити, що відсутність законодавчого врегулювання лобіювання є одним із чинників поширеності корупції у сфері правотворчої діяльності як на рівні законодавчого органу, так і на рівні органів виконавчої влади. Неврегульованість лобізму призводить до можливостей уповноважених на здійснення функцій держави, причетних до правотворчості, зловживати на користь конкретних суб'єктів, отримуючи за це неправомірну винагороду. Відтак розробка та ухвалення закону про правові засади лобіювання із застосуванням кращого міжнародного досвіду та із врахуванням національної специфіки процедур правотворчості, є вкрай актуальним.

Незважаючи на те, що найбільші корупційні ризики незаконного впливу на правотворчість зосереджені у діяльності депутатів ВР, на наш погляд, є доцільним не обмежуватися лише законотворчістю, а запровадити законом також і правові засади лобіювання для правотворчих процедур в державних органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування.

Крім того є важливим наступний моніторинг процесу імплементації норм майбутнього закону.

- ухвалити законодавство щодо посилення громадського контролю за прийняттям рішень виборними посадовими особами, зокрема через запровадження механізму попереднього громадського обговорення суспільно важливих рішень з використанням позитивного вітчизняного досвіду та на основі найкращої світової практики;

У червні 2017 року законопроект «Про публічні консультації» після тривалої процедури погодження був внесений на розгляд КМ.

Слід пришвидшити виконання цього заходу, зважаючи на його важливість для прозорості ухвалення суспільно важливих рішень, тобто забезпечити ухвалення зазначеного законопроекту (за умови відповідності його змісту міжнародним стандартам), а також забезпечити всі інструменти, пов'язані з практичним втіленням його положень на практиці.

- підвищити рівень прозорості діяльності ВР та місцевих рад, зокрема шляхом практичної реалізації положень про забезпечення доступу громадян до засідань представницьких органів, оприлюднення інформації про діяльність комітетів ВР та місцевих рад (зокрема протоколів засідань), оприлюднення в Інтернеті інформації про народних депутатів України та депутатів місцевих рад (про їх фінансування, відрядження, помічників, їх декларації про доходи, майно, витрати і зобов'язання фінансового характеру тощо), безперешкодний доступ до інформації про кошториси представницьких органів та звітів про їх використання.

Цей захід є досить важливим з огляду на підвищення стандартів доброчесності у діяльності ВР. Він перебуває у стані невиконаного. Хоча розпорядженнями Голови ВР і був наданий публічний доступ до деякої інформації про діяльність ВР (наприклад, інформація про помічників народних депутатів), тим не менш обсяг інформації про діяльність комітетів ВР, відряджень та інших витрат народних депутатів, фінансових кошторисів та відповідних звітів про використання коштів законодавчого органу є практично закритим від громадськості. Для того, щоб рядовому громадянину ознайомитися з вказаною інформацією, він змушений надсилати окремих спеціальний запит про доступ до публічної інформації, що, однак, ніяк не гарантує отримання ним повної відповіді.

На виправлення цієї ситуації 17 червня 2015 року проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення відкритості та доступу до інформації про діяльність Верховної Ради України, її комітетів та народних депутатів України» (реєстр. № 1591) був прийнятий в першому читанні. Як видно, процес ухвалення закону

триває не виправдано довгий час. У цьому явно вбачається відсутність достатньої політичної волі для завершення процедури законодавчого врегулювання більшої прозорості діяльності вищого законодавчого органу.

З іншого боку, обов'язкове оприлюднення зазначеного кола інформації про діяльність місцевих рад законодавчо не врегульовано і потребує розробки спеціального закону, який би вніс відповідні зміни до законів про статус і діяльність органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування уповноважені розпоряджатися (передавати в оренду, відчужувати) нерухомим майном відповідних територіальних громад, управляти комунальними підприємствами та установами, але при цьому інформація про таку діяльність органів місцевого самоврядування є надзвичайно обмежена, що вельми сприяє корупційним ризикам та забезпечує практичну відсутність контролю з боку громадськості.

3.2. Створення доброчесної публічної служби

підготувати і внести зміни до Закону України "Про державну службу", ухваленого у 2011 році, з урахуванням пропозицій програми SIGMA, громадськості, узгодити його із Законом України "Про службу в органах місцевого самоврядування" та забезпечити їх реалізацію, моніторинг їх імплементації та подальший перегляд з урахуванням набутого досвіду;

реформувати систему оплати праці публічних службовців шляхом істотного підвищення рівня посадових окладів (з урахуванням рівня оплати праці на аналогічних посадах у приватному секторі), скасування або значного обмеження премій (додаткових виплат), які розподіляються на розсуд керівництва, скасування необґрунтованих пільг і переваг.

Вказані заходи частково виконано з точки зору законодавчого забезпечення, але наразі існують проблеми щодо практичного втілення ухвалених законів.

Так, Закон України «Про державну службу» прийнято 10 грудня 2015 року (набрав чинності 01 травня 2016 року).

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» прийнято ВР 09 лютого 2017 року. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» прийнято ВР та подано на підпис Президентові України 06 березня 2017 року. Але 22 березня 2017 року Президент України повернув його до ВР із пропозиціями. На даний час закон повторно не розглядався.

Одним із найважливіших позитивних зрушень стало ухвалення Закону України «Про державну службу», яким, зокрема, закладено основи для: 1) деполітизації державної служби, в тому числі шляхом запровадження посади державного секретаря міністерств та державного секретаря КМУ; 2) визначено загальні умови для вступу на державну службу; 3) запроваджено конкурсний спосіб добру на посади державної служби (включаючи найвищі посади категорії «А»), для чого передбачено формування спеціальних конкурсних комісій 4) змінено систему оплати праці (щоб варіативна складова заробітної плати у вигляді премій не була переважаючою, але ця норма набуває чинності з січня 2019 року); 5) детально регламентовано процедуру притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності (визначено вичерпний перелік підстав та санкцій, визначено пом'якшувальні та обтяжуючі обставин, порядок формування дисциплінарних комісій, порядок проведення службового розслідування, встановлено гарантії дотримання прав державних службовців під час дисциплінарного провадження тощо).

Втім, для повноцінної імплементації Закону, ним передбачено розроблення 33 підзаконних нормативно-правових актів, з яких на даний час ухвалено: 16 актів КМ та 11 наказів (10 наказів Нацдержслужби (із них 2 спільних) та 1 наказ Мінсоцполітики).

ухвалити закон щодо запровадження ефективних механізмів виявлення, запобігання конфлікту інтересів, а також декларування майна, доходів, видатків і зобов'язань фінансового характеру публічних службовців, передбачивши, зокрема:

правові інструменти виявлення, запобігання та врегулювання ситуацій, пов'язаних з виникненням конфліктів інтересів;
подання декларацій в режимі реального часу;
перегляд розміру витрат, які підлягають декларуванню, та інших положень форми декларації з метою виявлення можливих конфліктів інтересів;
запровадження відкритої єдиної електронної бази даних декларацій;
створення незалежного органу з достатніми повноваженнями для здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо запобігання конфлікту інтересів та за повнотою і достовірністю декларацій;
застосування пропорційних та стримуючих санкцій за порушення законодавства щодо запобігання конфлікту інтересів та декларування доходів, видатків і зобов'язань фінансового характеру;
покласти на спеціально уповноважений орган з питань запобігання корупції функції з проведення моніторингу практики застосування етичних стандартів та надання роз'яснень з метою коригування недоліків у практиці застосування; забезпечити регулярне навчання службовців з питань етики та дотримання антикорупційних вимог; запровадити здійснення на постійній основі підвищення кваліфікації осіб, уповноважених на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування з питань запобігання корупції та етичних стандартів поведінки з урахуванням можливості запровадження електронної системи оцінки знань з цих питань;

З метою виконання вказаних заходів до Закону України «Про запобігання корупції» були включено норми про:

1) Визначення конфлікту інтересів та його види, чіткі вказівки на різні способи подолання різних видів конфліктів інтересів, а також встановлено обмеження, які зменшують ризики виникнення конфлікту інтересів (заборона приймати та дарувати подарунки, заборона сумісництва та суміщення, заборона на спільну роботу близьких осіб, обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, запобігання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю у особи підприємств чи корпоративних тощо);

На виконання вказаних норм Закону НАЗК здійснює практичну реалізацію своїх функцій. Так, здійснюється контроль за дотриманням законодавства у сфері конфлікту інтересів. З початку діяльності НАЗК станом на кінець I півріччя 2017 року НАЗК в рамках моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб надано 1260 роз'яснень з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Кількість вжитих заходів моніторингу і контролю за виконанням вимог Закону щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів: розглянуто 1205 повідомлень про порушення вимог законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів та дотримання інших обмежень, передбачених Законом України «про запобігання корупції». За результатами такого моніторингу складено 6 приписів про порушення вимог законодавства, а також направлено до суду 48 протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. За результатами розгляду 14 протоколів прийнято рішення про притягнення винних осіб до відповідальності.

Однак наведені показники щодо складання протоколів є вельми недостатніми для потенціалу НАЗК, тому слід значно посилити активність у даному напрямі.

Рішенням НАЗК від 14.07.2016р. №2 затверджено Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб.

У листопаді-грудні 2016 року НАЗК більше ніж у десяти областях було проведено тематичні тренінги для державних службовців та депутатів місцевих рад щодо поширення знань про правове регулювання конфлікту інтересів.

Маємо звернути увагу на наявність неоднозначності у правозастосовчій практиці щодо тлумачення обмеження для державних службовців, яке передбачено у ч. 1 ст. 25 Закону

України «Про запобігання корупції» і полягає у забороні «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 або законами України». Порушення вказаного обмеження тягне за собою притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності. Але справа у тому, що законодавство України не містить чітких ознак викладацької діяльності. Загальний підхід полягає у тому, що незабороненою є діяльність з викладання, коли державний службовець на засадах сумісництва зараховується до штату певного навчального закладу із наданням відповідного педагогічного навантаження та з оплатою за загальними ставками, прийнятими для решти викладачів закладу. В той же час чимало державних службовців регулярно за оплату здійснюють викладання поза рамками програм навчальних закладів, а також виступають на спеціалізованих тренінгах і семінарах, заходах із підвищення кваліфікації тощо. Іноді розмір оплати за таку діяльність є вельми незначним, а іноді гонорар державних службовців за такі виступи може сягати досить солидних сум. Тому є доцільним включити до Державної програми такий захід як:

- *внесення змін до законодавства з метою визначення поняття «викладацька діяльність», яке застосовується у статті 25 Закону України «Про запобігання корупції», а також розглянути питання щодо обмеження розмірів гонорарів, які можуть отримувати державні службовці за таку діяльність.*

Нацдерслужба своїм наказом від 05 серпня 2016 року № 158 затвердила «Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування». Однак на даний момент не виконана робота з моніторингу дотримання вказаних правил, а також із виконання заходу Державної програми, який полягає у:

- *підготовці методичних рекомендацій щодо розроблення галузевих кодексів чи стандартів професійної етики кодексів етики.*

2) Встановлення обов'язку практично для всіх осіб, уповноважених на здійснення функцій держави та місцевого самоврядування, а також для керівного складу державних і комунальних підприємств та установ подавати в електронному вигляді на сайті НАЗК розгорнуту е-декларацію, яка включає дані декларанта та постійно проживаючих з ним осіб про усі види доходів та подарунків, всі види рухомого та нерухомого майна, кошти (в тому числі готівкові), цінні папери та корпоративні права, бенефеціарну власність, власність на транспортні засоби, видатки, суміщення та роботу за сумісництвом, членство в громадських організаціях.

НАЗК у червні – жовтні 2016 року ухвалив низку нормативних документів, необхідних для функціонування Єдиного державного реєстру е-декларацій, зокрема, про затвердження форми е-декларації; про функціонування Єдиного державного реєстру; про формування, ведення та оприлюднення інформації Єдиного державного реєстру е-декларацій; про затвердження форми повідомлення про суттєві зміни в майновому стані суб'єкта декларування; щодо порядку інформування НАЗК про відкриття декларантом або членом його сім'ї валютного рахунку в установі банку-нерезидента.

Протягом серпня 2016 року НАЗК провела у більше ніж 10 обласних центрах інформаційну кампанію з презентації електронної системи декларування. Рішенням НАЗК від 11 серпня 2016 року № 3 затверджено «Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю», де роз'яснено весь спектр питань, пов'язаний із декларуванням. Також у НАЗК організовано роботу гарячої телефонної лінії, завданням якої є оперативне надання консультацій суб'єктам декларування з питань фінансового контролю.

Крім того НАЗК розроблено онлайн курс щодо заповнення е-декларації, який надіслано для ознайомлення та розповсюдження до державних органів та органів місцевого самоврядування.

Станом на 24 липня 2017 року до Єдиного державного реєстру е-декларацій подано 1447000 електронних документів, у тому числі:

1253000 щорічних е-декларацій;
176000 виправлених е-декларацій;
35000 е-декларацій перед звільненням;
55000 е-декларацій після звільнення;
102000 е-декларацій кандидатів на посаду;
18000 повідомлень про суттєві зміни майнового стану.

На даний час є серйозні проблеми з фінансуванням оренди серверів, які необхідні для роботи Єдиного державного реєстру, а також із законодавчим визначенням суб'єкта, який відповідатиме за адміністрування реєстру. Невирішення зазначених питань може мати наслідком значні перебої у роботі Єдиного державного реєстру.

3) надання НАЗК повноважень щодо проведення контролю своєчасності подання е-декларацій, логічну та арифметичну перевірку інформації, а також (у встановлених законом випадках) – повну перевірку декларацій.

Рішенням НАЗК від 10.02.2017р. №56 було затверджено «Порядок проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування». Відтак наразі НАЗК має нормативні можливості для обробки і контролю інформації, вказаної в е-деклараціях. Ступінь результативності цієї діяльності залежить від політичної волі НАЗК та тісно пов'язано, зокрема, з максимально повним підключенням НАЗК до державних баз даних та реєстрів (про необхідність чого вказано у розділі 2 цього Звіту), а також із використанням НАЗК автоматичного способу перевірки е-декларацій.

Втім, до сих пір не затверджено нормативно-правового акту, який би встановив порядок проведення моніторингу способу життя суб'єктів декларування, що є досить важливим заходом у протидії корупції в Україні.

- ухвалити закон про захист осіб, які добросовісно повідомляють про корупційні правопорушення (викривачів), передбачивши обов'язок повідомлення та захист викривачів, створення внутрішніх і зовнішніх каналів подання інформації, системи захисту викривачів від утисків та переслідування, а також заходи стимулювання повідомлень про корупцію, покладення на спеціально уповноважений орган функцій з проведення моніторингу та аналізу практики застосування закону та вжиття заходів щодо його належного застосування, запровадження санкцій за приховування фактів корупційних правопорушень; організувати широку загальнонаціональну інформаційну кампанію з роз'ясненням положень закону. Здійснювати на постійній основі навчання з питань добросовісного повідомлення про факти корупції;

Наразі норми про захист викривачів внесено до Закону України «Про запобігання корупції». Рішенням НАЗК від 06.07.2017 року № 286 затверджено «Методичні рекомендації щодо організації роботи із повідомленнями про корупцію». На сайті НАЗК та на веб сайтах більше 22 органів виконавчої влади та всіх обласних державних адміністраціях існує опція, яка дозволяє в електронній формі подати інформацію про корупцію. Аналогічна можливість передбачена і за допомогою телефонного зв'язку.

Однак на практиці відсутня будь-яка помітна активність органів державної влади у співпраці з викривачами, вироблення державної політики у цій сфері. Наприклад, за 2016 рік НАЗК отримало 398 звернень (з яких 184 були анонімними) про корупцію. При цьому у Звіті НАЗУ за 2016 рік згадано лише про 5 перевірок інформації, вказаної у повідомленнях.

Відтак залишаються актуальними заходи, передбачені Державною програмою у цій сфері:

- проведення постійного моніторингу виконання закону у сфері захисту викривачів, щорічного аналізу та перегляду державної політики у цій сфері;
- організація проведення тренінгів для уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції щодо організації роботи з повідомленнями викривачів про корупцію;

- проведення інформаційних кампаній з метою розширення практики внесення викривачами повідомлень про корупцію;
- проведення дослідження щодо можливого заохочення внесення повідомлень про корупцію, посилення захисту викривачів та підготовка пропозиції.

прийняти закон про проведення перевірок публічних службовців на добросовісність, у якому передбачити правила та порядок проведення таких перевірок, гарантії законності та контролю, наслідки проведення (заохочення або притягнення до дисциплінарної відповідальності), а також те, що такі перевірки не є негласними слідчими діями, їх результати не можуть використовуватися у кримінальному процесі як засоби доказування, за їх результатами кримінальне провадження не відкривається. Передбачити також у КК положення про те, що не є провокацією на отримання неправомірної вигоди використання спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції ситуації, за якої у суб'єкта вже виник умисел на давання чи отримання неправомірної вигоди;

Даний захід не виконаний. З 2014 року відповідний законопроект перебуває у процесі розробки органами державної влади. Відтак слід прискорити процедури його погодження та передати на розгляд до ВР.

3.3. Запобігання корупції у діяльності органів виконавчої влади

внести зміни до законодавства щодо прийняття та періодичного перегляду антикорупційних програм у центральних органах виконавчої влади та на державних підприємствах. Програми повинні складатися на підставі результатів проведеного аналізу корупційних ризиків у сфері діяльності відповідного органу влади або підприємства, погоджуватися спеціально уповноваженим органом з питань антикорупційної політики і передбачати, зокрема:

- визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, осіб, відповідальних за моніторинг її імплементації, оцінку та періодичний перегляд;
- методологію оцінки корупційних ризиків у діяльності органу або державного підприємства, корупційні ризики, причини, що їх породжують, та умови, що до них призводять;
- заходи щодо усунення корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх здійснення, строки та необхідні ресурси;
- навчання та заходи з поширення інформації про програми антикорупційного спрямування;
- процедури проведення моніторингу та оцінки виконання програм;

Рішенням НАЗК від 02 грудня 2016 року № 126 затверджено Методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади.

Загальні рекомендації щодо усунення типових корупційних ризиків закріплені у Методичних рекомендаціях щодо підготовки антикорупційних програм органів влади, затверджених рішенням НАЗК від 19 січня 2017 року № 31.

Станом на 25 липня 2017 року захід із затвердження антикорупційних програм в органах державної влади виконано на 90,5 %.

Антикорупційні програми затверджені:

- у 17 із 18 міністерствах (тобто 94,44 % від загальної кількості);
- у 39 із 46 центральних органах виконавчої влади (84,78 %);
- у 24 із 26 обласних державних адміністраціях (92,3 %).

Втім, ступінь втілення на практиці вказаних антикорупційних програм є неоднозначною, відтак залишається вкрай актуальним захід Державної програми, який сформульований наступним чином:

- підвищення ефективності проведення антикорупційної експертизи.

Слід відзначити також на великому значенні співпраці КМ, НАЗК та громадськості, які разом повинні мати нормативно закріплені інструменти для проведення постійного моніторингу дотримання та виконання антикорупційних програм в органах виконавчої влади. У зв'язку з цим доцільно розглянути питання про розробку та внесення відповідних

змін до законодавства для більш широкої співпраці, ґрунтуючись на результатах урядово-громадської ініціативи «Разом проти корупції», в рамках якого за активної участі громадськості був складений та перебуває у стані реалізації консолідований план антикорупційних заходів міністерств²⁰.

Щодо антикорупційних програм державних підприємств, то вказані положення включено до Закону України «Про запобігання корупції», які передбачають обов'язкове затвердження антикорупційних програм, зокрема, 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.

У зв'язку з цим НАЗК затверджено Типову антикорупційну програму юридичної особи рішенням від 02 березня 2017 року № 75. Крім того НАЗК розроблено та у найближчий час планується ухвалити Методичні рекомендації щодо підготовки та реалізації антикорупційних програм юридичних осіб.

Втім, НАЗК позбавлено функцій контролю та моніторингу за затвердженням і втіленням зазначених програм. Відтак, доцільним є розгляд питання про внесення змін до Закону щодо розширення відповідних повноважень НАЗК.

Вкрай важливим є блок Державної програми «15. Усунення передумов вчинення корупційних правопорушень під час здійснення адміністративних процедур», який не знайшов свого прямого відображення у Антикорупційній стратегії.

Відтак продовжують бути вкрай актуальними заходи Державної програми, які слід включити до наступної Антикорупційної стратегії:

- поширення практичних заходів щодо усунення корупційних чинників у адміністративних процедурах, зокрема забезпечення розвитку інтегрованих прозорих офісів - центрів надання адміністративних послуг

утворити в органах виконавчої влади та на державних підприємствах комісії у складі працівників підприємств на чолі із заступником керівника органу/державного підприємства, до повноважень яких мають належати визначення пріоритетів, координація та моніторинг виконання програм, надання консультацій та порад з питань запобігання корупції, розгляд інформації про підозри в корупції; запровадити інші механізми запобігання корупції, зокрема такі, як кодекси етики, внутрішні та зовнішні (до спеціально уповноважених органів щодо протидії корупції) канали повідомлення про корупцію і механізми збереження анонімності заявника та його захисту від переслідування, системи виявлення, оцінки корупційних ризиків та реагування на них;

Частково про виконання даного заходу було вже зазначено вище. Завдання виконано шляхом запровадження уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції та антикорупційних програм центральних органів влади. Однак наразі залишаються колізії у статусі уповноважених осіб, які породжені тим, що «Типове положення про уповноважений підрозділ (особу) питань запобігання та виявлення корупції» (затв. Постанова КМ «Питання запобігання і виявлення корупції» №706 від 04 вересня 2013р.) у деяких аспектах не відповідає Закону «Про запобігання корупції», відтак до Державної програми слід включити положення наступного змісту:

- приведення у відповідність до Закону України «Про запобігання корупції» нормативно-правових актів КМ у частині правового статусу уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, а також розробити і внести зміни до законодавства з метою посилення інституту уповноважених; продовжувати проводити для уповноважених регулярні тренінги.

Вважаємо, що доцільним також зберегти захід, який є у чинній Державній програмі:

²⁰ http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249634308&cat_id=247029377

- подання за результатами аналізу світового досвіду діяльності інституту генеральних інспекторів пропозицій щодо запровадження посад уповноважених осіб НАЗК в центральних органах виконавчої влади або на державних підприємствах, діяльність яких пов'язана із високими ризиками корупції (в межах граничної чисельності працівників таких органів та підприємств).

ухвалити акти з питань внесення змін до законів та підзаконних нормативно-правових актів щодо: запровадження стандартів і рекомендацій Організації економічної співпраці та розвитку з корпоративного управління на державних підприємствах у діяльності державних підприємств в Україні;

На виконання цього заходу Розпорядженням КМ від 27 травня 2015 року № 662-р ухвалено «Стратегію підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки». Однак немає інформації про ступінь реалізації вказаної Стратегії. Відтак основні невиконані позиції із вказаного Розпорядження КМ можуть бути включені до наступної Державної програми.

поширення стандартів запобігання корупції, визначених Законом України "Про засади запобігання та протидії корупції", на державні підприємства, зокрема щодо запобігання конфлікту інтересів, етики поведінки, декларування майна, доходів, витрат та зобов'язань фінансового характеру.

Даний захід виконано новим Законом «Про запобігання корупції», зокрема на посадових осіб юридичних осіб публічного права поширено вимогу: 1) подавати е-декларацію; 2) запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; 3) керуватися кодексами чи стандартами професійної етики.

Однак законодавством чітко не визначено сам обсяг поняття «посадова особа юридичної особи публічного права», тому пропонуємо закріпити наступний захід до Державної програми:

- внесення змін до законодавства з метою визначення поняття «посадова особа юридичної особи публічного права», яке застосовується у Законі України «Про запобігання корупції» як стосовно вимоги подавати е-декларацію, так і стосовно поширення положень щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; врегулювати статус осіб, які тимчасово виконують обов'язки посадових осіб юридичних осіб публічного права».

3.4. Запобігання корупції у сфері державних закупівель

забезпечити проведення із залученням громадськості та бізнесу моніторингу застосування Закону України "Про здійснення державних закупівель" з метою виявлення недоліків у правозастосуванні, причин та умов, що призводять до виникнення корупційних ризиків у державних закупівлях;

переглянути Закон України "Про здійснення державних закупівель" з урахуванням практики його застосування, необхідності подальшого удосконалення його положень, зокрема щодо запобігання конфлікту інтересів, посилення санкцій за порушення його положень тощо;

вжити інших заходів щодо запобігання корупції в державних закупівлях;

розширити доступ до інформації про закупівлі, зокрема шляхом оприлюднення договорів про закупівлі.

Ухвалено новий Закон України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року. Закон введено в дію: з 01 квітня 2016 року – для центральних органів виконавчої влади та замовників, що здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання та з 01 серпня 2016 року – для всіх замовників. Законодавчі та організаційні умови для проведення електронних державних закупівель створено.

Втім, за допомогою законодавчої можливості здійснювати неконкурентні закупівлі до певної суми торгів, спостерігається значні витрати бюджетних коштів на закупівлі в одного учасника.

Для здійснення електронних закупівель створено систему ProZorro, яка складається із центральної бази даних та електронних майданчиків. 31 березня 2016 року система електронних закупівель готова для використання на національному рівні та на сьогодні включає в себе також модуль електронного оскарження.

Частиною першою статті 10 Закону України «Про публічні закупівлі» встановлено обов'язок замовника оприлюднювати на веб-порталі Уповноваженого органу за адресою в мережі Інтернет prozorro.gov.ua договір про закупівлю, повідомлення про внесення змін до договору, та звіт про виконання договору. Зазначена інформація оприлюднюється на веб-порталі.

При цьому, згідно з наказом Мінекономрозвитку «Про затвердження форм документів у сфері публічних закупівель» від 22 березня 2016 року № 490, у звіті про результати проведення процедури закупівлі, який також оприлюднюється на веб-порталі, обов'язково зазначається найменування (для юридичної особи) або прізвище, ім'я, по батькові (для фізичної особи) учасника, з яким укладено договір про закупівлю. Інформація про кінцевого бенефіціарного власника (контролера) юридичної особи може бути перевірена у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, доступ до якого є вільним та безкоштовним.

На офіційному веб-сайті Мінекономрозвитку функціонує рубрика «Публічні закупівлі», в якій у відкритому доступі розміщуються база листів-відповідей, наданих на звернення суб'єктів сфери державних закупівель, роз'яснення стосовно застосування законодавства у цій сфері та листи інформативного характеру.

Слід продовжити (завершити) такі заходи, передбачені Державною програмою:

- *завершити проект Мінекономрозвитку щодо інтеграції відкритих державних реєстрів та баз даних з веб-порталом з метою налагодження автоматичного обміну інформацією, необхідною для проведення процедур публічних закупівель;*

- *проведення тренінгів для осіб, відповідальних за здійснення державних закупівель, працівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції щодо виявлення конфлікту інтересів та корупційних ризиків під час здійснення державних закупівель;*

- *проведення тренінгів для детективів НАБ, слідчих МВС, прокурорів, суддів щодо особливостей виявлення, розслідування та судового розгляду справ стосовно зловживань у сфері державних закупівель.*

3.5. Запобігання корупції у судовій системі та органах кримінальної юстиції

ухвалити з урахуванням висновків Європейської Комісії "За демократію через право" (Венеціанська комісія) закони про внесення змін до Конституції та до законів України, спрямовані на реформування судової системи та статусу суддів на основі європейських стандартів, передбачивши, зокрема:

зменшення обсягу суддівського імунітету та надання судді лише функціонального імунітету (імунітету від звинувачення за дії, вчинені у процесі виконання суддівських функцій);

врегулювання питань щодо запобігання та вирішення конфлікту інтересів у діяльності представників судової влади;

визначення особливостей проведення спеціальної перевірки щодо кандидатів на посаду судді;

подання, оприлюднення (зокрема в Інтернеті) та моніторинг достовірності даних декларацій суддів про майно, доходи, видатки та зобов'язання фінансового характеру;

створення в рамках судової системи окремого органу або покладення на органи суддівського самоврядування (не пов'язані з дисциплінарними функціями) консультативних функцій щодо етичних стандартів, конфлікту інтересів та декларування майна, доходів, видатків та зобов'язань фінансового характеру;

проведення періодичного навчання суддів з питань, пов'язаних із стандартами запобігання та протидії корупції, враховуючи їх під час атестації судді;

Нова редакція Закону про судоустрій вступила в силу 30 вересня 2016 року разом зі змінами до Конституції України у сфері правосуддя. Окрім того, новий Закон України «Про Вищу раду правосуддя» вступив у силу 5 січня 2017 року.

Новий Закон України «Про Вищу раду правосуддя» передбачає, серед іншого, механізм захисту суддів від втручання у діяльність щодо здійснення правосуддя, перевірки таких заяв ВРП, оприлюднення результатів і можливість вжити заходів у відповідь (наприклад, звернутися до правоохоронних органів) тощо.

Запроваджено додаткові елементи попередження корупції серед суддів у вигляді заповнення ними (на додачу до е-декларації згідно з Законом «Про запобігання корупції») декларації родинних зв'язків та декларації доброчесності тощо.

Чітко регламентовано підстави та порядок притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, процедуру розгляду скарг на суддів.

Крім того змінами до Конституції України спрощено процедуру надання дозволу на затримання суддів за вчинення ними злочинів. До недавнього часу дозвіл на такі дії мав давати Парламент, що значним чином політизувало процедуру, істотно затягувало її в часі. Зрештою, сам процес надання згоди Парламентом містив багато корупційних ризиків та підстав для зазіхань на незалежність суддів. З іншого боку, складна та тривала процедура стимулювала недоброчесних суддів на вчинення корупційних діянь. На сьогодні вказану функцію передано від Парламенту до ВРП. Без згоди ВРП суддю не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку суду, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину.

Ще одним результатом ухвалення вказаних законів стала, передусім, встановлення більш прозорої та об'єктивної процедури конкурсного обрання судді. Більш чітко розділено повноваження між ВРП (яка тепер розглядатиме скарги на всіх суддів та затверджуватиме рішення про результати конкурсу) та ВККС, яка займатиметься переважно лише функцією конкурсного відбору суддів. До процедури конкурсного відбору суддів включено також і спеціальний недержавний орган, який називається Громадська рада доброчесності, негативні висновки якого стосовно кандидата на посаду судді можуть бути подолані лише кваліфікованою більшістю членів ВККС. Включення Громадської ради доброчесності (яка складається з громадських активістів) до процедури відбору суддів стала своєрідною реакцією законодавця на рекордний рівень недовіри населення до суддів.

На даний час ВРП та ВККС забезпечені всіма матеріальними та організаційними ресурсами для своєї діяльності.

Разом з тим, не можна погодитися з висновком GRECO у Звіті за результатами Четвертого раунду оцінки від 23.06.2017р, де вже на цьому етапі пропонується знову кардинально змінити структуру органів, причетних до відбору судів та розгляду на них скарг. Йдеться про пропозицію об'єднати ВРП та ВККС, а також переглянути роль Громадської ради доброчесності. Втілення таких пропозицій є передчасним, особливо на даному етапі реалізації щойно ухвалених Законів у сфері судочинства.

Слід також високо оцінити включення до Закону «Про судоустрій і статус суддів» вказівки про те, що у структурі судів має бути Вищий антикорупційний суд. Однак реалізація цього положення пов'язана з ухваленням окремого закону про відбір суддів до вказаного суду. Наразі ВР не приступала до розгляду відповідних законопроектів.

Вважаємо, що модель із запровадженням Вищого антикорупційного суду до структури судової влади служитиме досягненню цілі боротьби з корупцією за таких умов: 1) Вищий антикорупційний суд розглядає як суд першої інстанції лише справи, підслідні НАБ, а також певні категорії корупційних проваджень, підслідних ДБР; 2) судді Вищого

антикорупційного суду виконують також функції слідчого судді по справам, підслідним НАБ; 3) оскаржити судові рішення Вищого антикорупційного суду можна лише до спеціальної палати Верховного Суду; 4) судді Вищого антикорупційного суду та судді спеціальної палати Верховного Суду обираються за спеціальною процедурою, визначеною окремим законом, яка передбачає, що остаточне рішення щодо переможців у конкурсі ухвалює спеціально створена конкурсна комісія, яка формуватиметься Президентом України, ВР, громадянським суспільством та міжнародними організаціями та державами-партнерами України; 5) судді Вищого антикорупційного суду та спеціальної палати Верховного Суду матимуть належні матеріальні, організаційні та інші гарантії їхньої незалежності та безпеки.

Потрібно підтримати думку міжнародних експертів щодо великого значення ініціатив організації регулярного антикорупційного навчання для суддів та їх помічників, надання їм консультацій із питань етики та конфліктів інтересів.

Рада суддів України своїм Рішенням № 2 від 04 лютого 2016 року ухвалила «Порядок здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів в діяльності суддів», втім, важливим є також і надання Радою суддів роз'яснень із питань етики та добросовісності на запити суддів, попередження конфліктів інтересів і корупційних проявів. Крім того Рада суддів України Рішенням 04 лютого 2016 року затвердила коментар до Кодексу суддівської етики.

Отже, слід продовжити дію такого заходу Державної програми, як *- організація навчання суддів та працівників апарату судів з питань дотримання вимог антикорупційного законодавства на періодичній основі.*

ухвалити з урахуванням висновків Європейської Комісії "За демократію через право" (Венеціанська комісія) зміни до Конституції та законів України, спрямовані на реформування прокуратури на основі європейських стандартів, передбачивши, зокрема:

обмеження повноважень прокуратури сферою кримінальної юстиції;
забезпечення достатніх гарантій незалежності у діяльності прокурорів;
зміну принципів формування територіальної мережі органів прокуратури з метою ліквідації корупціогенних чинників у вигляді "корупційних альянсів" місцевих органів виконавчої влади, прокуратури, міліції та судів;
реалізацію прозорих конкурсних засад добору кадрів органів прокуратури;

Новий Закон України «Про прокуратуру» був прийнятий 14 жовтня 2014 року, а відповідні положення Конституції були переглянуті у 2016 році. Відповідно до положень п.1 ст.131 Конституції України, прокуратура здійснює: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Законом про прокуратуру: 1) скасовано функцію загального нагляду прокуратури, що було однією із основних вимог Ради Європи ще з часу вступу України до цієї міжнародної структури; 2) запроваджено механізми захисту незалежності прокурора, в тому числі за допомогою органів прокурорського самоврядування – Всеукраїнської конференції прокурорів та Ради прокурорів; 3) розгляд скарг на прокурорів та проведення відбору кандидатів на посади прокурорів покладено на самостійний орган – Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів; 4) передбачено конкурсний принцип відбору нових кадрів; 5) врегульовано дисциплінарну процедуру притягнення прокурора до відповідальності; 6) призначення на адміністративні посади Генеральний прокурор може здійснювати лише за згодою Ради прокурорів, обраної конференцією прокурорів.

Проте на практиці і Рада прокурорів, і Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів розпочали свою діяльність лише в середині 2017 року, і наразі ще організаційно ці органи не мають достатньої інституціональної спроможності належним чином виконувати свої функції. Відтак залишається вкрай актуальною підтримання належних умов діяльності Ради прокурорів та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Крім того є невиконаною вимога європейських стандартів щодо передачі прокуратурою функції досудового розслідування. Поєднання в рамках одного органу і процесуального керівництва, і здійснення досудового розслідування є чинником, що породжує значні потенційні корупційні зловживання. Згідно з КПК, а також Законом України «Про Державне бюро розслідувань», функція досудового розслідування від органів прокуратури має бути передана до сфери діяльності ДБР. Проте, конкурсна комісія з обрання керівника та інших посадових осіб ДБР не може завершити проведення конкурсу вже протягом більше 1,5 року.

Слід підтримати рекомендацію GRECO щодо запровадження системи випадкового (автоматичного) розподілу справ прокурорам на основі заздалегідь встановлених чітких і об'єктивних критеріїв, зокрема критерію спеціалізації. Процес розподілу також має здійснюватись на основі відповідних стандартів, зокрема суворого контролю, які забезпечать систему від усіх можливих зовнішніх та внутрішніх втручань у систему автоматичного розподілу.

Крім того потрібно щоби керівний склад органів прокуратури, Рада прокурорів, члени Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів активно брали участь у поширенні стандартів доброчесності, передбачених Кодексом професійної етики та професійної поведінки працівників прокуратури. У цьому зв'язку потрібно також взяти до уваги позицію GRECO про те, що є важливим проведення для прокурорів спеціалізованих регулярних тренінгів та надавати конфіденційні консультації з питань етики та доброчесності, попередження конфліктів інтересів і корупції, а також поглиблювати знання прокурорів щодо перерахованих питань. Це також доцільно викласти у наступній Державній програмі у вигляді:

- ГП, Раді прокурорів, Кваліфікаційно-дисциплінарній комісії прокурорів активно брати участь у поширенні стандартів доброчесності, передбачених Кодексом професійної етики та професійної поведінки працівників прокуратури, здійснювали постійну роз'яснювальну роботу та контроль за виконанням норм вказаного Кодексу; організувати проведення регулярних навчань та тренінгів для прокурорів з питань запобігання конфлікту інтересів та дотримання стандартів доброчесності

прийняти нормативно-правові акти щодо реформування органів внутрішніх справ, передбачивши, зокрема: сучасну і чітку структуру органів внутрішніх справ, ліквідацію найбільш корумпованих підрозділів міліції; створення місцевої міліції (поліції); закріплення виключно у законі повноважень працівників органів внутрішніх справ, максимальне зменшення відомчої нормотворчості та приведення її у відповідність із Конституцією та законами України; засади прозорості та підзвітності органів внутрішніх справ, незалежної оцінки їх роботи; забезпечення належного розслідування зловживань з боку працівників органів внутрішніх справ.

Даний комплекс заходів виконаний лише частково шляхом ухвалення Закону України «Про Національну поліцію» (набув чинності у листопаді 2015 року), яким створено новий орган – Національну поліцію, що організаційно є автономним від політичного відомства - МВС. Законом передбачено певні інструменти щодо запобігання катування та нелюдського поводження з боку поліцейських, права та обов'язки поліцейських (особливо щодо застосування засобів примусу) вперше в історії України закріплені на рівні Закону, а не підзаконних актів.

Деполітизація Національної поліції була основним оголошеним гаслом реформи поліції. Втім, у Законі, тим не менш, залишено значну кількість надзвичайно дієвих важелів впливу Міністра МВС (як політичної фігури) та керівника Національної поліції. Перелічимо основні з них: 1) залежність керівника Національної поліції від Міністра МВС. Так, керівник Національної поліції не може без відповідного погодження з боку Міністра МВС затверджувати структуру центрального органу управління поліції; затверджувати кошторис поліції; утворювати, ліквідовувати та реорганізовувати територіальні органи поліції; призначати на посади та звільняти з посад керівників територіальних органів поліції; затверджувати структуру територіальних органів поліції; 2) саму кандидатуру керівника Національної поліції призначає КМ саме за поданням Міністра МВС, при цьому Законом не передбачено жодних обов'язкових конкурсних процедур для цього.

Ще одним істотним недоліком Закону є те, що конкурсний принцип відбору кадрів в обов'язковому порядку передбачено лише для тих, хто вперше вступає на службу до Національної поліції.

Крім того у Законі є чимало прогресивних положень, які до сих пір не втілено на практиці. Так, згідно статті 11 Закону, рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції. Оцінка рівня довіри населення до поліції проводиться незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному КМ. Наразі така Постанова не ухвалена.

Так само МВС та Національна поліція не затвердили порядку звітування керівника поліції та керівників територіальних органів поліції перед громадянами (стаття 86 Закону).

До сих пір не ухвалений Дисциплінарний Статут Національної поліції, який має встановити прозору та об'єктивну процедуру розгляду скарг на дії поліцейських та порядок накладення санкцій за вчинені ними проступки, а також обов'язково закріплювати можливості для громадськості контролювати законність та об'єктивність дисциплінарних розслідувань проступків поліцейських.

Так само МВС та Національна поліція не затвердили порядку звітування керівника поліції та керівників територіальних органів поліції перед громадянами. Такий порядок має бути ухвалений, щоб реалізувати норму статті 86 Закону, де зазначено, що з метою інформування громадськості про діяльність поліції керівник поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та опубліковують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції.

3.6. Запобігання корупції у приватному секторі

- здійснити заходи, спрямовані на проведення дерегуляції економіки, забезпечення вільної конкуренції, адміністративної та судової реформ, реформувати правоохоронні та контролюючі органи;

- 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), щодо виконання юридичного обов'язку і чітких правил про повідомлення про корупційні правопорушення внутрішніми та зовнішніми аудиторами; забезпечити ефективне впровадження закону щодо застосування заходів кримінально-правового характеру до юридичних осіб за корупційні правопорушення;

- прийняти нормативно-правові акти, спрямовані на забезпечення прозорості ведення бізнесу та майнових відносин, зокрема щодо встановлення обов'язку фіксації фізичних осіб - фактичних вигодоодержувачів (бенефіціарів) юридичних осіб під час їх державної реєстрації та включення відповідної інформації до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців;

- утворити інститут бізнес-омбудсмена, який представлятиме інтереси бізнесу в Уряді України, та установити за його участю 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;

- розробити за участю представників бізнесу, об'єднань підприємців та професійних спілок стратегію щодо підтримки імплементації антикорупційних стандартів у приватному секторі (рекомендації OECD 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;

- забезпечити співпрацю із бізнесом в частині роз'яснення та практики застосування нових антикорупційних стандартів, установлених законом щодо відповідальності юридичних осіб за корупційні правопорушення;

- 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;

- 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.

Постановою КМ від 26.11.2014р. №691 затверджено Положення про Раду бізнес-омбудсмена.

Рада бізнес-омбудсмена виступила з пропозицією про започаткування Всеукраїнської мережі доброчесності та комплаєнс. Наразі, Рада бізнес-омбудсмена проводить перемовини з ініціативною групою Мережі доброчесності та комплаєнс в Україні щодо подальшого розвитку мережі з метою запровадження стандартів доброчесності ведення бізнесу в Україні.

Як було вже сказано вище стосовно державних та комунальних підприємств, НАЗК затверджено Типову антикорупційну програму юридичної особи рішенням від 02 березня 2017 року № 75, яка може використовуватися будь-якими юридичними особами із приватного сектора.

Також НАЗК розроблено Методичні рекомендації щодо запобігання корупції у діяльності юридичних осіб, у яких в обов'язковому порядку приймаються антикорупційні програми, затвердження яких планується найближчим часом.

Окремі заходи, вказані у цьому блоці, фактично реалізовані в рамках реформування законодавства про публічні закупівлі та у блоці 3.7. («Доступ до інформації»)

Разом з тим, заходами щодо запобігання корупції у приватному секторі також є фактори, про які було зазначено вище у цьому Звіті: 1) ухвалення Закону про правові засади лобіювання (унеможливість отримання бізнес структурами конкурентних переваг за допомогою неправомірного впливу на суб'єктів правотворчості); 2) ухвалення Кодексу про адміністративні процедури (встановить прозорі та чіткі підстави і умови проведення перевірок суб'єктів підприємницької діяльності).

Крім того вкрай важливим заходом є реформування контролюючих підрозділів органів митниці, органів податкової міліції та взагалі органів податкового контролю з метою перетворення їх з карально-репресивних на аналітично-превентивні. Для цього слід схвалити необхідний закон, з урахуванням пропозицій бізнес-спільнот та міжнародного досвіду.

З іншого боку, актуальним для попередження корупції у приватному секторі, передусім у сфері контактів бізнес та органів держави є розроблення та ухвалення закону «Про нормативно-правові акти». Цей закон має внести чіткість та передбачуваність у дії органів державної влади з правового регулювання, зменшити можливості щодо маніпуляції представниками влади двозначностями у правовому регулюванні.

3.7. Доступ до інформації

внести зміни до законодавства з метою:

вільного доступу до даних Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців через Інтернет, зокрема до даних про кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб, фінансових звітів та статутних документів;

розкриття даних Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та Державного земельного кадастру через вільний доступ в Інтернеті, у тому числі доступ до даних про об'єкти і суб'єкти прав, про їх обтяження;

оприлюднення та створення умов для доступу до інформації про використання публічних коштів, якими розпоряджаються державні установи, суб'єкти господарювання державної і комунальної власності, установи загальнообов'язкового державного страхування і органи Пенсійного фонду України, зокрема шляхом оприлюднення в Інтернеті та створення умов для доступу в режимі реального часу до всіх транзакцій на рахунках центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів;

розкриття фінансовими установами інформації про платежі до державного та місцевих бюджетів, які сплачують суб'єкти господарювання, що мають право на видобуток корисних копалин або використання природних ресурсів;

створення (визначення) державного органу контролю за додержанням права на доступ до інформації, що відповідатиме стандартам незалежності та ефективності;

- 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);

- забезпечити активну участь України в міжнародних ініціативах прозорості та досягнення високого рівня відповідності стандартам міжнародних ініціатив, зокрема впровадження стандартів ініціатив з прозорості видобувних галузей, будівельного сектору та Індексу відкритості бюджету.

Єдиний державний веб-портал відкритих даних функціонує у тестовому режимі за адресою <http://data.gov.ua>. Забезпечено функціонування та можливість доступу до: Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, реєстру прав власності на нерухоме майно; Державного реєстру іпотек; Єдиного реєстру заборон відчуження об'єктів нерухомого майна; Державного земельного кадастру; Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань тощо.

У серпні 2017 р. до даних додано інформацію про бенефіціарів усіх українських юридичних осіб.

11 лютого 2015 року ухвалено Закон України «Про відкритість використання публічних коштів»

09 квітня 2015 року ВР прийнято Закон України № 319-VII «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних».

21 жовтня 2015 року КМ прийнято постанову № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних».

Держстат забезпечує оприлюднення відкритих даних згідно з визначеним переліком наборів даних відповідно до постанови КМ від 21 жовтня 2015 року № 835

"Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних".

Відповідно до пункту 4 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» прийнято наступні акти КМ:

розпорядження КМ від 14 вересня 2015 року № 911-р «Деякі питання створення і функціонування єдиного веб-порталу використання публічних коштів», відповідно до якого ДП «Головфінтех» Міністерства фінансів уповноважено адмініструвати зазначений веб-портал.

постанову КМ від 14 вересня 2015 року № 694 «Про затвердження Порядку адміністрування єдиного веб-порталу використання публічних коштів».

постанову КМ від 14 вересня 2015 року № 676 «Про затвердження Порядку оприлюднення на єдиному веб-порталі використання публічних коштів інформації про платіжні трансакції на єдиному казначейському рахунку».

З 15 вересня 2015 року розпочато функціонування єдиного веб-порталу використання публічних коштів в тестовому режимі. Портал доступний за посиланням <https://spending.gov.ua/>

Єдиний веб-портал забезпечує вільний та безоплатний доступ громадського суспільства до інформації про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державного та місцевого бюджетів.

Проект Закону «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях» було доопрацьовано та зареєстровано у ВР 23 березня 2017 року за номером 6229.

Слід активізувати ухвалення вказаного проекту закону за умови відповідності його міжнародним стандартам. Після ухвалення забезпечити реалізацію його положень на практиці.

Крім того актуальним залишається захід Державної програми, який сформульовано наступним чином:

- *реалізація проектів у рамках Програми Ініціативи із прозорості у будівельній галузі (CoST)*

Крім того слід завершити процедуру приєднання до Конвенції «Про доступ до офіційних документів», яка була ухвалена 27 листопада 2008 року Комітетом Міністрів Ради Європи, а також забезпечити імплементацію її положень до національного законодавства.

Висновки

1. Загальна оцінка ступеню успішності реалізації заходів в рамках цього розділу є ускладненою через те, що він складається з великої кількості різних за своїм характером блоків. Розділ «Запобігання корупції» є найбільшим за обсягом поставлених цілей в Антикорупційній стратегії та за масштабністю заходів, передбачених в Державній програмі. Цей Розділ має величезну кількість абсолютно різних прямих об'єктів впливу: це і НАЗК, і народні депутати, і правоохоронні органи, судові органи та навіть приватний сектор. Крім того, предметом розділу є не лише суб'єкти, а і окремий розділ присвячено оприлюдненню суспільно важливої інформації. В цілому запобігання корупції має стати пріоритетним напрямом Антикорупційної стратегії, і в цьому величезне значення матиме якість та насиченість виконання НАЗК всіх своїх функцій.

У деяких напрямках цього розділу є істотні просування передусім у вигляді ухвалених нових законів, які містять дієві антикорупційні запобіжники та гарантії. Йдеться, в першу чергу про закон, який регулює відносини державної служби, а також закон, який регулює публічні закупівлі. Попереду ще багато роботи щодо впровадження антикорупційних механізмів вказаних законів на практиці, але перший і важливий крок вже зроблено.

На жаль, подібного не можна сказати стосовно нових законів про прокуратуру та про Національну поліцію. Якщо закон про прокуратуру ще містить деякі антикорупційні інструменти у вигляді таких органів, як Рада прокурорів та Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, то закон про поліцію потребує істотних змін з точки зору вилучення з нього потенційно корупціогенних норм.

Як було вказано вище, блок законів щодо судової реформи також містять певні новаторські стримуючі механізми щодо корупції серед суддів, а також ті, які підвищують прозорість та об'єктивність при конкурсному відборі на посади суддів. Проте наразі складно казати про майбутню практику застосування вказаних положень законів з боку ВККС, ВРП і Ради суддів України. Саме ці органи є центральними у моніторингу та контролі за доброчесністю суддів, дотриманням ними правил суддівської етики, а також у наданні роз'яснень у цій сфері.

Принаймні, до конкурсу на посади суддів до Верховного Суду, проведення якого було щойно завершено, у експертів виникло чимало запитань до ВККС стосовно необґрунтованих змін правил формування рейтингу вже під час конкурсу, стосовно необ'єктивності і непрозорості критеріїв оцінки кандидатів, а також щодо необґрунтованого ігнорування великої кількості негативних висновків Громадської ради доброчесності по кандидатам у судді.

2. Якщо оцінювати в цілому рівень виконання заходів по окремим блокам, передбаченим даним Розділом Антикорупційної стратегії, виходить наступна картина:

Повне виконання: відсутні.

Високий рівень виконання: «Запобігання корупції у приватному секторі», «Доступ до інформації».

Вище середнього рівня виконання: «Запобігання корупції у сфері державних закупівель»;

Середній рівень виконання: «Створення доброчесної публічної служби».

Низький рівень: «Запобігання корупції у представницьких органах влади»; «Запобігання корупції у діяльності органів виконавчої влади»; «Запобігання корупції у судовій системі та органах кримінальної юстиції».

Всі поставлені у чинній Антикорупційній стратегії проблеми продовжують бути в тій чи іншій мірі актуальними, тому немає потреби у кардинальній зміні структури цього розділу у наступній Антикорупційній стратегії.

Рекомендації²¹

Запобігання корупції у представницьких органах влади:

1. Продовжувати дії, спрямовані на розвиток і посилення законодавчо закріпленого механізму державного фінансування партій передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму.

2. Розробити та ухвалити зміни до виборчого законодавства відповідно до Рекомендацій Венеціанської комісії, які були підтримані також експертами GRECO у п. 54 Звіту за результатами Четвертого раунду оцінки від 23.06.2017 року

3. Розробити та ухвалити зміни до законодавчих актів, які б запровадили можливість виключно персонального голосування народних депутатів України. Забезпечити втілення у практику положень вказаного закону.

4. Розробити та ухвалити у вигляді Закону кодекс поведінки народних депутатів України, спираючись на кращі міжнародні практики. Кодекс має включати етичні норми, а також деталізувати у наявній у законодавстві обмеження щодо конфлікту інтересів,

²¹ Вказані вище у цьому Розділі невиконані (та запропоновані нові) заходи Державної програми (виділено у тексті *курсивом*) рекомендовано перенести до нової Державної програми.

дотримання ними інших законодавчих обмежень, які запобігають його виникненню та зловживанню повноваженнями (подарунки, вимоги несумісності, розголошення чи використання у неправомірних цілях службової інформації, заборона щодо спільної роботи близьких осіб тощо). Крім того документ має містити механізми із контролю та розглядом повідомлень про порушення кодексу.

5. Розробити, спираючись на кращі міжнародні практики, та ухвалити у вигляді Закону кодекс поведінки для органів місцевого самоврядування, який би поширювався на сільського, селищного, міського голову, секретаря, депутата сільської, селищної, міської ради, голову, заступника голови, депутата районної, обласної, районної у місті ради. Кодекс має включати етичні норми, а також деталізувати у наявні у законодавстві обмеження щодо конфлікту інтересів, дотримання ними інших законодавчих обмежень, які запобігають його виникненню та зловживанню повноваженнями (подарунки, вимоги несумісності, розголошення чи використання у неправомірних цілях службової інформації, заборона щодо спільної роботи близьких осіб тощо).

6. Посилити контроль уповноважених органів за дотриманням вимог щодо уникнення конфлікту інтересів та інших законодавчих антикорупційних обмежень у діяльності виборних осіб.

7. Розробити, з урахуванням кращих міжнародних практик та стандартів, та ухвалити закон про правові засади лобіювання, який би поширював свою дію не лише на діяльність ВР, а і на правотворчу діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Забезпечити механізми для імплементації зазначеного закону на практиці.

8. Завершити процедуру погодження законопроекту про публічні консультації, який посилює громадський контроль за прийняттям рішень виборними посадовими особами, встановлює механізм попереднього громадського обговорення суспільно важливих рішень. За умови відповідності проекту міжнародним стандартам, - ухвалити його. Забезпечити механізми для імплементації зазначеного закону на практиці.

9. Ухвалити, за умови відповідності кращим міжнародним практикам, законопроект щодо забезпечення відкритості та доступу до інформації про діяльність ВР, її комітетів та народних депутатів України.

10. Розробити, спираючись на кращі міжнародні практики, та ухвалити законопроект щодо забезпечення відкритості та доступу до інформації про діяльність органів місцевого самоврядування, комітетів місцевих рад та їх депутатів.

Створення добросовісної публічної служби:

11. Вживати подальших заходів для повної імплементації на практиці положень Закону України «Про державну службу».

12. Посилити та інтенсифікувати роботу НАЗК та інших уповноважених органів у сфері контролю та притягнення до відповідальності за порушення правил запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб.

Розглянути питання про внесення змін до законодавства щодо надання НАЗК права самостійно представляти в суді правову позицію по складених НАЗК протоколами про адміністративні правопорушення.

13. Вирішити питання щодо фінансування оренди серверів, які необхідні для роботи Єдиного державного реєстру е-деклараций, а також визначити суб'єкта, який відповідає за адміністрування реєстру.

14. НАЗК має запровадити механізм автоматичного способу перевірки е-деклараций та істотно збільшити зусилля у сфері перевірки е-деклараций.

15. НАЗК відповідно до вимог Закону «Про запобігання корупції» має ухвалити нормативно-правовий акт, який би встановив порядок проведення моніторингу способу

життя суб'єктів декларування. Забезпечити практичну реалізацію положень ухваленого нормативно-правового акту.

16. Слід інтенсифікувати виконання визначених законодавством органами державної влади функцій щодо здійснення моніторингу, роз'яснень, рекомендацій та контролю за дотриманням «Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» (затв. Наказом Нацдержслужби від 05.08.2016р.).

17. Розробити з урахуванням найкращих світових практик та ухвалити закон про проведення перевірок публічних службовців на доброчесність, у якому передбачити правила та порядок проведення таких перевірок, гарантії законності та контролю, наслідки проведення (заохочення або притягнення до дисциплінарної відповідальності), а також те, що такі перевірки не є негласними слідчими діями, їх результати не можуть використовуватися у кримінальному процесі як засоби доказування, за їх результатами кримінальне провадження не відкривається. Передбачити також у КК положення про те, що не є провокацією на отримання неправомірної вигоди використання спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції ситуації, за якої у суб'єкта вже виник умисел на давання чи отримання неправомірної вигоди²²;

18. НАЗК розробити механізм контролю за дотриманням посадовцями встановлених Законом «Про запобігання корупції» обмежень після припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Запобігання корупції у діяльності органів виконавчої влади:

19. Завершити розробку згідно кращих міжнародних практик законопроекту про адміністративну процедуру, який визначить підстави, порядок проведення перевірок і контрольних заходів органами держави, підстави та порядок ухвалення ними індивідуально-правових владних адміністративних актів за наслідками заходів контролю, порядок та особливості набуття такими актами чинності, адміністративного оскарження актів тощо. Забезпечити заходи щодо впровадження норм закону у практику.

20. Максимально поширити практику та кількість послуг, які надаються центрами надання адміністративних послуг для населення та бізнесу на засадах прозорості, оперативності, мінімізації кількості документів та процедурних дій відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги».

Основний акцент у даному напрямі слід зробити на масштабне впровадження надання адміністративних послуг в електронній формі.

21. Розробити та ухвалити необхідні зміни до законодавства, які надали б нормативну базу для реалізації урядово-громадських ініціатив (в тому числі із залученням НАЗК) у сфері моніторингу виконання органами виконавчої влади затверджених антикорупційних програм. При цьому необхідно, щоб ухвалені зміни передбачали широкі можливості активної та дієвої участі громадськості у вказаних ініціативах, а також відповідальність органів виконавчої влади за відмову від співпраці з громадськістю. Забезпечити заходи щодо впровадження норм законодавства у практику.

22. Розробити та ухвалити необхідні зміни до законодавства, які б надавали змогу НАЗК здійснювати більш ефективний контроль за виконанням органами виконавчої влади та державними /комунальними підприємствами затверджених ними антикорупційних програм. Забезпечити заходи щодо впровадження норм законодавства у практику.

23. Відповідно до вимог статті 55 Закону України «Про запобігання корупції»: 1) МЮ розробити та ухвалити оновлену (відповідно до чинних вимог антикорупційного законодавства) методологію проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та порядок оприлюднення її результатів; 2) НАЗК розробити і ухвалити

²² Дослівне відтворення невиконаного заходу в чинній Антикорупційній стратегії.

порядок проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, які вносяться на розгляд ВР або КМ; 3) НАЗК розробити і ухвалити порядок здійснення періодичного моніторингу законодавства на наявність у ньому корупціогенних норм.

Запобігання корупції у сфері державних закупівель:

24. Продовжити реформування сфери публічних закупівель шляхом: 1) зменшення кількості винятків, які дозволяють проводити процедури у неконкурентний спосіб; 2) забезпечити охоплення всіх видів публічних закупівель електронною системою ProZorro; 3) посилення державного контролю і моніторингу за дотриманням законодавства у сфері публічних закупівель; 4) внесення змін до Закону «Про публічні закупівлі», які наближають процедури до стандартів ЄС.

25. Наділити орган виконавчої влади, який уповноважений здійснювати моніторинг здійснення публічних закупівель, всіма необхідними технічними та матеріальними ресурсами, а також професійним персоналом із конкурентним рівнем заробітної плати.

Запобігання корупції у судовій системі та органах кримінальної юстиції:

26. Ухвалити закон, необхідний для початку діяльності Вищого антикорупційного суду, забезпечивши спеціальну прозору та конкурсну процедуру відбору суддів до нього, а також до окремої палати в складі Верховного Суду, до якої можна буде оскаржувати судові рішення Вищого антикорупційного суду.

27. ВРП, ВККС, Раді суддів України системно втілювати на практиці всі заходи, передбачені Законами, ухваленими під час судової реформи, які спрямовані на попередження у суддів конфліктів інтересів, а також на контроль і моніторинг доброчесності суддів тощо.

28. Законодавчо запровадити систему автоматичного розподілу проваджень між прокурорами, з врахуванням спеціалізації.

29. Запровадити заходи щодо підвищення якості та ефективності проведення перевірки доброчесності прокурорів, яка передбачена ч. 5 ст. 19 Закону «Про прокуратуру».

30. Для гарантій незалежності Ради прокурорів та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів забезпечити ці органи необхідним організаційно-матеріальними заходами (надати окремі обладнані приміщення, створити окремі секретаріати, розширити штат допоміжного персоналу, створити автономні системи документообігу).

31. Невідкладно здійснити всі необхідні заходи для початку повноцінної роботи ДБР, якому передати функцію досудового розслідування від органів прокуратури.

32. Внести зміни до Закону України «Про Національну поліцію», якими: 1) запровадити конкурсний принцип відбору керівника Національної поліції та його заступників, а також обов'язковий конкурсний відбір кандидатів на всі посади в Національній поліції; 2) надати керівнику Національної поліції право самостійно: затверджувати структуру центрального органу управління поліції; затверджувати кошторис поліції; призначати за результатом конкурсу на посади та звільняти з посад керівників територіальних органів поліції; затверджувати структуру територіальних органів поліції; 3) визначити недотримання стандартів доброчесності як одну із підстав для відмови в успішному проходженні атестування поліцейських; 4) визначити чітку систему розмірів грошової винагороди поліцейським, розмірів доплат (за посаду, звання, виконання адміністративних функцій, за стаж роботи, за наднормативне навантаження), прибравши таку складову у винагороді поліцейських, як премія, що нараховується за розсудом керівництва.

33. Запровадити модель процедури дисциплінарних проваджень щодо поліцейських, за правилами яких представники громадськості мали б змогу брати дієву участь у перевірках скарг на поліцейських.

34. Реалізувати положення Закону України «Про Національну поліцію» про те, що єдиним критерієм оцінки ефективності роботи кожного органу та підрозділу поліції є довіра населення. Керівництву Національної поліції доцільно будувати кар'єрну і кадрову політику, а також політику заохочення поліцейських, базуючись в першу чергу на зазначених показниках.

Запобігання корупції у приватному секторі

35. З урахуванням найкращих світових практик та пропозицій бізнес-спільнот розробити та ухвалити законопроект, яким реформувати контролюючі підрозділи органів митниці, органів податкової міліції з метою зміни їхньої основної функції з каральної на аналітичну і превентивну. Передбачити прозорі конкурсні умови набору керівного складу і співробітників до вказаних органів, регулярну публічну звітність органів, дієвий механізм періодичної перевірки доброчесності, громадський контроль, належні матеріальні та організаційні умови діяльності. Вжити заходів щодо належної імплементації положень ухваленого закону.

36. Завершити (у разі відповідності міжнародним стандартам та пропозиціям бізнес-асоціацій) процедуру ухвалення законопроект про Установу бізнес-обмудсмена, яким розширити повноваження зазначеної установи, зокрема, встановити обов'язок органів виконавчої влади надавати відповіді на запити бізнес-обмудсмена. Забезпечити механізми втілення законодавчих положень на практиці.

37. Розробити з урахуванням найкращих світових практик та ухвалити закон про нормативно-правові акти, в якому врегулювати питання: а) встановлення виключного переліку видів нормативно-правових актів; б) ієрархії нормативно-правових актів за їх юридичною силою; в) обов'язкових вимог до структури нормативно-правових актів; г) обов'язкових вимог щодо процедури ухвалення підзаконних актів; д) способів розв'язання всіх видів типових колізій між нормами права та подолання прогалів у законодавстві.

Доступ до інформації:

38. Ухвалити, за умови відповідності міжнародним стандартам, законопроект про забезпечення прозорості у видобувних галузях. Забезпечити механізми втілення законодавчих положень на практиці.

39. Приєднатися до Конвенції «Про доступ до офіційних документів», яка була ухвалена 27 листопада 2008 року Комітетом Міністрів Ради Європи, а також забезпечити імплементацію її положень до національного законодавства.

Розділ 4. Покарання за корупцію

ухвалити закони, спрямовані на:

- внесення змін до Кримінального кодексу України щодо:
- визначення поняття та переліку корупційних злочинів;
 - усунення можливості для осіб, які вчинили корупційні злочини, бути звільненими від відповідальності та покарання, зокрема з передачею на поруки, у зв'язку з дієвим каяттям, випробуванням тощо;
 - приведення статті 368-2 у відповідність із статтею 20 Конвенції ООН проти корупції та запровадження цивільно-правових механізмів позбавлення незаконно набутого майна;

Відповідні зміни до КК внесено. Так, визначено перелік корупційних злочинів шляхом внесення змін до примітки до статті 45 КК. До числа таких злочинів належать злочини, передбачені статтями 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також статтями 210, 354, 364, 364-1, 365-2, 368 – 369-2 цього Кодексу.

Втім, експерти, визнаючи в цілому правильність обраного шляху, вказують на необхідність внесення деяких корегувань у вказаний перелік. Наприклад, М. Хавронюк вважає, що із переліку необхідно виключити злочин, передбачений ст. 320 КК («Порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів»), а також внести зміни до ст. 210 КК (визначити у ній мету одержання неправомірної вигоди як конструктивну чи кваліфікуючу ознаку складу злочину). Крім того слід додати до корупційних також злочини, передбачені статтями 159-1 («Порушення порядку фінансування політичної партії, передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму, а також на усі злочини, вчинені з метою одержання неправомірної вигоди»), 160 («Підкуп виборця, учасника референдуму») КК, так і будь-які інші злочини, вчинені особою, уповноваженою на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, прирівняною до них особою з метою одержання неправомірної вигоди або будь-якою особою – з метою підкупу зазначених осіб. Крім того експерт висловлює пропозицію поширити розділ КК «Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб» (статті 96-3–96-11), яким встановлено квазі-кримінальну відповідальність юридичних осіб за окремі корупційні злочини, зокрема пов'язані з легалізацією майна та з обіцянкою, пропозицією і наданням неправомірної вигоди (статті 209 і 306, частини 1 і 2 статей 368-3, 368-4, статті 369 і 369-2 КК), також і на ст. 159-1 КК²³.

Відповідно до Закону №1698-VIII від 14 жовтня 2014 р., який набрав чинності з 26 січня 2015 р., стосовно осіб, які вчинили корупційні злочини:

1) унеможливлено застосування положень КК щодо:

- звільнення від кримінальної відповідальності в зв'язку з дійовим каяттям, примиренням з потерпілим, передачею на поруки, зміною обстановки (статті 45, 46, 47 і 48);

- призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом (ч. 1 ст. 69);

- звільнення від покарання «з урахуванням бездоганної поведінки й сумлінного ставлення до праці» (ч. 4 ст. 74);

- звільнення від покарання з випробуванням (ч. 1 ст. 75, ч. 1 ст. 79);

- дострокового зняття судимості (ст. 91);

2) суттєво обмежено застосування положень КК щодо:

- умовно-дострокового звільнення від відбування покарання (п. 1 і 2 ч. 3 ст. 81);

- заміни невідбутої частини покарання більш м'яким (п. 1 і 2 ч. 4 ст. 82);

²³ Альтернативний Звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / За заг. ред. М.І. Хавронюка.-К., 2017.- С. 310-311. [Електронна версія: http://pravo.org.ua/ua/about/books/alternative_report_2016/]

- повного або часткового звільнення від відбування покарання за амністією та помилуванням (ч. 4 ст. 86, ч. 3 ст. 87).

врегулювання питань управління корпоративними правами та іншим майном, на яке накладено арешт, з метою збереження його вартості, а також створення спеціалізованого підрозділу (органу), уповноваженого на розшук майна, яке може бути конфісковано;

створення можливостей досудового розслідування та судового провадження, а також стягнення у дохід держави (конфіскацію) майна, набутого внаслідок злочинної діяльності, у разі якщо підозрюваний (обвинувачений) ухиляється від слідства чи суду; створення гарантій для ефективного управління такими активами, зокрема із застосуванням механізмів громадського контролю (наприклад, через утворення спеціального фонду);

10 листопада 2015 року ВР прийнято Закон України «Про внесення змін до КПК щодо окремих питань накладення арешту на майно з метою усунення корупційних ризиків при його застосуванні», а також Закон України «Про внесення змін до КК та КПК щодо виконання рекомендацій, які містяться у шостій доповіді Європейської комісії про стан виконання Україною Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, стосовно удосконалення процедури арешту майна та інституту спеціальної конфіскації» від 18 лютого 2016 року № 1019-VIII. Законами удосконалено можливість практичного застосування положень КПК щодо відшкодування шкоди, завданої злочинними діями підозрюваного, обвинуваченого, унеможливлення недобросовісного використання наявних законодавчих механізмів для уникнення конфіскації майна, спеціальної конфіскації або відшкодування завданої шкоди, у тому числі у разі задоволення цивільного позову, забезпечення застосування заходів кримінально-правового характеру до юридичної особи, а також підвищення ефективності проведення спеціального досудового розслідування.

Прийнято Закон України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» від 10 листопада 2015 року, який введено в дію з 11 червня 2016 р.

- НАВРУА утворене на підставі постанови КМ від 24 лютого 2016 р. №104. У 2016 р. відбувся конкурс на посаду Голови НАВРУА і 28 листопада конкурсною комісією відібрано кандидата на посаду голови цього органу. Відповідно до закону НАВРУА виконує такі функції, зокрема:

- здійснення заходів з виявлення, розшуку, проведення оцінки активів за зверненням слідчого, детектива, прокурора, суду (слідчого судді);

- організація здійснення заходів, пов'язаних з проведенням оцінки, веденням обліку та управління активами;

- формування та ведення Єдиного державного реєстру активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні.

На сьогодні НАВРУА не розпочало свою діяльність. Відтак є необхідність інтенсифікувати початок роботи цього органу.

утворення спеціально уповноваженого органу з питань виявлення та розслідування корупційних злочинів на таких засадах:

- наявність достатніх гарантій незалежності органу (відкритий і прозорий конкурсний відбір керівника органу, чіткі визначені законом підстави для звільнення керівника, які не допускають звільнення з політичних підстав, визначені законом засади фінансування органу та розмір оплати праці його працівників, заборона втручання в його діяльність);

- прозорий конкурсний відбір основного персоналу органу з метою зменшення ризиків протиправного впливу на прийняття рішень та відбір кваліфікованих кадрів, які відповідають стандартам доброчесності;

- спеціалізація органу на корупційних злочинах, вчинених посадовими особами вищого рівня, суддями, прокурорами, іншими особами за умови, що корупційний злочин становить високу суспільну небезпеку;

- наявність механізмів заохочення, у тому числі матеріального (наприклад, певного відсотка від суми конфіскованих злочинних доходів), з метою виявлення фактів корупції;
- громадський контроль та відкритість органу, звітування кожні півроку про його діяльність;
- заохочення співпрацювати з уповноваженими державними органами з метою виявлення фактів корупції;
- введення посад спеціалізованих антикорупційних прокурорів, які відряджаються для роботи до спеціально уповноваженого органу з питань виявлення та розслідування корупційних злочинів;

На виконання вказаних заходів ухвалено Закон «Про Національне антикорупційне бюро України», а також зміни до Закону України «Про прокуратуру», якими до системи правоохоронних органів запроваджено два нових суб'єкти: НАБ та САП, які розпочали свою діяльність наприкінці 2015 року. Відповідні зміни щодо реалізації ними повноважень у кримінальних провадженнях внесено також і до КПК. З метою забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю при НАБ утворена Рада громадського контролю у складі 15 осіб, яка формується на засадах відкритого та прозорого конкурсу.

Єдиною функцією двох органів є боротьба з так званою «елітною корупцією». При цьому НАБ уповноважена розслідувати корупційні злочини, а прокурори САП здійснюють процесуальне керівництво та державне обвинувачення у вказаних провадженнях.

Законом до підслідності НАБ віднесено досудове розслідування корупційних та пов'язаних із корупцією злочинів, за наявності хоча б однієї з таких умов:

вчинення злочину публічною посадовою особою високого рівня; або якщо розмір предмету злочину або завданої злочином шкоди перевищує визначену межу (п'ятсот і більше розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на відповідний рік); або

вчинення активної форми надання неправомірної вигоди щодо службової особи іноземної держави чи міжнародної організації або щодо посадової особи високого рівня, розслідування корупційних злочинів якої віднесено до підслідності НАБ.

Інші корупційні злочини мають право розслідувати органи прокуратури (до передачі цієї функції ДБР) та органи поліції.

Крім того, Законом передбачено, що незалежність НАБ та САП у їх діяльності гарантується:

спеціальним статусом НАБ та САП;
визначеними законом підставами припинення повноважень керівників НАБ та САП;

конкурсними засадами відбору працівників НАБ та САП, їх особливим правовим та соціальним захистом, високим рівнем заробітної плати та гідним рівнем матеріальних умов праці;

визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки працівників НАБ та САП.

Втім, аналіз показників діяльності цих нових правоохоронних органів викликає істотне занепокоєння.

Так, згідно з даними НАБ²⁴, у 2016 р. до суду було передано тільки дещо більше 50 проваджень, по яких 12 обвинувальних вироків (переважно внаслідок укладення угоди) набули законної сили. Внаслідок цього за рік до бюджету було повернуто лише 115 млн. грн. Ці показники є вкрай недостатніми.

Однією із причин низької ефективності судового розгляду кримінальних проваджень, які розслідуються НАБ та САП, є неререформованість судової системи та відсутність Вищого антикорупційного суду (про який йшлося вище у розділі 3).

Суттєво підвищило б ефективність розслідування НАБ злочинів надання цьому

²⁴ <https://nabu.gov.ua/report/zvit-serpen-2016-lyuty-2017>

органу права самостійно (без участі уповноважених підрозділів Національної поліції та органів безпеки) здійснювати негласні слідчі дії у вигляді зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж (стаття 263 КПК).

Крім того, використовуючи певну нечіткість у нормах КПК, інші правоохоронні органи (передусім, ГП), обходять положення щодо підслідності корупційних злочинів НАБ. Внаслідок цього, отримані такими органами докази щодо корупційних злочинів, у суді часто визнаються такими, які не відповідають вимогам процесуального закону.

утворити робочу групу, яка включатиме представників КМ, органів кримінальної юстиції, бізнесу та громадянського суспільства і проводитиме моніторинг застосування законодавства щодо заходів кримінально-правового провадження до юридичних осіб; підготувати необхідні методичні матеріали для працівників органів кримінальної юстиції та суддів, організувати проведення тренінгів для фахівців, які застосовуватимуть закон; організувати широку інформаційну кампанію із роз'яснення положень закону та необхідності забезпечення доброчесності бізнесу, до якої залучити громадянське суспільство та бізнес; на основі результатів моніторингу застосування закону підготувати зміни до нього;

Органами державної влади спільно з OECD здійснюються заходи щодо забезпечення розроблення методичних матеріалів щодо застосування заходів кримінально-правового характеру до юридичних осіб.

Відтак, є сенс включити у майбутню Державну програму наступний захід:

- розробити із використанням міжнародного досвіду методичні матеріали щодо застосування заходів кримінально-правового характеру до юридичних осіб, провести серію відповідних тренінгів із представниками органів державної влади, в тому числі правоохоронними органами, судами та НАЗК.

Створено Робочу групу щодо плану заходів приєднання України до Конвенції OECD Про боротьбу з хабарництвом іноземних посадових осіб у міжнародних комерційних операціях від 21 листопада 1997 року.

створити єдиний державний реєстр юридичних осіб, причетних до корупції, з метою виключення можливості їх участі у виконанні державних замовлень і контрактів, одержання державних кредитів, пільг з оподаткування, субсидій і субвенцій; забезпечити вільний доступ до такого реєстру через Інтернет;

Вказаний захід не виконано.

Наразі згідно Наказу МЮ «Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення» від 11 січня 2012р. до реєстру вносяться дані лише щодо фізичних осіб.

Відповідно до вимог Закону «Про запобігання корупції» здійснюються заходи щодо передачі повноважень щодо ведення Реєстру до НАЗК. У серпні 2016 року НАЗК створено відповідну міжвідомчу групу. До складу робочої групи увійшли представники НАЗК, МЮ, Державної судової адміністрації. Протягом 2017 року передбачено розробити програмне забезпечення зі створення інформаційно-телекомунікаційної системи, на основі розроблених технічних вимог до апаратного обладнання здійснити придбання серверного та апаратного обладнання, а також забезпечити побудову системи захисту інформації інформаційно-телекомунікаційної системи.

Граничний термін початку ведення НАЗК Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, встановлено на березень 2018 року.

поширити поняття "публічні діячі" у законодавстві про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, на національних публічних службовців та діячів міжнародних організацій.

Захід виконано шляхом ухвалення Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14.10.2014р.

Втім, заходи, передбачені вказаним Законом, вживаються недостатньо системно та ефективно. Це підтверджується і дослідженнями авторитетних міжнародних організацій. Так, у нещодавно оприлюдненому Базельському Індексі протидії відмиванню доходів (Basel Anti-Money Laundering (AML) Index), який складається щорічно Базельським Інститутом Управління, Україна отримала 6,52 балів (за шкалою, згідно якою 10 – максимальний рівень ризику, 0 – мінімальний)²⁵.

В даному випадку необхідно визначитися, чи включати пропозиції щодо покращення дії закріпленого в Законі «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» механізму, чи це не входить до предмету Антикорупційної стратегії.

Висновки

1. Заходи, передбачені Розділом Антикорупційної стратегії «Покарання за корупцію», на наш погляд, виконані **на середньому рівні**.

2. З одного боку, безумовним прогресом слід вважати ухвалення законодавчої бази та забезпечення повноцінної діяльності НАБ та САП, приведення до вимог Ковенції ООН проти корупції низки норм Загальної та Особливої частин КК, ухвалення закону про НАВРУА.

З іншого боку, суспільство за 1,5 року роботи НАБ і САП так досі і не отримало реальних результатів у сфері протидії корупційним злочинам. Притягнення до кримінальної відповідальності високопосадовців, які підрозрюються у скоєнні резонансних корупційних злочинів, в абсолютній більшості випадків з різних причин зупиняється на стадії досудового розслідування.

Крім того, відсутність реалізації повноважень з боку НАВРУА істотним чином перешкоджає у пошуку, збереженні та поверненні до бюджету України активів, здобутих корупційним шляхом.

3. Потрібно відзначити, що заходи, передбачені цим Розділом Антикорупційної стратегії стосуються переважно лише діяльності щодо кримінальних проваджень, підслідних НАБ. Однак велика кількість корупційних злочинів розслідується іншими правоохоронними органами (і буде розслідуватися ДБР – після початку його діяльності). І загальна картина протидії всім видам корупційних злочинів випадає з уваги Антикорупційної стратегії, що є неприпустимим.

Так само не входять до предмету чинної Антикорупційної стратегії і заходи, пов'язані з реалізацією притягнення осіб до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, передбачені КУпАП. Одночасно з ухваленням Закону України «Про запобігання корупції» до КУпАП було включено окремий розділ, де визначено адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Йдеться, зокрема, про адміністративну відповідальність за: порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4); порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5); порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6); порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7); незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8); нежиття заходів щодо протидії корупції

²⁵ <https://index.baselgovernance.org/ranking>

(ст. 172-9); порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням (ст. 172-9-1).

Рекомендації²⁶

1. Внести зміни до КК з метою додати до переліку корупційних також злочини, передбачені статтями 159-1 («Порушення порядку фінансування політичної партії, передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму, а також на усі злочини, вчинені з метою одержання неправомірної вигоди»), 160 («Підкуп виборця, учасника референдуму») КК, так і будь-які інші злочини, вчинені особою, уповноваженою на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, прирівняною до них особою з метою одержання неправомірної вигоди або будь-якою особою – з метою підкупу зазначених осіб. Поширити передбачені КК заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб на ст. 159-1 КК.

2. Вжити всіх необхідних заходів щодо невідкладного початку роботи НАВРУА та виконання цим органом всіх передбачених законом функцій.

3. Внести зміни до КПК з метою: 1) надання права уповноваженим підрозділам НАБ самостійно здійснювати негласні слідчі дії у вигляді зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж; 2) уточнення регулювання підслідності, з тим щоби корупційні злочини, підслідні НАБ, не мали права розслідувати інші правоохоронні органи.

4. НАБ та САП значним чином інтенсифікувати роботу із протидії корупції, зайнявши при цьому більш активну позицію при перевірці інформації із е-деклараций високопосадовців, журналістських антикорупційних розслідувань, заяв громадських організацій тощо.

5. Здійснити заходи, пов'язані з приєднанням України до Конвенції ОЕСД Про боротьбу з хабарництвом іноземних посадових осіб у міжнародних комерційних операціях від 21 листопада 1997 року, а також забезпечити імплементацію положень Конвенції до національного законодавства.

6. Включити до Антикорупційної стратегії заходи, пов'язані із невідворотністю притягнення до кримінальної відповідальності за всі корупційні злочини. Зокрема, посилити моніторинг і контроль за ефективністю діяльності правоохоронних органів, які уповноважені виявляти та здійснювати досудове розслідування корупційних злочинів, не підслідних НАБ.

7. Включити до Антикорупційної стратегії заходи, пов'язані із невідворотністю притягнення до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення. Зокрема, посилити моніторинг і контроль за ефективністю діяльності органів, які уповноважені виявляти і складати протоколи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією.

²⁶ Вказані вище у цьому Розділі невиконані (та запропоновані нові) заходи Державної програми (виділено у тексті *курсивом*) рекомендовано перенести до нової Державної програми.

Розділ 5.

Формування негативного ставлення до корупції

ухвалити у співпраці з інститутами громадянського суспільства план заходів, орієнтований на різні соціальні та вікові групи і спрямований на комплексне розв'язання проблеми толерантного ставлення населення до корупції, передбачивши, зокрема:

регулярне проведення інформаційних кампаній, спрямованих на формування психологічної установки у населення щодо несприйняття корупції як способу розв'язання проблеми;

підвищення рівня правової свідомості населення, зокрема в частині обізнаності громадян щодо своїх прав та свобод, механізму їх реалізації та правових способів захисту;

роз'яснення найбільш важливих антикорупційних заходів, що здійснюються в державі, положень законодавства про запобігання та протидію корупції, зокрема в частині визначення видів та форм корупційної поведінки;

системне запровадження проведення освітніх заходів щодо моделей поведінки у тих чи інших ситуаціях з можливими корупційними ризиками;

запровадження культури повідомлення спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції про факти вчинення корупційних правопорушень;

подолання пасивності суспільства щодо протидії корупції, залучення широких верств населення до активної участі в антикорупційній діяльності.

Як такого цілісного плану заходів, погодженого із інститутами громадянського суспільства, на момент написання даного Звіту не затверджено²⁷.

Втім, під час дії чинної Антикорупційної стратегії міжнародними донорами було проведено ряд масштабних інформаційних кампаній. Крім того НАЗК та деякі державні органи власними силами здійснюють низку інформаційних заходів у сфері антикорупції.

Висновки

1. Даний блок заходів є досить важливий, але його ефективність істотно підвищиться, якщо формування у суспільства негативного ставлення до корупції здійснюватиметься державними органами та органами місцевого самоврядування комплексно, системно, протягом тривалого часу та поетапно, відповідно до затвердженого плану та графіку.

Наприклад, незважаючи на докладені зусилля, чимала частка населення до сих пір не має чіткого уявлення про визначені законом ознаки корупційних діянь або ознак конфлікту інтересів, а також не усвідомлює суспільну шкідливість толерантного ставлення до корупції в усіх її проявах.

Одним із головних чинників, які зможуть активно поширити нетерпиме ставлення населення до корупції, є стимулювання державою викривачів, співпраця з активними членами суспільства, журналістами, громадськими об'єднаннями антикорупційного спрямування, а також належне реагування на подану ними інформацію про факти корупції.

2. Виконання державою заходів, визначених даним блоком, можна оцінити як такі, що виконані на рівні, **нижче середнього**.

Рекомендації

1. Заходи, передбачені у цьому блоку Антикорупційної стратегії, слід майже повністю перенести до нової Антикорупційної стратегії, адже всі вони залишаються актуальними.

²⁷ Під час підготовки цього Звіту до друку було офіційно оприлюднено Розпорядження КМ від 23 серпня 2017 р. № 576-р «Про схвалення Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції».

2. Реалізації інформаційних заходів має передувати чітко складений з графіком виконання План заходів щодо формування у населення негативного ставлення до корупції. План заходів має базуватися на соціологічних та експертних дослідженнях у сфері ставлення українців до корупції на всіх рівнях, і бути погоджений з громадськістю та профінансований Державним бюджетом, передбачати широке залучення структур громадянського суспільства.

У Плані визначені заходи доцільно згрупувати по напрямкам, а також залежно від різних потенційних верств населення як об'єктів впливу. Заходи мають бути різних видів (друковані матеріали, поширення інформації у різних формах через ЗМІ та Інтернет, конференції та круглі столи, тренінги та навчальні заходи тощо). Особливу увагу необхідно приділити двом аспектам: 1) визначенню комплексних критеріїв оцінки ефективності проведених інформаційних заходів; 2) наявністю координуючого центру у вигляді певного державного органу (наприклад, НАЗК) чи міжвідомчої групи, де би здійснювався в тому числі моніторинг реалізації всіх інформаційних заходів та корегувався відповідний план їх проведення.

3. Особливу увагу приділити проведенню інформаційних кампаній, спрямованих на стимулювання викривачів, а також формування у суспільстві позитивного ставлення до викривачів.

Розділ 6.

Оцінка результатів та механізм реалізації Антикоруупційної стратегії

За результатами проведення досліджень стану корупції індикаторами успішної реалізації Антикоруупційної стратегії може бути:

збільшення частки населення, яка негативно ставиться до корупційних проявів;
зменшення частки населення, яке мало власний досвід корупційної поведінки;
зростання кількості громадян, готових повідомляти про факти корупційних проявів, а також громадян, які заявили про факти корупції, що мали стосовно них місце, компетентним органам.

Визначення рівня імплементації міжнародних стандартів здійснюватиметься за такими індикаторами: виконання рекомендацій для України, наданих Групою держав проти корупції (GRECO), а також рекомендацій, наданих в рамках моніторингу Стамбульського плану дій з питань боротьби з корупцією Антикоруупційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії Організації економічної співпраці та розвитку, імплементація Плану дій з лібералізації візового режиму з ЄС у частині запобігання і протидії корупції та плану дій у рамках Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд";

покращення значення Індексу сприйняття корупції, опублікованого міжнародною неурядовою організацією Transparency International;

досягнення високого рівня відповідності стандартам міжнародних ініціатив (ініціатив з прозорості видобувних галузей, будівельного сектору, Індексу відкритості бюджету тощо).

Оцінка стану виконання Антикоруупційної стратегії проводиться на підставі щорічного звіту стану виконання Антикоруупційної стратегії. Звіт про стан виконання Антикоруупційної стратегії включається до національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, проект якої подається спеціально уповноваженим органом з питань антикорупційної політики ВР, Президенту України та КМ до 1 травня року, наступного за звітним.

У цілому всі вищезгадані у чинній Антикоруупційній стратегії загальні критерії оцінки результатів впровадження передбачених нею заходів є в тій чи іншій мірі актуальними. Низку результатів оцінки України за вказаними критеріями було описано вище у Розділі 1 з відповідними посиланнями на публікації опитувань та рейтингів.

Разом з тим, на момент написання цього Звіту, не було відомо про результати опитування щодо рівня корупції на замовлення НАЗК, яке вперше в Україні було здійснено за прогресивною та комплексною методикою, ухваленою НАЗК.

Висновки

1. Даний блок заходів є вкрай важливий, він демонструє наскільки держава ефективно реалізує заплановані Антикоруупційною стратегією заходи, наскільки заходи є адекватними для вирішення визначених проблем і досягнення поставлених завдань, а також показують практичний результат діяльності держави у напрямі протидії корупції по всім напрямам. Звісно, найважливішим критерієм успішності або неуспішності вжитих заходів є ставлення різних верств населення про рівень корупції в Україні.

2. Як впливає із змісту Антикоруупційної стратегії, оцінка реалізації проводиться у за допомогою таких показників: а) ухвалення передбачених Антикоруупційною стратегією законів; б) соціологічних або інших досліджень щодо рівня корупції в Україні; в) рівня імплементації відповідних міжнародних стандартів.

На наш погляд, не можна перебільшувати значення таких критеріїв оцінки виконання Антикоруупційної стратегії як ухвалення тих чи інших законодавчих актів або утворення тих чи інших інституцій. Такі фактори безумовно, є позитивними сигналами, однак вони здатні виступати в ролі критеріїв оцінки виконання лише окремих заходів чи блоків заходів, проте не всієї стратегії. Оскільки, як ми вже згадували вище, сам по собі факт ухвалення закону, але без належної імплементації його положень на практиці, або

сам по собі факт утворення антикорупційної інституції, але яка не розпочала повноцінну та результативну діяльність, не приносить очікуваного соціального ефекту.

Найбільш важливими, об'єктивними та комплексними показниками, які можуть використовуватися в оцінці ефективності виконаних заходів Антикорупційної стратегії мають бути результати соціологічних та інших аналітичних досліджень стану корупції, статистичні показники всіх видів антикорупційної діяльності державних органів.

3. Той факт, що зміст Державної програми практично не переглядався КМ з моменту її ухвалення, свідчить про те, що результати моніторингу виконання Антикорупційної стратегії та Державної програми з боку НАЗК та недержавних інституцій мають незначний вплив на її оновлення, що є вельми негативним сигналом.

4. Виконання державою заходів, визначених даним блоком, можна оцінити як такі, що виконані на рівні, **нижче середнього**.

Рекомендації

1. Запровадити обов'язкове проведення НАЗК спільно з недержавними аналітичними центрами, незалежними експертами та міжнародними донорами спеціальних додаткових щоквартальних експертних досліджень з питань виконання окремих напрямів Антикорупційної стратегії та Державної програми, а також здійснювати публічне обговорення висновків досліджень.

2. Визначити у Державній програмі загальні індикатори успішності виконання Антикорупційної стратегії не лише для соціологічних досліджень, а й для аналітичних досліджень стану корупції в Україні.

3. Загальні критерії ефективності запроваджених заходів, визначених чинною Антикорупційною стратегією, у більшості своїй залишаються актуальними. Доцільно розглянути питання про включення до Антикорупційної стратегії додаткових міжнародних критеріїв ефективності, крім оцінок з боку GRECO, OECD, TI та перелічених у чинній Антикорупційній стратегії стандартів міжнародних ініціатив.

ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ

1. Виконаними повністю або частково можна вважати приблизно 60% заходів, передбачених Антикорупційною стратегією та Державною програмою. Втім, як демонструють результати соціологічних опитувань і оцінки з боку міжнародних організацій, докладені органами влади України зусилля не справили істотного позитивного ефекту у напрямі зменшення корупційних проявів у суспільстві та у діяльності державних органів. Зокрема, через те, що більшість з виконаних заходів стосувалася розробки і ухвалення законодавчих актів, утворення нових антикорупційних інституцій та забезпечення початку їхньої повноцінної діяльності.

Отже, під час дії чинної Антикорупційної стратегії закладено нормативний базис та створено інституції, які за умови наявності достатньої політичної волі потенційно можуть дати реальний результат у масштабній протидії корупції як на рівні превенції, так і на рівні покарання за корупційні правопорушення.

2. За час дії Антикорупційної стратегії 2014-2017 основними здобутками слід вважати:

1) ухвалення законів про нові спеціалізовані антикорупційні органи та забезпечення їх діяльності: а) для запобігання корупції – НАЗК; б) для протидії корупційним злочинам - НАБ, САП. Відтак створено систему органів для боротьби з корупцією;

Для збільшення ефективності та результативності діяльності НАБ та САП важливим є завершення побудови повного циклу органів, які протидіють корупції у кримінальній сфері, шляхом формування на спеціальних прозорих засадах Вищого антикорупційного суду та відповідної спеціалізованої палати у Верховному Суді.

На НАЗК Законом покладено вельми великий спектр функцій в антикорупційній сфері. Для цього НАЗК за час дії Антикорупційної стратегії ухвалено основну масу необхідних підзаконних актів та вжито більшу частину підготовчих заходів.

Однак матеріально-технічні умови діяльності НАЗК для виконання всього кола завдань не є достатніми. З іншого боку, НАЗК слід системно посилити практичний аспект виконання належних функцій, що повинно мати своїм наслідком значне підвищення активності та результативності діяльності цього органу.

2) ухвалення закону про публічні закупівлі та впровадження на практиці системи ProZorro;

3) ухвалення законодавства щодо е-декларування та запуск відповідної системи;

4) відкриття даних з державних реєстрів;

5) успішна робота офісу Бізнес-омбудсмана та ухвалення НАЗК низки нормативних та рекомендаційних документів щодо запобігання корупції в юридичних особах;

6) ухвалення законів у напрямі забезпечення прозорості та підзвітності фінансування політичних партій і виборчих кампаній;

7) приведення положень КК щодо корупційних злочинів у відповідність до рекомендацій GRECO;

8) ухвалення нового Закону про державну службу, положення якого, втім, ще слід втілити на практиці.

3. Найбільшими недоліками у реалізації Антикорупційної стратегії стали:

1) відсутність належної співпраці держави з інституціями громадянського суспільства, недержавними аналітичними центрами та викривачами; провокування державою протистояння з антикорупційними активістами та громадськими об'єднаннями;

2) відсутність виконання заходів, спрямованих на попередження корупції у діяльності народних депутатів України, депутатів місцевих рад, виборних осіб місцевого самоврядування, а також неухвалення закону про лобізм;

- 3) відсутність реформування контрольних підрозділів митної служби та податкових органів;
 - 4) відсутність виконання заходів, спрямованих на подолання корупції в слідчих підрозділах поліції;
 - 5) слабкість і несистемність комунікаційних антикорупційних заходів державних органів, спрямованих на формування у населення нетерпимості до корупції, а також на підвищення культури дотримання норм професійної етики.
4. Слід констатувати, що процедури створення та початок діяльності інших органів, які мають брати участь у протидії корупції (ДБР та НАВРУА), є неприйнятно затягнутими.
5. Звертає на себе увагу пасивність КМ у реакції на невиконання у строк органами виконавчої влади багатьох заходів, визначених Державною програмою.
6. Якщо основними цілями чинної Антикорупційної стратегії було ухвалення законодавчої бази та утворення системи антикорупційних органів, то завданням наступної Антикорупційної стратегії має бути:
- 1) здійснення ефективного виконання зазначеними спеціалізованими органами своїх функцій в інтересах суспільства;
 - 2) акцентування на послідовному викоріненні корупції у найбільш важливих сферах (державні підприємства, правоохоронні і контролюючі державні органи, судова влада);
 - 3) створення в суспільстві атмосфери несприйняття корупційних шляхів вирішення проблем;
 - 4) активне задіявання державою потенціалу співпраці з структурами громадянського суспільства.

м. Київ, серпень 2017 року.