



АНАЛІТИЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ  
«ОЦІНКА ВИКОНАННЯ  
АНТИКОРУПЦІЙНОЇ  
СТРАТЕГІЇ:  
ДОСЯГНЕННЯ ТА ВИКЛИКИ»

Автори: Антон Марчук, Оксана Нестеренко

© Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції  
Києво-Могилянської Академії «ACREC»

## ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

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

CoST – Ініціатива прозорості будівельного сектору

EITI – Ініціатива прозорості видобувних галузей

GRECO – Група держав Ради Європи проти корупції

OECD – Організація економічного співробітництва та розвитку

SIGMA – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту

БДІПЛ ОБСЄ – Бюро з демократичних інститутів та прав людини Організації з безпеки та співробітництва в Європі

ГПУ – Генеральна прокуратура України

ДБР – Державне бюро розслідувань

ДФС – Державна фіскальна служба України

ЄБРР – Європейський банк реконструкції та розвитку

МЕРТ – Міністерство економічного розвитку і торгівлі

МВФ – Міжнародний валютний фонд

Мін'юст – Міністерство юстиції України

МОН – Міністерство освіти і науки України

НАБУ – Національне антикорупційне бюро України

НАДС – Національне агентство з питань державної служби

НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції

ПДЛВР – План дій щодо лібералізації візового режиму України та ЄС

ПРООН – Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй в Україні

РПР – коаліція неурядових організацій «Реанімаційний пакет реформ»

САП – Спеціалізована антикорупційна прокуратура

ТІ Україна – неурядова організація «Transparency International Україна»

ЦПК – неурядова організація «Центр протидії корупції»

# КОНЦЕПЦІЯ ТА МЕТОДОЛОГІЯ

## ЦІЛЯМИ ЦЬОГО ДОСЛІДЖЕННЯ Є:

- оцінити стан виконання Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки та Державної програми з її реалізації протягом 2015-2016 років;
- визначити проблеми, що залишаються невирішеними або виявляють себе в ході реалізації державної антикорупційної політики;
- визначити рекомендації щодо подальших заходів, які варто включити до Антикорупційної стратегії та Державної програми (при її щорічному перегляді) з метою вирішення актуальних проблем.

Антикорупційна стратегія, що була затверджена 14 жовтня 2014 року Верховною Радою України, – ключовий документ, який містить засади державної антикорупційної політики на 2014-2017 роки.

Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки є ключовим імплементаційним документом, у якому викладені конкретні завдання для реалізації заходів державної антикорупційної політики.

Антикорупційна стратегія та Державна програма поділені на 10 розділів, кожен з яких містить визначені проблеми, цілі, а також заходи задля їх досягнення. У Державній програмі окреслено чіткий план заходів та вказано відповідальні установи, терміни й індикатори їх виконання.

Різними інституціями проводились дослідження щодо здійснення в Україні заходів, спрямованих на запобігання та протидію корупції. Зокрема, здійснюється періодичний моніторинг виконання рекомендацій, наданих Україні в рамках Стамбульського плану дій для боротьби з корупцією OECD та в рамках GRECO. Але оцінювання реалізації антикорупційних заходів здійснюється через оцінку прогресу у виконанні рекомендацій, що були надані міжнародними організаціями. Крім того, такі оцінювання зазвичай проводяться раундами, і не в усіх випадках раунд оцінювання охоплює весь спектр рекомендацій щодо

антикорупційної політики<sup>1</sup>. Дослідження щодо стану реалізації антикорупційної політики також здійснюються неурядовими організаціями – наприклад, у 2015 р. був підготовлений Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики неурядової організації «ТІ Україна». Проте методологія підготовки таких досліджень зазвичай є ширшою, ніж охоплені Антикорупційною стратегією аспекти, та фокусується на оцінці ефективності антикорупційної політики.

Це дослідження пов'язане з двома ключовими документами, що фактично спрямовують державну антикорупційну політику в Україні – до Антикорупційної стратегії та Державної програми. Дослідження базується саме на оцінці досягнення зазначених у Державній програмі індикаторів та очікуваних результатів, що не здійснювалось раніше в ході інших оцінок чи моніторингів.

Аналіз виконання Антикорупційної стратегії та Державної програми відбувається у два етапи.

На першому етапі проводився збір та аналіз інформації щодо виконання конкретних завдань, які мали бути виконані органами державної влади протягом 2015–2016 років та визначені в Антикорупційній стратегії та Державній програмі. Джерелами такої інформації слугують нормативно-правові акти, експертні висновки, аналітичні звіти міжнародних організацій та неурядових установ, звіти органів влади, повідомлення в ЗМІ та на офіційних веб-сайтах державних установ, запити на доступ до публічної інформації щодо виконання органами влади тих чи інших завдань. Кожному із завдань на підставі опрацьованої інформації відповідно до індикатора виконання присвоюється статус «Виконано», «Виконано частково/у процесі виконання», «Не виконано», «Дедлайн не настав». Статус «Виконано» надавався заходам, у яких повноцінно або

<sup>1</sup> Прикладом цього слугує оцінювання в рамках GRECO: перший раунд оцінювання охоплював незалежність та інструментарій спеціалізованих антикорупційних установ, а також обсяг імунітетів; другий – конфіскацію статків, здобутих корупційним шляхом, боротьбу з відмиванням корупційних коштів, податкове та фінансове законодавство, публічну адміністрацію; третій – криміналізацію корупції та прозорість політичного фінансування; четвертий – запобігання конфлікту інтересів у членів законодавчих органів, суддів та прокурорів; п'ятий – запобігання корупції та забезпечення доброчесності в урядових та правоохоронних органах (Режим доступу : <http://www.coe.int/en/web/greco/evaluations>).

максимально наближено був досягнутий визначений індикатор. Статус «Виконано частково/у процесі виконання» надавався у разі продовження реалізації заходу на момент його оцінки, а також у разі неповноцінної реалізації окресленого заходу та суттєвої відмінності досягнутого результату від встановленого індикатора. Статус «Дедлайн не настав» присвоєно всім заходам, виконання яких заплановано на березень 2017 року або будь-який пізніший час; а також для деяких інших заходів, виконання яких стало можливим лише після запуску НАЗК і термін їх виконання в такому разі досі не вийшов. Статус «Не виконано» надано всім заходам, які абсолютно не здійснені або у виконанні яких прогрес є мінімальним.

На другому етапі проводяться інтерв'ю з експертами, які мають на меті визначити якість виконання того чи іншого блоку завдань Державної програми та заходів Антикорупційної стратегії; визначити актуальні проблеми та окреслити рекомендації щодо необхідних для їх вирішення кроків. Експерти дають оцінку виконання Антикорупційної стратегії лише щодо того блоку заходів, на якому вони спеціалізуються.

Експерти для цього дослідження обирались авторами, а критеріями експертності вважались такі: багаторічний досвід роботи в державній установі, міжнародній організації чи громадському секторі в тій чи іншій сфері, що охоплювалась Антикорупційною стратегією; участь у підготовці проектів рішень, нормативно-правових актів, участь в їх імплементації або контроль за таким процесом; здійснюють співпрацю з міжнародними урядовими та неурядовими організаціями у сфері, що охоплена Антикорупційною стратегією. Кожен експерт узяв участь в опитуванні лише щодо тієї сфери, на якій він спеціалізується.

Крім того, автори, на підставі всієї зібраної та проаналізованої інформації, оцінили досягнення очікуваних результатів, що також були визначені в Державній програмі. Кожному з очікуваних результатів був наданий один із таких статусів: «Індикатор досягнутий» (у разі повного чи максимально

наближеного досягнення очікуваного результату); «Досягнуто суттєвого прогресу» (у разі успішного здійснення заходів, але без досягнення очікуваного результату повною мірою); «Прогрес є недостатнім» (обсяг ужитих заходів є несуттєвим, досягнення очікуваного результату потребує подальших значних зусиль); «Недостатньо інформації для оцінки» (у разі неможливості оцінити досягнення того чи іншого очікуваного результату через відсутність необхідних даних для порівняння, недостатність часового проміжку для оцінки та ін.).

Інформація щодо виконання Державної програми актуальна станом на грудень 2016 - січень 2017 року. Експертні опитування проведені в лютому 2017 року.

Це дослідження буде корисним для представників державних установ та органів, що дотичні до формування та реалізації державної антикорупційної політики; для науковців, які здійснюють дослідження щодо корупції; громадських активістів та журналістів, що спеціалізуються на питаннях запобігання та протидії корупції.

# ПРОЦЕС РОЗРОБЛЕННЯ ТА ПРИЙНЯТТЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ СТРАТЕГІЇ. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД АНТИКОРУПЦІЙНОЇ СТРАТЕГІЇ

Розроблення проекту Антикоруупційної стратегії розпочалося наприкінці лютого 2014 р., після зміни складу Уряду, а вже 3 березня 2014 р. проект документа був оприлюднений на веб-сайті Transparency International Ukraine<sup>2</sup>. Наприкінці квітня 2014 р. проект Антикоруупційної стратегії був представлений на круглому столі в Парламентському комітеті з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією. Пізніше роботу над цим документом продовжило Міністерство юстиції, яким було проведено громадське обговорення проекту Стратегії з експертами громадської ініціативи «Реанімаційний пакет реформ»<sup>3</sup>. 14 липня проект Закону «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки», у якому були враховані результати публічних обговорень та рекомендації міжнародних організацій, був поданий на розгляд парламенту<sup>4</sup>.

14 жовтня 2014 року в ході засідання Верховної Ради проект Закону про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки (№ 4284а) був прийнятий у другому читанні та в цілому, «За» проголосували 284 депутати, а до другого читання не було подано жодної поправки до законопроекту<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Антикоруупційна стратегія від Transparency International Україна. – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/news/oficial/4433.html>, перевірено 06.01.2016 р.

<sup>3</sup> Альтернативний звіт щодо оцінки ефективності державної антикорупційної політики / Р.Г. Рабошапка, О.С. Хмара, А.В. Кухарук, М.І. Хавронюк, О.В. Калітенко; за заг. ред. А.В. Волошиної. – К., 2015. – С. 34–35.

<sup>4</sup> Проект Закону про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки № 4284а від 14.07.2014 р. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51704](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51704), перевірено 06.01.2016 р.

<sup>5</sup> Стенограма пленарного засідання 14 жовтня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/5711.html>, перевірено 06.01.2016 р.

Після прийняття Антикоруупційної стратегії в жовтні 2014 р. розпочалося розроблення плану заходів з імплементації прийнятого документа. Проект імплементаційної програми був підготовлений у грудні, після чого протягом грудня 2014 - березня 2015 р. було проведено ряд публічних дискусій. 29 травня 2015 року на засіданні Уряду було прийнято Постанову № 265, якою затверджувалася Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки<sup>6</sup>.

Слід відзначити, що процес підготовки документів пройшов на високому рівні, а громадськість була належним чином залучена до процесу їх опрацювання.

Однак варто зазначити наявність деяких суттєвих розбіжностей між Антикоруупційною стратегією та Державною програмою, яка спрямована на її реалізацію: частина визначених в Антикоруупційній стратегії заходів не була включена до Державної програми, через це можливим стало неналежне виконання певних заходів.

У 2017 році в ході підготовки оновленої Антикоруупційної стратегії слід урахувати попередній досвід розроблення та доопрацювання документів, а також належним чином залучити громадянське суспільство до цього процесу.

Загалом Антикоруупційна стратегія та Державна програма, складена відповідно до неї, охоплюють більшість сфер реалізації державної антикорупційної політики. Але деякі аспекти все ж залишилися поза увагою її розробників. Зокрема, мова йде про аспект державного фінансового контролю та аудиту, засад діяльності Державної аудиторської служби та Рахункової палати, які також можуть виявляти корупційні зловживання. В Антикоруупційній стратегії не приділено достатньої уваги діяльності парламентського комітету з питань запобігання та протидії корупції, зокрема здійсненню контролю за реалізацією державної антикорупційної

<sup>6</sup> Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF/print1479127625673305>, перевірено 06.12.2016 р.

політики, участі комітету в її формуванні, проведенню антикорупційної експертизи проектів законів у парламенті. Не приділено значної уваги здійсненню міжнародної співпраці для запобігання та протидії корупції. Жодним чином у Державній програмі не приділено уваги забезпеченню діяльності Національного антикорупційного бюро. Також поза увагою розробників залишився орган, що має повноваження у сфері державної антикорупційної політики, – Національна рада з питань антикорупційної політики.

На нашу думку, автори Антикорупційної стратегії та Державної програми недостатньо врахували специфіку та особливість протидії корупції в деяких секторах: наприклад, йдеться про безпековий сектор і запобігання корупції в органах національної безпеки; військово-промисловий комплекс та оборонний сектор загалом; фінансово-банківський сектор; сектор державних інвестицій та контроль за ними. У подальшому варто приділити більшу увагу запобігання корупції в зазначених сферах або, можливо, виробити окремі секторальні стратегії для них.

Необхідно відзначити й деякі невідповідності між Антикорупційною стратегією та Державною програмою з її реалізації. По-перше, був значний проміжок часу між затвердженням цих документів (жовтень 2014 р. та травень 2015 р. відповідно), що спричинило таку ситуацію: частково передбачені заходи були виконані саме в цей часовий проміжок, через це їх не було внесено до прийнятої Державної програми, що зумовило складнощі при здійсненні комплексного оцінювання виконання документів. По-друге, деякі заходи суттєво різнилися в самій стратегії та в Державній програмі. Окремі завдання Державної програми мають доволі узагальнений характер.

Крім того, негативно вплинуло те, що не здійснювався періодичний перегляд Державної програми, навіть попри те, що це передбачено самою затвердженою Державною програмою. Це не дало змоги коригувати порядок дій державних установ, що спрямовані на реалізацію

антикорупційної політики. Наприклад, у Державній програмі жодним чином не відображені заходи із формування та запуску діяльності Національного агентства з питань розшуку, виявлення та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, оскільки Закон, що передбачав його створення, був прийнятий наприкінці 2015 р.

Таким чином, хоча Антикорупційна стратегія та Державна програма мають доволі високу якість та значне розповсюдження, все ж залишились неохопленими деякі сфери реалізації антикорупційної політики, не зазначено низку заходів у Державній програмі з реалізації державної антикорупційної політики, а також мало негативний вплив нездійснення періодичного перегляду документів, що у свою чергу спричинило те, що не коригувалися плани заходів, їх терміни виконання та обсяги і в цілому вплинуло негативно на реалізацію державної антикорупційної політики.

# ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

## КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ СТАНОМ НА 2014 РІК:

- відсутність чіткої законодавчої та інституційної основи для формування та реалізації антикорупційної політики на основі співпраці державних органів та громадськості;
- повноваження розділені між різними державними органами;
- низку функцій у сфері антикорупційної політики не реалізовував жоден орган;
- громадськість не залучалась належним чином до процесу прийняття рішень у сфері антикорупційної політики.

## МЕТА:

створення системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на підставі результатів аналізу достовірних даних, моніторингу виконання цих рішень незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства.

## СТАН ВИКОНАННЯ:

### Створення інституційного механізму формування та моніторингу реалізації державної антикорупційної політики

Відповідно до чинного законодавства, органом, що відповідає за формування та реалізацію антикорупційної політики в Україні, є Національне агентство з питань запобігання корупції<sup>7</sup>.

Ключовим органом у сфері державної антикорупційної політики є НАЗК. Початок створення Агентства припав на березень 2015 року, коли Уряд затвердив низку постанов, які, зокрема, засновували цю установу та визначали процес конкурсного відбору членів НАЗК. Навесні 2015 року розпочався процес формування конкурсної комісії, яка б мала обрати п'ятьох членів

до Агентства. 5 червня Уряд видав розпорядження, яким затвердив вісьмох членів комісії.

Варто відзначити, що Закон України «Про запобігання корупції» передбачає включення до цієї конкурсної комісії чотирьох представників, обраних громадськими організаціями<sup>8</sup>. Положення про проведення конкурсу, затверджене Кабінетом Міністрів, передбачає обрання представників громадськості шляхом ініціативних зборів, у яких можуть взяти участь громадські організації, які відповідають певним вимогам. Наприклад, однією з них є подання документів, що підтверджують досвід діяльності у сфері протидії корупції.

Із 51 громадського об'єднання, що брали участь у перших ініціативних зборах, близько 30 виявились пов'язаними між собою: зареєстровані за однаковими адресами чи мали однакових керівників, подали ідентичні описи своєї діяльності, взаємно підтвердили антикорупційний досвід одна одній наданням листів з ідентичним текстом<sup>9</sup>.

Після критики представників громадянського суспільства<sup>10</sup> Уряд був змушений удосконалити процес відбору представників громадськості та провести його заново. Остаточний склад конкурсної комісії був затверджений лише у вересні 2015 року, а перші троє членів НАЗК були обрані лише у грудні того ж року. Ними стали Наталія Корчак, Олександр Скопич та Віктор Чумак. Останній за кілька тижнів оголосив про свою відмову працювати у складі НАЗК<sup>11</sup>.

Чинним законодавством передбачено спеціальний статус НАЗК та додаткові гарантії незалежності, що має на меті забезпечити повну аполітичність Агентства

7 Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. – Ст. 11. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/print1463679525838885>, перевірено 06.01.2017 р.

8 Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. – Ст. 5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/print1463679525838885>, перевірено 06.01.2017 р.

9 Шандра Аля. За кулисами битвы гражданского общества против коррупции в Украине / Аля Шандра // Vox Ukraine. – 28.03.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archivevo.ukraine.org/2016/03/28/behind-the-scenes-of-civic-societys-battle-with-corruption-in-ukraine-ru/>, перевірено 06.01.2017 р.

10 Конкурсна комісія до Нацагентства з питань запобігання корупції сформована не прозоро – громадські активісти // УКМЦ. – 10.06.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://uacrisis.org/ua/26248-fuck\\_corruption](http://uacrisis.org/ua/26248-fuck_corruption), перевірено 06.01.2017 р.

11 Чумак підтвердив свою заяву про відмову від роботи в Антикорупційному агентстві // Радіо Свобода. – 24.02.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/a/news/27571636.html>, перевірено 06.01.2017 р.



та недопущення використання органу в інтересах певних осіб чи груп. Але громадськість висловлювала занепокоєння щодо можливої заангажованості деяких членів Агентства, обраних у грудні 2015 року<sup>12</sup>. Крім того, обрання одного з членів НАЗК, Олександра Скопича, відбулося з наявним потенційним конфліктом інтересів в одного із членів конкурсної комісії, Костянтина Ващенко, який був безпосереднім керівником Скопича на той момент<sup>13</sup>. Саме голос Ващенко і став вирішальним при призначенні Скопича членом НАЗК.

Для запуску агенції було необхідно щонайменше четверо членів у складі Національного агентства, тому проводилося їх дообрання. У березні 2016 року до складу НАЗК були призначені також Руслан Рябошапка та Руслан Радецький. На початку наступного місяця головою Національного агентства обрали Наталію Корчак, а її заступником – Руслана Радецького<sup>14</sup>.

Слід зазначити: проблеми в ході конкурсного відбору членів Агентства призвели до значного затягування терміну початку його діяльності. А зважаючи на те, що НАЗК є ключовою державною інституцією у сфері реалізації антикорупційної політики, виконання більшості завдань покладено саме на цю установу. Проте, через пізній початок діяльності Агентства виконання завдань у визначені Державною програмою терміни стало неможливим. Деякі заходи, що планувались на 2015-2016 роки, будуть виконуватись у поточному році.

Закон України «Про запобігання корупції» передбачає наявність п'ятьох членів НАЗК, тому нині має продовжуватись обрання п'ятого члена Агентства, однак тривалий час конкурс був фактично заблокований. Попередній представник Верховної Ради в конкурсній комісії, Володимир Сущенко, вийшов з її складу, а новий представник, Олег

<sup>12</sup> Уряд звинуватили в махінаціях з конкурсом у Нацагенції з перевірки декларацій // Українська Правда. – 14.12.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2015/12/14/7092453/>, перевірено 06.01.2017 р.

<sup>13</sup> Експерти оскаржили в суді призначення членів антикорупційного агентства // Українська Правда. – 31.12.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/news/2015/12/31/7094211/>, перевірено 01.02.2017 р.

<sup>14</sup> В НАЗК дообрали двох членів. Агенція може розпочати роботу // Українська Правда. – 16.03.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/news/2016/03/16/7102298/>, перевірено 06.01.2017 р.

Марцеляк, був делегований лише в лютому 2017 р<sup>15</sup>.

Навесні був успішно проведений великий обсяг організаційної роботи: зареєстровано НАЗК як юридичну особу; затверджено штатний розпис, регламент діяльності та положення про апарат Агентства; встановлено граничну чисельність співробітників апарату Агентства; забезпечено приміщення для розміщення НАЗК; майже на дві третини сформовано штат. Протягом 2016 року для співробітників проведено 22 тренінги, 1 круглий стіл та здійснено 5 візитів до антикорупційних органів інших держав<sup>16</sup>.

Проте, запуск діяльності НАЗК відбувався з певними труднощами. Так, досі існують проблеми з належним матеріально-технічним забезпеченням Агентства. У штаті апарату Агентства нині перебуває 213 осіб із 311, що знижує ефективність виконання повноважень Національним агентством.

Значну допомогу було надано ПРООН у рамках проекту «Доброчесність та прозорість публічного сектору в Україні» за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Данії. Зокрема, за їх підтримки розроблявся офіційний веб-сайт НАЗК, проводилися навчальні заходи, готувались проекти нормативних актів Агентства тощо.

Досі лишаються невиконаними в повному обсязі завдання з обрання громадської ради при Агентстві. На цей момент громадянське суспільство не має можливості здійснювати нагляд за діяльністю органу, що створює додаткові ризики і не відповідає принципу підзвітності суспільству. Більше того, діючий порядок конкурсного відбору до громадської ради залишає можливість для повторення ситуації, що відбулася при обранні представників громадськості до конкурсної комісії з відбору членів НАЗК (про неї

<sup>15</sup> Проект Постанови про визначення кандидатури до складу конкурсної комісії з відбору кандидата у члени Національного агентства з питань запобігання корупції (5418) : Верховна Рада України 17.11.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60529](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60529), перевірено 09.02.2017 р.

<sup>16</sup> Звіт про діяльність НАЗК за 2016 рік // Офіційний веб-сайт НАЗК, січень 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [ftp://91.142.175.4/nazk\\_files/zvity/NAPK\\_annual-report\\_2016.pdf](ftp://91.142.175.4/nazk_files/zvity/NAPK_annual-report_2016.pdf), перевірено 09.02.2017 р.

йшлося вище)<sup>17</sup>.

Станом на кінець січня 2017 р. Уряд оголосив проведення конкурсу з формування Громадської ради при НАЗК, а установчі збори делегатів громадських організацій, які повинні відібрати 15 осіб до Громадської ради, мають відбутись 24 лютого цього року<sup>18</sup>. Після цього, відповідно до чинного положення<sup>19</sup>, склад Громадської ради має бути затверджений Кабінетом Міністрів України.

Станом на грудень 2016 року НАЗК має доступ не до всіх необхідних електронних реєстрів та баз даних, що ведуться іншими державними органами чи органами місцевого самоврядування. Наприклад, до того часу не було завершено підключення до реєстрів Державної фіскальної служби. Крім того, певний час НАЗК відмовляло в доступі до реєстру електронних декларацій ключовому правоохоронному органу в системі протидії корупції – НАБУ<sup>20</sup>. Через відсутність повного доступу до всіх необхідних реєстрів та баз даних Агентство не може належним чином здійснювати покладені на нього завдання. Станом на лютий 2017 р. забезпечено підключення до бази даних Єдиного державного реєстру МВС; Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських об'єднань; Реєстру платників податків-фізосіб, які мають у власності (іншому праві користування) значні пакети акцій (10 і більше відсотків статутного капіталу) емітентів; Державного реєстру речових прав на нерухоме майно; інформації про набуті до 1 січня 2013 року речові права на земельні ділянки, а також про вартість їх придбання; Державного реєстру обтяжень рухомого майна; Державного судового реєстру

17 Про затвердження Порядку організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції : Постанова Кабінету Міністрів України № 140 від 25.03.2015 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/140-2015-%D0%BF>, перевірено 06.01.2017 р.

18 Оголошення про проведення установчих зборів // Урядовий портал. – 25.01.2017 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=249681954&cat\\_id=247229077](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249681954&cat_id=247229077), перевірено 01.02.2017 р.

19 Про затвердження Порядку організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції : Постанова Кабінету Міністрів України № 140 від 25.03.2015 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/140-2015-%D0%BF>, перевірено 06.01.2017 р.

20 НАБУ запропонувало НАЗК обмінятися доступом до баз даних // Дзеркало тижня. – 10.12.2016 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://dt.ua/POLITICS/nabu-zaproponovalo-nazk-obmyniatysya-dostupom-do-baz-danih-227108\\_html](http://dt.ua/POLITICS/nabu-zaproponovalo-nazk-obmyniatysya-dostupom-do-baz-danih-227108_html), перевірено 06.01.2017 р.

України та інформації із Судової книги України; Державного реєстру цивільних повітряних суден України.

НАЗК відповідно до Державної програми мало виконати низку завдань щодо підвищення ефективності діяльності уповноважених осіб та підрозділів. Агентство протягом 2016 р. двічі проводило аналіз діяльності осіб, уповноважених на запобігання та виявлення корупції<sup>21</sup>. Варто зазначити, що інформація в даних звітах містить лише кількісні показники, які не визначають ефективність діяльності цих уповноважених підрозділів, що сприяє суто формалізованій оцінці їх роботи. Станом на кінець грудня 2016 р. незатвердженими залишаються методичні рекомендації щодо діяльності уповноважених осіб та підрозділів, а також не внесені зміни до законодавства – діяльність досі регулюється постановою Уряду від вересня 2013 року<sup>22</sup>. НАЗК розробило проект постанови Уряду щодо координації діяльності уповноважених підрозділів, однак нині документ доопрацьовується з урахуванням зауважень Мініюсту<sup>23</sup>.

У Державній програмі приділяється увага проведенню моніторингу реалізації Закону України «Про запобігання корупції», тому передбачено створення робочої групи, яка б відстежувала його виконання, проводила аналіз застосування та підготувала законодавчі пропозиції щодо його подальшого вдосконалення. Але станом на кінець грудня 2016 р. робочу групу досі не утворено, оскільки немає відповідного рішення Кабінету Міністрів України.

14 жовтня 2014 року Президент підписав указ, яким створено Національну раду з питань антикорупційної політики<sup>24</sup>. Вона діє як консультативно-дорадчий орган при Президентові й була створена на зміну

21 Уповноважені підрозділи з питань запобігання та виявлення корупції // Офіційний веб-сайт НАЗК [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/upovnovazheni-pidrozdiily-z-pytan-zapobigannya-ta-vyavlennya-korupciyi>, перевірено 06.01.2017 р.

22 Питання запобігання та виявлення корупції: Постанова Кабінету Міністрів України № 706 від 04.09.2013 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/706-2013-%D0%BF>, перевірено 18.04.2017 р.

23 Рішення НАЗК № 33 від 15.09.2016 р. // Офіційний веб-сайт НАЗК [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://nazk.gov.ua/sites/default/files/15.09.2016\\_33.tif](https://nazk.gov.ua/sites/default/files/15.09.2016_33.tif), перевірено 01.02.2017 р.

24 Указ Президента України № 808/2014 від 14.10.2014 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/808/2014>, перевірено 06.01.2017 р.

Національному антикорупційному комітету, який існував з 2010 р. і не показав ефективної діяльності.

Відповідно до затвердженого положення, до повноважень Національної ради з питань антикорупційної політики належать підготовка та подання Президентіві пропозицій щодо вдосконалення антикорупційної стратегії; здійснення аналізу стану запобігання та протидії корупції в Україні; підготовка пропозицій щодо вдосконалення координації та співпраці антикорупційних інституцій; оцінка виконання рекомендацій міжнародних організацій у відповідній сфері<sup>25</sup>. Рішення цього органу можуть реалізовуватись у формі видання актів Президента або внесенням Президентом законопроектів до Верховної Ради України. Протягом 2015-2016 років відбулось чотири засідання Національної ради з питань антикорупційної політики, у трьох із яких узяв участь Президент Петро Порошенко.

Частково повноваження цього органу перетинаються з повноваженнями НАЗК у частині аналізу та моніторингу стану реалізації державної антикорупційної політики, стану протидії та запобігання корупції. Крім того, відсутність будь-кого із представників НАЗК у Національній раді з питань антикорупційної політики негативно впливає на діяльність цього консультативно-дорадчого органу.

### **Створення інструментів отримання достовірної інформації щодо кількісних та якісних показників корупції**

Важливим завданням у цьому розділі є запровадження інструментів оцінювання рівня корупції в Україні відповідно до стандартів ООН, оскільки саме такі дослідження є одним із компонентів подальшої оцінки виконання Антикорупційної стратегії, а також на підставі їх результатів має формуватись і подальша державна антикорупційна політика.

29 листопада 2016 року в НАЗК був представлений спільно розроблений

<sup>25</sup> Положення про Національну раду з питань антикорупційної політики : від 14.10.2014 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/808/2014>, перевірено 06.01.2017 р.

Агентством та Координатором проектів ОБСЄ проект Методики оцінки рівня корупції<sup>26</sup>. Уже 22 грудня були презентовані результати пілотного дослідження, яке було проведено за презентованим проектом Методики<sup>27</sup>.

У січні 2017 року Національне агентство своїм рішенням затвердило Методику стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні. Цей документ визначає дизайн та обсяг вибірки для здійснення дослідження, описи інструментів опитування, а також форми анкет для опитування населення, бізнесу та підприємців, а також експертів. На підставі зібраних даних визначається успішність реалізації Антикорупційної стратегії, оскільки індикаторами є показники 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. Їх визначення відбуватиметься на основі затвердженої Методики.

Очікується, що не пізніше березня буде проведено опитування відповідно до цієї Методики, а його результати будуть включені до щорічної доповіді про стан реалізації державної антикорупційної політики, яка буде підготовлена до початку квітня<sup>28</sup>.

### **Підготовка нової антикорупційної стратегії**

Підготовка нової редакції засад державної антикорупційної політики запланована на 2017 рік. Зокрема, не пізніше червня 2017 року НАЗК має підготувати аналітичний звіт щодо стану виконання Антикорупційної стратегії та Державної програми. На їх

<sup>26</sup> В НАЗК презентували проект Методики стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні // Офіційний веб-сайт НАЗК. – 29.11.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/v-nazk-prezentuvaly-proekt-metodyky-standartnogo-opytuvannya-shchodo-rivnya-korupcii-v-ukrayini>, перевірено 06.01.2017 р.

<sup>27</sup> В НАЗК презентували результати пілотного дослідження рівня корупції в Україні // Офіційний веб-сайт НАЗК. – 22.12.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/v-nazk-prezentuvaly-rezultaty-pilotnogo-doslidzhennya-rivnya-korupcii-v-ukrayini>, перевірено 06.01.2017 р.

<sup>28</sup> В НАЗК схвалили Методику стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні // Офіційний веб-сайт НАЗК. – 13.01.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/v-nazk-shvalyly-metodyku-standartnogo-opytuvannya-shchodo-rivnya-korupcii-v-ukrayini>, перевірено 18.01.2017 р.

основі проект оновленої Антикорупційної стратегії має бути поданий на розгляд Уряду не пізніше вересня 2017 року, а Верховна Рада має його прийняти не пізніше грудня. Підготовка оновленої антикорупційної стратегії також входить до пропозицій Стратегічної групи радників з підтримки реформ (SAGSUR). Зокрема, у документі SAGSUR зазначається необхідність розпочати розробку стратегії якомога швидше, розробити стратегію на основі національного опитування про корупцію, забезпечити оцінювання та моніторинг реалізації стратегії (у тому числі – представниками громадянського суспільства та приватного сектору), підготувати та реалізувати плани з імплементації стратегії<sup>29</sup>.

### **Установлення нових форм співпраці з громадськістю у формуванні та реалізації антикорупційної політики**

Єдине завдання для НАЗК у цьому напрямі – затвердження спільного з громадськістю меморандуму щодо принципів партнерства у сфері антикорупційної політики, а також забезпечення його виконання. Оскільки в Державній програмі визначено дедлайн (жовтень-грудень 2015 р.), а НАЗК на той момент навіть не було створено, завдання досі лишається невиконаним. У плані роботи НАЗК до кінця 2016 року було заплановано укладення такого меморандуму на грудень, однак станом на кінець січня інформації про його підписання немає<sup>30</sup>.

Проте, серед партнерів Нацагентства є низка неурядових інституцій: міжнародні неурядові організації «ТІ Україна», «International Foundation for Electoral Systems», організації «Ейдос», «Антикорупційний штаб», коаліція неурядових організацій «РПР».

Також можна відзначити готовність представників НАЗК до співпраці при обранні громадської ради при Агентстві. Така потреба виникає через наявність певних недоліків в існуючому нормативному акті, який регулює цей процес. Так, Урядом

було визначено уповноважену особу, відповідальну за проведення конкурсу з обрання громадської ради, – ним став керівник апарату Агентства Ігор Ткаченко<sup>31</sup>. З метою проведення прозорого та чесного конкурсу до громадської ради Антикорупційна група РПР та уповноважена особа уклали спільний меморандум щодо співпраці при обранні громадської ради. Були проведені установчі збори та визначено 15 представників громадськості, які мають сформувати громадську раду, але відповідного рішення Уряду, який затверджує її склад, досі не прийнято.

Крім того, нині завершується процес узгодження співпраці НАЗК із представниками громадянського суспільства в конкурсному відборі співробітників категорій «Б» і «В» Національного агентства.

Представники громадськості також залучені до здійснення оцінки корупційних ризиків в Агентстві та в моніторингу реалізації локальної антикорупційної програми в НАЗК, що також може свідчити про готовність Агентства до співпраці з громадянським суспільством.

Однак зазначені вище форми співпраці Агентства із громадянським суспільством не дозволяють максимально реалізувати потенціал від спільної роботи, а тому подальша співпраця потребує досконалого інституційного оформлення.

### **ВИСНОВОК:**

мету, що була визначена в Антикорупційній стратегії для цього розділу, можна визначити як частково досягнуто. Після прийняття Закону України «Про запобігання корупції» та запуску Національного агентства з питань запобігання корупції визначено державну інституцію, що має формувати та здійснювати реалізацію державної антикорупційної політики. Але виконання заходів, особливо в частині забезпечення належного функціонування НАЗК, є неповним: НАЗК не мало належного матеріально-технічного забезпечення на початковому етапі своєї діяльності, нині його рівень залишається

<sup>29</sup> Towards a Decisive Package of Reforms in Ukraine: Proposals on Key Reforms for Public Discussion / SAGSUR report, edited by I. Mikloš and L. Balcerowicz, August/September 2016. – С. 23–24.

<sup>30</sup> План роботи Національного агентства з питань запобігання корупції до кінця 2016 року // Офіційний веб-сайт НАЗК. – 07.10.2016 р., [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://nazk.gov.ua/sites/default/files/no\\_71\\_plan.pdf](https://nazk.gov.ua/sites/default/files/no_71_plan.pdf), перевірено 06.01.2017 р.

<sup>31</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 р. № 555-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/555-2016-%D1%80>, перевірено 06.01.2016 р.

недостатнім; штат апарату Агентства сформовано лише на 68%; відсутній доступ до всіх необхідних реєстрів та баз даних; рівень оплати праці рядових співробітників НАЗК є неконкурентним.

## **ПРОБЛЕМИ ТА МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ**

Хоча досягнуто значного прогресу у створенні належної інституційної бази для формування та реалізації державної антикорупційної політики, проте досі актуальною є низка перешкод, які не дають можливості забезпечити максимальну ефективність роботи Агентства.

Однією з найбільш серйозних перешкод є неналежне матеріально-технічне забезпечення НАЗК, зокрема, в частині ІТ-інфраструктури Агентства, що значно ускладнює належне виконання функцій установи у сфері державної антикорупційної політики, не дає змоги досягти максимального ефекту від її діяльності, якісно реалізувати весь спектр поставлених завдань. Крім того, рівень оплати праці рядових співробітників апарату НАЗК не є конкурентним на ринку праці, що не дозволяє створити високий рівень мотивації для співробітників, а також унеможлиблює залучення до роботи в Агентстві найбільш підготовлених фахівців та спеціалістів, що, у свою чергу, також негативно впливає на ефективність діяльності НАЗК. Для розв'язання цих проблем видається необхідним залучення додаткових бюджетних коштів та більшого обсягу міжнародної технічної допомоги, що дозволить підвищити рівень оплати праці співробітників апарату НАЗК, а також дозволить забезпечити належні умови для здійснення ними своїх повноважень.

Ще однією проблемою є недостатньо якісна нормативно-правова база, яка регулює обрання громадської ради при Агентстві. Зокрема, чинний порядок, установлений ще в березні 2015 р., на практиці показав наявні прогалини<sup>32</sup>, у ньому не використовуються

найсучасніші технології в процесі формування громадської ради, а також обмежуються можливості для участі широких кіл громадян в обранні добросовісної та професійної громадської ради, що зможе здійснювати ефективний суспільний нагляд за НАЗК.

Таким чином, у ході формування громадської ради не використовуються найсучасніші практики, які забезпечують максимальні можливості для участі в голосуванні широких верств суспільства. Варто забезпечити використання найбільш позитивного досвіду щодо участі громадянського суспільства у формуванні органу, який має здійснювати належний суспільний контроль за Агентством. Позитивним прикладом в Україні є процес обрання Ради громадського контролю при НАБУ шляхом Інтернет-голосування. Отже, варто підготувати необхідні законодавчі зміни та належні технічні умови для реалізації такого механізму обрання громадської ради.

НАЗК досі не отримало повноцінного доступу до всіх необхідних реєстрів та баз даних, що також негативно впливає на здійснення Агентством своїх повноважень. Зокрема, станом на лютий 2017 р., Агентство мало доступ лише до 9 з 22 (!) реєстрів, що потрібні для здійснення перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Відсутність такого доступу уповільнює процеси діяльності Агентства, що, у свою чергу, негативно відбивається на загальній ефективності інституції. І НАЗК, й інші установи-утримувачі реєстрів мають скоординувати свої зусилля та погодити позиції з метою налагодження ефективної та дієвої співпраці, зокрема шляхом надання взаємного доступу до реєстрів та баз даних. Крім того, членам Національного агентства необхідно розглянути можливість використання доступу до реєстрів Національного антикорупційного бюро, адже Директор НАБУ Артем Ситник неодноразово публічно пропонував таку

<sup>32</sup> У ході обрання представників конкурсної комісії для обрання членів НАЗК від громадськості на початковому етапі відбулись маніпуляції, які дали змогу бути обраними деяким представникам організацій, що не відповідали вимогам законодавства.

допомогу Агентству та його співробітникам<sup>33</sup>.

Стосовно локальних антикорупційних політик органів влади (антикорупційних програм) існує серйозна проблема щодо оцінки якості їх реалізації. Протягом 2016 року НАЗК двічі проводило аналіз діяльності уповноважених підрозділів з питань виявлення та запобігання корупції в органах державної влади, однак не здійснено оцінювання ефективності їхньої діяльності, у тому числі в частині ефективності реалізації існуючих антикорупційних програм. Таким чином, відсутність належного якісного оцінювання створює передумови до суто формального виконання поставлених завдань, не здійснюючи їх необхідної імплементації та якісного безперервного функціонування. Наприклад, у ході аналізу було перевірено, чи створено в державній установі канали для повідомлень про корупцію, але у звітах не наведено дані щодо кількості отриманих повідомлень, реакції на них і т. ін., що, відповідно, не стимулює установи до забезпечення постійної та дієвої роботи подібних механізмів, а також до якісного виконання антикорупційних програм. Таким чином, виходом із подібної ситуації вбачається розроблення єдиного порядку оцінювання ефективності виконання антикорупційних програм державних установ, вироблення шляхів перевірки щодо ознайомленості співробітників органів влади з положеннями антикорупційних програм, залучення до цього процесу представників громадянського суспільства з метою отримання неупередженої та фахової оцінки.

Ще одним питанням постала можлива упередженість деяких співробітників апарату НАЗК у своїй діяльності, а також сумніви в їх доброчесності. Зокрема, відомий журналіст-розслідувач Олекса Шалайський виявив можливу причетність одного з керівників департаменту НАЗК до розтрати «Київських коштів»<sup>34</sup>. Одне зі ЗМІ, посилаючись на власні джерела, також повідомляло про можливе здійснення політичного

33 Ситник: Ми створили для НАЗК робочі місця з доступом до баз даних, але їм це не цікаво // Телеканал 112. – 05.11.2016 р., [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ua.112.ua/suspilstvo/sytynk-my-stvorily-dlia-nazk-robochi-mistia-z-dostupom-do-baz-danykh-ale-ym-tse-ne-tsikavo-350627.html](http://ua.112.ua/suspilstvo/sytynk-my-stvorily-dlia-nazk-robochi-mistia-z-dostupom-do-baz-danykh-ale-ym-tse-ne-tsikavo), перевірено 10.03.2017 р.

34 Шалайський О. Мінйон із НАЗК / Шалайський Олекса // Наші гроші. – 26.02.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nashigrosi.org/2017/02/26/minjon-iz-nazk/>, перевірено 10.03.2017 р.

впливу на одного з членів Національного агентства з питань запобігання корупції<sup>35</sup>, що суперечить незалежному статусу НАЗК. Крім того, деякі представники громадськості відзначають здійснення Агентством вибіркового перевірок, що мають характер політичних переслідувань<sup>36</sup>. На жаль, чинне законодавство не передбачило особливого порядку добору співробітників апарату Агентства, що не давало змоги належним чином оцінити доброчесність та професійний рівень усіх співробітників штату Агентства. Отже, необхідно розглянути можливість вдосконалення процедури відбору співробітників апарату НАЗК, а також розробити необхідні стандарти етики та доброчесності, що мають стати обов'язковими в діяльності членів та співробітників НАЗК, а за їх недотримання має бути забезпечено накладення належних санкцій.

Неодноразовій критиці з боку громадянського суспільства також піддавались і члени НАЗК через відсутність проактивного підходу в забезпеченні належної спроможності Агентства для виконання всього спектра його завдань на високому рівні. Від окремих громадських діячів навіть лунають заклики стосовно необхідності зміни керівництва НАЗК, зміни колегіального формату управління ним, а також щодо потреби вдосконалення процедури добору керівництва Агентства. Проте чинне законодавство не передбачає проведення оцінювання ефективності діяльності Агентства, тому не існує жодний інституційний механізм щодо надання об'єктивної оцінки діяльності як членів НАЗК, так і апарату установи загалом із кожного напрямку роботи. Відсутність такого механізму оцінювання створює передумови для відсутності належного контролю за якістю роботи Агентства, що, у свою чергу, може негативно впливати на якість та обсяги виконання роботи. Підвищення підзвітності НАЗК може вбачатись у впровадженні щорічного незалежного інституційного

35 Див.: Дзеркало тижня, 01.12.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bit.ly/2my0DSp>.

36 Експерти розкритикували роботу НАЗК, назвавши його «нацагентством політичної розправи» // УНІАН. – 23.02.2017 р., [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.unian.ua/politics/1792177-eksperti-rozkritikuvali-robotu-nazk-nazvavshi-yogo-natsagentstvom-politichnoji-rozpravi.html>, перевірено 10.03.2017 р.

аудиту діяльності Агентства за кожним із п'яти ключових напрямів діяльності, а також окремо в адміністративно-організаційному аспекті. Існування такого механізму дасть змогу періодично давати оцінку ефективності роботи і члена НАЗК, і відповідного департаменту щодо ефективності здійснення повноважень у тому чи іншому напрямі. Крім того, необхідно передбачити можливість накладення певних санкцій чи навіть звільнення члена Агентства в разі надання негативного висновку за результатами аудиту щодо неналежної ефективності діяльності того чи іншого напрямку. Проте, запровадження подібного оціночного механізму потребує широкого обговорення із членами НАЗК та співробітниками апарату Агентства, представниками інших державних інституцій, а також залучення представників громадянського суспільства для того, аби такий механізм став дійсно об'єктивним, неупередженим та ефективним.

## **РЕКОМЕНДАЦІЇ:**

- 1.1. Забезпечити надання всіх необхідних матеріально-технічних ресурсів для повноцінного та ефективного функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції.
- 1.2. Підвищити рівень оплати праці рядовим співробітникам апарату НАЗК задля встановлення оплати на конкурентному рівні.
- 1.3. Якнайшвидше забезпечити надання доступу співробітникам апарату НАЗК до всіх необхідних реєстрів та баз даних.
- 1.4. Внести законодавчі зміни для запровадження щорічного незалежного інституційного аудиту Національного агентства з питань запобігання корупції та щодо можливості вжиття належних заходів у разі негативного аудиторського висновку.
- 1.5. Щонайшвидше завершити формування Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції та затвердити її склад рішенням Уряду.
- 1.6. У встановлені Державною програмою терміни розробити проект оновленої Антикорупційної стратегії та Державної програми з її реалізації, забезпечивши їх узгодженість та відповідність, належне залучення громадянського суспільства до процесу розробки документів та їх широке обговорення; забезпечити прийняття Антикорупційної стратегії та Державної програми.
- 1.7. Продовжувати проведення навчальних заходів та тренінгів для співробітників апарату НАЗК з метою підвищення їх кваліфікації та професійного рівня.
- 1.8. Забезпечити належне періодичне оцінювання

ефективності діяльності уповноважених осіб та підрозділів органів влади щодо виявлення та запобігання корупції; оприлюднювати результати такого оцінювання та перевірок.

1.9. Розглянути можливість вдосконалення процедури відбору співробітників апарату Національного агентства з питань запобігання корупції з метою належної об'єктивної оцінки доброчесності та професійності кандидатів на зайняття вакантних посад.

1.10. Розробити та запровадити стандарти етичної поведінки та доброчесності членів та співробітників апарату НАЗК; забезпечити нагляд за їх дотриманням; запровадити дієві санкції за порушення встановлених стандартів.

# ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНАХ ВЛАДИ

## КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ СТАНОМ НА 2014 РІК:

- корупціогенне виборче законодавство;
- недосконале законодавство щодо фінансування виборчих кампаній та політичних партій;
- відсутність належного правового регулювання щодо конфлікту інтересів у діяльності виборних осіб та прозорих засад лобіювання;
- підкуп виборних осіб та здійснення на них тиску.

## МЕТА:

створення прозорих засад фінансування проведення виборів, діяльності політичних партій, усунення корупціогенних ризиків у діяльності виборних органів, посилення громадського контролю за їх діяльністю.

## СТАН ВИКОНАННЯ:

### **Створення прозорих засад фінансування проведення виборів, діяльності політичних партій**

Цей блок завдань спрямований на виконання рекомендацій GRECO для вдосконалення питань фінансування політичних партій та передвиборчих кампаній, що надані за результатами третього раунду оцінювання і прийняті 6.12.2013 р. на 62-му пленарному засіданні<sup>37</sup>.

Зокрема, серед рекомендацій GRECO зазначається необхідність встановлення достатніх санкцій та достатнього терміну давності за порушення стосовно фінансування партій; чітко регламентувати порядок надання партіям пожертв, забезпечити незалежний аудит звітності партій; створити дієвий механізм моніторингу партійної звітності тощо. Окрім того, вдосконалення фінансової підзвітності та впровадження механізму державного фінансування партій було частиною Плану дій щодо лібералізації ЄС

<sup>37</sup> Третій Раунд Оцінювання. Звіт про виконання рекомендацій Україною: криміналізація; прозорість фінансування політичних партій // GRECO. – 6.12.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [ftp://91.142.175.4/nazk\\_files/zvity/2.6.pdf](ftp://91.142.175.4/nazk_files/zvity/2.6.pdf); перевірено 30.12.2016 р.

візового режиму для України<sup>38</sup>.

З відповідною метою у квітні 2015 року Урядом було подано проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо фінансування діяльності політичних партій» (№ 2563). Але його норми втілювали не всі надані рекомендації (зокрема щодо необхідності створення інституційного механізму для дієвого та систематичного моніторингу партійної звітності), тому цей законопроект був відкликаний<sup>39</sup>.

Пізніше, 19 червня, до Верховної Ради було подано законопроект 2123а «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції», розроблений за участі представників громадянського суспільства та внесений Ю. Луценком, А. Парубієм, С. Лещенком та іншими<sup>40</sup>. Уже 16 липня цей проект Закону був прийнятий у першому читанні. До другого читання законопроект отримав позитивний висновок після аналізу БДІПЛ ОБСЄ та Венеціанської комісії, а зазначені в спільному висновку рекомендації були враховані до другого читання<sup>41</sup>, законопроект був прийнятий у жовтні 2015 року.

Зокрема, передбачено державне фінансування політичних партій (з 2016 р. – для парламентських партій, після наступних чергових парламентських виборів – для партій, що набрали більше 2% голосів); встановлюються чіткі вимоги до фінансової звітності партій; запроваджуються обмеження щодо можливості внесення пожертв та їх розмірів; передбачена кримінальна відповідальність за порушення встановлених обмежень; повноваження у сфері партійних фінансів надані НАЗК тощо.

<sup>38</sup> П'ята доповідь про хід виконання Україною Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України : Європейська Комісія, 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [ftp://91.142.175.4/nazk\\_files/zvity/8.6.pdf](ftp://91.142.175.4/nazk_files/zvity/8.6.pdf); перевірено 30.12.2016 р.

<sup>39</sup> Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо фінансування діяльності політичних партій / Верховна Рада України. – 06.04.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?p3511=54674](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?p3511=54674); перевірено 30.12.2016 р.

<sup>40</sup> Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції : Верховна Рада України, 19.06.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?p3511=55653](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?p3511=55653); перевірено 30.12.2016 р.

<sup>41</sup> Спільний висновок щодо проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції в Україні // БДІПЛ ОБСЄ, вересень 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/uk/odihr/180226?download=true>; перевірено 30.12.2016 р.



GRECO у другому звіті Третього Оціночного Раунду відзначає, що більшість рекомендацій у частині фінансування політичних партій частково виконані або виконані задовільно<sup>42</sup>. Варто зауважити, що визначені Державною програмою завдання цього блоку виконані повністю та вчасно.

Незважаючи на це, слід указати низку проблем, які існують з імплементацією цього Закону. Зокрема, встановлена НАЗК форма фінансової партійної звітності є доволі складною та об'ємною; не всі партії подають фінансову звітність до Агентства; НАЗК досі не має достатніх можливостей для повноцінної верифікації цих звітів тощо. Окремо необхідно зазначити, що звіти більшості політичних партій, у тому числі парламентських, можуть містити неправдиву інформацію про видатки та надходження. Наприклад, у матеріалі руху «Чесно» вказано, що політична партія «Народний фронт» могла приховати видатки в розмірі понад 1 млн грн на власну рекламу<sup>43</sup>.

Таким чином, необхідно в подальшому вдосконалити імплементації законодавства у сфері фінансування політичних партій, здійснювати належний моніторинг фактичних надходжень/видатків на партійну діяльність, а також належні заходи для притягнення винних за виявлені правопорушення.

Зараз НАЗК спільно з IFES працює над запровадженням електронного звітування політичних партій, однак для реалізації такого механізму потрібні законодавчі зміни та належне технічне забезпечення.

### *Усунення корупціогенних чинників у діяльності представницьких органів влади*

Ключовим завданням у цьому блоці Державної програми було визначення проведення антикорупційної експертизи виборчого законодавства, яку мало провести Міністерство юстиції України, а також розробка та прийняття нових законів, що регулюватимуть виборчий процес.

42 Third Evaluation Round. Second Compliance Report on Ukraine: Incriminations; Transparency of Party Funding // GRECO. – 14.12.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [ftp://91.142.175.4/nazk\\_files/zvity/2.7.pdf](ftp://91.142.175.4/nazk_files/zvity/2.7.pdf), перевірено 30.12.2016 р.

43 Золото партій: «Народний фронт» приховав понад мільйон на джинсу // Чесно. – грудень 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.chesno.org/t/12/zoloto\\_partiy\\_nf.html](http://www.chesno.org/t/12/zoloto_partiy_nf.html), перевірено 30.12.2016 р.

Однак Мін'юст за результатами аналізу чинного виборчого законодавства (закони України «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про місцеві вибори») не виявив жодних чинників, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних із корупцією.

Такі результати антикорупційної експертизи викликають сумнів у якісному її проведенні. Протягом останніх років відомою є інформація про «торгівлю» місцями у виборчих списках політичних партій на виборах народних депутатів. Так, у жовтні 2014 р. колишній народний депутат від партії «Батьківщина» Ігор Скосар зізнався журналістам, що він сплатив 6 млн доларів за місце у прохідній частині виборчого списку ВО «Батьківщина»<sup>44</sup>.

У грудні 2016 року вийшов матеріал журналістів, у якому також ішлося про продаж місць вже у виборчому списку партії БПП на парламентських виборах 2014 року. Зокрема, Артем Біденко, який на той час безпосередньо входив до передвиборчого штабу партії, розповідав, що місця у виборчому списку продавати міг «тільки Жванія»<sup>45</sup>, а також те, що «продано було 10-15, максимум 20 місць»<sup>46</sup>.

Наявність мажоритарної складової при обранні народних депутатів сприяє масштабному підкупу виборців. Так, у ході парламентських виборів 2014 р. були зафіксовані неодноразові факти підкупу виборців на 102 мажоритарному окрузі з боку кандидата Олесь Довгого<sup>47</sup>. Улітку 2015 р. проводилося дообрання депутата на 205 мажоритарному окрузі, де також були зафіксовані факти підкупу виборців з боку двох основних кандидатів, Сергія

44 «За місце у списку «Батьківщини» – \$6 млн Яценюку, Турчинову і Мартиненку, – зізнання нардепа» // zik.ua. – 09.10.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bit.ly/2gCErUh>, перевірено 30.12.2016 р.

45 Ідеться про Давида Жванію, колишнього народного депутата України та бізнесмена.

46 Гнап Д. «Вільна каса БПП»: Онищенко розповів, як став народним депутатом // Дмитро Гнап. – 14.12.2016 р. – Режим доступу: <http://hromadske.ua/posts/poroshenko-dopomih-onishchenku-stati-deputatom-za-hroshi>, перевірено 30.12.2016 р.

47 Скандал в 102 округе. Как Олесь Довгий при попустительстве блока Порошенко попытался стать нардепом // Новое время. – 27.10.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nv.ua/ukraine/skandal-v-102-okruga-kak-oles-dovgyi-pri-popustitelstve-bloka-poroshenko-popytalsya-stat-nardepom-17797.html>, перевірено 30.12.2016 р.

Березенка та Геннадія Корбана<sup>48</sup>.

14.07.2015 р. був прийнятий новий Закон України «Про місцеві вибори», за яким відбувався виборчий процес у жовтні того ж року. Попри оновлення законодавства незалежні спостерігачі також фіксували велику кількість порушень (загалом – більше тисячі), у тому числі – підкуп виборців<sup>49</sup>.

Таким чином, чинне виборче законодавство не вирішує низку проблем, зокрема «купівлю» місць у прохідних частинах партійних виборчих списків та підкуп виборців (попри наявність кримінальної відповідальності за такі дії)<sup>50</sup>. Тому необхідним є проведення додаткової антикорупційної експертизи виборчого законодавства (у тому числі й громадської) з метою визначення ризиків та вдосконалення законів.

### **Створення ефективних механізмів запобігання виникненню та виявленню й урегулювання конфлікту інтересів у діяльності народних депутатів України та депутатів місцевих рад**

Прийнятий у жовтні 2014 р. Закон України «Про запобігання корупції» містить норми, які визначають механізми регулювання конфлікту інтересів та розповсюджуються на народних депутатів та депутатів місцевих рад. Визначальними завданнями в цьому напрямі, вказаними в Державній програмі та Антикорупційній стратегії, є аналіз застосування законодавства, внесення змін на підставі аналізу практики, а також розроблення відповідних методичних рекомендацій НАЗК (мають бути розроблені не пізніше березня 2017 р.).

Проте НАЗК зазначило, що аналіз правозастосування не проводився через недостатній обсяг практики, тому це завдання буде виконуватися в 2017 р. Розробка окремих методичних рекомендацій Агентства для

48 Рінгіс А. Шапіто-шоу в 205 округі. Гречка проти зелених / Анастасія Рінгіс. – 23.07.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/07/23/7075389/>, перевірено 30.12.2016 р.

49 Мапа спостереження ОПОРІ, порушення 25.10.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://map.oporua.org/5998-1444640474-pidkup-viborciv?porush=85>, перевірено 30.12.2016 р.

50 Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за порушення виборчих прав громадян : Закон Верховної Ради України від 14.10.2014 р. № 1703-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1703-vii>, перевірено 30.12.2016 р.

депутатів запланована також на березень 2017.

Для депутатів місцевих рад частково визначено механізм регулювання конфлікту інтересів: у Законі України «Про місцеве самоврядування» вказано, що депутати, секретарі чи голови місцевих рад, місцеві голови можуть брати участь у розгляді питань лише за умови публічного оголошення про наявність конфлікту інтересів<sup>51</sup>, а контролювати це має одна з комісій місцевої ради.

Для ефективного виконання норм законодавства необхідно розробити рекомендації щодо регулювання конфлікту інтересів у діяльності народних депутатів та депутатів місцевих рад – таке завдання визначено в НАЗК у Державній програмі.

### **Створення прозорих засад лобіювання**

В Україні досі залишається законодавчо нерегульованим питання лобізму, тому існує проблема непрозорої адвокації різними суб'єктами (в першу чергу бізнесових кіл) вигідних для них рішень чи нормативно-правових актів. Крім того, існують численні повідомлення про подальшу практику лобіювання фінансово-промисловими групами вигідних для них рішень. Наприклад, продовження подібної практики у 2014-2016 р. описував колишній заступник міністра інфраструктури Володимир Шульмейстер<sup>52</sup>. Передумови для незаконного лобіювання інтересів фінансово-промислових груп так і не були ліквідовані, тому подібні практики досі є поширеними.

Деякі дослідники зазначають, що в Україні спостерігається так зване «захоплення держави» («state capture»)<sup>53</sup>. Тобто на прийнятті тих чи інших державних рішень значною мірою впливають приватні структури, що мають власний інтерес. Для викорінення таких практик потрібні глибокі і всеосяжні реформи, а обмеження

51 Про місцеве самоврядування : Закон Верховної Ради України, зміни від 14.10.2014 р. – Ст. 59-1, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/print1477649127011440>, перевірено 30.12.2016 р.

52 Коалиция с большой дороги. Как устроена коррупция в украинской инфраструктуре // Ліга. – січень 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.liga.net/projects/corruption\\_transport/](http://www.liga.net/projects/corruption_transport/), перевірено 01.02.2017 р.

53 Fighting a Culture of Corruption in Ukraine, Thomas de Waal, Carnegie Europe, 18.04.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://carnegieeurope.eu/2016/04/18/fighting-culture-of-corruption-in-ukraine-pub-63364>, перевірено 01.02.2017 р.

заходів лише законодавчим забезпеченням лобістської діяльності матиме доволі обмежений ефект.

У вересні-жовтні 2016 р. до Верховної Ради були внесені два проекти законів «Про лобізм» (5144) та альтернативний «Про лобювання» (5144-1). В обох законопроектах подано принципи лобістської діяльності, гарантії її здійснення, а також окреслено методи, що можуть використовуватись у лобізмі, і визначено механізм набуття та втрати права на лобізм. У першому – визначено засади діяльності самоврядування лобістів, але нечітко окреслено механізм відповідальності за порушення вимог законодавства: пропонується забирати у винної особи статус суб'єкта лобювання на один рік. В альтернативному законопроекті пропонується встановити адміністративну відповідальність за порушення законодавства у сфері лобювання, а компетентним органом у притягненні до такої відповідальності – визначити НАБУ.

Потрібно зауважити, що обидва механізми містять санкції за порушення законодавства про лобізм, але такі санкції є слабкими та, імовірно, не забезпечать належного стримування від скоєння правопорушень. Необхідно визначити належні механізми правореалізації, що забезпечать належне виконання норм законодавства щодо регулювання лобістської діяльності.

### **Посилення громадського контролю за прийняттям рішень виборними посадовими особами**

Із цією метою в Державній програмі передбачено аналіз подібної практики в зарубіжних державах, розроблення відповідного законопроекту та сприяння його прийняттю Верховною Радою України. Міністерство юстиції як ключовий виконавець цього блоку завдань на підставі проведеного аналізу застосування подібних механізмів у зарубіжних країнах (зокрема в Австрії, Польщі, Естонії, Великобританії та ін.) розробило проект Закону України «Про публічні консультації», який знаходиться у відкритому доступі для ознайомлення<sup>54</sup>.

<sup>54</sup> Про публічні консультації : проект Закону України // Офіційний веб-сайт Херсонської ОДА. – липень 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bit.ly/2i1DCw1>, перевірено 06.01.2017 р.

Крім того, у відкритому доступі знаходиться звіт про громадське обговорення проекту Закону України «Про публічні консультації», у якому міститься інформація про всі надані пропозиції та результати їх розгляду<sup>55</sup>.

У проекті Закону визначено принципи та процедуру проведення публічних консультацій, права та обов'язки суб'єктів владних повноважень та заінтересованих осіб, визначено особливості різних форм публічних консультацій тощо. Протягом 2015-2016 рр. було проведено 8 заходів у різних форматах, спрямованих на обговорення положень цього законопроекту та їх удосконалення. Крім того, у вересні 2016 р. був наданий висновок БДІПЛ ОБСЄ щодо цього законопроекту<sup>56</sup>. У висновку відзначається, що проект Закону містить багато позитивних норм, які відповідають міжнародним стандартам та належній практиці, але законопроект потребує подальшого вдосконалення, для цього БДІПЛ ОБСЄ надало низку рекомендацій у даному висновку.

Станом на січень 2017 р. цей законопроект до Верховної Ради України не вносився і перебуває на подальшому доопрацюванні та підготовці до погодження Урядом.

### **Підвищення рівня прозорості діяльності Верховної Ради України та місцевих рад**

Частково відкритість діяльності парламенту була забезпечена завдяки розпорядженню Голови Верховної Ради № 77 від 29.01.2015 р.: ним передбачено оприлюднення інформації про помічників-консультантів народних депутатів; оприлюднення відомостей з декларацій про майно, доходи, витрати та фінансові зобов'язання осіб; публікацію прийнятих комітетами актів, протоколів, стенограм та аудіозаписів засідань; оприлюднення розкладу засідань комітету на два тижні. Однак, незважаючи на цей позитивний крок, потрібно й надалі вдосконалювати та закріплювати такі норми на рівні Закону.

<sup>55</sup> Обговорення нормативно-правових актів // Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції. – 31.10.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/discuss>, перевірено 06.01.2017 р.

<sup>56</sup> Висновок щодо проекту Закону України «Про публічні консультації» // GEN-UKR/295/2016, БДІПЛ ОБСЄ. – 01.09.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislationline.org/documents/id/20028>, перевірено 06.01.2017 р.

Для забезпечення прозорості діяльності Верховної Ради та парламентських комітетів було розроблено проект Закону України «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» (№ 1591). Цей Закон передбачає оприлюднення інформації про помічників-консультантів народних депутатів України та звітів депутатів про відрядження, публікацію кошторису Верховної Ради, а також інформації про обсяг отриманих кожним депутатом коштів на відшкодування проїзду та проживання. Крім того, передбачено відкритість засідань парламентських комітетів, забезпечення онлайн-трансляцій їх засідань та інформування про їх діяльність. Але цей законопроект уже більше двох років перебуває на розгляді Верховної Ради, станом на січень 2017 р. він прийнятий у першому читанні та направлений на повторне друге читання<sup>57</sup>.

Державна програма містить завдання стосовно проведення інформаційної кампанії щодо необхідності прийняття закону, а також розробки інформаційних матеріалів, а відповідальність за виконання цих заходів несе Мін'юст. Але Міністерство юстиції фактично їх не виконало, посилаючись на відсутність запрошень до участі в інформаційних кампаніях.

Закон України «Про місцеве самоврядування» передбачає відкритість сесій місцевих рад, право кожного бути присутнім на їх засіданнях; протоколи сесій місцевих рад є відкритими, оприлюднюються та мають надаватися на запит особи<sup>58</sup>. Також цей Закон передбачає відкритість, оприлюднення та надання на запит особи протоколів засідань постійних комісій місцевих рад, їх висновків та рекомендацій. У той же час не закріплено право громадян бути присутніми на засіданнях постійних

57 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 від 23.12.2014) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53089](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53089), перевірено 08.01.2017 р.

58 Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. – Ст. 46, ч. 17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/>, перевірено 08.01.2017 р.

комісій. Крім того, у листопаді 2015 р. був прийнятий Закон України «Про внесення зміни до статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо поіменних голосувань» – ним передбачено відкрите поіменне голосування для прийняття рішень місцевої ради (крім деяких окремих випадків), оприлюднення результатів поіменних голосувань у відкритому доступі та їх надання на запит особи<sup>59</sup>.

## ВИСНОВОК:

за два роки реалізації Антикорупційної стратегії та Державної програми здійснено ряд кроків, що спрямовані на вирішення окреслених проблем, однак виконані заходи стосувались насамперед законодавчих змін та навіть не охопили всі необхідні аспекти. Імплементация прийнятого законодавства залишається недосконалою та не забезпечує вирішення окреслених проблем.

## ПРОБЛЕМИ ТА МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

У цьому аспекті найбільшого прогресу вдалося досягти в частині законодавчих змін, але не всі необхідні зміни були внесені, а також не всі прийняті нормативно-правові акти належним чином імплементуються.

Надзвичайно негативним моментом залишається відсутність суттєвих змін виборчого законодавства, особливо Закону України «Про вибори народних депутатів України», що, у свою чергу, породжує передумови для політичної корупції. Експерти з виборчого права у своїй більшості вважають, що найбільш оптимальною системою для парламентських виборів є пропорційна система з відкритими списками. Така система допомогла б розв'язати проблему «торгівлі місцями» у передвиборчих партійних списках, зняла б проблему масштабного підкупу виборців при обранні депутатів за мажоритарними округами, дала б змогу значно зменшити лобістський вплив фінансово-промислових

59 Про внесення зміни до статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо поіменних голосувань : Закон України № 842-VIII від 26.11.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/842-viii>, перевірено 08.01.2017 р.

груп у діяльності Верховної Ради України.

Невирішеною залишається проблема високої вартості проведення передвиборчих кампаній, що, у свою чергу, також сприяє поширенню політичної корупції. Основною статтею витрат для політичних партій залишається політична реклама, здебільшого на телебаченні. Зменшення витрат на проведення передвиборчої агітації може бути досягнуто шляхом обмеження або повної заборони політичної реклами. Такий крок може дозволити досягти суттєвого прогресу в подоланні політичної корупції в разі його прийняття разом зі зміною виборчого законодавства, адже зменшення вартості агітації розширює та «вирівнює» доступ до політики, дає можливість уникати подальшого незаконного впливу на народних обранців з боку «спонсорів», а також зменшує стимули до політичної корупції.

Ще одним негативним моментом залишається відсутність гармонізації та взаємозв'язку законодавства стосовно фінансування політичних партій та виборчого законодавства. Зокрема, необхідно вдосконалити розмежування НАЗК та ЦВК у частині контролю за фінансуванням передвиборчих кампаній; установити обмеження щодо обсягів та джерел фінансування в законодавстві стосовно місцевих виборів; установити обмеження щодо обсягів фінансування кандидатами-самовисуванцями. Подальше вдосконалення та гармонізація законодавства дасть змогу покращити ефективність державного контролю у сфері політичних фінансів; розмежує повноваження щодо контролю з боку різних державних інституцій; установить рівні за обсягом обмеження та вимоги у виборчому процесі на різних рівнях.

Протягом 2016 року вперше було здійснено подання та аналіз щоквартальної партійної фінансової звітності. На жаль, практична імплементація законодавства виявила його окремі недосконалі положення. Зокрема, паперова звітність є занадто громіздкою і складною для верифікації. Крім того, Агентство не здійснює всеохопного та глибокого аналізу достовірності даних, які подаються політичними партіями у фінансових звітах. Удосконалити цей процес

можливо шляхом запровадження електронної форми звітності та її автоматичної верифікації шляхом порівняння інформації з попередніми звітами, реєстрами та базами даних. Але для цього потрібно внести деякі законодавчі зміни та створити належну ІТ-інфраструктуру. Як показує практика (ситуація з електронним декларуванням), з останнім елементом можуть виникати суттєві проблеми та перешкоди.

Установлені в жовтні 2015 р. санкції за порушення вимог щодо подання звітності політичних партій, а також за подання недостовірних даних не є стримувальними та достатніми. Зокрема, за неподання звітів встановлено лише адміністративну відповідальність, а за подання неправдивих даних – кримінальну, що спричиняє таку ситуацію: деяким партіям вигідніше не подавати звіти та нести адміністративну відповідальність зі сплатою штрафу, аніж подати звіт із неправдивими даними та потрапити під кримінальну відповідальність. Таким чином, щоб уникнути подібних ситуацій, необхідно підвищити обсяг санкцій для їх дієвості, а також щоб стримати відповідальних осіб від зловживань при поданні партійної звітності. Крім того, потребує вдосконалення механізм притягнення до адміністративної відповідальності з боку НАЗК.

Залишається проблема з дотриманням виборними особами обмежень щодо конфлікту інтересів. Заходи, що здійснюються з метою інформування та просвітництва депутатів представницьких органів влади, є недостатніми та не охоплюють усіх таких осіб. Крім того, механізми врегулювання конфлікту інтересів в органах місцевого самоврядування не є всеосяжними та не забезпечують можливість, наприклад, врегулювання потенційного або реального конфлікту інтересів у ході діяльності комісії місцевих рад. Окремо слід відзначити, що співробітники правоохоронних органів (органів прокуратури та Національної поліції) не мають належного рівня професійності для забезпечення притягнення до відповідальності осіб, які порушили вимоги законодавства щодо повідомлення чи врегулювання конфлікту інтересів. Виборні

особи мають низький рівень правосвідомості й не завжди розуміють неетичність дій щодо лобіювання приватних інтересів у представницьких органах влади. Усі вищенаведені фактори загалом створюють передумови для зростання недовіри до представницьких інститутів, відсутності належних санкцій за порушення обмежень, неналежної етичної поведінки виборних осіб. Вирішити цю проблему можливо лише зберігаючи комплексний підхід, який включає інформаційно-просвітницьку діяльність, підвищення професійного рівня співробітників уповноважених органів, удосконалення законодавства та механізмів урегулювання конфлікту інтересів.

До цього часу не забезпечено інституціоналізацію та єдиний підхід до проведення консультацій із громадськістю в процесі підготовки рішень державних установ та органів місцевого самоврядування. Відсутність законодавчого визначення таких механізмів не дає змоги забезпечити залучення громадянського суспільства при підготовці проектів рішень, що також може стати додатковим антикорупційним запобіжником, адже при належному обговоренні з представниками громадськості документів стане можливим їх удосконалення, врахування результатів громадської антикорупційної експертизи тощо.

Також залишається потужний негативний вплив незаконного лобіювання фінансово-промислових груп, передусім, на національному рівні. Результатами такого лобіювання є діяльність деяких посадових осіб у приватних інтересах фінансово-промислових груп, які зазвичай є протилежними до суспільних інтересів. Таким чином, мають місце протизаконні дії чи бездіяльність, приймаються неправомірні рішення тощо. Одним із можливих шляхів розв'язання такої проблеми, принаймні часткового, є встановлення чітких норм здійснення лобіювання на законодавчому рівні. Однак, зважаючи на слабкість державних інституцій, деякі експерти висловили думку про те, що законодавство про лобізм не стане ефективним запобіжником від здійснення правопорушень

та незаконного впливу фінансово-промислових груп, а застосовуватиметься виключно вибірковим способом, зокрема, з метою політичного тиску.

## **РЕКОМЕНДАЦІЇ:**

- 2.1. Здійснити законодавчі зміни виборчого законодавства з урахуванням рекомендацій Венеціанської комісії.
- 2.2. Здійснити законодавчі зміни щодо фінансування політичних партій, зокрема щодо гармонізації із виборчим законодавством; забезпечення стримувальних і дієвих санкцій; а також визначити поняття «статутна діяльність політичної партії»; забезпечити правове регулювання діяльності електронної системи подання та оприлюднення звітів політичних партій про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру.
- 2.3. Якнайшвидше розробити та запровадити електронну систему подання та оприлюднення звітів політичних партій про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру.
- 2.4. Здійснити законодавчі зміни щодо обмеження використання політичної реклами з метою зменшення вартості проведення передвиборної агітації.
- 2.5. Якнайшвидше доопрацювати та прийняти проект Закону України «Про публічні консультації».
- 2.6. Щонайшвидше прийняти у другому читанні та в цілому 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» (№ 1591 від 23.12.2014 р.).
- 2.7. Забезпечити прийняття етичних правил у діяльності виборних органів та забезпечити належні механізми реагування на порушення етичних правил виборними особами, зокрема в разі порушення норм щодо конфлікту інтересів.
- 2.8. Проводити інформаційно-просвітницькі заходи та інформаційні кампанії для виборних осіб щодо питання конфлікту інтересів, його етичного виміру; розробити та затвердити методичні рекомендації щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності народних депутатів та депутатів місцевих рад.

# СТВОРЕННЯ ДОБРОЧЕСНОЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

## КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ СТАНОМ НА 2014 РІК:

відсутність реформи державної служби;  
невідповідність законодавства щодо  
державної служби міжнародним стандартам  
та кращим практикам;

відсутність урегульованості та належного  
інституційного забезпечення виконання  
правил щодо конфлікту інтересів;

відсутність ефективної системи моніторингу  
достовірності даних, що містяться в  
деклараціях про майно, доходи, видатки  
й зобов'язання фінансового характеру  
публічних службовців;

відсутність інституту добросовісних  
викривачів корупції та неналежний їх захист  
від переслідування.

## МЕТА:

створення системи добросовісної та  
професійної публічної служби відповідно до  
міжнародних стандартів і кращого світового  
досвіду.

## СТАН ВИКОНАННЯ

### **Реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування**

Реформа державної служби стала одним  
із наріжних каменів усіх процесів  
трансформації держави. Першим необхідним  
кроком у цьому процесі стали законодавчі  
зміни, які мали закріпити основні принципи  
державної служби. Першим завданням  
Державної програми стало прийняття  
оновлених редакцій Законів України «Про  
державну службу» та «Про службу в органах  
місцевого самоврядування».

Із цією метою Урядом ще в березні 2015 року  
були внесені до Парламенту законопроекти  
2489 «Про службу в органах місцевого

самоврядування»<sup>60</sup> та 2490 «Про державну  
службу»<sup>61</sup>.

Закон України «Про державну службу» був  
прийнятий 10 грудня 2015 року. У квітні 2015  
року проект Закону України «Про службу  
в органах місцевого самоврядування» був  
прийнятий Верховною Радою в першому  
читанні, станом на січень 2017 року перебуває  
на подальшому розгляді, у листопаді та грудні  
2016 р. отримав позитивні рекомендації  
профільного парламентського комітету.

В оновленому Законі України «Про  
державну службу» міститься низка суттєвих  
новацій, зокрема запроваджуються  
система конкурсних відборів на всі посади,  
створюється Комісія з питань вищого корпусу  
державної служби, впроваджується посада  
державних секретарів у структурі міністерств,  
закріплюється принцип політичної  
неупередженості державних службовців,  
змінюється механізм оплати їх праці тощо.

У березні 2016 р. були прийняті постанови  
Кабінету Міністрів України, якими  
затвердили Порядок проведення конкурсу  
на зайняття посад державної служби<sup>62</sup> та  
Положення про Комісію з питань вищого  
корпусу державної служби<sup>63</sup>.

Окрім того, у червні 2016 р. Уряд схвалив  
Стратегію реформування державної  
служби на 2016-2020 роки, яка передбачає  
реалізацію заходів відповідно до чинного  
Закону України «Про державну службу»  
та відповідає принципам державного  
управління, виробленим SIGMA.

Переважна більшість положень Закону  
України «Про державну службу» стали  
чинними із 1.05.2016 року. Того ж року  
відбулися перші конкурси на посади  
державних секретарів.

60 Проект Закону про службу в органах місцевого самоврядування : від 30.03.2015 р № 2489 // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54569](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569), перевірено 02.01.2017 р.

61 Проект Закону про державну службу : від 30.03.2015 р. № 2490 // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54571](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571), перевірено 02.01.2017 р.

62 Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України № 243 від 25.03.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF>, перевірено 02.01.2017 р.

63 Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України № 246 від 25.03.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF>, перевірено 02.01.2017 р.

Однак до діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби є серйозні питання щодо оцінювання кандидатів. Наприклад, у сюжеті «Гра в імітацію» програми журналістських розслідувань «Схеми» постало питання щодо об'єктивності оцінювання кандидатів членами конкурсної комісії та можливих фальсифікацій при відборі на посаду Голови Миколаївської облдержадміністрації<sup>64</sup>. Після виходу резонансного журналістського розслідування Комісія вирішила обмежити доступ журналістів до своїх засідань, а також відмовилася надавати інформацію, яка стосувалася результатів конкурсу<sup>65</sup>. Також виникло питання про доброчесність деяких осіб, котрих було обрано державними секретарями до міністерств<sup>66</sup>.

Таким чином, процес реформування державної служби знаходиться лише на початковому етапі і його подальша якісна реалізація потребує значної уваги громадськості та постійного контролю суспільства.

### **Створення ефективної системи виявлення, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів**

Ключовою установою, яка мала виконати завдання цього блоку, є НАЗК. Зважаючи на пізній початок його діяльності, терміни виконання певних завдань були порушені.

З метою надання роз'яснень щодо питання конфлікту інтересів НАЗК у липні затвердило 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<sup>67</sup>. Забезпечено можливості для онлайн-консультацій щодо питання конфлікту інтересів на офіційному веб-сайті Агентства,

64 Реформа держслужби: гра в імітацію // Схеми. – Вип. № 104. – 20.10.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.youtube.com/watch?v=4AVqZX\\_2aM8](https://www.youtube.com/watch?v=4AVqZX_2aM8), перевірено 02.01.2017 р.

65 Конкурс для своїх // Схеми. – 24.11.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.youtube.com/watch?v=bVtnOsgZJUy>, перевірено 02.01.2017 р.

66 Горбань Ю. Що пішло не так з держсекретарями / Юлія Горбань. – 07.12.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2135116-novi-derzsekretari-ludi-anukovica-azarova-kaskiva.html>, перевірено 02.01.2017 р.

67 Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів // Офіційний веб-сайт НАЗК. – 14.07.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://nazk.gov.ua/sites/default/files/metodychni\\_rekomendaciyi.pdf](https://nazk.gov.ua/sites/default/files/metodychni_rekomendaciyi.pdf), перевірено 02.01.2017 р.

також доступні методичні матеріали та посилання на норми законодавства щодо цього питання.

У листопаді-грудні 2016 р. співробітники НАЗК та ПРООН провели тренінги в 13 містах України в рамках спільної інформаційної кампанії «Конфлікт інтересів: треба знати». Учасниками тренінгів стали уповноважені особи та представники уповноважених підрозділів, державні службовці та посадовці місцевого самоврядування, окремі тренінги проводились для журналістів та громадських активістів, а загалом участь у тренінгах узяли понад 1200 осіб<sup>68</sup>. Необхідним залишається проведення подібних тренінгів на періодичній основі та з більшою кількістю охоплених слухачів.

Невиконаними завданнями станом на січень 2016 р. залишаються розроблення та впровадження механізму моніторингу дотримання особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, обмежень після припинення діяльності, пов'язаної із виконанням цих функцій (НАЗК зазначає, що такий механізм може бути розроблений після завершення другого етапу запровадження електронного декларування, після 01.04.2017 р.); забезпечення на основі результатів аналізу корупційних ризиків проведення моніторингу дотримання законодавства щодо конфлікту інтересів та притягнення до відповідальності осіб, винних у його порушенні, а також відшкодування шкоди, заподіяної рішеннями, прийнятими в умовах конфлікту інтересів, або діями, вчиненими в таких умовах; забезпечення виявлення проблем практичного застосування законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів та підготовки відповідних методичних рекомендацій або в разі потреби – пропозицій щодо внесення змін до законодавства.

Варто відзначити, що НАЗК проводить багато перевірок щодо порушення норм законодавства в частині врегулювання

68 Інформаційна кампанія щодо конфлікту інтересів охопила понад 1200 осіб // Офіційний веб-сайт НАЗК. – 26.12.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/nazk-informaciyna-kampaniya-shchodo-konfliktu-interesiv-ohopyla-ponad-1200-osib>, перевірено 02.01.2017 р.



конфлікту інтересів – у жовтні 2016 р. таких перевірок було 116<sup>69</sup>. Також складені перші адміністративні протоколи, які направлені до суду<sup>70</sup>.

### Створення ефективної системи фінансового контролю

Основним елементом фінансового контролю посадовців є система електронного декларування, передбачена нормами Закону України «Про запобігання корупції».

Запуску електронного декларування передувала доволі масштабна діяльність: робота тестового режиму подання е-деклараций, затвердження форми декларації та порядку інформування НАЗК про відкриття рахунку в установі банку-нерезидента, затвержені Роз'яснення деяких положень законодавства щодо подання електронних декларацій. Окрім того, у серпні-вересні НАЗК та ПРООН провели в 23-х містах інформаційну кампанію «Онлайн проти корупції», у ході якої презентували нову систему електронного декларування. За сприяння ПРООН та МЗС Данії в березні 2016 р. була представлена розроблена система електронного декларування<sup>71</sup>.

З 1 вересня по 30 жовтня тривав перший етап подання декларацій до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у ході якого було подано більше 100 000 електронних декларацій.

З 01.01.2017 по 01.04.2017 р. відбувається другий етап подання е-деклараций – за цей період декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, мають подати всі посадовці, визначені Законом України «Про запобігання корупції».

У той же час найважливішим елементом

69 НАЗК проводить 116 перевірок щодо дотримання законодавства про конфлікт інтересів // Офіційний веб-сайт НАЗК. – 18.10.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/nazk-provodyt-116-perevirok-shchodo-dotrimannya-zakonodavstva-pro-konflikt-interesiv>, перевірено 02.01.2017 р.

70 В НАЗК складено протоколи за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів // Офіційний веб-сайт НАЗК. – 27.12.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/v-nazk-skladeno-protokoly-za-porushennya-vymog-shchodo-zapobigannya-ta-vregulyuvannya-konfliktu>, перевірено 02.01.2017 р.

71 Новий проект щодо запобігання корупції в Україні // Демократичне врядування, права людини і розвиток громадянського суспільства: портал. – 15.03.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dhrp.org.ua/uk/news/1086-20160315-ua>, перевірено 02.01.2017 р.

фінансового контролю залишається процедура верифікації даних з електронних декларацій та моніторингу стилю життя посадовців.

У листопаді 2016 р. НАЗК затвердило своїм рішенням Порядок проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також Порядок здійснення моніторингу способу життя особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування<sup>72</sup>.

Проте Міністерство юстиції відмовилося здійснювати державну реєстрацію цих нормативних актів через численні зауваження та невідповідності<sup>73</sup>. Станом на початок січня 2017 р. документи не зареєстровані, тому нормативно-правове регулювання для фінансового контролю досі відсутнє, через це НАЗК не може розпочати відповідний процес. 10 січня 2017 р. відбулось обговорення оновлених редакцій Порядків<sup>74</sup>. Оновлені редакції зазначених документів, де враховано більшість зауважень та рекомендацій, були прийняті рішенням НАЗК 12 січня 2017 року, нині вони знов направлені до Мін'юсту задля державної реєстрації<sup>75</sup>. Однак, і цю редакцію Порядків Міністерство юстиції не готово зареєструвати, оскільки більшість рекомендацій так і не було враховано: зокрема, визначено занадто широкий термін тривалості перевірки; не включає в себе всі необхідні види оцінки інформації в деклараціях тощо<sup>76</sup>.

Через наявність серйозних суперечностей та неузгоджених позицій між НАЗК та

72 В НАЗК затвердили Порядок проведення контролю та повної перевірки декларацій // Офіційний веб-сайт НАЗК. – 11.11.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/v-nazk-zatverdily-poryadok-provedennya-kontrolyu-ta-povnoyi-perevirky-deklaracij>, перевірено 02.01.2017 р.

73 Мін'юст повернув на доопрацювання НАЗК порядки проведення перевірок декларацій та моніторингу стилю життя чиновників // Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України. – 24.11.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://minjust.gov.ua/ua/news/48768>, перевірено 02.01.2017 р.

74 НАЗК запрошує до громадського обговорення проектів нормативно-правових актів // Офіційний веб-сайт НАЗК. – 29.12.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/nazk-zaprosyue-do-gromadskogo-obgovorennya-proektiv-normatyvno-pravovyh-aktiv>, перевірено 02.01.2017 р.

75 У НАЗК схвалили Порядки проведення перевірки декларацій та моніторингу способу життя // Офіційний веб-сайт НАЗК. – 13.01.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/u-nazk-shvalyly-poryadky-provedennya-perevirky-deklaracij-ta-monitoringu-sposobu-zhyttya>, перевірено 18.01.2017 р.

76 Петухов С. Що не так з БезПорядками НАЗК / С. Петухов // Українська Правда. – 19.01.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2017/01/19/7132923/>, перевірено 20.01.2017 р.

Мін'юстом було вирішено створити робочу групу на базі Секретаріату Кабінету Міністрів України, яка має розробити проекти порядків для Національного агентства<sup>77</sup>.

Незавершеність навіть нормативно-правового забезпечення перевірки електронних декларацій стримує проведення відповідних заходів з боку НАЗК, а також стримує діяльність інших правоохоронних органів, зокрема НАБУ. Нині Бюро має всього лише 25 кримінальних проваджень за поданими електронними провадженнями<sup>78</sup>.

Варто зазначити, що у 2015-2016 роках відбулися численні спроби послабити норми законодавства щодо електронного декларування або будь-як відкласти його. Так, у грудні 2015 р. при прийнятті державного бюджету була затверджена поправка, яка дозволяла почати роботу системи е-декларування не раніше 2017 року<sup>79</sup>. Потім була спроба депутата В. Денисенка змінити обсяги декларування для майна та коштів. Лише завдяки тиску міжнародної спільноти та громадянського суспільства поправки депутата були скасовані<sup>80</sup>. Пізніше виникли серйозні перешкоди щодо сертифікації системи електронного декларування Держспецзв'язком. Окремо слід відзначити і ряд спроб обмежити публічний доступ до певної інформації з електронних декларацій (наприклад, законопроект 5192 авторства І. Гриніва)<sup>81</sup>. Ці факти свідчать про відсутність політичної волі серед високопосадовців до належного функціонування системи електронного декларування.

Попри все, механізм електронного декларування функціонує й надалі, зараз

77 Розробкою порядку перевірки е-деклараций займається робоча група Кабміну // Дзеркало тижня. – 25.01.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dt.ua/UKRAINE/rozrobkoyu-poryadku-perevirki-e-deklaraciy-zaymetsya-robocha-grupa-kabminu-231148.html>, перевірено 26.01.2017 р.

78 НАБУ розслідує 25 проваджень за результатами аналізу е-деклараций // Офіційний веб-сайт НАБУ. – 23.01.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/novyny/nabu-rozsliduye-25-provadzen-za-rezultatami-analizu-e-deklaraciy>, перевірено 01.02.2017 р.

79 Чумак: Автором скандальної поправки в Госбюджет оказался Деркач // Ліга. – 05.01.2016 р. – Режим доступу: [http://news.liga.net/news/politics/8182313-chumak\\_avtorom\\_skandalnoy\\_popravki\\_v\\_gosbyudzhet\\_okazalsya\\_derkach.htm](http://news.liga.net/news/politics/8182313-chumak_avtorom_skandalnoy_popravki_v_gosbyudzhet_okazalsya_derkach.htm), перевірено 02.01.2017 р.

80 Рада нарешті прийняла «безвізовий» закон про декларації // Українська Правда. – 15.03.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2016/03/15/7102113/>, перевірено 02.01.2017 р.

81 Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо запобігання злочинам проти життя і здоров'я особи та проти власності № 5192 від 29.09.2016 р. // Верховна Рада України: офіс. веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60134](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60134), перевірено 02.01.2016 р.

триває друга хвиля подання декларацій, а Рада Європи визнала, що норми Закону України «Про запобігання корупції» у частині фінансового контролю відповідають «найбільш прогресивним стандартам»<sup>82</sup>.

### **Запровадження механізмів дотримання етичних стандартів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування**

З метою виконання зазначених завдань Державної програми в серпні 2016 р. були затверджені Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування<sup>83</sup>. Положення цього документа здебільшого повторюють норми інших нормативно-правових актів.

Крім того, нині існує певний дуалізм: водночас чинними є Правила етичної поведінки державних службовців, затверджені Урядом, та вже згадані Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені Нацдержслужбою, що мають певні відмінності між собою та створюють правову невизначеність.

### **Проведення перевірок на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування**

Проведення перевірок на доброчесність має бути законодавчо забезпечено – з відповідною метою Мін'юст розробив проект Закону України «Про перевірку на доброчесність». У жовтні 2015 р. був отриманий загалом схвальний проміжний висновок Венеціанської комісії щодо цього законопроекту (CDL-AD (2015) 031), але також були надані деякі рекомендації щодо його подальшого вдосконалення. Слід відзначити, що терміном виконання завдання щодо цього проекту Закону в Державній програмі визначений грудень 2015 р., але станом на початок лютого 2017 р. робота над проектом

82 Експертний висновок про фінансовий контроль за деклараціями про доходи і майно в Україні, підготовлений експертами Ради Європи Тільманом Хопом та Верою Девайн. – 04.11.2016 р. (неофіційний переклад).

83 Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, Нацдержслужба, 05.08.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>, перевірено 02.01.2017 р.

Закону продовжується, очікується його розгляд Урядом та подання до Парламенту.

### **Створення механізму захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції (викривач)**

У Законі України «Про запобігання корупції» є стаття 53, у якій закріплюються основні гарантії для викривачів корупції. На офіційних веб-сайтах НАЗК та НАБУ є можливість анонімно надати інформацію про відомі факти корупції.

Нацагентство має затвердити методичні рекомендації щодо організації роботи з повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами. Проект цього документа був розроблений Агентством ще наприкінці вересня 2016 року<sup>84</sup>. Станом на січень 2017 р. затвердження та державну реєстрацію цей акт досі не пройшов.

Через відсутність затверджених методичних рекомендацій та пізній запуск НАЗК не проводились навчальні заходи для уповноважених осіб та представників уповноважених підрозділів щодо роботи з викривачами корупції. Проте цей аспект був частково охоплений на інших навчальних заходах для таких осіб.

Агентство також не проводило інформаційних кампаній на підтримку викриття корупції, варто, однак, відзначити, що подібна кампанія «Вони б не мовчали» проводилась неурядовою організацією ТІ Україна, а підтримку їм надало Міністерство інформаційної політики<sup>85</sup>.

Одним із завдань Державної програми передбачено проведення дослідження щодо можливого заохочення внесення повідомлень про корупцію, посилення захисту викривачів та підготовку пропозиції. Хоча Агентство й не встигло виконати це завдання у визначений термін, проте громадянське суспільство підготувало проект Закону, яким передбачені відповідні механізми.

Представниками «Ініціативи 11» був

<sup>84</sup> Обговорення документів // Офіційний веб-сайт НАЗК. – 28.09.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/obgovorennya-dokumentiv>, перевірено 07.01.2017 р.

<sup>85</sup> В Україні починається кампанія на захист викривачів корупції // Укрінформ. – 09.07.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bit.ly/2i20S4f>, перевірено 07.01.2017 р.

розроблений проект Закону України «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкodu або загрозу суспільним інтересам» (№ 4038а), який посилює захист викривачів, створює три шляхи для розкриття суспільно важливої інформації, містить гарантії безпеки та анонімності, регулює розкриття таємної та конфіденційної інформації, передбачає фінансове заохочення викривачів тощо<sup>86</sup>. Зважаючи на наявність зауважень НАЗК та інших уповноважених органів, здійснюється доопрацювання цього законопроекту.

### **Забезпечення обізнаності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, із законодавством стосовно доброчесності на публічній службі**

Відповідні заходи здійснюються НАЗК та Національним агентством з питань державної служби. Зокрема, до навчальних програм, які викладаються в Національній академії державної служби, включено блок «Запобігання та протидія корупційним проявам та етика у системі публічної служби» під час вивчення нормативної навчальної дисципліни «Публічна служба».

Крім того, у деяких запропонованих виборних навчальних курсах також вивчаються питання корупційних ризиків, державної антикорупційної політики та запобігання корупції<sup>87</sup>.

Задля якісної оцінки знань державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування щодо вимог антикорупційного законодавства варто розглянути можливість запровадження тестування для посадовців з відповідного питання.

## **ВИСНОВОК:**

протягом 2015-2016 р. досягнуто значний прогрес у реформуванні публічної служби та забезпеченні доброчесності посадовців: прийнято оновлене законодавство, створені

<sup>86</sup> Проект Закону про захист викривачів і розкриття інформації про шкodu або загрозу суспільним інтересам / Верховна Рада України, 20.07.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59836](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59836), перевірено 02.01.2017 р.

<sup>87</sup> Навчальний план для магістрів Нац акад держ управління при Президентів. – 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=25>, перевірено 26.01.2017 р.

інструменти фінансового контролю та врегулювання конфлікту інтересів. Однак необхідно здійснити належну імплементацію законодавства, належним чином забезпечити здійснення фінансового контролю, а також розроблення механізму перевірок на доброчесність.

## **ПРОБЛЕМИ ТА МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ**

Незважаючи на суттєве оновлення законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, прийняття підзаконних актів, усе ще зберігаються системні проблеми, які не дозволяють забезпечити високий рівень доброчесності публічної служби.

На етапі проведення конкурсних відборів на посади вищого корпусу державної служби виявили себе проблеми нечіткого визначення критеріїв оцінювання кандидатів, що, у свою чергу, створює можливості для маніпуляцій та необ'єктивного оцінювання кандидатів з боку членів комісії. Крім того, додаткові ризики виникають також і через закритість інформації про результати оцінювання й тестування кандидатів на посади державної служби. Вирішення цієї проблеми може бути здійснено шляхом внесення змін у підзаконні акти Уряду щодо проведення конкурсу на посади вищого корпусу державної служби.

Залишається недостатнім рівень оплати праці на переважній більшості посад державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Хоча висока оплата праці не є основною умовою забезпечення доброчесності публічних службовців, проте разом з іншими антикорупційними заходами є серйозним та необхідним запобіжником від корупційних зловживань з боку посадовців. Вироблення механізму визначення конкурентного рівня оплати праці державних службовців та виділення належного бюджетного фінансування є необхідними заходами для вирішення окресленої проблеми.

Існують також і серйозні проблеми стосовно здійснення належного фінансового контролю та моніторингу стилю життя посадовців. Хоча вже є затверджений порядок перевірки

декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, деякі експерти заявляли про його недосконалість та наявність деяких прогалин у ньому<sup>88</sup>. Крім того, дотепер не створено необхідної технічної бази для здійснення автоматизованої перевірки поданих електронних декларацій, тому перевірка проводиться фактично в «ручному» режимі окремими співробітниками. Крім того, до цього часу Агентство не має доступу до всіх необхідних реєстрів та баз даних, що ще більше ускладнює цей процес. Технічна інфраструктура реєстру декларацій є також неналежною, оскільки нині використовуються технічні засоби, які були орендовані для тестування та роботи системи в пілотному режимі. Таким чином, незважаючи на серйозні позитивні кроки, такі як збирання та забезпечення зберігання електронних декларацій посадовців, ще одна не менш важлива функція – їх фінансовий контроль – не здійснюється належним чином. Задля вирішення цієї проблеми необхідно забезпечити належну ІТ-інфраструктуру для безперебійного функціонування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; створити систему автоматизованої перевірки електронних декларацій; забезпечити прийняття порядку моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Крім того, необхідно забезпечити навчання як для декларантів, так і для осіб, що здійснюватимуть фінансовий контроль, з метою підвищення рівня їх професійної кваліфікації.

Хоча й здійснювались певні заходи щодо забезпечення проведення перевірок посадовців на доброчесність (зокрема розроблено попередній проект Закону «Про перевірку на доброчесність»), проте відсутність законодавчого забезпечення такого механізму є проблемною. З огляду на те, що такий механізм може стати ще одним дієвим запобіжником від учинення

88 Дрік С. Затверджений порядок повної перевірки декларацій дозволяє високопосадовцям уникнути відповідальності / Саша Дрік // Українська Правда : Блоги. – 20.02.2017 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://blogs.pravda.com.ua/authors/drik/58aa97a076240/>, перевирено 10.03.2017 р.

корупційних правопорушень, його розроблення та запровадження має бути завершено якнайшвидше. Перевірки на добросовісність повинні практично оцінити рівень дотримання вимог антикорупційного законодавства посадовцями, виявити недобросовісних публічних службовців, стимулювати посадовців до неухильного дотримання етичних стандартів.

Недостатньо ефективним досі залишається захист викривачів корупції. Незважаючи на те, що чинний Закон України «Про запобігання корупції» встановлює достатньо широкі гарантії безпеки для викривачів, до цього часу законодавчо чітко не визначені механізми їх реалізації. Відсутність відповідного процесуального законодавства не дає змоги реалізувати гарантії для викривачів, зокрема щодо неможливості застосування дисциплінарних стягнень чи звільнення з роботи, інших негативних заходів. Крім того, недостатньо визначеними залишаються норми щодо каналів розкриття інформації про факти корупції, а також стосовно забезпечення анонімності викривача. Розв'язання цих проблем полягає на початковому етапі у внесенні необхідних законодавчих змін, а пізніше – в їх належній імплементації та забезпеченні відповідного контролю за цим як із боку державних інституцій, так і громадськості.

## **РЕКОМЕНДАЦІЇ:**

- 3.1. Удосконалити Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби; встановити чіткі критерії оцінювання; забезпечити відкритість інформації про оцінювання кандидатів.
- 3.2. Здійснювати всі необхідні заходи, спрямовані на підвищення розміру оплати праці державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.
- 3.3. Якнайшвидше здійснити всі необхідні кроки задля забезпечення безперебійного та належного функціонування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.
- 3.4. Якнайшвидше розробити та запровадити систему автоматичної перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.
- 3.5. Щонайшвидше забезпечити повний та безперешкодний доступ НАЗК до всіх необхідних реєстрів та баз даних із метою належної перевірки

декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

- 3.6. Розробити та затвердити порядок проведення перевірок щодо дотримання посадовцями обмежень після припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування.
- 3.7. Проводити інформаційно-просвітницькі заходи та надавати роз'яснення щодо вимог фінансового контролю та дотримання вимог законодавства стосовно конфлікту інтересів.
- 3.8. Завершити доопрацювання та забезпечити прийняття проекту Закону України «Про перевірку на добросовісність».
- 3.9. Удосконалити механізми захисту викривачів, зокрема, шляхом доопрацювання та прийняття проекту Закону «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам» (№ 4038а від 20.07.2016 р.).

# ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

## КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ СТАНОМ НА 2014 РІК:

- відсутність ефективно діючих відомчих антикорупційних програм;
- відсутні системи виявлення й аналізу ризиків корупціогенних процедур;
- відсутні механізми повідомлення про підозри в корупції та захисту осіб, які про них повідомляють;
- відомчі підрозділи, що відповідають за виявлення та запобігання корупції, не мають відповідного фаху та необхідного рівня незалежності;
- обмеження щодо запобігання корупції не охоплює велику частину працівників державних підприємств;
- діяльність державних підприємств є непрозорою, громадськість не має змоги отримати інформацію про їх діяльність, економічний ефект та результати їх діяльності.

## МЕТА:

запровадження ефективних антикорупційних програм у центральних органах виконавчої влади, а також на державних підприємствах, забезпечення для суспільства прозорості їх діяльності.

## СТАН ВИКОНАННЯ:

**Упровадження системного підходу до запобігання корупції в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування на підставі результатів аналізу корупційних ризиків**

Ще з 2013 року в Україні з'явилася практика запровадження антикорупційних програм у діяльності органів державної влади. Зокрема, Уряд затвердив Типове положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції<sup>89</sup>. Але, на жаль, такий інструмент не став ефективним в антикорупційній діяльності, тому було визначено необхідність удосконалення подібного підходу.

Ключовою установою, відповідальною за

<sup>89</sup> Питання запобігання та виявлення корупції: Постанова Кабінету Міністрів України № 706 від 04.09.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/706-2013-%D0%BF>, перевірено 18.04.2017 р.

виконання цього блоку завдань, є НАЗК. З огляду на його пізній запуск, терміни виконання заходів були порушені та виконані не повною мірою.

Першочерговим заходом було визначено затвердження методології оцінки корупційних ризиків у діяльності органів влади. З відповідною метою був підготовлений проект цієї методології, який був представлений наприкінці листопада 2016 р., приймалися пропозиції щодо її вдосконалення та проводилось експертне обговорення<sup>90</sup>. 2 грудня 2016 р. Нацагентство своїм рішенням затвердило методологію, наприкінці того ж місяця документ пройшов реєстрацію в Міністерстві юстиції та набув чинності<sup>91</sup>.

З урахуванням затвердженої методології оцінювання корупційних ризиків агенція підготувала проект методичних рекомендацій щодо підготовки антикорупційних програм органів влади, який був розміщений на офіційному веб-сайті НАЗК для його вивчення та надання пропозицій щодо його вдосконалення. 19 січня 2017 р. цей документ був затверджений рішенням Національного агентства<sup>92</sup>.

Набуття чинності цих методичних рекомендацій уможливить виконання наступного завдання – забезпечення затвердження антикорупційних програм у центральних та місцевих органах виконавчої влади. Відповідні заходи мають проводитись щорічно до 1 березня, але, з огляду на пізній запуск діяльності НАЗК, антикорупційні програми, розроблені з урахуванням методичних рекомендацій, будуть затверджуватися протягом 2017 року.

Крім того, співробітники Національного агентства 30 листопада 2016 р. провели тренінг щодо оцінювання корупційних ризиків та підготовки антикорупційних

<sup>90</sup> Експертне обговорення проекту Методології оцінки корупційних ризиків в державному секторі // Офіційний веб-сайт Офісу Ради Європи в Україні. – 01.12.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bit.ly/2iwHNEP>, перевірено 17.01.2017 р.

<sup>91</sup> Методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади // Офіційний веб-сайт НАЗК. – 02.12.2016 р. – Режим доступу: [https://nazk.gov.ua/sites/default/files/no\\_126\\_rishennya\\_02.12.2016\\_zatverdzhennya\\_metodologiyi.pdf](https://nazk.gov.ua/sites/default/files/no_126_rishennya_02.12.2016_zatverdzhennya_metodologiyi.pdf), перевірено 17.01.2017 р.

<sup>92</sup> Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади // Офіційний веб-сайт НАЗК. – січень 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://nazk.gov.ua/sites/default/files/rishennya\\_vid\\_19.01.2017\\_no\\_31.pdf](https://nazk.gov.ua/sites/default/files/rishennya_vid_19.01.2017_no_31.pdf), перевірено 31.01.2017 р.

програм для 140 співробітників уповноважених підрозділів<sup>93</sup>. Слід відзначити подальшу необхідність проведення навчальних заходів для представників уповноважених підрозділів, у ході яких варто роз'яснювати норми вищезазначених методології та методичних рекомендацій Агентства. На офіційному веб-сайті НАЗК також можливо надіслати електронне звернення, у відповідь на яке можна отримати індивідуальні роз'яснення, зокрема, щодо діяльності уповноважених підрозділів, корупційних ризиків та антикорупційних програм<sup>94</sup>.

Варто зазначити, що в серпні та жовтні 2016 р. НАЗК оприлюднило аналізи діяльності уповноважених підрозділів, які виявили ряд системних проблем, що потребують вирішення: не в усіх органах державної влади, де функціонують уповноважені підрозділи, надаються роз'яснення антикорупційного законодавства, не вживаються заходи з виявлення та регулювання конфлікту інтересів, відсутня антикорупційна експертиза нормативно-правових актів, не забезпечено функціонування каналів для повідомлень про корупцію. За півтора року, починаючи із січня 2015 р., лише 35% уповноважених підрозділів забезпечили підвищення кваліфікації своїми співробітниками. Ще одним серйозним недоліком є визначення уповноваженими підрозділами тих відділів чи департаментів, які не мають належної кваліфікації чи повноважень на здійснення такої діяльності<sup>95</sup>.

Проблемним залишається і здійснення антикорупційних експертиз. Законодавство визначає, що обов'язкова експертиза деяких нормативно-правових актів здійснюється Мін'юстом, також таку експертизу може здійснювати НАЗК за власною ініціативою. Крім того, може

93 Понад 140 державних службовців вчилися складати антикорупційні програми та оцінювати корупційні ризики // Офіційний веб-сайт НАЗК. – 30.11.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/ponad-140-derzhavnyh-službovciv-vchylisya-skladaty-antikorupciyni-programy-ta-ocinyuvaty>, перевірено 17.01.2017 р.

94 Яку інформацію можна отримати, надіславши електронне звернення через офіційний веб-сайт Національного агентства? // Офіційний веб-сайт НАЗК. – 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/yaku-informaciyu-mozhna-otrymaty-nadislavshy-elektronne-zvernennya-cherz-oficijnyy-veb-sayt>, перевірено 17.01.2017 р.

95 Уповноважені підрозділи з питань запобігання та виявлення корупції // Офіційний веб-сайт НАЗК. – 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/upovnovazheni-pidrozdzily-z-pytanzapobigannya-ta-vyavlennya-korupcii>, перевірено 17.01.2017 р.

проводитись громадська антикорупційна експертиза<sup>96</sup>.

Нині залишається чинною методологія проведення антикорупційної експертизи, затверджена ще у 2010 р<sup>97</sup>. Пізніше, у 2015 р., був визначений порядок здійснення антикорупційної експертизи Міністерством юстиції. Державна програма передбачає аналіз застосування цієї методології, затвердження її оновленої редакції, забезпечення періодичного перегляду та проведення навчального курсу з питань її здійснення.

Однак, станом на грудень 2016 р. Міністерство юстиції лише проводило доопрацювання змін до цієї методології. Також не був запроваджений спеціальний навчальний курс – співробітники Мін'юсту проводили окремі навчальні заходи для співробітників інших підрозділів.

Окрему увагу в Державній програмі приділено запобіганню та протидії корупції в секторі оборони. Міністерство оборони виконало передбачені для нього відповідні заходи: розробило навчальні програми та навчально-методичні матеріали для кількох курсів антикорупційних курсів в оборонному секторі, створено Науковий центр проблем запобігання корупції в секторі безпеки та оборони, також діють Мобільні курси з питань запобігання та протидії корупції. Усі зазначені заходи здійснювалися за підтримки та участі Міністерства оборони Великої Британії та міжнародної неурядової організації Transparency International.

НАЗК також мало провести перевірки організації запобігання і виявлення корупції в декількох міністерствах: станом на грудень 2016 р. завершено перевірки в трьох міністерствах, ще у трьох процес тривав. Після завершення перевірок їх результати будуть затверджені рішенням Нацагентства.

### *Усунення передумов учинення корупційних правопорушень під час здійснення адміністративних процедур*

96 Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. – Ст. 55 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

97 Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України № 1380/5 від 23.06.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10/print1484650617530404>, перевірено 17.01.2017 р.

Виконання цього блоку завдань стало проблематичним для відповідальних органів. Чи не єдиним повноцінно виконаним завданням стало створення мережі центрів надання адміністративних послуг – у 2016 році в Україні створено та діє 701 центр надання адміністративних послуг.

Але законодавче забезпечення цього процесу мало низку проблем. Державна програма передбачає розроблення, подання та прийняття проектів Законів України «Про адміністративну процедуру» та «Про адміністративний збір», а також передання деяких повноважень з надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування.

Хоча Міністерство юстиції розробило та декілька разів подавало на розгляд Уряду проект Закону України «Про адміністративну процедуру», цей законопроект повертався до Мін'юсту на доопрацювання задля його узгодження із заінтересованими державними органами. Крім того, питання надання адміністративних послуг включено до Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки. У зазначеному документі передбачено розроблення та прийняття Закону про загальну адміністративну процедуру, а термін виконання – 3 квартал 2018 р<sup>98</sup>. Міністерство юстиції передбачає виконання завдань щодо законодавчого забезпечення надання адміністративних послуг саме відповідно до зазначеного Плану заходів.

Проте, деякі законодавчі зміни щодо децентралізації надання адміністративних послуг були прийняті у 2015 році: повноваження щодо реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, прав на нерухоме майно відтепер передані місцевим органам влади, органам місцевого самоврядування та нотаріусам<sup>99</sup>.

### *Посилення спроможності протидіяти корупції на державних підприємствах, у господарських товариствах (у яких державна частка перевищує 50 відсотків)*

Одним із важливих елементів у запобіганні корупції в діяльності державних та комунальних підприємств є розроблення типової антикорупційної програми юридичної особи та надання методичної допомоги при їх затвердженні. Закон України «Про запобігання корупції» передбачає, що антикорупційні програми є обов'язковими для юридичних осіб, у яких державна або комунальна частка перевищує 50 відсотків, чисельність працівників перевищує п'ятдесят осіб, а обсяг річного валового доходу перевищує 70 млн грн, а також для юридичних осіб, які беруть участь у публічних закупівлях з очікуваною вартістю від 20 млн грн.

НАЗК спільно з експертами ПРООН розробило типову антикорупційну програму юридичної особи, яку було презентовано на регіональному експертному семінарі «Доброчесність бізнесу в Східній Європі та Центральній Азії», що був організований Радою бізнес-омбудсмена, ЄБРР, ПРООН та OECD. 27 січня проводилось обговорення проекту типової антикорупційної програми з представниками Європейської бізнес-асоціації, МЕРТ та Ради бізнес-омбудсмена<sup>100</sup>. У березні типову антикорупційну програму юридичної особи було затверджено рішенням НАЗК та зареєстровано Мін'юстом.

Ще одним питанням залишалось поширення вимог Закону України «Про запобігання корупції» в частині фінансового контролю та вимог щодо конфлікту інтересів на посадових осіб державних, комунальних підприємств, у господарських товариствах (у яких державна частка перевищує 50 відсотків). Чинна редакція Закону передбачає, що обов'язок подавати електронні декларації та виконувати вимоги та обмеження щодо конфлікту інтересів є для посадових осіб юридичних осіб публічного права. Однак, така вимога не встановлюється для

98 Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 474-р від 24.06.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/print1484650561500134>, перевірено 17.01.2017 р.

99 Президент підписав закони щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації // Децентралізація влади. – 11.12.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1105>, перевірено 17.01.2017 р.

100 Представники Національного агентства взяли участь в Регіональному експертному семінарі «Доброчесність бізнесу в Східній Європі та Центральній Азії» // Офіційний веб-сайт НАЗК. – 26.01.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/predstavnyky-nacionalnogo-agentstva-vzalya-uchast-v-regionalnomu-ekspertnomu-seminari>, перевірено 01.02.2017 р.



посадових осіб юридичних осіб приватного права, навіть якщо там є частка державної чи комунальної власності<sup>101</sup>. Таким чином, залишається потреба у вивченні цієї проблеми, дослідженні світової практики щодо цього питання, за результатами якого, можливо, існуватиме потреба у внесенні законодавчих змін. Національне агентство через пізній запуск не виконувало відповідні заходи.

Ще одним важливим елементом запобігання корупції в діяльності державних підприємств є виконання рекомендацій ОЕСД щодо корпоративного управління на державних підприємствах. У травні 2015 р. Уряд затвердив Стратегію підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки, у якій питання корпоративного управління державними підприємствами визначено «ключовим елементом реформи».

Найбільшою нормативною зміною в цьому напрямі стало прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності», який передбачає перелік документів та інформації про діяльність державних підприємств, яка підлягає обов'язковому оприлюдненню; створюються наглядові ради; запроваджується обов'язковий аудит річної звітності<sup>102</sup>.

Станом на січень 2017 р. Уряд до цього часу не затвердив порядок формування наглядових рад на державних підприємствах, проект якого був підготовлений ще у вересні 2016 року. Через відсутність підзаконного акта гальмується створення незалежних наглядових рад, які мають здійснювати<sup>103</sup>.

Якщо за результатами 2015 року сукупний збиток державних підприємств становив

68 млрд грн<sup>104</sup>, то вже за 9 місяців 2016 р. 100 найбільших державних підприємств, за словами першого Віце-прем'єр-міністра С. Кубіва, показали прибуток у 31 млрд грн<sup>105</sup>.

Проте, досі існують серйозні перешкоди для викорінення корупції в діяльності державних підприємств. Наприклад, у діяльності ДП «Електроважмаш» журналісти-розслідувачі виявили експортні схеми, які завдають економічних втрат діяльності підприємства, їх функціонування тривало навіть після звільнення попереднього керівника, а нового керівника, обраного на відкритому конкурсі, француза Жана-Андре Барбозу так і не було призначено через його відмову<sup>106</sup>.

Яскравою ілюстрацією перешкод також є відкриті конкурсні відбори на посаду керівника до шести державних підприємств, які проводились протягом 2015-2016 років: «Укренерго», «Центренерго», «Укрзалізниця», «Укрпошта», «Укрспирт», «Електроважмаш». Лише на два із названих підприємств керівники були обрані та призначені Урядом. На посаду керівника «Укрспирту» жодного кандидата не було обрано; до «Центренерго» оголошено новий конкурс; призначення кандидата на посаду керівника «Укренерго» скасовано судом; про конкурс до «Електроважмашу» йшлося вище.

Також журналістські розслідування викривали зловживання в діяльності багатьох державних підприємств: наприклад, щодо Одеського припортового заводу<sup>107</sup>. За наведеними фактами було здійснено розслідування НАБУ, яке встановило зловживання з боку деяких посадових осіб та оцінило збитки від їх дій протягом 2015 р. у 205 млн грн. Нині обвинувальні акти стосовно двох посадовців та їх дій передані до суду<sup>108</sup>.

101 Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. – Розд. 5, 7, ст. 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

102 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності: Закон України від 02.06.2016 р. № 1405-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1405-viii>, перевірено 17.01.2017 р.

103 Громадськість закликає Уряд прискорити реформу корпоративного управління держпідприємств // РПР. – 25.01.2017 р., [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rpr.org.ua/news/hromadskist-zaklykaje-uryad-pryskoryty-reformu-korporatyvnoho-upravlinnya-derzhpidpryemstv/>, перевірено 26.01.2017 р.

104 МЕРТ: 46 держпідприємств завдали збитків на 60 мільярдів гривень // Економічна Правда. – 09.11.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/news/2016/11/9/610621/>, перевірено 17.01.2017 р.

105 Кубів: прибуток 100 найбільших держкомпаній за 9 місяців 2016 року – понад 31 мільярд гривень // Радіо Свобода. – 27.12.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/a/news/28199685.html>, перевірено 17.01.2017 р.

106 Легке буття «Електроважмашу» // Наші гроші. – 27.05.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nashigrosi.org/2016/05/27/lehke-buttya-elektrovazhmasu/>, перевірено 17.01.2017 р.

107 Самофалов А. Хімічна реакція. Через що зчепилися Саакашвілі і оточення прем'єра // А. Самофалов, С. Мусаєва-Боровик // Українська Правда. – 23.11.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/11/23/7089909/>, перевірено 17.01.2017 р.

108 Обвинувачення стосовно С.Переломи та М.Шурикова скеровано до суду // Офіційний веб-сайт НАБУ. – 09.11.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bit.ly/2jkc0vA>, перевірено 17.01.2017 р.

Величезні масштаби збитків державі встановлюються в ході досудових розслідувань зловживань на інших державних підприємствах. Наприклад, лише в одному кримінальному провадженні щодо фактів розтрати майна Запорізького титано-магнієвого комбінату встановлені збитки майже на 0,5 млрд грн<sup>109</sup>. У ході іншого розслідування, що стосується зловживань посадовців ПАТ «ОГХК», встановлено збитків для держави на 0,3 млрд грн<sup>110</sup>.

Таким чином, масштаб корупції та зловживань у діяльності державних підприємств залишається серйозною проблемою і потребує належної уваги при визначенні подальших заходів державної антикорупційної політики.

## ВИСНОВОК:

досягнення лише часткового прогресу у виконанні цього блоку завдань не дало змоги вирішити окреслені проблеми в цій сфері. Певним чином це пов'язано із пізнім запуском НАЗК, яке має повноваження щодо затвердження антикорупційних програм органів влади. Здійснено лише перші кроки до запровадження системи ефективної діяльності з виявлення та запобігання корупції в діяльності органів виконавчої влади. Не досягнуто значного прогресу в здійсненні практичних заходів щодо запобігання корупції в діяльності державних підприємств, а факти зловживань викриваються і понині.

## ПРОБЛЕМИ ТА МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Досі залишається законодавчо неврегульованим здійснення адміністративних процедур в Україні через відсутність прийнятого однойменного закону. Така неврегульованість залишає широкі можливості для вчинення корупційних зловживань з боку посадовців при здійсненні

109 НАБУ завершило досудове розслідування у справі щодо розтрати грошових коштів ЗТМК // Офіційний веб-сайт НАБУ. – 15.11.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bit.ly/2iJrKcZ>, перевірено 17.01.2017 р.

110 В.о. голови правління ПАТ «Об'єднана гірничо-хімічна компанія» повідомлено про підозру // Офіційний веб-сайт НАБУ. – 25.01.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/povnyly/vo-golovy-pravlinnya-pat-obyednana-girnycho-himichna-kompaniya-povidomleno-pro-pidozru>, перевірено 26.01.2017 р.

адміністративних заходів. Більше того, незважаючи на наявність такого заходу в Антикорупційній стратегії та Державній програмі, його реалізацію відкладено до 3 кварталу 2018 р. відповідно до прийнятої Стратегії реформування державного управління на 2016-2020 р. Якнайшвидша підготовка та прийняття проекту Закону «Про адміністративну процедуру» забезпечила б правову визначеність та єдиний підхід при здійсненні таких повноважень державних інституцій та їх посадових осіб.

Проблеми та можливі шляхи їх розв'язання в частині захисту викривачів корупції та реалізації локальних антикорупційних політик було окреслено в попередніх розділах.

Недосконалою залишається процедура антикорупційної експертизи нормативно-правових актів. Такі повноваження належать Міністерству юстиції, а також, у деяких випадках, Національному агентству з питань запобігання корупції та Комітету Верховної Ради з питань запобігання та протидії корупції. Через це не здійснюється належне виявлення корупціогенних ризиків ще на стадії підготовки проектів рішень, до їх прийняття та, фактично, легалізації можливостей для зловживань. Оновлення та вдосконалення методології антикорупційної експертизи Міністерства юстиції матиме позитивний ефект, адже дозволить значно дієвіше виявляти можливості для вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень.

На жаль, більшість уповноважених осіб/ підрозділів із виявлення та запобігання корупції не мають належного рівня професійної підготовки та високого рівня кваліфікації в антикорупційній сфері, що негативно впливає на загальний стан локальних антикорупційних політик. Це створює додаткові передумови до неякісної підготовки антикорупційних програм, неналежної оцінки корупційних ризиків у діяльності органів влади та деяких юридичних осіб, неефективного та суто формального виконання антикорупційних програм. Крім того, такі особи зазвичай не мають достатнього рівня незалежності та

незаангажованості, що також негативно впливає на реалізацію локальних антикорупційних політик. Необхідними заходами вбачаються посилення гарантій незалежності та неупередженості уповноважених осіб та підрозділів, здійснення навчальних заходів для підвищення рівня їх професійної кваліфікації, а також запровадження системи оцінювання знань для таких осіб.

Серйозною залишається і проблема корупції в діяльності державних/комунальних підприємств. По-перше, оскільки в законодавстві немає чіткого визначення поняття «посадова особа юридичної особи публічного права», не існує чіткого розуміння переліку осіб, що підпадають під вимоги законодавства щодо фінансового контролю та врегулювання конфлікту інтересів. Законодавче визначення цього поняття допоможе уникнути правової невизначеності та можливості ухилятися деяким посадовцям від поширення вимог фінансового контролю та врегулювання конфлікту інтересів.

Низькими залишаються темпи запровадження корпоративного управління державними та комунальними підприємствами. Варто навести такий приклад: із часу підготовки проекту підзаконного акта до його прийняття Кабінетом Міністрів пройшло більш ніж півроку. Відсутність належного управління та незалежних наглядових рад, що контролюють діяльність управлінців, створює передумови для подальшої реалізації корупційних схем на державних підприємствах, що були описані вище. Таким чином, є необхідним якнайшвидше призначення наглядових рад, принаймні на найбільших підприємствах державного сектору економіки. Незалежні наглядові ради мають стати ключовим запобіжником від використання державних та комунальних підприємств у приватних цілях, завдаючи прямі чи непрямі збитки державі, таким чином, зменшуючи обсяги зловживань керівників таких підприємств. Крім того, важливим елементом залишається розкриття максимального обсягу інформації, зокрема фінансової, про діяльність державних та комунальних підприємств, задля можливості здійснення суспільного нагляду за діяльністю об'єктів державного сектору економіки.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ:

- 4.1. Забезпечити затвердження та ефективну реалізацію антикорупційних програм органів влади та юридичних осіб<sup>111</sup>.
- 4.2. Продовжувати проведення навчальних заходів для уповноважених осіб та підрозділів; забезпечити належний контроль за реалізацією норм антикорупційних програм; розробити систему оцінювання знань антикорупційного законодавства для уповноважених осіб та підрозділів, для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.
- 4.3. Внести зміни до законодавства щодо чіткого визначення поняття «посадова особа юридичної особи публічного права» та забезпечити поширення вимог фінансового контролю та врегулювання конфлікту інтересів на таких осіб.
- 4.4. Якнайшвидше прийняти всі необхідні підзаконні акти, спрямовані на забезпечення корпоративного управління державними та комунальними підприємствами; до кінця 2017 р. здійснити прозорий конкурсний відбір незалежних членів наглядових рад для 100 найбільших державних підприємств України.
- 4.5. Якнайшвидше забезпечити розробку та внесення змін до методології антикорупційної експертизи Міністерства юстиції.

<sup>111</sup> Перелік юридичних осіб, для яких є обов'язковою наявністю антикорупційної програми, визначено у ст. 62 Закону України «Про запобігання корупції».

# ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

## КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ СТАНОМ НА 2014 РІК:

- 📁 великий обсяг корупційних втрат під час процедур проведення державних закупівель;
- 📁 значна частина закупівель здійснюється поза межами державного контролю за неконкурентною процедурою.
- 📁 Мета: продовження реформування законодавства про державні закупівлі з метою усунення ризиків корупції та впровадження прозорої системи проведення державних закупівель.

## СТАН ВИКОНАННЯ:

### Усунення корупційних чинників у процедурах державних закупівель

Протягом 2015-2016 рр. продовжилася реформа сфери державних закупівель. Зокрема, 15 вересня 2015 року був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законів України у сфері державних закупівель щодо приведення їх у відповідність з міжнародними стандартами та вжиття заходів з подолання корупції», яким запроваджувались деякі заходи із протидії корупції у відповідній сфері. Окрім того, протягом 2015 р. розпочалась пілотна експлуатація системи електронних закупівель ProZorro. Урядом було забезпечено реалізацію пілотного проекту в Міністерстві оборони<sup>112</sup>, а пізніше – на допорогових закупівлях для інших замовників<sup>113</sup>.

За час пілотної реалізації проекту до квітня 2016 року з використанням системи електронних закупівель було проведено більше 80 тис. тендерів на понад 16 млрд грн, а економія становила близько 1,3 млрд грн від

очікуваної вартості закупівель<sup>114</sup>.

Оскільки в ході пілотного використання система ProZorro показала свою високу ефективність, було вирішено законодавчо забезпечити її обов'язкове застосування при проведенні процедури державних закупівель. Для цього Міністерством економічного розвитку і торгівлі був розроблений проект Закону України «Про публічні закупівлі», який Верховна Рада прийняла 25 грудня 2015 року<sup>115</sup>. Починаючи з 1.04.2016 р. використання ProZorro стало обов'язковим для центральних органів виконавчої влади, а з 1.08.2016 р. – для всіх закупівель, вартість яких перевищує 200 тис. грн для товарів і 1,5 млн грн для послуг<sup>116</sup>.

Система електронних закупівель дозволяє значно ефективніше проводити аналіз та моніторинг процедур, виявлення та оскарження порушень стало простіше, переважна більшість інформації щодо закупівель постійно знаходиться у відкритому доступі. Ефективність також доводить і загальний обсяг економії, який станом на січень 2017 р. перевищив 18 млрд грн<sup>117</sup>.

У той же час існує ряд проблем щодо виконання заходів, визначених у Державній програмі. Так, не розроблено методичних рекомендацій щодо виявлення конфлікту інтересів та корупційних ризиків під час здійснення державних закупівель, відповідальність за що несе НАЗК.

Державною програмою визначено за необхідне проведення тренінгів для детективів НАБУ, слідчих МВС, прокурорів, суддів щодо особливостей виявлення, розслідування та судового розгляду справ стосовно зловживань у сфері державних закупівель. Натомість був проведений лише один тренінг для детективів НАБУ, інші правоохоронні органи залишилися

112 Про проведення експерименту із застосування електронних засобів під час здійснення переговорної процедури закупівлі: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 416-р від 31.03.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248135046>, перевірено 13.12.2016 р.

113 Про реалізацію пілотного проекту щодо впровадження процедури електронних закупівель товарів послання: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 501-р від 20.05.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248135046>, перевірено 13.12.2016 р.

114 Попадюк Ф. Вразлива система: Як чиновники намагаються обдурити прозоро / Федір Попадюк. – 22.04.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.finance.ua/ua/news/-/374447/vrazlyva-systema-yak-chynovnyky-namagayutsya-obduryty-prozoro>, перевірено 13.12.2016 р.

115 Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19>, перевірено 13.12.2016 р.

116 Там само.

117 За даними модуля аналітики ProZorro [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bi.prozorro.org/sense/app/fba3f2f2-cf55-40a0-a79f-b74f5ce947c2/sheet/HbXjQep/state/analysis>, перевірено 13.12.2016 р.

неохопленими, через що може знижуватись ефективність діяльності органів досудового розслідування у виявленні правопорушень у сфері державних закупівель.

Також не забезпечено оприлюднення інформації щодо виконання договорів, укладених у ході процедури закупівель. Завдяки інтеграції сервісів ProZorro та E-data лише є можливість відстежувати транзакції коштів між замовником товару/послуги та постачальником. Однак, інформація про виконання договору не розміщується в системі електронних закупівель чи на будь-яких інших ресурсах, через це втрачається можливість виявлення недобросовісних постачальників. Також не виконано завдання зі створення реєстру недобросовісних учасників державних закупівель. Більше того, воно навіть не було зазначено в Державній програмі, попри наявність у самій Антикорупційній стратегії.

Окрім того, у ході запровадження ProZorro виявилась ще одна проблема – відсутність законодавчого регулювання допорогових закупівель, тому відсутні ефективні механізми реагування на виявлені порушення. Також не забезпечується належний державний контроль у сфері публічних закупівель.

Висновок: протягом 2015-2016 рр. досягнуто значного прогресу у відповідній сфері, можна говорити про досягнення окресленої мети. Здійснено вдосконалення законодавства, більшість інформації щодо публічних закупівель є відкритою та загальнодоступною. Однак, у ході здійснення реформи публічних закупівель виявляються інші суттєві проблеми, які потребують подальшого вирішення.

## **ПРОБЛЕМИ ТА МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ**

Незважаючи на значний прогрес у досягненні цілей в аспекті запобігання корупції у публічних закупівлях, залишається актуальною низка суттєвих проблем, що не дає змоги більш суттєво скоротити обсяги корупційних зловживань.

Суттєвою проблемою залишається відсутність належного правового регулювання здійснення електронних

допорогових закупівель. Саме через відсутність чинних нормативно-правових актів, які б визначали принципи та процедури проведення допорогових закупівель, неможливо ефективно реагувати на будь-які порушення, адже такі рішення уповноважених інституцій мають лише рекомендаційний характер. Варто відзначити, що на рівні допорогових закупівель зустрічаються суттєві зловживання<sup>118</sup>. Законодавче визначення певних обов'язкових процедур (як, наприклад, обов'язкове проведення аукціону), а також визначення достатніх можливостей впливу на замовника в разі порушень мають запобігти подальшим зловживанням у сфері публічних закупівель на рівні допорогових закупівель.

Залишається малоефективним державний контроль у сфері публічних закупівель. Зараз повноваження у сфері контролю за здійсненням публічних закупівель розподілені між Антимонопольним комітетом України та Державною аудиторською службою. Необхідно чітко законодавчо розмежувати повноваження між ними у сфері публічних закупівель задля розуміння інституційних засад здійснення державного нагляду й контролю. Крім того, інституціям мають бути надані достатні можливості для впливу на замовників у разі виявлення порушень. Ще одним не менш важливим аспектом є належний професійний рівень персоналу Антимонопольного комітету та Державної аудиторської служби, їх належне матеріально-технічне забезпечення, а також конкурентний рівень оплати праці задля того, аби нівелювати ризики недієвого виконання завдань та упередженості уповноважених осіб.

Існують складнощі також у частині контролю за повноцінністю обсягів виконання укладених договорів, а також за якістю наданих товарів чи послуг. Крім того, існує проблема із накладенням санкцій на недобросовісних постачальників чи виконавців послуг. Механізми такого контролю та потреба застосування

<sup>118</sup> Одним з найяскравіших прикладів суттєвих зловживань на допорогових закупівлях є ДП «Селидівугілля», нині здійснюється досудове розслідування НАБУ за наведеними фактами ([Електронний ресурс] – Режим доступу <http://www.epravda.com.ua/cdn/cd1/2017/01/selidovvugillya-ta-inshi/>)

дієвих санкцій до недобросовісних постачальників мають бути розглянуті державними інституціями, що здійснюють контроль та нагляд у сфері публічних закупівель, визначені найоптимальніші шляхи, а відповідно до них – здійснені необхідні законодавчі зміни та їх належна імплементація.

Чи не найсуттєвішою проблемою є недостатній рівень професійної підготовки членів тендерних комітетів, які фактично здійснюють процедури публічних закупівель. Через недостатню обізнаність такі особи можуть допускати випадкові або умисні порушення вимог законодавства про публічні закупівлі, неякісно формувати плани закупівель та очікувані вартості закупівель. Такі непрофесійні дії призводять до зменшення довіри з боку бізнесу, зниження активності участі в тендерах, зниження конкуренції та, відповідно, до нижчої ефективності витрачання бюджетних коштів. Вирішення цієї проблеми полягає в реалізації двох шляхів: проведенні навчальних заходів для осіб, що здійснюють публічні закупівлі, підготовці інформаційних та методичних матеріалів, а також у запуску діяльності централізованих організацій здійснення закупівель, які зможуть оптимізувати проведення закупівель у тих установах, які проводять тендери з невисокою періодичністю та на незначні обсяги коштів. Ще одним важливим аспектом залишається розроблення та впровадження методологій визначення очікуваної вартості для товарів та послуг, адже очікувана вартість є базовою ціною при здійсненні процедури публічної закупівлі, на яку орієнтуються потенційні постачальники. Така методологія визначення очікуваної вартості дозволить підвищити ефективність використання публічних коштів.

Достатньо важливим та актуальним залишається питання інтеграції системи електронних закупівель Prozorro з іншими реєстрами та базами даних. Подальша інтеграція дасть змогу спростити процедуру участі потенційних постачальників у процедурі публічних закупівель шляхом зменшення кількості необхідних документів, що мають бути подані замовникові. Таким чином, зменшення необхідної кількості

обов'язкових документів, довідок та витягів з інших реєстрів може допомогти залучити більшу кількість потенційних постачальників, підвищити конкуренцію та забезпечити більш ефективно використання бюджетних коштів.

## **РЕКОМЕНДАЦІЇ:**

5.1. Розробити проект змін до Закону «Про публічні закупівлі» щодо правового регулювання допорогових закупівель та вдосконалення механізмів державного контролю у сфері публічних закупівель, зокрема, шляхом надання додаткових повноважень Державній аудиторській службі.

5.2. Забезпечити інформування про стан виконання договорів, що були укладені за результатами процедури публічних закупівель.

5.3. Здійснити інтеграцію системи ProZorro з іншими державними реєстрами з метою спрощення подання документів учасниками та їх перевірки.

5.4. Реалізувати пілотні проекти зі створення та діяльності центрального органу закупівель та з урахуванням досвіду відповідних пілотних проектів забезпечити їх повноцінне функціонування.

5.5. Внести законодавчі зміни щодо забезпечення належного державного контролю у сфері публічних закупівель, наділити спеціалізований орган, що здійснює державний нагляд у сфері публічних закупівель, належними матеріально-технічними ресурсами та необхідною кількістю персоналу для ефективного виконання покладених функцій.

# ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В СУДОВІЙ СИСТЕМІ ТА ОРГАНАХ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ

## КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ СТАНОМ НА 2014 РІК:

- низький рівень довіри до судової гілки влади та правоохоронних органів;
- залежність органів суддівського самоврядування від політичної влади;
- механізм добору суддів характеризувався зловживаннями з боку відповідальних органів;
- невідповідність законодавства про прокуратуру стандартам Ради Європи;
- наділеність прокурорів занадто широкими позапроцесуальними повноваженнями;
- надмірно громіздка структура, наявність дублюючих та невластивих функцій в органах правопорядку;
- низька ефективність роботи та відсутність системи оцінювання правоохоронних органів.

## МЕТА:

реформування судової влади в Україні та усунення ризиків корупції в судочинстві та діяльності органів кримінальної юстиції.

## СТАН ВИКОНАННЯ:

### Усунення корупції в судовій системі та органах кримінальної юстиції

З метою визначення концептуальних основ судової реформи та реформи суміжних правових інститутів у травні 2015 року Президент Петро Порошенко своїм Указом схвалив Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки<sup>119</sup>.

Для забезпечення імплементації цієї стратегії Уряд видав Розпорядження, яким рекомендував Раді з питань судової реформи визначити координаторів виконання Плану дій та оприлюднити його. Слід зауважити, що Рада з питань судової реформи є консультативно-дорадчим органом при

Президентіві України<sup>120</sup>.

План дій для реалізації зазначеної Стратегії був схвалений та оприлюднений на офіційному веб-сайті Ради з питань судової реформи<sup>121</sup>. Варто наголосити, що один із розділів цього Плану дій присвячений підвищенню ефективності роботи судових та правоохоронних органів у протидії корупції.

Усунення корупції в судовій системі можливе лише за умови успішного проведення всеосяжної судової реформи, реалізація якої розпочалась лише у 2016 році. Так, у червні були прийняті зміни до Конституції в частині правосуддя. Тоді ж був прийнятий новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів», а у грудні – Закон України «Про Вищу раду правосуддя». До березня 2017 р. має бути сформовано оновлений Верховний Суд України, зараз триває конкурсний відбір суддів.

Ухвалене протягом 2016 року законодавство передбачає виконання більшості завдань цього блоку Антикорупційної стратегії:

обмежено імунітет судді, його можна затримувати під час або одразу після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину; згоду на затримання судді відтепер надаватиме Вища рада правосуддя;

урегульовано питання конфлікту інтересів судді, передбачено подання суддями декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; передбачено подання декларації родинних зв'язків судді; встановлено дисциплінарну відповідальність судді за неповідомлення про наявність конфлікту інтересів;

визначено порядок спеціальної перевірки на кандидата на посаду судді, передбачено, зокрема, аналіз кандидатів на посаду суддів новоствореною Громадською радою доброчесності;

кожен суддя має подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

119 Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки : Указ Президента № 276/2015 від 20.05.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/2762015-19002>, неперірено 07.01.2017 р.

120 Положення про Раду з питань судової реформи від 27.10.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/826/2014>, неперірено 07.01.2017 р.

121 План дій // Офіційний веб-сайт Ради з питань судової реформи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://jrc.org.ua/plan>, неперірено 07.01.2017 р.

декларацію родинних зв'язків; декларацію доброчесності (усі зазначені декларації підлягають оприлюдненню); передбачено можливість моніторингу способу життя судді;

створено Громадську раду доброчесності, яка має сприяти оцінюванню відповідності суддів чи кандидатів на посади суддів вимогам професійної етики та доброчесності;

передбачено проходження суддями підготовки для підтримання кваліфікації щонайменше раз на три роки. Варто зазначити, що питання запобігання корупції та вивчення антикорупційного законодавства включено до стандартизованих навчальних програм з підготовки суддів<sup>122</sup> та працівників апаратів судів<sup>123</sup> Національної школи суддів.

Проте, існує ризик щодо можливої неналежної імплементації оновленого законодавства. Конституція України передбачає, що без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину. Однак, Вища рада правосуддя 17 січня 2017 р. ухвалила «публічне звернення», в якому зазначила, що навіть при затриманні судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину застосування до нього запобіжного заходу у вигляді утримання під вартою або домашнього арешту є «грубим порушенням конституційних гарантій недоторканності судді»<sup>124</sup>. Таке трактування норми Конституції суперечить ідеї законодавця<sup>125</sup>.

Також Антикорупційна стратегія передбачала заходи з реформування прокуратури, на виконання яких внесено деякі зміни до Конституції та Закону

122 Стандартизована програма підготовки голів і заступників голів апеляційних судів // Національна школа суддів – 27.12.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bit.ly/2iogzU8>, перевірено 07.01.2017 р.

123 Програма підготовки секретарів судового засідання окружних та апеляційних адміністративних судів // Національна школа суддів. – 25.11.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nsj.gov.ua/ua/pidgotovka-pratsivnikiv-aporativ-sudiv/program-3/5-7-grudnya-2016-r-m-kiiv-programa-pidgotovki-sekretariv-sudovogo-zasidannya-okrujnih-ta-apelyatsiynih-administrativnih-sudiv/>, перевірено 07.01.2017 р.

124 Публічне звернення // Вища рада правосуддя. – 17.01.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vru.gov.ua/news/1956>, перевірено 01.02.2017 р.

125 Трактування Вищої ради правосуддя суперечить опису цієї норми, який викладено в пояснювальній записці до проекту змін Конституції щодо правосуддя.

України «Про прокуратуру»:

функції прокуратури обмежені організацією, процесуальним керівництвом та наглядом у ході досудового розслідування; підтриманням публічного обвинувачення в суді та представництвом держави в суді у виняткових випадках;

законодавчо визначено гарантії незалежності прокурорів, але, де-факто, незалежність та неупередженість прокурорів у їх діяльності піддається сумніву;

створено законодавчі умови для проведення конкурсного відбору до прокуратури, у 2015 році проведено перші конкурси на адміністративні посади в місцевих прокуратурах, однак переважну більшість посад зайняли співробітники прокуратури на противагу правникам з-поза системи.

Слід зазначити, що реформа та антикорупційні заходи в системі прокуратури досі не дають очікуваних результатів та не вирішують системних проблем. Зокрема, законодавчо визначений статус незалежності прокурорів нівелюється окремими наказами в системі генпрокуратури та практикою узгодження дій прокурорів з керівництвом, механізм перевірки на доброчесність не став ефективним інструментом виявлення можливих фактів корупції, механізми конкурсного відбору здійснювались непрозоро.

У 2015 році набула активного розвитку реформа органів внутрішніх справ. Закон України «Про Національну поліцію» закріпив перелік повноважень цієї інституції, визначив засади громадського контролю поліції, а основним критерієм оцінки ефективності діяльності поліції відтепер має стати рівень довіри населення. Проте, навіть зазначений Закон потребує доопрацювання з урахуванням рекомендацій, наданих експертами Ради Європи<sup>126</sup>. З відповідною метою був розроблений та внесений законопроект 4753, але профільний парламентський комітет засвідчив

126 Коментар Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи до проектів Законів «Про органи внутрішніх справ» та «Про Національну поліцію» // Рада Європи. – грудень 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168068460a>, перевірено 08.01.2017 р.



необхідність його доопрацювання<sup>127</sup>. Також експерти відзначають потребу в підготовці та прийнятті низки підзаконних актів, спрямованих на імplementацію деяких положень Закону України «Про Національну поліцію»<sup>128</sup>. Протягом 2015-2016 років було створено Патрульну поліцію.

Не здійснені всі необхідні заходи щодо запровадження нових систем оцінювання ефективності діяльності органів прокуратури та органів внутрішніх справ<sup>129</sup>.

Варто зауважити, що запобігання корупції в судовій системі, органах прокуратури та органах внутрішніх справ неможливо досягнути без здійснення глибоких реформ у цих інституціях, а проведення таких заходів визначається іншими стратегіями.

**Висновок:** ці заходи Антикорупційної стратегії, в першу чергу, передбачали внесення законодавчих змін – і більшість із необхідних заходів були здійснені. Слід відзначити, що Державна програма не містила конкретних заходів щодо запобігання корупції у відповідних інституціях, оскільки значне зменшення рівня корупції можливо досягти при суттєвому їх реформуванні, що здійснюється відповідно до інших стратегічних документів. Натомість, незважаючи на загалом позитивні законодавчі зміни, існують серйозні ризики щодо неналежної імplementації законодавства.

## **ПРОБЛЕМИ ТА МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ**

Хоча були здійснені окремі законодавчі зміни щодо діяльності судової системи та діяльності органів прокуратури, органів внутрішніх справ, однак проблема корупції досі залишається суттєвою. Не здійснено належне та всеохопне реформування

прокуратури, органів внутрішніх справ, а реформування судової системи перебуває лише на початковому етапі імplementації.

Суттєвою проблемою, яка підриває принцип верховенства права, залишається можливість здійснення політичного впливу на співробітників органів прокуратури, органів внутрішніх справ, суддів, навіть попри законодавче закріплення незалежності таких осіб у здійсненні своїх повноважень. Здійснення політичного впливу на таких осіб сприяє неправомірним діям чи бездіяльності в ході досудових розслідувань, винесенню неправомірних судових рішень. Вирішення проблеми незаконного впливу на таких осіб можливе лише в разі комплексного реформування цих правоохоронних органів, судових органів; закріплення та неухильного дотримання високих етичних стандартів та стандартів доброчесності; вивчення питання щодо подальшого законодавчого визначення дієвих механізмів дотримання незалежності в діяльності таких осіб та їх належного застосування.

Система здійснення конкурсних відборів в органах прокуратури та органах внутрішніх справ залишається недосконалою. Зокрема, конкурс на зайняття посади голови Національної поліції мав консультативний характер, тому не був достатньо прозорим і відкритим, з огляду на це експерти висловили недовіру стосовно його результатів. Конкурсний відбір на посади керівництва місцевих прокуратур також не мав достатньої прозорості, особливо при обранні Генеральним прокурором із трьох кандидатів однієї особи-переможця, як наслідок не було здійснено належне оновлення. Крім того, не проводились прозорі та відкриті конкурси на посади в Генеральній прокуратурі та регіональних прокуратурах. Навіть при призначенні людей з-поза системи до органів прокуратури, такі особи зазвичай потрапляють на рядові посади. Така ситуація породжує сприяння консервації ситуації в органах прокуратури та внутрішніх справ, закріпленню негативних практик у діяльності інституцій, відсутності ефективного реформування правоохоронних органів. Крім того, після проведення конкурсів на посади суддів необхідним

127 Про внесення змін до Закону України «Про Національну поліцію» (щодо виконання рекомендацій, які містяться у коментарях Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи) : Законопроект від 02.06.2016 р. // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59281](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59281), перевірено 08.01.2017 р.

128 Банчук О. Борги міністра Авакова українському суспільству / Олександр Банчук // Українська Правда. – 23.09.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2016/09/23/7121407/>, перевірено 08.01.2017 р.

129 Хоча Закон «Про Національну поліцію» передбачає новий критерій оцінки діяльності поліції – рівень довіри суспільства, але для практичного застосування цього показника досі відсутні підзаконні акти.

убачається проведення аналізу цього процесу та, в разі потреби, його вдосконалення, адже журналістські розслідування вже розкрили деякі недосконалості такого конкурсу на посади суддів Верховного Суду<sup>130</sup>. Вирішення цієї проблеми полягає в аналізі корупційних ризиків та недосконалостей процедур, внесення необхідних змін до нормативно-правових актів та забезпечення їх належної імплементації. Зокрема, процес конкурсних відборів має бути максимально прозорим та відкритим, із забезпеченням відкритості всіх матеріалів, урахуванням критеріїв доброчесності, залученням представників громадянського суспільства до конкурсних комісій на відкритих засадах тощо.

Рівень оплати праці співробітників органів прокуратури та органів внутрішніх справ на сьогодні залишається недостатнім, а рівень його визначення залишає можливості для здійснення впливу на посадовців з боку керівництва. Недостатній та неконкурентний рівень оплати праці створює потребу посадовців у пошуку додаткових фінансових ресурсів, а також дає змогу здійснювати неправомірний вплив за рахунок фінансових стимулів. Крім того, значно ускладнюється залучення найбільш професійних кадрів на посади в зазначених інституціях. Установлення механізму визначення конкурентності оплати праці, зменшення можливостей керівництва щодо впливу на розмір оплати праці та забезпечення виділення належних фінансових ресурсів дозволить надати належну фінансову незалежність співробітників та сприятиме залученню професійних кадрів.

Серйозний ризик вбачається в неналежній імплементації законодавства щодо реформи судової системи, про що частково зазначалося вище. Першими прикладами цього є певні недосконалості у проведенні конкурсного відбору суддів до Верховного Суду, а також публічне звернення Вищої ради правосуддя, зміст якого повністю суперечить ідеї законодавця, яка була закладена в змінах до Конституції щодо правосуддя. Відсутність належного контролю з боку громадянського

суспільства, а також відсутність політичної волі до здійснення необхідного реформування судової системи в Україні не дозволять досягти поставлених цілей судової реформи, зокрема, щодо створення ефективних запобіжників від корупції.

Залишаються недостатньо ефективними внутрішні підрозділи прокуратури (Генеральна інспекція) та органів внутрішніх справ (Департамент внутрішньої безпеки) в частині здійснення заходів, спрямованих на виявлення корупційних правопорушень, а також в частині притягнення таких осіб до відповідальності за результатами проведення внутрішніх перевірок та розслідувань. Відсутність належного контролю, виявлення правопорушень та притягнення до відповідальності породжують почуття безкарності, що, у свою чергу, також може сприяти вчиненню корупційних дій. Проведення аналізу діяльності таких підрозділів, виявлення проблем, обмежень у частині наданих повноважень, недостатніх ресурсів, а також вирішення виявлених проблем у діяльності таких підрозділів дасть змогу вжити необхідні заходи, спрямовані на забезпечення ефективної діяльності з виявлення корупційних зловживань в органах прокуратури та органах внутрішніх справ. Крім того, необхідним видається і проведення належної оцінки корупційних ризиків у діяльності цих інституцій та здійснення заходів щодо їх уникнення.

Слід зауважити, що заходи, спрямовані на розв'язання окремих визначених проблем, не будуть ефективними, якщо реалізовуватимуться окремо, поза контекстом повноцінного реформування цих інституцій, напевно не дозволять досягти поставлених завдань та забезпечити дійове вирішення окреслених проблем. Тому важливим і необхідним залишається проведення повноцінного реформування судової системи, органів прокуратури та органів внутрішніх справ, у процесі якого вжиття дієвих антикорупційних заходів є лише одним із важливих елементів.

130 П'ять зауважень до процесу обрання суддів до Верховного суду // Схеми. – березень 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/a/28344068.html>, перевірено 10.03.2017 р.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ:

6.1. Провести аналіз щодо взаємовідповідності Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів та Антикорупційної стратегії; забезпечити їх узгодженість та належну імплементацію; проводити належний моніторинг виконання та звітування щодо стану реформування судової системи, органів прокуратури та органів внутрішніх справ.

6.2. Забезпечити проведення аналізу корупційних ризиків у діяльності органів прокуратури та органів внутрішніх справ; за результатами проведеного аналізу розробити та вжити заходи, спрямовані на їх усунення.

6.3. Здійснювати подальші заходи, спрямовані на реформування органів внутрішніх справ.

## ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У ПРИВАТНОМУ СЕКТОРІ

### КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ СТАНОМ НА 2014 РІК:

- 📁 фактичне зрощення бізнесу та влади;
- 📁 використання політичного впливу та незаконного лобіювання для ведення бізнесу;
- 📁 недосконале та нестабільне законодавство, корумповані органи контролю та судова система;
- 📁 неефективність механізмів відповідальності юридичних осіб за корупційні правопорушення.

### МЕТА:

усунення корупційних передумов ведення бізнесу, формування сприятливого для відмови від корупційної практики бізнес-клімату та нетолерантного ставлення бізнесу до корупції.

### СТАН ВИКОНАННЯ:

#### **Імплементація стратегії подолання корупції у приватному секторі**

Через пізній запуск НАЗК та наявність інших першочергових завдань протидія корупції у приватному секторі протягом 2015-2016 р. майже не відбувалася. Більше того, частково масив даних завдань Антикорупційної стратегії опинився поза Державною програмою з її впровадження.

У березні типову антикорупційну програму юридичної особи було затверджено рішенням НАЗК та зареєстровано Мін'юстом, а реалізація інших заходів Державної програми (інформаційні кампанії про антикорупційне законодавство, тренінги для представників приватного сектору, заохочення до викриття фактів корупції, розроблення стратегії імплементації антикорупційних стандартів у приватному секторі тощо) перенесена на поточний рік.

Подолання корупції у приватному секторі неможливе без проведення судової реформи, реформи правоохоронних органів та органів контролю, дерегуляції економіки. Стислий огляд судової реформи та реформи правоохоронних органів уже було подано в попередньому розділі дослідження.

Натомість реалізація реформи органів

контролю також не завершена. Наріжним каменем цього процесу має стати реформування Державної фіскальної служби та податкової міліції. Із представників бізнесу, які стикалися з корупцією, майже чверть зіткнулися з нею в Державній фіскальній службі<sup>131</sup>. Зважаючи на це, і зараз залишається актуальним питання реформування ДФС і створення Фінансової поліції – аналітичного органу з незначним силовим блоком, який об'єднає в собі повноваження з розслідування фінансово-економічних злочинів.

Досі проблемним залишається питання надмірної зарегульованості економіки. Так, у рейтингу «Doing Business-2017», який характеризує легкість ведення бізнесу, Україна посіла 80 місце, покращивши свій бал лише на 1,13 п.п., що дало змогу піднятися на одну сходинку вище порівняно з попереднім роком. Проте, порівняно з 2014 р., коли Україна посідала лише 112 позицію, прогрес виглядає суттєвішим. Системну діяльність щодо оцінки регуляторного впливу нормативних актів та заходи щодо підвищення ефективності регулювання в Україні здійснює Офіс ефективного регулювання, який має на меті ліквідувати зайві регуляторні акти за результатами їх об'єктивного аналізу<sup>132</sup>. Так само не завершено процес спрощення та законодавчого регулювання адміністративних процедур, про що вже зазначалося в одному із попередніх розділів. Відповідні заходи можуть мати серйозний превентивний ефект, адже спрощення процедур та мінімізація контактів бізнесу з державними інституціями значно зменшує передумови для вчинення корупційних правопорушень.

З листопада 2014 р. в Україні створено Раду бізнес-омбудсмена, нині бізнес-омбудсменом є Альгирдас Шемета. Вимога щодо створення цієї інституції була визначена в Меморандумі про взаєморозуміння для української антикорупційної ініціативи, підписаному в травні 2014 р., зокрема,

131 Рівень сприйняття корупції бізнесом, друга хвиля // ТІ Україна. – серпень-жовтень 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/docs/privat\\_ti\\_survey\\_presentation\\_wave\\_2\\_2015\\_10\\_12.pdf](http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/docs/privat_ti_survey_presentation_wave_2_2015_10_12.pdf), перевірено 08.01.2017 р.

132 Місія BRDO // Офіційний веб-сайт BRDO. – 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://brdo.com.ua/misiya-brdo/>, перевірено 26.01.2017 р.

Урядом, Європейською бізнес-асоціацією, Американською торговою палатою, OECD, ЄБРР та іншими<sup>133</sup>.

Але варто зауважити, що Рада бізнес-омбудсмена є лише консультативно-дорадчим органом Уряду<sup>134</sup>, що може зменшувати ефективність її діяльності та певним чином обмежує реалізацію її завдань. Проте, цей орган показує свою ефективність: станом на 27.01.2017 р. всього було отримано 1503 скарги від підприємців, фінансовий ефект від розгляду яких становив 6,6 млрд грн<sup>135</sup>. Слід відзначити, що органом, на який отримано найбільше скарг, є Державна фіскальна служба – цей факт ще раз акцентує увагу на необхідності докорінної реформи цього органу.

Крім того, зараз на розгляді парламентарів перебуває проект Закону України «Про Установу бізнес-омбудсмена», який станом на січень 2017 р. прийнято в першому читанні<sup>136</sup>. Його прийняття забезпечить ефективнішу реалізацію повноважень бізнес-омбудсмена та сприятиме належному виконанню його завдань.

Обов'язковим стало розкриття інформації про кінцевих бенефіціарних власників юридичних осіб після прийняття відповідного Закону в жовтні 2014 р., а деякі його норми були вдосконалені в травні 2015 р.<sup>137</sup>. Неподання інформації про бенефіціара юридичної особи тягне за собою адміністративну відповідальність, а також у разі відсутності цієї інформації юридична особа не може брати участь у процедурі публічних закупівель<sup>138</sup>.

133 Memorandum of Understanding for the Ukrainian Anti-Corruption Initiative / ЄБРР. – 12.05.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ebrd.com/downloads/news/mou-ukraine-aci.pdf>, перевірено 26.01.2017 р.

134 Про утворення Ради бізнес-омбудсмена: Постанова Кабінету Міністрів України № 691 від 24.11.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/691-2014-%D0%BF>, перевірено 26.01.2017 р.

135 Детальна статистика // Офіційний веб-сайт Ради бізнес-омбудсмена. – січень 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://boi.org.ua/statistic/detailed>, перевірено 26.01.2017 р.

136 Проект Закону про Установу бізнес-омбудсмена : від 05.05.2016 р. // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58980](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58980), перевірено 26.01.2017 р.

137 Про внесення змін до деяких законів України щодо відомостей про кінцевого бенефіціарного власника (контролера) юридичної особи : Закон України від 21.05.2015 р. № 475-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/475-19>, перевірено 26.01.2017 р.

138 Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. – Ст. 17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19>, перевірено 13.12.2016 р.

Важливим є питання санкцій для юридичних осіб, посадові особи яких учинили корупційне правопорушення. Незважаючи на наявність у законодавстві можливості притягнення юридичної особи до відповідальності шляхом застосування заходів кримінально-правового характеру за певні злочини (у тому числі – корупційні), реалізація цього правового механізму в Україні цілковито відсутня. Обсяг санкцій, порівняно з іншими країнами, є доволі незначним та не забезпечує достатнє стримування.

Хоча законодавством і передбачено обмеження участі в процедурах публічних закупівель юридичних осіб, інформація про яких наявна в Єдиному державному реєстрі осіб, що вчинили корупційне правопорушення, однак, за відсутності реалізації механізму відповідальності юридичних осіб ця санкція є абсолютно недієвою.

## **ВИСНОВОК:**

більшість заходів, окреслених у Державній програмі та Антикорупційній стратегії щодо цього напрямку, залишаються невиконаними. Частково це пов'язано з пізнім запуском Національного агентства з питань запобігання корупції, яке є виконавцем деяких заходів, частково – із незабезпеченням виконання суміжних заходів (дерегуляція; реформа Державної фіскальної служби та підрозділів правоохоронних органів, що здійснюють розслідування у сфері економіки; неврегульованість адміністративних процедур). Здійснені кроки показали свою ефективність: запуск діяльності Ради бізнес-омбудсмена має позитивний ефект, але потрібно здійснити кроки щодо надання ширших повноважень інституції. Проактивна реалізація цього блоку завдань має продовжитись у 2017 році.

## **ПРОБЛЕМИ ТА МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ**

Суттєві прогалини у виконанні цього блоку заходів призводять до того, що досить значна кількість проблем залишаються актуальними та невіршеними.

Недостатнім залишається обсяг застосування заходів кримінально-правового характеру до юридичних осіб, уповноважена особа яких скоїла такий злочин. Станом на 2015 рік не було жодного судового вироку про застосування таких санкцій і навіть жодного такого провадження. Відсутність застосування санкцій до юридичних осіб створює почуття безкарності попри вчинення корупційних правопорушень, не сприяє саморегуляції приватного сектору та не забезпечує доброчесність у приватному секторі.

Крім того, існують проблеми щодо невідповідності українського законодавства стосовно відповідальності юридичних осіб за корупцію найкращим світовим практикам: обсяг санкцій не є достатнім та стримувальним; види санкцій, порівняно з іншими країнами, є достатньо обмеженими<sup>139</sup>; не забезпечені належні процесуальні механізми щодо притягнення до відповідальності юридичної особи, зокрема, в частині здійснення автономного провадження за корупційне правопорушення щодо юридичної особи, окремо від такого ж провадження проти фізичної особи, що вчинила правопорушення в інтересах юридичної особи.

Вирішення окреслених вище проблем полягає у внесенні необхідних законодавчих змін щодо притягнення юридичних осіб до відповідальності, а також у подальшому належному їх застосуванні; підвищенні фахової підготовки співробітників правоохоронних органів; розробці матеріалів щодо найкращих іноземних практик у частині відповідальності юридичних осіб за корупцію. Це приведе до встановлення необхідних механізмів та достатніх санкцій, а також має допомогти їх належному застосуванню з боку правоохоронців.

Ще однією проблемою в частині відповідальності юридичних осіб є відсутність належних стимулів для здійснення заходів, спрямованих на запобігання корупції. На жаль, відсутність застосування санкцій, а також недостатня прогресивність

<sup>139</sup> Наприклад, у деяких європейських країнах існують санкції у вигляді позбавлення ліцензій, заборони отримувати державні кредити або будь-яке державне фінансування тощо.

законодавства в цій частині створюють передумови до відсутності стимулів бізнесу до активної реалізації внутрішніх заходів, спрямованих на запобігання корупції. Таким чином, необхідним є внесення окремих законодавчих змін щодо можливості звільнення юридичних осіб від відповідальності за умови належного здійснення внутрішніх антикорупційних заходів. Але такі зміни стануть стимулом для бізнесу лише в разі належного застосування встановлених санкцій проти юридичних осіб.

Не здійснені належні заходи, спрямовані на реформування державних та контролюючих інституцій, насамперед – Державної фіскальної служби та податкової поліції, окремих підрозділів Служби безпеки та Національної поліції. Досі залишається практика тиску на бізнес із боку правоохоронних органів, що, у свою чергу, сприяє вчиненню корупційних злочинів. Вирішення цієї проблеми можливе лише за умови здійснення глибоких та всеохопних реформ цих органів, а також створення єдиного органу у сфері фінансових та економічних злочинів, що матиме аналітичне спрямування – Служби фінансових розслідувань.

Хоча й здійснювались деякі кроки, спрямовані на дерегуляцію, спрощення процедур та зменшення контактів бізнесу та державних установ, більшість процесів залишаються забюрократизованими та складними, що так само може сприяти вчиненню корупційних правопорушень. Виключно здійснення заходів щодо встановлення ефективного державного регулювання в економіці разом зі спрощенням процедур та мінімізацією прямих контактів держави й бізнесу можуть допомогти вирішити цю проблему.

Ще однією суттєвою проблемою залишається нестабільність законодавства, а часта зміна правил ведення бізнесу створює значні складнощі для приватного сектору та додаткові стимули до вчинення корупційних правопорушень юридичними особами задля уникнення відповідальності за можливі порушення. Вирішення цього заходу може бути наслідком широкого реформування політичних інституцій, установлення

чітких правил для їх діяльності, уникнення незаконного лобіювання та ін.

Недостатньо захищеними є права власності в Україні, оскільки до цього часу існують можливості для здійснення «рейдерства», а також не забезпечено проведення повноцінної судової реформи, яка б мала в кінцевому результаті забезпечити, зокрема, можливість захисту прав власності в судовому порядку. Здійснення судової реформи, аналіз факторів, що сприяють порушенню прав власності, та їх усунення забезпечать прогрес у розв'язанні проблеми недостатнього захисту прав власності.

На жаль, не вирішено також проблему незаконного лобіювання інтересів фінансово-промислових груп, а також проблему зрощення влади та бізнесу. Вони породжують недоброчесність в економічній конкуренції, створюють преференції для окремих секторів економіки, дозволяють отримувати додаткові прибутки бенефіціарам компаній тощо. Вирішення цієї проблеми неможливе без всеохопного реформування державних інституцій та державної служби загалом.

## **РЕКОМЕНДАЦІЇ:**

- 7.1. Здійснити заходи, спрямовані на створення служби фінансових розслідувань (фінансової поліції).
- 7.2. Якнайшвидше прийняти у другому читанні проект Закону України «Про устанovu Бізнес-омбудсмена» (№ 4591 від 05.05.2016 р.).
- 7.3. Забезпечити проведення інформаційно-просвітницьких та навчальних заходів для запобігання корупції у співпраці з представниками приватного сектору.
- 7.4. Внести законодавчі зміни щодо вдосконалення механізму притягнення юридичних осіб до відповідальності за корупційні правопорушення та встановити дієві та стримувальні санкції.

# ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО СУСПІЛЬНО ВАЖЛИВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

## КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ СТАНОМ НА 2014 РІК:

- 📁 рівень практичного виконання нових положень щодо доступу до публічної інформації залишається вкрай низьким;
- 📁 реальні можливості доступу до інформації є обмеженими;
- 📁 невиконання вимог щодо оприлюднення інформації та необґрунтовані відмови стосовно надання доступу до інформації;
- 📁 відсутність дієвого контролю за реалізацією права на доступ до публічної інформації.

## МЕТА:

реалізація права осіб на доступ до інформації, забезпечення відкритості суспільно необхідної інформації, яка може використовуватися для виявлення і припинення корупційної практики, дієвий державний контроль за реалізацією відповідного законодавства.

## СТАН ВИКОНАННЯ:

**Зменшення можливостей для корупції шляхом підвищення прозорості прийняття рішень та надання доступу до інформації**

Протягом 2015-2016 років досягнуто значного прогресу в забезпеченні відкритості інформації.

Одним із найбільш прогресивних рішень цього напрямку стало запровадження стандартів «відкритих даних» в Україні. У квітні 2015 р. Верховна Рада прийняла зміни до законодавства, які передбачають оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних, що дозволяє здійснити її автоматизоване електронне опрацювання<sup>140</sup>. У жовтні того ж року Уряд затвердив перелік наборів даних, які мають оприлюднювати державні установи та органи місцевого самоврядування у формі відкритих даних, а також затвердив вимоги до таких наборів

<sup>140</sup> Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних : Закон України від 09.04.2015 р. № 319-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/319-viii>, переприроджено 13.01.2017 р.

даних: їх формату, переліку необхідної інформації, порядку їх оприлюднення та оновлення тощо<sup>141</sup>.

Для забезпечення постійного і відкритого доступу до наборів відкритих даних був створений Єдиний державний веб-портал відкритих даних. Станом на січень 2017 р. доступно 9953 набори даних від 1020 розпорядників публічної інформації, що постійно оновлюються, однак веб-портал досі працює в тестовому режимі<sup>142</sup>.

Також у лютому 2015 р. Верховна Рада прийняла Закон України «Про відкритість використання публічних коштів», який передбачає створення та функціонування єдиного веб-порталу використання публічних коштів. У вересні Уряд затвердив порядок адміністрування цього порталу<sup>143</sup>. З того ж місяця в Україні почав функціонувати офіційний веб-портал публічних фінансів e-data.gov.ua. Але його імплементація стикається із саботажем виконавців: станом на вересень 2016 р. на порталі «E-data» зареєстровані 33,4 тис розпорядників публічних коштів з 80 тис., які мали б це зробити, а із 3700 державних підприємств лише 15% мали свої електронні кабінети, за допомогою яких мають публікуватись дані про транзакції<sup>144</sup>.

З метою розв'язання проблеми саботажу виконання норм законодавства у вересні 2016 р. на розгляд парламентарів було подано законопроект № 5061 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення відкритості інформації про використання публічних коштів», який усуває низку правових прогалин у регулюванні відповідної сфери, запроваджує адміністративну відповідальність винних посадових осіб за порушення, визначає механізми контролю за дотриманням

<sup>141</sup> Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних : Постанова Кабінету Міністрів України № 835 від 21.10.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248573101>, переприроджено 13.01.2017 р.

<sup>142</sup> Єдиний державний веб-портал відкритих даних, 2015-2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://data.gov.ua/>, переприроджено 13.01.2017 р.

<sup>143</sup> Про затвердження Порядку адміністрування єдиного веб-порталу використання публічних коштів : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.09.2015 р. № 694 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248479611>, переприроджено 13.01.2017 р.

<sup>144</sup> Розпорядники державних коштів активно саботують реєстрацію на порталі «E-data» // УКМЦ. – 19.09.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uacrisis.org/ua/47206-sabotaj-reyestratsiyi-na-portali-e-data>, переприроджено 13.01.2017 р.

відповідного законодавства тощо<sup>145</sup>.

Також у липні 2015 року Верховна Рада прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення прозорості у сфері відносин власності з метою запобігання корупції», завдяки якому із жовтня того ж року стали відкритими для всіх громадян Державний реєстр речових прав на нерухоме майно, реєстр власників транспортних засобів та Державний земельний кадастр<sup>146</sup>.

До цього часу залишається невирішеним питання щодо відкритості діяльності Уряду. Лише деякі міністерства публікують проекти рішень Кабінету Міністрів України, які готуються ними, наприклад, такими є Міністерство юстиції<sup>147</sup> або Міністерство економічного розвитку та торгівлі<sup>148</sup>. Проте, на Урядовому порталі досі не створено розділ, у якому було б можливо переглянути всі проекти рішень Кабінету Міністрів України, що підготовлені всіма центральними органами виконавчої влади.

Крім того, протягом 2015-2016 років відповідальні органи вжили низку заходів задля забезпечення стандартів відкритості в певних галузях.

Одна із таких галузей – видобування корисних копалин. У 2013 році Україна опублікувала свій перший звіт у рамках Ініціативи прозорості видобувних галузей в Україні. Протягом 2015-2016 років здійснено важливі кроки з метою отримання державою статусу країни, що відповідає вимогам ЕІТІ. У червні 2015 року був прийнятий Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях», який зобов'язав

145 Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення відкритості інформації про використання публічних коштів № 5061 від 05.09.2016 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59917](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59917), перевірено 13.01.2017 р.

146 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення прозорості у сфері відносин власності з метою запобігання корупції : Закон України від 14.07.2015 р. № 597-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/597-viii>, перевірено 13.01.2017 р.

147 Обговорення нормативно-правових актів // Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України, 2015-2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/discuss>, перевірено 01.02.2017 р.

148 Обговорення проектів документів // Офіційний веб-сайт МЕРТ, 2014-2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=docs\\_project](http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=docs_project), перевірено 01.02.2017 р.

користувачів надр надавати інформацію про сплачені податки, господарську діяльність та інші дані, необхідні для забезпечення прозорості у видобувних галузях. З метою імплементації норм Закону в грудні 2015 р. Уряд затвердив Порядок забезпечення прозорості у видобувних галузях<sup>149</sup>. Однак лише 38 зі 120 компаній-надрокористувачів повністю розкрили необхідну інформацію<sup>150</sup>.

Станом на січень 2017 р. невиконаними завданнями Антикорупційної стратегії та Державної програми щодо прозорості видобувного сектору залишаються підготовка та оприлюднення другого звіту України в рамках ЕІТІ, а також підготовка до проходження державою процесу валідації задля отримання статусу країни, що відповідає вимогам ЕІТІ. Початок валідаційної процедури для України запланований на 1 липня 2017 р.

Також із 2013 року Україна долучилась до ініціативи CoST, яка спрямована на підвищення прозорості процесу будівництва інфраструктурних об'єктів: забезпечення публічного доступу до інформації про планування та реалізацію будівельних робіт, здійснення контролю за виконанням таких робіт, верифікація достовірності та повноти даної інформації. У жовтні 2015 р. Міністерство інфраструктури України, неурядова організація «ТІ Україна» та Міжнародний секретаріат ініціативи CoST уклали меморандум про взаєморозуміння, який має сприяти посиленню співпраці між сторонами та запровадженню стандартів CoST в Україні. Нині в державі реалізуються чотири пілотних проекти, у ході реалізації яких упроваджуються стандарти CoST щодо розкриття інформації<sup>151</sup>. У червні 2016 р. Міністерство інфраструктури надіслало до Уряду лист із пропозиціями щодо запровадження міжнародних стандартів CoST для забезпечення підзвітності закупівельних

149 Постанова Кабінету Міністрів України №1039 від 02.12.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1039-2015-%D0%BF/print1470517495468835>, перевірено 13.01.2017 р.

150 The Draft Law on Disclosure of Information in Extractive Industries Is Another Chance to Bring Transparency to the Energy Sector, DiXi Group. – 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dixigroup.org/eng/comments/zakonoprojekt-pro-rozkrittaya-informacii-u-vidobutku---shche-odna-mozhlivist-zrobiti-energetichnu-galuz-prozoroyu/>, перевірено 13.01.2017 р.

151 Пілотні проекти // CoST Ukraine. – 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://costukraine.org/projects/>, перевірено 13.01.2017 р.



організацій та відкритого доступу до інформації про будівництво за публічні кошти.

Ще одним важливим елементом цього блоку заходів є забезпечення права громадян на доступ до публічної інформації, яке закріплене в Законі України «Про право на доступ до публічної інформації», ухваленому ще в 2011 році. Після прийняття у 2011 р. цього Закону Україна за показником якості законодавства про доступ до інформації посідала 9-е місце в рейтингу, але до 2016 р. спустилась на 22-е місце зі 111 країн світу<sup>152</sup>. Є серйозні проблеми із реалізацією норм цього Закону: так, за даними досліджень, лише 28% державних установ повністю дотримуються вимог відповідного законодавства, а 17% – взагалі ігнорують усі інформаційні запити<sup>153</sup>.

Для належної реалізації громадянами права на доступ до публічної інформації Верховній Раді пропонувалися два законопроекти, спрямовані на вдосконалення наявної нормативної бази та інституційної основи щодо доступу до публічної інформації.

Однією з ключових проблем у забезпеченні відповідного права є відсутність незалежного органу, відповідального за контроль дотримання законодавства щодо доступу до публічної інформації. Щоб усунути цю прогалину, був розроблений та поданий на розгляд Верховної Ради законопроект «Про внесення змін до деяких законів України у сфері доступу до публічної інформації щодо вдосконалення їх окремих положень». Зокрема, у ньому передбачено вдосконалення визначень «публічна інформація»; визначено уповноважений орган, який здійснює контроль за дотриманням права на доступ до публічної інформації (Омбудсмен), встановлено механізм відповідного контролю та повноваження органу; вдосконалено норми законодавства щодо захисту персональних даних, конфіденційної та службової

інформації<sup>154</sup>. Незважаючи на необхідність прийняття цього законопроекту, станом на січень 2017 р. він досі перебуває на розгляді Верховної Ради.

Ще один законопроект – «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення державного контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації, захист персональних даних та звернення громадян» – передбачав встановлення адміністративної відповідальності за порушення права на інформацію, права на звернення, порушення у сфері захисту персональних даних. Крім того, цей законопроект передбачав удосконалення процесу притягнення осіб до відповідальності за такі правопорушення<sup>155</sup>. Проте у травні 2016 р. парламентарі відхилили цей проект Закону.

## ВИСНОВОК:

незважаючи на значний загальний прогрес у забезпеченні доступу до суспільно важливої інформації (оприлюднення інформації у форматі «відкритих даних»; публікація наборів «відкритих даних» із можливістю їх подальшого використання; прогрес в імplementації стандартів ініціатив EITI та CoST), на жаль, визначені у 2014 році проблеми і понині залишаються актуальними. Через невиконання визначених в Антикорупційній стратегії та Державній програмі завдань право громадян на доступ до публічної інформації досі не забезпечується повною мірою, а також залишається проблемним забезпечення належного контролю за забезпеченням права громадян на доступ до публічної інформації.

152 У рейтингу свободи інформації Україна на 22 місці // Українська Правда. – 01.10.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2016/10/1/7122353/>, перевірено 13.01.2017 р.

153 Ставнійчук М. Влада – громадянське суспільство: системний збій / Марина Ставнійчук, Віталій Кулик, Лариса Мудрак // Дзеркало Тижня. – 19.06.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gazeta.dt.ua/internal/vlada-gromadyanske-suspilstvo-sistemniy-zbiy-\\_.html](http://gazeta.dt.ua/internal/vlada-gromadyanske-suspilstvo-sistemniy-zbiy-_.html), перевірено 13.01.2017 р.

154 Проект Закону про внесення змін до деяких законів України у сфері доступу до публічної інформації щодо вдосконалення їх окремих положень, № 2913 від 20.05.2015 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=55238](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=55238), перевірено 13.01.2017 р.

155 Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення державного контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації, захист персональних даних та звернення громадян, № 2043а від 08.06.2015 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=55526](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=55526), перевірено 13.01.2017 р.

## ПРОБЛЕМИ ТА МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Суттєвими залишаються проблеми у сфері доступу до публічної інформації. Зокрема, найбільш суттєвою прогалиною залишається відсутність законодавчо визначеного уповноваженого органу, що відповідає за здійснення контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації, відсутність належних повноважень у такого органу. Хоча частково такі повноваження належать Уповноваженому Верховної Ради з прав людини, однак законодавство не передбачає всіх належних правових механізмів та повноважень для цієї інституції з метою дієвого забезпечення громадянам права на доступ до публічної інформації та нагляду за дотриманням такого права. Розв'язання цієї проблеми полягає у внесенні законодавчих змін, що вдосконалюють механізми реалізації нагляду за дотриманням права на доступ до публічної інформації, а також створюють дієві механізми накладення санкцій на осіб, що порушують законодавство у відповідній сфері.

Крім того, залишається недостатнім рівень матеріально-технічного забезпечення офісу Уповноваженого ВР з прав людини, недостатньою є персональна комплектація установи, із цієї причини інституція не може якісно та повноцінно реалізовувати свої повноваження у сфері доступу до інформації. Проведення аналізу потреб установи та їх повноцінне забезпечення є основним шляхом вирішення цієї проблеми.

Наявні в чинному законодавстві санкції за порушення посадовцями права громадян на доступ до публічної інформації не є дієвими та стримуючими, тому достатньо поширеними є випадки ненадання інформації на запити громадян. Таким чином, необхідно вдосконалити законодавство щодо притягнення до адміністративної відповідальності за невиконання вимог законодавства про доступ до публічної інформації, а також за невиконання приписів Уповноваженого ВР з прав людини.

Суттєвою проблемою залишаються часті випадки необґрунтованих та неправомірних відмов у наданні публічної інформації,

що суперечить чинному законодавству. Недотримання вимог законодавства щодо надання та оприлюднення публічної інформації зменшує довіру громадян до державних установ, не дає змоги отримати необхідну інформацію, що також може сприяти поширенню корупційних зловживань у діяльності органів влади.

Крім того, ще однією проблемою у сфері доступу до суспільно важливої інформації є також несистемне виконання норм законодавства щодо публікації публічної інформації у форматі відкритих даних. Незважаючи на те, що створений єдиний веб-портал відкритих даних, його наповнення не має системного характеру; деякі органи влади ігнорують вимогу щодо розміщення інформації у форматі відкритих даних, а також пошук та доступ до інформації на веб-порталі для користувачів є достатньо складним. Відсутність належної публікації інформації у форматі відкритих даних ускладнює здійснення аналітичної обробки інформації, що стосується діяльності органів та, відповідно, ускладнює виявлення зловживань громадянами. Для вирішення окреслених проблем необхідно встановити дієвий державний контроль за дотриманням вимог законодавства щодо оприлюднення інформації у форматі відкритих даних, а також здійснювати подальші кроки щодо вдосконалення веб-порталу та його максимального підлаштування під потреби користувачів.

Залишається проблемною імплементація законодавства про відкритість використання публічних коштів. Зокрема, значна кількість розпорядників публічних коштів саботують практичну реалізацію цього закону, не розміщуючи інформацію про деякі транзакції публічних коштів або навіть не маючи електронного кабінету розпорядника на веб-порталі. Відсутність інформації про використання публічних коштів створює суттєві ризики, адже не забезпечується можливість для належного контролю суспільства за їх використанням, не дає можливості громадянському суспільству викривати випадки корупційних зловживань та неправомірного використання публічних фінансів.

Ще одним проблемним моментом є імплементація стандартів ЕІТІ щодо розкриття інформації про діяльність у сфері видобування природних ресурсів. Не всі видобувні компанії надають інформацію, яка необхідна для підготовки звіту України за стандартами ЕІТІ, а неповноцінна підготовка звіту унеможлиблює проходження процесу валідації щодо відповідності України стандартам Ініціативи. Прийняті у 2015 році законодавчі зміни не дозволяють досягнути належного рівня прозорості та підзвітності надрокористувачів, а подальші законодавчі зміни не були підтримані Верховною Радою. Відсутність достатньої інформації у відкритому доступі щодо видобувних галузей створює можливості для корупції, яка досить поширена у відповідному секторі. Для забезпечення належного рівня прозорості видобувних галузей відповідно до стандартів ЕІТІ необхідно забезпечити внесення необхідних змін до законодавства щодо обов'язкового розкриття необхідної інформації компаніями-надрокористувачами, а також установити дієві та достатні санкції за недотримання вимог законодавства.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ:

8.1. Прийняти проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення відкритості інформації про використання публічних коштів» (№ 5061 від 05.09.2016 р.).

8.2. Розширити використання стандартів CoST в Україні з урахуванням попереднього позитивного досвіду.

8.3. Прийняти проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України у сфері доступу до публічної інформації щодо вдосконалення їх окремих положень» (№ 2913 від 20.05.15 р.).

8.4. Проводити навчальні заходи для розпорядників публічної інформації з метою роз'яснення норм законодавства та шляхів їх практичної реалізації.

## ПОКАРАННЯ ЗА КОРУПЦІЮ

### КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ СТАНОМ НА 2014 РІК:

- відсутність спеціалізованого органу, до завдань якого належало б виявлення та розслідування справ про корупційні злочини, вчинені вищими посадовими особами держави;
- існування ризиків щодо неналежного впровадження механізмів квазі-кримінальної відповідальності за корупційні злочини до юридичних осіб;
- відсутність спеціалізованого підрозділу (органу), який виконує завдання щодо розшуку майна, яке підлягає арешту та конфіскації;
- неефективне управління майном, на яке накладено арешт;
- відсутність законодавства, що дає змогу стягувати в дохід держави (конфіскувати) майно, набуте злочинним шляхом, у разі ухилення обвинуваченим/підозрюваним від слідства чи суду.

### МЕТА:

створення системи інструментів, які дадуть змогу ефективно виявляти та розслідувати корупційні злочини, конфіскувати майно, яке було предметом злочинної діяльності або набуто внаслідок такої діяльності, притягувати до відповідальності осіб, причетних до вчинення корупційних злочинів.

### СТАН ВИКОНАННЯ:

**Удосконалення законодавства щодо виявлення, розслідування корупційних злочинів та конфіскації злочинних активів**

З 2014 року почалось формування нової інституційної системи розслідування корупційних правопорушень. Більшість органів, які нині мають відповідні повноваження, є новоствореними.

Протягом останніх двох років було забезпечено запуск та повноцінне функціонування правоохоронного органу, спрямованого на розслідування наймасштабніших корупційних кримінальних правопорушень, а також розслідування корупційних злочинів найвищих посадовців, – Національного антикорупційного бюро України.

Законодавчо діяльність НАБУ було забезпечено шляхом прийняття Закону України «Про Національне антикорупційне бюро», яке визначило гарантії незалежності інституції, порядок конкурсного відбору його керівництва та детективів, механізми підвітності органу та забезпечило належний громадський контроль. Слід відзначити, що створення спеціалізованого антикорупційного правоохоронного органу було серед зобов'язань України перед МВФ<sup>156</sup>, а також відповідний захід був внесений до Плану дій щодо лібералізації візового режиму з ЄС<sup>157</sup>.

На сьогодні існує чітке розмежування повноважень діяльності органів досудового розслідування, визначене в Кримінальному процесуальному кодексі України. Визначені умови віднесення кримінального провадження до підслідності Бюро – за суб'єктом вчинення злочину та/або за розміром завданої шкоди. НАБУ також надано право розслідувати злочини, віднесені до підслідності інших органів досудового розслідування, за рішенням директора НАБУ та за погодженням прокурора САП<sup>158</sup>.

З метою забезпечення діяльності НАБУ виконано значну кількість організаційних завдань: проведено конкурсний відбір на посаду директора НАБУ, за результатами якого у квітні 2014 р. на цю посаду був призначений Артем Ситник<sup>159</sup>; на конкурсних засадах за участі представників громадськості проведено набір штату Бюро – станом на січень 2017 р. в НАБУ призначено 541 співробітника<sup>160</sup>; забезпечено їм належний рівень оплати праці; матеріально-технічне

156 Хоменко С. Антикорупційне бюро: бути чи не бути / Святослав Хоменко // BBC

Україна. – 04.10.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2014/10/141003\\_corruption\\_bureau\\_sx](http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2014/10/141003_corruption_bureau_sx), перевірено 08.01.2017 р.

157 Про затвердження Національного плану заходів з виконання другої фази Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України : Розпорядження Кабінету Міністрів України №805-р від 20.08.2014 р. – План заходів, п. 53 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=247579389>, перевірено 08.01.2017 р.

158 Кримінальний процесуальний кодекс України : від 13.04.2012 р., №4651-VI – Ст. 216 / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/print1483860003034015>, перевірено 08.01.2017 р.

159 Порошенко оголосив директора Антикорупційного бюро // Українська Правда. – 16.04.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/news/2015/04/16/7064931/>, перевірено 08.01.2017 р.

160 Звіт про діяльність за серпень 2016-лютий 2017 р. / НАБУ – лютий 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab\\_report\\_02\\_20171.pdf](https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab_report_02_20171.pdf), перевірено 14.02.2017 р.

забезпечення діяльності Бюро також знаходиться на високому рівні.

Проте, фактична діяльність Бюро розпочалась лише у грудні 2015 р., зі створенням Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та обранням її керівника. Законодавче забезпечення конкурсного відбору прокурорів та керівництва САП, а також визначення гарантій незалежності інституції було проведено в липні 2015 р. шляхом прийняття Закону «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо удосконалення та особливостей застосування окремих положень». У лютому 2016 р. процедуру конкурсного відбору керівництва САП було вдосконалено шляхом прийняття Закону «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо забезпечення прозорості в організації діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з метою виконання рекомендацій Міжнародного валютного фонду».

Процедура відбору керівника САП відбувалась восени 2015 р. Відповідний процес супроводжувався серйозними складнощами. Відповідно до законодавства, чотирьох членів конкурсної комісії делегує Генеральний прокурор. До представників ГПУ у цій комісії, однак, були питання щодо їх доброчесності та неупередженості. Профільний парламентський комітет навіть рекомендував тодішньому Генеральному прокурору змінити своїх представників<sup>161</sup>. Такий само заклик пролунав і від громадянського суспільства<sup>162</sup>. Лише після аналогічної вимоги ЄС двох представників ГПУ в конкурсній комісії змінили на Й. Зісельса й Т. Ткаліча<sup>163</sup>. Наприкінці листопада 2015 р. із двох кандидатів, рекомендованих конкурсною комісією (Холодницький та Гришук), Генеральний прокурор призначив Назара Холодницького

161 Комітет з протидії корупції вимагає змінити четвірку Шокіна // Українська Правда. – 08.09.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.pravda.com.ua/news/2015/09/8/7080590/](http://www.pravda.com.ua/news/2015/09/8/7080590/), перевірено 08.01.2017 р.

162 Активісти попросили Шокіна не брехати і замінити скандальних кандидатів // Українська Правда. – 23.09.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2015/09/23/7082318/>, перевірено 08.01.2017 р.

163 Із комісії з відбору в антикорупційну прокуратуру виключили двох представників ГПУ // Європейська Правда, 06.11.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/news/2015/11/6/7040453/>, перевірено 08.01.2017 р.

керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури<sup>164</sup>. Прокурори САП здійснюють свої повноваження виключно в кримінальних провадженнях, які розслідує Національне антикорупційне бюро. У грудні 2015 р. розпочався процес формування штату САП на конкурсних засадах, а вже наприкінці січня було відібрано перших 12 прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Фактичний початок діяльності САП зробив можливим початок розслідувань Національного антикорупційного бюро. Вже протягом грудня 2015 р. було зареєстровано 20 кримінальних проваджень, які розслідували НАБУ та САП<sup>165</sup>.

За рік спільної діяльності НАБУ та САП було зареєстровано близько 300 кримінальних проваджень, складено 69 обвинувальних актів, 50 проваджень скеровані до суду, а 11 осіб отримали обвинувальні вироби<sup>166</sup>.

У той же час діяльність НАБУ та САП зіткнулася із деякими серйозними перешкодами – насамперед у контексті співпраці з іншими правоохоронними органами. У березні 2016 р. до громадськості потрапила копія листа тодішнього Генерального прокурора В. Шокіна, у якому він забороняв прокурорам передавати НАБУ кримінальні провадження, які вони витребовували<sup>167</sup>. Хоча абсолютно протилежне було передбачено Кримінальним процесуальним кодексом України<sup>168</sup>.

У серпні сталося декілька інших інцидентів, які дозволили говорити про конфлікт між ГПУ та НАБУ. 5 серпня 2016 р. співробітники ГПУ прибули до Бюро з метою проведення

обшуків нібито за фактами незаконного прослуховування осіб детективами НАБУ. За десять днів директор Бюро Артем Ситник заявив про «фізичний вплив», що застосували прокурори ГПУ до працівників НАБУ, які здійснювали негласні слідчі дії<sup>169</sup>. Цьому передувала сутичка між співробітниками НАБУ та ГПУ вдень 12 серпня<sup>170</sup>.

Крім того, деякі журналісти та представники громадянського суспільства наводять приклади серйозних суперечок між детективами НАБУ та прокурорами САП: у справах щодо незаконного підвищення цін на пальне для «Укрзалізниці»<sup>171</sup>, щодо несплати компанії «МАУ» до бюджету 150 млн грн<sup>172</sup> та ін.

Проте, мета щодо покарання за корупцію досі залишається нереалізованою, передусім через «гальмування» розгляду в судах справ, що розслідувались НАБУ. Наприклад, ще 25 квітня 2016 р. до суду був направлений обвинувальний акт щодо А. Пасішника за фактом незаконного втручання в діяльність державного діяча. Станом на початок лютого 2017 р. навіть не призначено підготовче засідання, а справа не розглядається судом майже 10 місяців. Неодноразово зазначалась необхідність створення антикорупційного суду, який би розглядав справи, що підслідні Національному антикорупційному бюро. Нині на розгляді парламентарів перебуває відповідний законопроект<sup>173</sup>.

Низка завдань стосується забезпечення створення нового правоохоронного органу – Державного бюро розслідувань. До повноважень ДБР належить досудове розслідування злочинів, учинених посадовцями, які займають відповідальне

164 Шокін призначив голову Антикорупційної прокуратури // Українська Правда. – 30.11.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/news/2015/11/30/7090791/>, перевірено 08.01.2017 р.

165 Холодницький назвав кількість вакантних посад в антикорупційній прокуратурі // Новое Время. – 19.01.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nv.ua/ukr/ukraine/politics/holodnitskij-nazvav-kilkist-vakantnih-posad-v-antikoruptionsijni-prokuraturi-92026.html>, перевірено 08.01.2017 р.

166 Звіт про діяльність за серпень 2016-лютий 2017 р. // НАБУ. – лютий 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab\\_report\\_02\\_20171.pdf](https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab_report_02_20171.pdf), перевірено 14.02.2017 р.

167 Шабунін В. Разрядка від Шокіна: НАБУ справи не передавати / Віталій Шабунін // УП.Блоги. – 23.03.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/shabunin/56f2bbec71a69/>, перевірено 08.01.2017 р.

168 Кримінальний процесуальний кодекс України : від 13.04.2012 р., №4651-VI – Ст. 216 / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/print1483860003034015>, перевірено 08.01.2017 р.

169 Ситник: У ГПУ до працівників НАБУ застосували силу // Українська Правда. – 15.08.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2016/08/15/7117780/>, перевірено 08.01.2017 р.

170 У НАБУ пояснили сутичку із ГПУ: «позаштатна робоча ситуація» // Українська Правда. – 13.08.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2016/08/13/7117657/>, перевірено 08.01.2017 р.

171 У Холодницького змушують НАБУ закрити справу по залізничникам, які переплатили «ВОбу» 115 мільйонів за дизпаливо (документи) // Наші гроші. – 03.02.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bit.ly/2kSnau3>, перевірено 14.02.2017 р.

172 Шабунін В. Хто наважиться стягнути борг з Коломойського: Луценко чи Холодницький / Віталій Шабунін // УП.Блоги. – 05.12.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://blogs.pravda.com.ua/authors/shabunin/5845164d380f1/>, перевірено 14.02.2017 р.

173 Проект Закону про антикорупційні суди № 6011 від 01.02.2017 р. / Верховна рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61038](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61038), перевірено 02.02.2017 р.

та особливо відповідальне становище; злочинів, учинених співробітниками НАБУ та САП; злочинів проти порядку несення військової служби (крім ст. 422 Кримінального кодексу). Виняток становлять лише злочини відповідних суб'єктів, досудове розслідування яких належить до повноважень Національного антикорупційного бюро. Фактично, із моменту створення ДБР усі нинішні слідчі функції прокуратури перейдуть до цього Бюро – це є важливим елементом приведення повноважень прокуратури до європейських стандартів.

Законодавчу основу функціонування ДБР закладено прийнятим Законом України «Про Державне бюро розслідувань», який був прийнятий у листопаді 2015 р.<sup>174</sup>. У лютому було прийнято постанову Уряду, якою створювалось Державне бюро розслідувань, того ж місяця був затверджений склад конкурсної комісії, яка має відібрати керівництво Бюро<sup>175</sup>.

Але і в процесі конкурсного відбору керівництва ДБР існує значна проблема. Законодавство передбачає наявність у членів конкурсної комісії вищої юридичної освіти<sup>176</sup>. Проте двоє членів конкурсної комісії не змогли підтвердити її наявність<sup>177</sup>. Через порушення вимог законодавства можуть з'явитися підстави для перегляду результатів конкурсу, можливості для маніпуляцій ними, а також для судових оскаржень. Станом на січень 2017 р. процес конкурсного відбору керівництва ДБР триває, змін у складі конкурсної комісії не відбулось, а ДБР має розпочати свою діяльність не пізніше ніж у листопаді 2017 р.<sup>178</sup>.

174 Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 р. № 794-VIII / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-19/print1481638944973394>, перевірено 08.01.2017 р.

175 Про затвердження складу комісії з проведення конкурсу на зайняття посад Директора Державного бюро розслідувань, його заступників, директорів територіальних органів та керівників підрозділів центрального апарату Державного бюро розслідувань : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 125-р від 29.02.2016 р., [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/125-2016-%D1%80>, перевірено 08.01.2017 р.

176 Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 р. № 794-VIII. – Ст. 11, ч. 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-19/print1481638944973394>, перевірено 08.01.2017 р.

177 Двох членів комісії з ДБР без юросвіти вимагають замінити // Українська Правда. – 16.12.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2016/12/16/7130053/>, перевірено 08.01.2017 р.

178 Кримінальний процесуальний кодекс України : від 05.04.2001 р. №2341-III – Прикінцеві положення, п. 1, абз. другий [Електронний ресурс]. – Режим доступу

Окрім того, з метою притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення корупційних злочинів із жовтня 2014 р. було вдосконалено законодавство: визначено поняття та усунуто можливості бути звільненим від відповідальності при вчиненні корупційного злочину у зв'язку з дієвим каяттям, переданням особи на поруки, примиренням винного та потерпілого, зміною обстановки<sup>179</sup>. Також було змінено редакцію статті 368-2 Кримінального кодексу про незаконне збагачення і приведено її до відповідності з вимогами статті 20 Конвенції ООН проти корупції.

Слабким елементом притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення є застосування заходів кримінально-правового характеру до юридичних осіб. В Україні реалізована так звана «квазікримінальна» відповідальність юридичних осіб. Ще у 2013 році в Україні був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб».

Відповідно до нього за вчинення уповноваженою фізичною особою ряду правопорушень, зокрема, корупційних злочинів, можливе застосування заходів кримінально-правового характеру до юридичної особи, від імені та в інтересах якої діяла особа, що скоїла злочин. За вчинення корупційного злочину посадовою чи уповноваженою особою до юридичної особи може бути накладено штраф. У світі існують значно розвиненіші механізми притягнення юридичних осіб до відповідальності за корупційні правопорушення, тому задля ефективного функціонування цього інституту варто вдосконалювати законодавство<sup>180</sup>.

Але навіть існуючий в Україні механізм не має належного застосування. У 2015 році за підтримки OECD був проведений семінар щодо імплементації норм законодавства про

179 Кримінальний кодекс України : від 05.04.2001 р. №2341-III – Примітка до ст. 45, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/>, перевірено 08.01.2017 р.

180 Liability of Legal Persons for Corruption in Eastern Europe and Central Asia, OECD. – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.oecd.org/corruption/ACN-Liability-of-Legal-Persons-2015.pdf>, перевірено 01.02.2017 р.

кримінальної відповідальності юридичних осіб. Результатом обговорення став висновок щодо необхідності практичного застосування норм законодавства. З 2013 по 2015 роки не було ухвалено жодного судового рішення та, більше того, навіть не розпочато жодного досудового розслідування щодо юридичної особи за скоєння її уповноваженою особою корупційного злочину. Крім того, навіть відсутнє ведення статистики щодо застосування до юридичних осіб заходів кримінально-правового характеру.

Ще в жовтні 2014 р., в один день із прийняттям Антикорупційної стратегії, було виконано один із визначених у ній заходів – поняття «публічні діячі» у законодавстві щодо протидії легалізації незаконно отриманих коштів було поширено на національних публічних службовців та діячів міжнародних організацій. У прийнятому 14.10.2014 р. Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» визначені поняття «національні публічні діячі», «іноземні публічні діячі», «діячі, що виконують політичні функції в міжнародних організаціях»<sup>181</sup>.

Протягом 2015 року було значною мірою вдосконалено механізми спеціальної конфіскації майна, здобутого злочинним шляхом. Окрім наявності відповідних завдань в Антикорупційній стратегії та Державній програмі, вдосконалення відповідних механізмів було частиною зобов'язань України в рамках ПДЛВР.

По-перше, було розширено перелік кримінальних правопорушень, на які розповсюджується процедура спеціальної конфіскації (Закон України «Про внесення змін до Кримінального та Цивільного кодексів України щодо вдосконалення інституту спеціальної конфіскації з метою усунення корупційних ризиків при її застосуванні»). По-друге, було вдосконалено процесуальні норми, які регулюють процедуру накладення арешту на активи

<sup>181</sup> Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 14.10.2014 р. № 1702-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1702-18>, перевірено 18.01.2017 р.

(Закон України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо окремих питань накладення арешту на майно з метою усунення корупційних ризиків при його застосуванні»). У лютому 2016 р. на виконання рекомендацій Європейської Комісії було внесено додаткові законодавчі зміни. Для аналізу дієвості оновленого законодавства необхідно більше практичне застосування нових норм.

На виконання вимог ПДЛВР та з метою забезпечення ефективного управління та розшуку незаконно набутих активів у листопаді 2015 р. був прийнятий Закон України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів», який визначає особливості функціонування цього Агентства, гарантії його незалежності та спеціальний статус, процедури здійснення розшуку та управління активами, ведення реєстру арештованого майна тощо. Крім того, у лютому 2016 р. були вдосконалені деякі його норми задля виконання рекомендацій ЄС<sup>182</sup>.

Протягом 2016 р. відбувались заходи, спрямовані на запуск АРО/АМО. Зокрема, з липня по листопад 2016 р. тривав конкурсний відбір на посаду керівника Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. У ході обрання керівництва відбувались деякі затримки: зокрема, довго формувалась конкурсна комісія, довше тривала спеціальна перевірка кандидатів. За результатами відбору Головою АРО/АМО був призначений Антон Янчук<sup>183</sup>. Протягом 2017 року має відбутись повноцінний запуск цієї агенції та початок її безпосередньої діяльності.

Ключовою задачею цього наряду відтепер є повноцінна реалізація всіх можливостей спеціальної конфіскації в ході розслідувань корупційних злочинів. На жаль, протягом

<sup>182</sup> Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України від 10.11.2016 р. №772-VIII, зі змінами від 18.02.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/772-19/page1>, перевірено 08.01.2017 р.

<sup>183</sup> Про призначення Янчука А. В. Головою Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 924-р від 07.12.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/924-2016-%D1%80>, перевірено 08.01.2016 р.

2015-2016 р. конфісковувались незначні активи, набуті корупційним шляхом: 100 тис. грн та 164,9 тис. грн відповідно (хоча обсяги надходжень від конфіскації до бюджету очікувались відповідно в розмірах 1,5 та 7,7 млрд грн). У державному бюджеті на 2017 рік очікуються надходження від конфіскації активів, привласнених корупційними методами, обсягом 10,5 млрд грн, що виглядає малоімовірним.

Варто зазначити, що до Верховної Ради неодноразово вносилися проекти Законів щодо спеціальної процедури конфіскації необґрунтованих активів (назви законопроектів відрізнялися), які б запроваджували процедуру конфіскації без вироку суду. Але ці законопроекти отримували негативні висновки Ради Європи<sup>184</sup>, експертів громадянського суспільства<sup>185</sup> та Європейського Союзу<sup>186</sup>.

Останнім був внесений законопроект № 5142 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення стягнення в дохід держави необґрунтованих активів», яким передбачено створення механізму цивільної конфіскації, тобто конфіскації активів, правомірне набуття яких не доведено підозрюваною особою, до закінчення кримінального провадження. Однак, у листі Голови Представництва ЄС в Україні Х'юга Мінгареллі до голови парламентського комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності А. Кожем'якіна зазначається, що Європейський Союз рекомендує Україні сфокусуватися на імплементації вже існуючих механізмів спеціальної конфіскації замість створення додаткових процедур, оскільки є певні застереження щодо законопроекту<sup>187</sup>. Запровадження інституту конфіскації активів

184 Коментар до проекту Закону України № 4057 / Рада Європи. – 05.04.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168063e766>, перевірено 06.01.2017 р.

185 Правовий аналіз РПР основних вад законопроекту № 4057 // ЦПК. – 24.03.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://antac.org.ua/analytics/pravovij-analiz-rpr-osnovnyh-vad-zakonoprojektu-4057/>, перевірено 06.01.2017 р.

186 EU Delegation's assessment of the bill 4057 (on confiscation) // Офіційний веб-сайт Представництва ЄС в Україні, 28.03.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eeas.europa.eu/archives/delegations/ukraine/press\\_corner/all\\_news/news/2016/2016\\_28\\_03\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/archives/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2016/2016_28_03_en.htm), перевірено 06.01.2017 р.

187 ЄС рекомендує допрацювати проект закону про спецконфіскацію // Європейська Правда. – 31.10.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/news/2016/10/31/7056704/>, перевірено 06.01.2017 р.

без судового вироку несе в собі серйозні ризики, зважаючи на nereформованість органів прокуратури та судової системи.

### *Удосконалення обліку фізичних та юридичних осіб, притягнутих до відповідальності за корупційні правопорушення*

Хоча Закон України «Про запобігання корупції» передбачає серед повноважень НАЗК ведення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, на офіційному веб-сайті Агентства зазначено, що ним наразі «здійснюються заходи щодо початку ведення» цього реєстру.

Наразі цей реєстр наповнюється та адмініструється Міністерством юстиції відповідно до постанови Уряду<sup>188</sup>. Отримання наявної в ньому інформації є загальнодоступним та безоплатним. У 2015 році було вдосконалено роботу із цим реєстром та розширено можливості для пошуку завдяки включенню додаткових пошукових параметрів.

Законодавство передбачає використання цього реєстру, зокрема, перевірка наявності інформації про особу в цьому реєстрі проводиться в ході спеціальної перевірки претендентів на посади з високим корупційним ризиком, відповідальним та особливо відповідальним становищем<sup>189</sup>. Також є обмеження для юридичних осіб, інформація про яких наявна в реєстрі, щодо участі в процедурі публічних закупівель<sup>190</sup>.

**Висновок:** хоча кінцевої мети в цьому блоці так і не вдалося досягнути протягом двох років виконання стратегії, проте виконання заходів та завдань розділу «Покарання за корупцію» є чи не найбільш успішним. Новостворений антикорупційний правоохоронний орган, Національне

188 Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України № 171 від 25.03.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/171-2015-%D0%BF>, перевірено 07.01.2017 р.

189 Порядок проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р. № 171 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/171-2015-%D0%BF>, перевірено 07.01.2017 р.

190 Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. – Ст. 17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/922-19/>, перевірено 07.01.2017 р.



антикорупційне бюро, демонструє прогрес та результативність своєї діяльності, особливо порівняно з аналогічними правоохоронними інституціями в інших державах Східної Європи, а також із правоохоронними органами, що існували в Україні раніше. Досягнуто серйозного прогресу у вдосконаленні законодавства щодо арешту та конфіскації активів, набутих корупційним шляхом, а також розпочато створення окремої інституції, яка відповідатиме за розшук, повернення та управління незаконно набутими активами.

## **ПРОБЛЕМИ ТА МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ**

Досягти остаточної мети цього блоку завдань – невідворотності покарання за корупцію з конфіскацією незаконно набутих активів – досі не вдається через низку суттєвих проблем та перешкод.

По-перше, є суттєві законодавчі недоліки, які знижують ефективність діяльності правоохоронних органів, зокрема Національного антикорупційного бюро.

Найбільшою проблемою, з якою стикається НАБУ, є саботаж судовою системою проваджень, які були розслідувані детективами Бюро. Так, у деяких справах, які були передані на розгляд суду ще навесні минулого року, до цього часу не відбулось жодного(!) судового розслідування<sup>191</sup>. Не менш яскравим прикладом свідомого затягування судового процесу було обрання запобіжного заходу для очільника ДФС Романа Насірова: судовий розгляд затягнувся більш ніж на визначені процесуальним законом 72 години, в суді у вихідний день був відсутній другий черговий суддя, хоча раніше той самий Солом'янський районний суд м. Києва постійно розглядав аналогічні клопотання у вихідні дні<sup>192</sup>. Крім того, розгляд судами загальної юрисдикції клопотань детективів НАБУ та прокурорів САП у

деяких випадках викликає питання щодо незаангажованості та неупередженості суддів, що виносять відповідні рішення. Вирішення проблеми взаємодії нових правоохоронних антикорупційних органів полягає у створенні Вищого антикорупційного суду, як це передбачено чинною редакцією Закону України «Про судоустрій та статус суддів». Але концепції того, яким чином має формуватись цей суд, якою має бути інстанційність, як забезпечити гарантії його повної політичної незалежності та добросовісності різняться. Якнайшвидше створення спеціалізованого антикорупційного суду, юрисдикція якого буде поширюватись на справи, підслідні НАБУ, та окремої апеляційної інстанції є необхідною умовою для подолання саботажу з боку судів загальної юрисдикції. Особливу увагу варто приділити формуванню кваліфікованого, незаангажованого та добросовісного складу суддів, а також забезпечити достатні гарантії їх незалежності.

Ще однією проблемою залишається можливість витоків інформації про здійснення досудового розслідування, зокрема, під час прослуховування. Нині законодавство не дозволяє здійснювати автономне прослуховування Національному антикорупційному бюро, а такі слідчі дії здійснюються за посередництва Служби безпеки України. У той же час до підслідності НАБУ за суб'єктом вчинення злочину належить вищий офіцерський склад Служби безпеки України. Більше того, на початку березня 2017 р. НАБУ розпочало досудове розслідування щодо можливого незаконного збагачення першого заступника Голови СБУ Павла Демчини. Таким чином, для уникнення можливих витоків інформації необхідним є наділення детективів Бюро правом здійснювати автономне зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж.

Ще одним можливим джерелом витоків інформації щодо стану досудових розслідувань НАБУ є повний доступ до Єдиного державного реєстру судових рішень. Оскільки НАБУ також має повноваження щодо досудового розслідування злочинів, учинених суддями, інформація про

191 Найяскравішим прикладом є справа про незаконне втручання в діяльність Міністра економічного розвитку та торгівлі з боку Андрія Пасішника, яка була передана до суду ще в квітні 2016 р., але її судовий розгляд досі не розпочався.

192 Худецька О. Судді вихідного дня: до випадку з Насіровим у Солом'янському суді регулярно засідали по неділях в аналогічних справах / Ольга Худецька. – 09.03.2017 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://texty.org.ua/pg/article/Oximets/read/75031/Suddi\\_vyhidnogo\\_dna\\_do\\_vypadku\\_z\\_Nasirovym](http://texty.org.ua/pg/article/Oximets/read/75031/Suddi_vyhidnogo_dna_do_vypadku_z_Nasirovym), перевірено 10.03.2017 р.

здійснення негласних слідчих дій щодо того чи іншого судді може бути доступна іншим пов'язаним особам, що створює можливості для витоку інформації про негласні слідчі дії. Таким чином, варто розглянути можливість щодо тимчасового обмеження доступу до судових рішень, які стосуються здійснення слідчих дій у розслідуваннях, що проводяться Національним антикорупційним бюро.

Ще однією проблемою можна назвати спроби обмежити незалежність НАБУ та знизити ефективність співпраці з іншими правоохоронними органами, що зазначалось у цьому розділі вище. У межах реалізації державної антикорупційної політики вирішити цю проблему неможливо, адже її подолання безпосередньо залежить від наявності політичної волі до протидії корупції та глибокого реформування інших правоохоронних органів.

Правоохоронні органи до цього часу не мають належних ефективних механізмів щодо укладення з особами угод у цілях протидії організованій злочинності. Наявні механізми не дають можливості особі, що так співпрацює зі слідством, отримати пом'якшене покарання за вчинення корупційного злочину, через це підозрювані особи не мають достатніх стимулів викривати повну інформацію про залучених до вчинення злочину осіб. Удосконалення законодавства у відповідній частині може підвищити ефективність досудових розслідувань корупційних правопорушень, зокрема, тих, що підслідні НАБУ, а пом'якшення покарання стане серйозним стимулом для викриття всієї відомої інформації слідству.

Досі не почала функціонувати інституція, відповідальна за розшук та управління незаконно набутими активами, тому така діяльність знаходиться у сфері відповідальності діючих правоохоронних органів і має загалом низьку ефективність. Тому необхідним є якнайшвидше забезпечення початку роботи АРО/АМО та здійснення для цього всіх потрібних заходів. Це дасть змогу ефективніше виявляти активи, набуті корупційним шляхом; поліпшить стан міжнародної співпраці щодо розшуку та повернення незаконно набутих активів;

забезпечить ефективність управління коштовними арештованими активами.

Ряд проблем існує також і щодо запуску Державного бюро розслідувань, ключова з яких – можливість визнання недійсним усього конкурсного відбору керівництва через наявність у конкурсній комісії осіб, що не відповідають установленим вимогам Закону України «Про Державне бюро розслідувань», а саме не мають вищої юридичної освіти.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ:

9.1. Забезпечити якнайшвидші законодавчі зміни, спрямовані на підвищення ефективності діяльності НАБУ, зокрема, щодо надання права на автономне зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж; обмеження доступу до судових рішень, що винесені в ході досудових розслідувань Національного антикорупційного бюро; вдосконалення механізму укладення угоди зі слідством.

9.2. Забезпечити законодавчі зміни щодо створення Вищого антикорупційного суду та Антикорупційної палати Кримінального касаційного суду Верховного Суду; забезпечити проведення конкурсного відбору до антикорупційних судів, їх належне матеріально-технічне забезпечення та початок їх повноцінної діяльності.

9.3. Забезпечити проведення конкурсу з відбору керівництва Державного бюро розслідувань відповідно до всіх вимог законодавства; забезпечити початок повноцінної діяльності Державного бюро розслідувань відповідно до вимог законодавства, не пізніше листопада 2017 року<sup>193</sup>.

9.4. Здійснити всі необхідні заходи для початку повноцінної діяльності Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів; забезпечити виділення всіх необхідних ресурсів для належного функціонування Агентства.

9.5. Розробити та внести законодавчі зміни до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів щодо притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення юридичних осіб.

<sup>193</sup> Кримінальний процесуальний кодекс України : від 13.04.2012 р., №4651-VI – Ст. 216 / Верховна Рада України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/print1483860003034015>, перевірено 08.01.2017 р.

# ФОРМУВАННЯ НЕГАТИВНОГО СТАВЛЕННЯ ДО КОРУПЦІЇ

## КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ СТАНОМ НА 2014 РІК:

- 📁 брак відповідних знань щодо розуміння громадянами, чи є певна дія корупційною;
- 📁 невелика частка населення, яка інформує уповноважені органи про відомі їм факти корупції;
- 📁 засудження фактів повідомлень про корупцію як поведінки, що нібито суперечить етичним нормам;
- 📁 високий ступінь лояльності населення до корупції;
- 📁 схильність більш ніж половини населення держави до вчинення корупційних правопорушень, якщо такі дії сприятимуть розв'язанню проблеми.

## МЕТА:

формування в суспільстві ідеї нетерпимості до проявів корупції.

## СТАН ВИКОНАННЯ:

### Зміна суспільних уявлень про корупцію

Першочерговим кроком мало стати проведення опитування суспільної думки щодо корупції для виявлення динаміки. Відповідно до Державної програми, такі опитування мали б проводитись щорічно, але, зважаючи на відсутність затвердженої Методики проведення таких досліджень, державні установи (НАЗК та Мін'юст) не проводили подібні опитування. Однак, протягом 2015-2016 р. в Україні постійно проводилися соціологічні дослідження щодо суспільно-політичних поглядів, зазвичай однією із вивчених проблем є корупція (але методологія їх проведення відрізнялась).

Затверджена Методика оцінки рівня корупції в Україні з'явилась лише в січні 2017 року, а перше дослідження буде проводитись не пізніше березня цього ж року. Його результати будуть включені до Національної доповіді щодо стану реалізації засад державної антикорупційної політики. Зважаючи на те, що такі дослідження мають бути щорічними, з'явиться можливість відстежувати динаміку сприйняття рівня

корупції серед різних суспільних груп та населення країни загалом.

На жаль, відповідальні державні інституції не провели жодної масштабної та всеохопної інформаційної кампанії, спрямованої на зниження толерантності суспільства до корупції. НАЗК через пізній запуск та обмеженість ресурсів не мало фізичної змоги проводити подібні заходи у 2016 році. Провідну роль у проведенні таких кампаній взяла на себе неурядова організація Transparency International Україна. Протягом 2014-2016 років організація провела кампанії «Корупція вбиває», «Вони б не мовчали» та «Корупція має бути помічена»<sup>194</sup>. Варто зазначити, що підтримку в проведенні відповідних кампаній та розміщенні інформаційних матеріалів надавало Міністерство інформаційної політики.

Слід відзначити ефективність проведення подібної інформаційної діяльності: наприклад, результатом проведення кампанії «Вони б не мовчали» стало зростання показника людей, які готові повідомляти про корупцію, майже вдвічі, до 45% респондентів<sup>195</sup>.

Окрім того, за участі ТІ Україна, Міністерства юстиції та Національної ради реформ у вересні 2016 р. була створена і презентована комунікаційна платформа «Декорупція», яка фактично спрямована на розробку та реалізацію антикорупційних комунікаційних кампаній<sup>196</sup>.

Відносно слабким елементом залишається виконання завдань, спрямованих на підвищення обізнаності громадян про свої права і свободи, про антикорупційне законодавство та хід реалізації антикорупційної реформи. Мін'юст у 2017 р. планує реалізувати загальнонаціональну програму «Я маю право», яка має просвітницьку мету та повинна ознайомити

<sup>194</sup> Комунікаційні кампанії // ТІ Україна. – грудень 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/projects/komunikatsiini-kampanii/>, перевірено 06.01.2017 р.

<sup>195</sup> Кількість готових заявляти про факти корупції в Україні збільшується // ТІ, finance.ua – 28.06.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.finance.ua/ua/news/-/378713/kilkist-gotovyyh-zayavlyaty-pro-fakty-koruptsiyi-v-ukrayini-zbilshuyetsya-transparency-international>, перевірено 06.01.2017 р.

<sup>196</sup> В Україні створили платформу, яка об'єднає борців з корупцією // Радіо Свобода. – 08.09.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/a/news/27975690.html>, перевірено 06.01.2017 р.

громадян з їх правами<sup>197</sup>.

НАЗК проводило роз'яснення норм антикорупційного законодавства, однак такі заходи проводились лише для державних службовців та уповноважених осіб. Але навіть такими заходами була охоплена відносно незначна частина посадовців. Натомість просвітницька діяльність має охоплювати широкі верстви населення і підвищувати загальну обізнаність суспільства щодо правових норм у сфері протидії корупції.

Ще одним напрямом цього блоку є сприяння запровадженню в загальноосвітніх навчальних закладах вивчення питання корупції, її небезпеки та відповідальності за такі дії. Ключовою державною установою, відповідальною за виконання таких завдань, стало Міністерство освіти і науки.

Одним із завдань стало проведення навчання та підготовка матеріалів з питань протидії корупції для працівників освітніх закладів. МОН розробило матеріали для тренінгів «Подоласмо корупцію разом», а також рекомендувало провести такі тренінги для співробітників галузі освіти. Проте такий захід не став обов'язковим, тому подібні завдання Державної програми могли бути виконані формально й неефективно. Питання корупції також включено до навчальної програми «Демократична школа», яка проводиться спільно з норвезьким Центром Вергеланда для співробітників освітніх закладів.

МОН провело опитування, метою якого було дослідити найбільш оптимальний вік школярів для вивчення питання корупції, – більшість опитаних вважало, що подібний навчальний курс має бути за вибором та вивчатись у 10 класі. У жовтні 2016 р. МОН розробив програму навчального курсу «Запобігання корупції очима школярів» для учнів 10-11 класів, яка може вивчатись за вибором учнів. Окрім цього, питання корупції вивчається учнями в обов'язковому навчальному курсі з основ правознавства у 9-10 класах.

197 Петренко П. Міністерство юстиції 2016: «СКАЗАНО – ЗРОБЛЕНО» / Павло Петренко // УП.Блоги. – 16.12.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/petrenko/5854281970e84/>, перевірено 06.01.2017 р.

Серйозний внесок у здійснення просвітницької діяльності зробили сучасні освітні онлайн-портали Prometheus та EdEra. У грудні 2016 р. до Міжнародного дня боротьби з корупцією ПРООН та портал інтерактивної онлайн-освіти EdEra спільно підготували «Антикорупційний урок», який включав в себе презентаційні матеріали, відеозаписи та методичні матеріали для вчителів<sup>198</sup>. Крім того, на іншій освітній онлайн-платформі «Prometheus» був розроблений та оприлюднений курс «Боротьба з корупцією».

## ВИСНОВОК:

хоча в суспільстві рівень толерантності до корупції зменшується порівняно з 2014 роком, однак державні інституції не здійснюють належного виконання необхідних заходів. Значна частка населення до цього часу не має належного розуміння явища корупції, знань про антикорупційні заходи та інституції, громадяни виправдовують факти корупції. Крім того, недостатньою є комунікація здійснення антикорупційної реформи. Досягти суттєвого прогресу в цьому напрямі можливо в разі ефективної співпраці державних органів та громадянського суспільства, а також використання попереднього позитивного досвіду проведення інформаційних кампаній, застосування сучасних освітніх технологій.

### Проблеми та можливі шляхи їх вирішення

Основною проблемою в цьому блоці є відсутність проактивного підходу державних інституцій до виконання відповідних завдань, що, у свою чергу, тягне за собою інші перешкоди. Переважну більшість роботи з формування негативного ставлення до корупції в Україні здійснюють представники громадянського суспільства, натомість така діяльність не перебуває серед пріоритетів державних органів. Загальною проблемою є нерозуміння більшістю громадян сутності явища корупції, різних її вимірів, незнання сутності здійснюваних антикорупційних заходів та нерозуміння інституційної основи протидії корупції в Україні, незнання

198 Антикорупційний урок / Проект EdEra та ПРООН за підтримки МЗС Данії. – 09.12.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ed-era.com/anticorr/>, перевірено 06.01.2017 р.

своїх прав та обов'язків, що загалом можна охарактеризувати як низьку правову свідомість громадян. У свою чергу, низька правова свідомість, незнання своїх прав створює передумови для корупційних зловживань, насамперед створюють передумови для поширення «побутової» корупції.

Хоча Міністерство освіти й розробило факультативний навчальний курс щодо запобігання і протидії корупції, але через його необов'язковість та виключно рекомендаційний характер його запровадження існують сумніви в поширеності та належному викладанні цього курсу. Необов'язковий характер подібного курсу створює передумови до відсутності його включення в навчання в загальноосвітніх школах, тому існує потреба обов'язкового запровадження принаймні окремого антикорупційного уроку (як, наприклад, розробленого за участі ПРООН та EdEra) в усіх загальноосвітніх закладах із метою формування в учнів розуміння сутності корупції, її негативного впливу та формування загального розуміння системи запобігання та протидії корупції в Україні.

Не здійснюється належна підготовка осіб, що мають викладати навчальні курси чи проводити антикорупційні уроки в загальноосвітніх закладах. Загалом поширеною є ситуація, коли викладачі не володіють достатніми знаннями ані про явище корупції, ані про антикорупційні заходи, що здійснюються в Україні, тому рівень викладання таких уроків чи курсів, навіть у разі їх запровадження, залишається низькоякісним. Для подолання цієї перешкоди необхідним є здійснення належної підготовки викладачів досвідченими фахівцями у сфері протидії корупції, підготовка якісних та всеохопних інформаційно-роз'яснювальних матеріалів, а також запровадження контролю знань у викладачів, що здійснюють таке навчання.

Жодним чином не охоплена система вищої освіти, у якій також існує можливість здійснювати заходи з метою формування негативного ставлення громадян до виявів корупції. Студенти, зазвичай, мають краще розуміння механізмів функціонування

державних інституцій, тому ефективність від проведення навчання щодо протидії корупції у студентському віці може бути вищою, ніж у шкільному віці. Необхідними видаються проведення відповідного дослідження, підготовка програми здійснення антикорупційного навчання для студентів вищих навчальних закладів, проведення пілотного навчання та широкомасштабне запровадження такої програми.

Недостатнім є комунікування і роз'яснення сутності й значення заходів, що здійснюються в межах антикорупційної реформи, через це в сучасному інформаційному полі громадянам складно зрозуміти сутність та вплив кроків, що здійснюються державою задля подолання корупції. Відповідно, необхідним убачається приділення більшої уваги комунікаційній складовій діяльності антикорупційних інституцій та більш активна взаємодія із засобами масової інформації.

Загалом, вирішення окреслених вище проблем полягає у проактивній позиції державних інституцій щодо проведення інформаційних, навчальних, просвітницьких заходів з питань корупції та протидії цьому явищу; забезпечення належної співпраці з громадянським суспільством у здійсненні таких заходів, оскільки громадськість має позитивний досвід проведення такої діяльності; використання сучасних технологій у ході підготовки навчальних програм і проведенні різнопланових заходів, що дасть змогу донести інформацію до різних категорій громадян та представників різних регіонів; підвищення якості та доступності інформаційних матеріалів, викладення матеріалів у доступній формі.

## **РЕКОМЕНДАЦІЇ:**

10.1. Здійснювати інформаційно-просвітницькі заходи та кампанії, публікувати інформаційні матеріали з метою підвищення обізнаності громадян про явище корупції та його вияви; широко залучати громадянське суспільство до здійснення відповідних заходів, зважаючи на більший досвід та ефективність інститутів громадянського суспільства у зазначеній сфері.

10.2. Підвищувати якість та зрозумілість інформаційних матеріалів (покрокових інструкцій, інфографік, публікацій тощо) для пересічних громадян; проводити якісну підготовку інформаційно-просвітницьких заходів задля правильного визначення спрямованості

кампаній та належних комунікаційних каналів для різних груп населення.

10.3. Розробити та запровадити обов'язкове проведення антикорупційних уроків для школярів принаймні один раз на рік.

10.4. Розробити та запровадити інформування про негативний вплив корупції та вивчення антикорупційного законодавства для здобувачів вищої освіти.

10.5. Активізувати використання сучасних технологій у здійсненні інформаційно-просвітницької діяльності, зокрема, розробляти та поширювати онлайн-курси, проводити вебінари, розмішувати у відкритому онлайн-доступі інформаційні матеріали тощо.

## НАЯВНІСТЬ ПОЛІТИЧНОЇ ВОЛІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Реалізація державної антикорупційної політики має залишатись одним із пріоритетів для представників української влади, адже протидія корупції на сьогодні є нагальним питанням для українського суспільства. Антикорупційна політика забезпечує комплексний та системний підхід до боротьби з корупцією, а також має забезпечувати координацію дій різних інституцій.

Як засвідчує вищенаведений аналіз, політична еліта не має серйозної волі до проведення комплексної та всеохопної реалізації антикорупційних заходів, а найбільш серйозним стимулом до здійснення запланованих заходів стали зобов'язання перед міжнародними партнерами України, зокрема, в рамках програми співпраці з Міжнародним валютним фондом та в рамках плану дій з лібералізації візового режиму з Європейським Союзом. Останній, зокрема, містив вимоги створення та запуску спеціалізованого правоохоронного органу, спеціалізованих інституцій з розшуку та управління незаконно здобутими активами, а також з превенції корупції, забезпечення співробітництва в рамках GRECO тощо<sup>199</sup>. Слід відзначити, що заходи, виконання яких було зобов'язанням перед ЄС та МВФ, виконувались більш якісно та повноцінно.

Важливим залишається завдання не допустити послаблення створених інститутів чи механізмів. Певним чином цьому має сприяти запровадження моніторингу з боку ЄС в країнах, що виконували заходи з метою

<sup>199</sup> Про затвердження Національного плану заходів з виконання другої фази Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 805-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/805-2014-%D1%80/print1484559936649524>, перевірено 01.03.2017 р.

лібералізації візового режиму<sup>200</sup>.

Натомість неможливо не зазначити численні спроби політичної еліти держави послабити дію антикорупційних механізмів та взяти під контроль інституції, що мають повноваження у сфері протидії та запобігання корупції. Серед них найбільш кричущими були спроби відтермінувати запуск системи електронного декларування, спроби знизити рівень незалежності Національного антикорупційного бюро, штучне стримування розширення автономності НАБУ тощо.

Таким чином, політична воля до здійснення всеохопних антикорупційних заходів залишається недостатньою, що значною мірою стримує прогрес України в зниженні рівня корупції в державі.

На думку авторів, реалізація повною мірою заходів, передбачених Антикорупційною стратегією та Державною програмою протягом останнього року, на який вони розраховані, 2017-го, є неможливою. Більше того, важливим моментом для врахування є те, що більшість цілей залишаються недосягнутими, а також актуальною є велика кількість проблем, у тому числі навіть тих, які були ідентифіковані значно раніше та зазначені ще в 2014 році при підготовці стратегії.

Таким чином, протягом 2017 р. у сфері формування державної антикорупційної політики основні зусилля, на думку авторів, мають бути спрямовані на розробку нової Антикорупційної стратегії, процес підготовки якої повинен бути максимально інклюзивним, із залученням представників приватного сектору, міжнародних організацій та громадянського суспільства; має базуватись на основі аналізу й досліджень щодо стану корупції в Україні; мати одночасно підготовлений чіткий імплементаційний план до стратегії, а також удосконалений механізм виділення належних ресурсів (зокрема, фінансових) для реалізації запланованих заходів.

Іншими важливими пріоритетами у сфері державної антикорупційної політики мають стати забезпечення незалежного та дієвого функціонування вже створених інституцій (НАБУ, САП, НАЗК); запуск та початок повноцінної діяльності інших установ, що мають повноваження у сфері протидії корупції (АРО/АМО, ДБР); забезпечення сталості антикорупційного законодавства та дієвості створених антикорупційних механізмів, зокрема, механізмів електронного декларування посадовців, контролю партійних фінансів та ін. Крім того, одним із найважливіших завдань залишається завершення розбудови інфраструктури притягнення до відповідальності за корупційні зловживання та створення останньої необхідної ланки – Вищого антикорупційного суду, із забезпеченням належних гарантій його незалежності, свободи від політичних впливів, прозорим процесом його формування виключно з добросовісних суддів.

Подальша ефективна реалізація державної антикорупційної політики може бути значно ускладнена в разі послаблення норм антикорупційного законодавства; обмеження повноважень та дієвості нових антикорупційних інституцій; неналежного функціонування нових антикорупційних механізмів. Отже, забезпечення їх сталості та ефективності має стати одним із пріоритетів антикорупційної політики, разом з одночасним запровадженням інших прогресивних та необхідних заходів, які детальніше були описані в кожному з розділів.

200 REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Council Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement (revision of the suspension mechanism) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-58-2016-INIT/en/pdf>, перевірено 01.03.2017 р.

## ВИСНОВКИ

За результатами проведеного аналізу Антикоруptionної стратегії та Державної програми з її реалізації можна відзначити, що ці документи мають високу якість, однак не повною мірою охоплюють запобігання та протидію корупції в деяких специфічних сферах. Крім того, існують деякі невідповідності між заходами Антикоруptionної стратегії та завданнями Державної програми. Окремі блоки заходів залишились поза увагою Державної програми. Аналізуючи стан виконання Державної програми, виявили те, щонайяскравішою ілюстрацією обсягів її виконання є кількісні показники: із 210 визначених завдань виконаними є 82, частково виконаними або такими, що перебувають у процесі виконання, є 66. Кінцевий термін виконання не настав із 17 завдань, ще 66 залишаються невиконаними попри настання кінцевого терміну.

Таким чином, можна зазначити, що здійснення поставлених завдань відбувається, хоча не завжди повною мірою та у встановлені терміни. Значна кількість невиконаних та частково виконаних завдань свідчить, що не всі завдання виконуються якісно та сумлінно.

Варто акцентувати увагу на тому, що найбільш якісно та повноцінно здійснювались заходи, які, окрім Антикоруptionної стратегії, були включені до вимог Плану дій з лібералізації візового режиму з ЄС та до вимог МВФ. Завдяки цьому в Україні з'явилися нові інституції та нові механізми із запобігання, виявлення та протидії корупції.

Значна кількість виконаних завдань були за своєю сутністю законодавчими змінами чи прийняттям підзаконних актів – і саме такі завдання переважно є виконаними. Водночас заходи із практичної їх реалізації та належна імплементація законодавства досі залишаються проблематичними.

Надзвичайно негативний вплив мав пізній запуск Національного агентства з питань запобігання корупції як інституції, що відповідає за реалізацію державної антикорупційної політики. Таким чином, НАЗК має виконувати завдання у прискореному темпі. Крім того, варто

зазначити як негативний момент відсутність можливостей для належної оцінки ефективності діяльності НАЗК, а також сумніви в об'єктивності та незаангажованості деяких співробітників апарату та членів НАЗК під час виконання своїх повноважень.

Реалізація деяких заходів, передбачених Антикоруptionною стратегією, зіткнулася із серйозною протидією з боку політичних лідерів, що може свідчити про відсутність реального бажання сприяти боротьбі з корупцією в Україні з боку політичної еліти.

Порівнюючи чинну Антикоруptionну стратегію та Державну програму з попередніми документами у сфері державної антикорупційної політики<sup>201</sup>, слід відзначити, що чинні акти є більш прогресивними, а їх реалізація відбувається в більшому обсязі.

Однак, на жаль, протягом двох років не здійснювались належний моніторинг за виконанням Антикоруptionної стратегії та Державної програми, оцінка виконання окреслених заходів, а також не здійснювалось інформування про їх виконання. Таким чином, елемент підзвітності відповідальних органів та контролю за виконанням не був дієвим. Крім того, не здійснювався перегляд Державної програми Кабінетом Міністрів, попри те, що це передбачено самою Державною програмою.

Окремо варто наголосити на неузгодженості Державної програми та інших стратегічних документів і планів заходів щодо їх реалізації, що також дає негативний ефект у ході реалізації державної антикорупційної політики.

Задля досягнення встановлених Антикоруptionною стратегією цілей до кінця 2017 р. найближчим часом має відбутися перегляд Державної програми з її реалізації щодо необхідних заходів, термінів їх виконання та відповідальних органів. Крім того, потрібно провести дослідження щодо належності матеріально-технічного забезпечення органів, відповідальних за здійснення заходів, та ефективності його використання, оскільки однією із суттєвих

201 Попередні антикорупційні стратегії (дослідження), 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [ftp://91.142.175.4/nazk\\_files/doslidzhennya/17.pdf](ftp://91.142.175.4/nazk_files/doslidzhennya/17.pdf), перевірено 18.02.2017 р.



перешкод до повноцінної реалізації заходів є нестача матеріальних ресурсів. Менша увага має приділятися підвищенню компетентності й професіоналізму посадових осіб, що здійснюють виконання заходів, передбачених Антикорупційною стратегією та Державною програмою.

**ACREC.ORG.UA**

Київ, 2017