

---

# **РЕЗЮМЕ**

## **ДО АЛЬТЕРНАТИВНОГО ЗВІТУ З ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ**

---

---

# РЕЗЮМЕ

## ДО АЛЬТЕРНАТИВНОГО ЗВІТУ З ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

---

Київ, 2017

### **Авторський колектив:**

**М.І. Хавронюк** – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, директор з наукового розвитку Центру політико-правових реформ; професор кафедри кримінального права та кримінології Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

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

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

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

**Д.О. Калмиков** – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, експерт Центру політико-правових реформ; науковий співробітник науково-дослідної лабораторії правових та організаційно-тактичних проблем оперативно-розшукової діяльності ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка;

**О.О. Сорока** – кандидат юридичних наук, експерт Центру політико-правових реформ;

**Я.Р. Юрчишин** – виконавчий директор Transparency International Україна;

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

**О.В. Лєменов** – менеджер групи з антикорупційної реформи Реанімаційного пакету реформ;

**Р.В. Сіверс** – незалежний експерт.

**Резюме до Альтернативного звіту з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики** / [М. І. Хавронюк, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук та ін.]; за заг. ред. М.І. Хавронюка. – К.: ФОП Москаленко О. М., 2017. – 60 с.

У Резюме викладені основні висновки, сформульовані за результатами громадської оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики. Оцінка охоплює переважно 2016 рік, а у певних частинах (зокрема в плані історичного порівняння) – і період 2013–2014 років та раніше, а також січень – лютий 2017 року.

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

© Колектив авторів, 2017

© Центр політико-правових реформ, 2017

© Transparency International Україна, 2017

# ЗМІСТ

|                                                                                                                                                        |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>СПИСОК ОСНОВНИХ СКОРОЧЕНЬ .....</b>                                                                                                                 | <b>5</b>  |
| <b>РЕЗЮМЕ .....</b>                                                                                                                                    | <b>8</b>  |
| <b>РОЗДІЛ І. АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА .....</b>                                                                                                         | <b>10</b> |
| 1.1. Політична воля щодо боротьби з корупцією<br>(Д.Калмиков, І.Коліушко) .....                                                                        | 10        |
| 1.2. Антикорупційна стратегія та програма/ план дій<br>(І.Коліушко, О.Сорока) .....                                                                    | 16        |
| 1.3. Дослідження щодо стану справ з корупцією<br>(Я.Юрчишин, О.Калітенко) .....                                                                        | 17        |
| 1.4. Участь громадянського суспільства та бізнесу у виробленні<br>та моніторингу реалізації антикорупційної політики<br>(Я.Юрчишин, О.Калітенко) ..... | 18        |
| 1.5. Формування атмосфери неприйняття корупції<br>(Я.Юрчишин, О.Калітенко) .....                                                                       | 19        |
| 1.6. Спеціально уповноважені інституції з питань антикорупційної<br>політики (О.Сорока, В.Тимошук) .....                                               | 20        |
| <b>РОЗДІЛ ІІ. ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ .....</b>                                                                                                           | <b>23</b> |
| 2.1. Спеціалізований орган із запобігання корупції (Р.Сіверс) .....                                                                                    | 23        |
| 2.2. Добросчесність публічної служби .....                                                                                                             | 26        |
| 2.2.1. Відповідність міжнародним стандартам законодавства<br>про державну службу (Д.Калмиков, В.Тимошук) .....                                         | 26        |
| 2.2.2. Конфлікт інтересів, етичні стандарти, декларування<br>доходів та видатків публічних службовців (Р.Сіверс) .....                                 | 28        |
| 2.3. Впровадження стандартів належного врядування .....                                                                                                | 31        |
| 2.3.1. Антикорупційна експертиза проектів актів І<br>(Д.Калмиков) .....                                                                                | 31        |
| 2.3.2. Антикорупційні програми (Д.Калмиков) .....                                                                                                      | 35        |
| 2.3.3. Законодавство про адміністративні процедури<br>(В.Тимошук) .....                                                                                | 37        |
| 2.3.4. Фінансовий контроль та аудит (Д.Калмиков) .....                                                                                                 | 39        |
| 2.3.5. Державні закупівлі (О.Лемєнов) .....                                                                                                            | 42        |

|                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| 2.3.6. Доступ до інформації (О.Лемєнов) .....                         | 44 |
| 2.3.7. Запобігання корупції у приватному секторі<br>(О.Лемєнов) ..... | 44 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                            |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>РОЗДІЛ III. КРИМІНАЛІЗАЦІЯ КОРУПЦІЇ ТА ПРАВООХОРОННА<br/>ДІЯЛЬНІСТЬ (М.Хавронюк) .....</b>                                                                                                                                                                                              | <b>46</b> |
| 3.1. Криміналізація корупції відповідно до міжнародно-правових<br>стандартів .....                                                                                                                                                                                                         | 46        |
| 3.2. Застосування кримінального закону, наявність ефективних<br>процедур розслідування та розгляду кримінальних<br>справ про корупційні злочини .....                                                                                                                                      | 50        |
| 3.3. Спеціально уповноважені інституції із виявлення<br>та розслідування справ про корупційні злочини .....                                                                                                                                                                                | 51        |
| 3.4. Статистична інформація щодо застосування кримінального<br>законодавства про боротьбу з корупцією Аналіз статистичних<br>даних про результати діяльності спеціально уповноважених<br>суб'єктів у сфері протидії корупції порівнянні з аналогічним<br>періодом за минулі два роки ..... | 53        |

|                                                                                               |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>РОЗДІЛ IV. МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО (Б.Малишев) .....</b>                                | <b>57</b> |
| 4.1. Участь України в міжнародно-правових інструментах<br>з питань боротьби з корупцією ..... | 57        |
| 4.2. Міжнародна співпраця та взаємна правова допомога .....                                   | 59        |

# СПИСОК ОСНОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

- БК** – Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р.
- ГК** – Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р.
- ГПК** – Господарський процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 р.
- КАП** – Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р.
- КЗП** – Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р.
- КВК** – Кримінально-виконавчий кодекс від 11 липня 2003 р.
- КАС** – Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р.
- КК** – Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р.
- КПК** – Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р.
- ПК** – Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р.
- ЦК** – Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р.
- ЦПК** – Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 р.
- АК** – Антимонопольний комітет України
- АРК** – Автономна Республіка Крим
- БВПД** – безоплатна вторинна правова допомога
- ВГС** – Вищий господарський суд України
- ВККС** – Вища кваліфікаційна комісія суддів України
- ВР** – Верховна Рада України
- ВС** – Верховний Суд України
- ВСС** – Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ
- ВСПЗС** – Військова служба правопорядку у Збройних Силах України
- ГП** – Генеральна прокуратура
- ДБР** – Державне бюро розслідувань
- ДКЦПФР** – Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку
- ДСА** – Державна судова адміністрація України
- ЄДРД** – Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування
- ЄДРОКП** – Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення

- ЄДРЮО** – Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань
- ЄКПЛ** – Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (Європейська конвенція з прав людини)
- ЄДРСР** – Єдиний державний реєстр судових рішень
- ЄРДР** – Єдиний реєстр досудових розслідувань
- ЄСПЛ** – Європейський суд з прав людини
- ЗМІ** – засоби масової інформації
- ЗС** – Збройні Сили України
- КМ** – Кабінет Міністрів України
- КМРЕ** – Комітет Міністрів Ради Європи
- КС** – Конституційний Суд України
- МАПП** – Міністерство аграрної політики та продовольства України
- МВС** – Міністерство внутрішніх справ України
- МЕРТ** – Міністерство економічного розвитку і торгівлі України
- МЕВН** – Міністерство енергетики та вугільної промисловості України
- МЕПР** – Міністерство екології та природних ресурсів
- МЗС** – Міністерство закордонних справ України
- МІ** – Міністерство інфраструктури України
- МК** – Міністерство культури України
- МО** – Міністерство оборони України
- МОЗ** – Міністерство охорони здоров'я України
- МОН** – Міністерство освіти і науки України
- МОП** – Міжнародна організація праці
- МРР** – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України
- МСП** – Міністерство соціальної політики України
- МФ** – Міністерство фінансів України
- МЮ** – Міністерство юстиції України
- НАВРУА** – Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів
- НАДС** – Національне агентство України з питань державної служби
- НАЗК** – Національне агентство з питань запобігання корупції
- НАБ** – Національне антикорупційне бюро України
- НБ** – Національний банк України
- НКРЕ** – Національна комісія регулювання електроенергетики України
- НУО** – неурядова організація (неурядові організації)

|               |                                                         |
|---------------|---------------------------------------------------------|
| <b>ОДВ та</b> | – органи державної влади та органи місцевого самовряду- |
| <b>ОМС</b>    | вання                                                   |
| <b>ОЕСР</b>   | – Організація економічної співпраці та розвитку         |
| <b>ОРД</b>    | – оперативно-розшукова діяльність                       |
| <b>ООН</b>    | – Організація Об'єднаних Націй                          |
| <b>ПАРС</b>   | – Парламентська асамблея Ради Європи                    |
| <b>ПВС</b>    | – Пленум Верховного Суду України                        |
| <b>ПФ</b>     | – Пенсійний фонд України                                |
| <b>РНБО</b>   | – Рада національної безпеки і оборони України           |
| <b>РП</b>     | – Рахункова палата України                              |
| <b>РПР</b>    | – Реанімаційний пакет реформ                            |
| <b>РЄ</b>     | – Рада Європи                                           |
| <b>САП</b>    | – Спеціалізована антикорупційна прокуратура             |
| <b>СБ</b>     | – Служба безпеки України                                |
| <b>УДО</b>    | – Управління державної охорони України                  |
| <b>ФДМ</b>    | – Фонд державного майна України                         |
| <b>ЦВК</b>    | – Центральна виборча комісія України                    |
| <b>ЦППР</b>   | – Центр політико-правових реформ                        |
| <b>затв.</b>  | – затверджений (-на, -не, -ні)                          |
| <b>мрзп</b>   | – мінімальний розмір заробітної плати                   |
| <b>нмдг</b>   | – неоподатковуваний мінімум доходів громадян            |
| <b>ухв.</b>   | – ухвалений (-на, -не, -ні)                             |



# РЕЗЮМЕ

Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики є результатом оцінки, яка проводилась Центром політико-правових реформ із залученням експертів Transparency International Україна, громадської платформи Реанімаційний пакет реформ та незалежних експертів з жовтня 2016 р. по березень 2017 р.

Оцінка охоплює переважно 2016 рік, а у певних частинах (зокрема в плані історичного порівняння) – і період 2013–2015 років та раніше, а також січень – лютий 2017 року.

Мета Звіту – здійснити комплексну внутрішню незалежну оцінку реального стану справ з корупцією в Україні та заходів, які виконує держава для боротьби з нею, і на цій основі зробити висновки щодо ефективності вказаних заходів та запропонувати власні рекомендації.

Висновки і рекомендації у Звіті розташовані після кожного підрозділу.

Оцінка проводилась на основі спеціально розробленої методології силами незалежних громадських експертів, які тривалий час спеціалізуються на питаннях запобігання корупції: Д.О. Калмиков, І.Б. Коліушко, О.О. Сорока, Я.Р. Юрчишин, О.В. Калітенко, В.П. Тимошук, р.В. Сіверс, О. Лємєнов, М.І. Хавронюк, Б.В. Малишев. Двоє з експертів, у т.ч. керівник групи – М.І. Хавронюк, брали участь і в підготовці першого аналогічного звіту в 2015 році.

Текст Звіту обговорювався:

- під час круглого столу «Державна антикорупційна політика: чи є вона ефективною?» (3 квітня 2017 року, «Укрінформ»);
- під час прес-конференції «Імітація боротьби: антикорупційна казка України 2016» (13 квітня 2017 року);
- в соціальній мережі «Фейсбук»: [https://www.facebook.com/search/top/?init=quick&q=%D0%A6%D0%9F%D0%9F%D0%A0&tas=0.23048851437482742&ref=ss\\_see\\_more\\_link](https://www.facebook.com/search/top/?init=quick&q=%D0%A6%D0%9F%D0%9F%D0%A0&tas=0.23048851437482742&ref=ss_see_more_link)
- на веб-сторінці Центру політико-правових реформ в розділі «Протидія корупції / Альтернативний звіт»: [http://pravo.org.ua/ua/news/combating\\_corruption/alternative\\_report/](http://pravo.org.ua/ua/news/combating_corruption/alternative_report/)

- на веб-сторінці Transparency International Україна:  
<http://ti-ukraine.org/news/eksperty-krytykuiut-vykonannia-antykorupsiinykh-initsiatyv-zakony-ne-vykonuiutsia-dumka-hromadskosti-ne-tsikavyt/>

Результати обговорення враховані при доопрацюванні Звіту в березні-квітні 2017 року.

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

# **РОЗДІЛ 1.**

## **АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА**

### **1.1. Політична воля щодо боротьби з корупцією**

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

1. Політична воля в антикорупційній сфері – це здатність і бажання держави (в особі відповідних інституцій та окремих осіб) ефективно запобігати корупції. Назовні вона проявляється у процесах та явищах, які дозволяють робити висновки про її справжність чи не справжність, наявність чи відсутність, силу чи слабкість.

2. У 1997–2013 роках ключовим носієм політичної волі у сфері запобігання корупції формально був Президент, який брав на себе роль визначення головних пріоритетів в антикорупційній сфері. Уряд же позиціював себе (переважно в особі МЮ) як основного виконавця більшості заходів, спрямованих на втілення в життя цих пріоритетів. Стратегічні документи у сфері антикорупції були низької якості, не відповідали реальним потребам щодо запобігання корупції і практично не виконувалися.

Діяльність Президента та Уряду у 1997–2013 роках слід охарактеризувати як перманентне імітування боротьби з корупцією.

3. У 2014 р. ситуація з політичною волею в антикорупційній сфері почала стрімко покращуватися: було прийнято низку надзвичайно важливих і якісних базових і стратегічних документів у цій сфері.

У 2014 р. відбувся і принциповий перерозподіл «ролей» різних суб'єктів державної влади у формуванні та реалізації антикорупційної політики. Ключовим носієм політичної волі у сфері запобігання корупції став Парламент. Він не тільки затвердив Антикорупційну стратегію на 2014–2017 роки, а й надалі визначатиме засади антикорупційної політики (Антикорупційну стратегію) (ч. 1 ст. 18 Закону

«Про запобігання корупції»). Починаючи з 16 березня 2016 р. за формування і реалізацію антикорупційної політики відповідає НАЗК.

Реальний вплив Президента П. Порошенка на антикорупційну політику в 2014–2016 роках виявився мінімальним.

4. Чинна Програма діяльності Уряду від 14 квітня 2016 р. є якісним програмним документом, який у цілому правильно визначає значну частину заходів (напрямків), які мали б бути реалізовані у найкоротшій перспективі. Проте, задекларовані в ній пріоритети не повною мірою узгоджуються із обов'язками, які покладалися на Уряд Антикорупційною стратегією на 2014–2017 роки та Державною програмою з її реалізації.

5. План пріоритетних дій Уряду на 2016 рік від 27 травня 2016 р. є неякісним стратегічним документом, який не враховує переважної більшості положень Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки та Державної програмою з її реалізації; не узгоджується з антикорупційними положеннями Програми діяльності Уряду; неправильно визначає місце опису антикорупційних заходів в загальній структурі Плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік і не містить жодної власної ініціативи Уряду.

6. У 2017 р. необхідно забезпечити максимально можливе виконання всіх антикорупційних заходів, які випливають із Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки, та конкретизовані у Державній програмі щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки, а також забезпечити перегляд чинної Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки для найкращої реалізації її положень.

На основі аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки, НАЗК слід розробити нову Антикорупційну стратегію.

7. При розробці антикорупційних положень Програми діяльності Уряду слід виходити як з положень чинних Антикорупційної стратегії та Державної програми з її реалізації, так і коректно виписаних обов'язків влади, викладених у Коаліційній угоді.

При підготовці Плану дій Уряду слід пам'ятати, що він має бути спрямований на реалізацію пріоритетів (у т.ч. антикорупційних), визначених у Програмі діяльності Уряду.

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

**1.** Щодо запланованих антикорупційних заходів програми парламентських партій суттєво відрізняються між собою за формою і змістом.

При цьому жодну з програм парламентських партій (в контексті запланованих антикорупційних заходів) станом на 2014 рік не можна визнати результатом ґрунтовного аналізу міжнародних зобов'язань України в антикорупційній сфері, наданих їй міжнародними інституціями рекомендацій (зокрема рекомендацій ГРЕКО, підготовлених за результатами проведення трьох раундів оцінювання по Україні, і рекомендацій в рамках моніторингу Стамбульського плану дій з питань боротьби з корупцією ОСЕП), та поточної ситуації в країні (аналіз формування і реалізації антикорупційної політики, визначення ключових проблем у цій сфері тощо).

Антикорупційні положення програм переважної більшості парламентських партій є своєрідним балансуванням між власним інтуїтивним баченням проблем корупції (а отже й шляхів їх вирішення) та боротьбою за прихильність громадян на виборах. Тому деякі із заходів, а інколи й усі мають скоріше популістський, ніж змістовний характер.

Під кутом зору запланованих антикорупційних заходів більш-менш змістовними можна визнати лише програми трьох парламентських партій («Народний фронт», «Блок Петра Порошенка «Солідарність» та «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»»). Антикорупційні положення програм партій «Опозиційний блок» та «Об'єднання «Самопоміч» є надто лаконічними, а партії «Радикальна Партія Олега Ляшка» – неконкретними.

Попри зазначене, серед антикорупційних пріоритетів різних парламентських партій є й деякі спільні ідеї. Зокрема, чотири з шести парламентських партій («Народний фронт», «Блок Петра Порошенка «Солідарність», «Об'єднання «Самопоміч», «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина») у своїх програмах вели мову про потребу створення незалежного антикорупційного органу; у програмах трьох політичних партій («Народний фронт», «Блок Петра Порошенка «Солідарність» та «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»)

йдеться про запровадження прозорого та ефективного декларування доходів і витрат чиновників, а ще трьох («Народний фронт», «Опозиційний блок» та «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина») – про дерегуляцію і оптимізацію надання адміністративних послуг.

2. При розробці програми партії та формулюванні антикорупційних пріоритетів партії її представникам слід виходити з поточної ситуації з корупцією в країні, міжнародних зобов'язань України в антикорупційній сфері і наданих їй рекомендацій міжнародними інституціями, а також змісту чинних Антикорупційної стратегії та Державної програми з її реалізації.

3. Коаліційна угода від 27 листопада 2014 р. під кутом зору антикорупційних ініціатив є якісним стратегічним документом, який станом на кінець 2014 р. передбачав вжиття дійсно найбільш важливих заходів, що відкривало двері для повноцінної реалізації антикорупційної реформи.

Проте, якби її розділ III був результатом якісного опрацювання положень Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки та оцінки існуючої ситуації з корупцією в країні, то вона могла б стати набагато якіснішою.

4. Під час визначення антикорупційних пріоритетів в Коаліційній угоді представникам політичних сил бажано керуватися не інтуїцією, а вимогами чинних Антикорупційної стратегії та Державної програми з її реалізації (виняток – прийняття рішення про концептуальну зміну курсу в антикорупційній політиці держави).

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

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

1. Станом на 1 березня 2017 р. жодної з проблем, про які йдеться у Антикорупційній стратегії на 2014–2017 роки, остаточно не вирішено, жодної з цілей – не досягнуто. Із 44 антикорупційних заходів, визначених Антикорупційною стратегією на 2014–2017 роки, наразі

виконано повністю 9 (21%), частково – 19 (43%), не виконано – 16 (36%).

2. Загальний рівень реалізації Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки становить 60% (124 із 207 запланованих заходів). І це при тому, що станом на 1 березня 2017 р. вона мала бути реалізованою вже на 93% (192 із 207 заходів).

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

4. Програма діяльності Уряду від 14 квітня 2016 р. передбачає необхідність вжиття 15 антикорупційних заходів, з яких станом на 1 березня 2017 р. реалізовано лише 8 (53%).

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

6. У 2014–2016 роках Парламент проявив себе як досить продуктивний орган у сфері формування антикорупційної політики держави, адже прийняв усі базові антикорупційні закони та абсолютну більшість з тих антикорупційних законів, які потрапили до нього на розгляд. Утім, антикорупційна політика Парламенту не ґрунтувалася на оцінці попередньої антикорупційної політики та комплексному аналізі поточної ситуації у відповідній сфері, а тому в окремих випадках її ефективність була невисокою. Наразі така «політика» носить хаотичний (особливо коли йдеться про ініціативи народних депутатів), ситуативний (наприклад, як це було з виконанням Плану дій з візової лібералізації з ЄС), а подекуди й інтуїтивний характер.

7. Уряд у цілому непогано впорався зі своєю роллю у процесах формування та реалізації антикорупційної політики, затвердивши якісну Державну програму щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки і виконавши майже всі свої зобов'язання за нею. Водночас, він зняв із себе будь-яку відповідальність за виконання

передбачених нею заходів, і зі свого боку не передбачив жодного механізму здійснення контролю за їх реалізацією іншими суб'єктами. Крім того, попри вимоги ч. 5 ст. 18 Закону «Про запобігання корупції» Державну програму щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки жодного разу не переглянуто.

**8.** Президент у 2014–2016 роках несуттєво впливав на формування та реалізацію антикорупційної політики в Україні. У тих поодиноких випадках, коли він втручався у цей процес через надані йому повноваження, його позиція в контексті антикорупційної реформи була неоднозначною (в одних випадках він сприяв реалізації антикорупційної реформи, а в інших – саботував її).

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

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

**10.** Діяльність НАЗК у 2016 році – на початку 2017 р. варто визнати задовільною, особливо з урахуванням того, що цей орган лише починає функціонувати на повну потужність.

Наразі НАЗК слід здійснити комплексну оцінку стану виконання Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки та Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки. На підставі цього аналізу – виробити як рекомендації відповідальним суб'єктам щодо якнайшвидшої реалізації ще невиконаних антикорупційних заходів, так і дієві механізми спонукання останніх до виконання покладених на них зобов'язань.

У найближчій перспективі необхідно:



1) завершити всі процеси, пов'язані із забезпеченням функціонування НАЗК (обрання п'ятого члена, повноцінне формування апарату, розробка і затвердження всіх необхідних процедурних та інших НПА);

2) забезпечити якісне виконання *всіх* обов'язків, які покладаються на НАЗК відповідно до Закону «Про запобігання корупції»;

3) забезпечити 100% виконання заходів, які покладаються на НАЗК Антикорупційною стратегією на 2014–2017 роки та Державною програмою щодо її реалізації.

**11.** МЮ у 2015–2016 роках було малоефективним у контексті реалізації антикорупційних заходів. Міністерство не розробило й половини тих законопроектів, які мало розробити, що призвело до того, що: а) частину із них довелося розробляти іншим інституціям чи індивідуальним суб'єктам та самостійно забезпечувати процес їх адвокації (наприклад, закону, спрямованого на забезпечення прозорості та підзвітності політичних партій); б) частина з них взагалі не розроблена або процес їх розробки чи ініціювання в Парламенті заблокований через бездіяльність МЮ (така ситуація спіткала законопроекти «Про публічні консультації» і «Про адміністративну процедуру»).

Протягом 2017 р. МЮ слід розробити та сприяти прийняттю всіх законів, розробку яких передбачено Антикорупційною стратегією на 2014–2017 роки і Державною програмою щодо її реалізації, але досі не прийняті (див. Додаток 5).

## **1.2. Антикорупційна стратегія та програма / план дій**

**1.** Антикорупційна стратегія на 2014–2017 роки та Державна програма щодо її реалізації вперше за історію незалежності України відзначилися якістю текстів та здатністю до створення умов для впровадження реальної антикорупційної політики.

Ці документи характеризуються відповідністю міжнародним стандартам і водночас врахуванням конкретних умов розвитку держави, рівня та масштабу корупції, містять чіткі орієнтири для досягнення поставлених цілей, передбачають процедури та відповідальних суб'єктів, щорічні парламентські слухання з приводу стану виконання антикорупційної стратегії і можливість щорічного коригування антикорупційної політики.

Однак відсутність попередніх якісних досліджень антикорупційної політики не дозволила максимально врахувати потреби держави. Результатом цього стало невиконання (або часткове чи з порушенням строків виконання) значної частини заходів, передбачених вказаними документами.

Прорахунки, допущені у попередні роки, мають бути враховані при підготовці НАЗК нової Антикорупційної стратегії та програми щодо її виконання.

**2.** Необхідно забезпечити виконання у 2017 році всіх досі не виконаних заходів, передбачених Державною програмою щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки.

Для цього насамперед слід провести дослідження кількісних та якісних показників корупції в Україні, стану виконання Закону «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2014–2017 роки» та Державної програми з її реалізації. На основі результатів аналізу корупційних ризиків, стану виконання чинної стратегії, проведення широкого громадського обговорення, міжнародної експертизи – розробити проект нової антикорупційної стратегії та забезпечити прийняття ВР нової антикорупційної стратегії на 2018 та наступні роки; розробити (НАЗК) та затвердити (КМ) державну програму заходів щодо імплементації антикорупційної стратегії.

### **1.3. Дослідження щодо стану справ з корупцією**

**1.** В Україні почала запроваджуватись національна система оцінювання рівня корупції і спеціальний соціологічний інструментарій як її базовий елемент, що дозволить фіксувати динаміку показників поширеності корупції та сприйняття населенням ефективності антикорупційної діяльності. Варто передбачити можливість перевірки первинних даних, їх тлумачення, результатів державного вимірювання рівня корупції задля підвищення довіри до них. Слід не допускати політичних та ідеологічних спекуляцій під час проведення досліджень щодо стану справ з корупцією і прийняття ОДВ та ОМС рішень на їх основі.

**2.** Схвалена методика стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні, яка пропонується як стандартизований інструмент сис-

тематичного моніторингу й оцінки рівня корупції та результативності антикорупційної діяльності в Україні, є позитивним першим кроком на шляху до усунення неспроможності держави проводити антикорупційні дослідження і до запровадження нової моделі державної політики щодо запобігання корупції.

Рекомендується розробити Антикорупційну стратегію на 2018 і наступні роки та Державну програму з її реалізації на підставі якісного міждисциплінарного (соціологічного, юридичного тощо) аналізу антикорупційної політики і дослідження рівня корупції в Україні, а також результатів виконання попередньої Стратегії. Необхідно систематично контролювати впровадження заходів Антикорупційної стратегії та Державної програми, а також передбачити інструменти реагування на їх невиконання або неналежне виконання.

3. Організації громадянського суспільства залишаються чи не найактивнішими дослідниками стану справ з корупцією, але переважно не мають можливості отримання на це державного фінансування. Для виправлення цього треба передбачити у державному бюджеті, у т.ч. у видатках на діяльність НАЗК, кошти на замовлення і проведення антикорупційних досліджень недержавними аналітичними центрами.

#### **1.4. Участь громадянського суспільства та бізнесу у виробленні та моніторингу реалізації антикорупційної політики**

1. Активна співпраця держави і громадянського суспільства лишається крихкою.

Попри досягнення у здійсненні громадського контролю та допомогу громадськості у моніторингу реалізації антикорупційної політики, запобіганні корупції, виявилось, що влада здебільшого вважає представників громадянського суспільства небезпечними опонентами, а не партнерами. Саме антикорупційний сектор, який має найбільший ризик конфлікту з державою, ставлять «у стійло» та створюють для його активістів можливості опинитись «під кримінальною статтею» у разі потенційної незгоди з владою чи викриття її корумпованості, що повертає в Україну загрозу авторитаризму.

Необхідно не лише скасувати нещодавні негативні правки до антикорупційного законодавства, а й запровадити повний законодавчий захист викривачів – від етапу обрання захищеного каналу для повідомлення про корупцію до отримання ними гарантій конфіден-

ційності, фінансового і трудового захисту. Відповідний законопроект №4038-а «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам» ще з липня 2016 року знаходиться у ВР.

**2.** Ініціатива «Разом проти корупції» є унікальним прикладом позитивної співпраці громадськості з Урядом, але певні міністерства, зокрема МОЗ, МЕПР та Державне агентство з електронного врядування, ще мусять продемонструвати кращий прогрес в імплементації визначених антикорупційних заходів. На жаль, в інших випадках все ще зберігається розрив між пропозиціями громадськості та прийнятими владою управлінськими рішеннями, оскільки державі досить складно сприймати щось ззовні.

Співпраця з громадськістю має вийти на новий рівень, із створенням механізмів відповідальності за відмову держави від такої співпраці або неналежного виконання затверджених рішень. Владі також варто створити можливості для потужнішого залучення приватного сектору в антикорупційну діяльність. Посилення адвокації кінцевого продукту задля його правильного сприйняття, недопущення практики «вміти готувати, але не вміти подавати» так само стане у нагоді.

**3.** Від затвердження Типових антикорупційних програм для органів влади й юридичних осіб наступним кроком НАЗК має бути моніторинг якості створюваних антикорупційних програм та їх виконання. Для зменшення кількості випадків їх неналежної якості слід розробити загальний електронний навчальний курс для працівників державних органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо правових засад і практичних аспектів запобігання корупції.

Необхідно обрати п'ятого члена НАЗК для рівного розподілу функцій між усіма його членами, побудувати ефективну співпрацю з новосформованою Громадською радою при НАЗК.

### **1.5. Формування атмосфери неприйняття корупції**

**1.** Поставлена мета держави сформувати в суспільстві негативне ставлення до корупції не досягнута – багато громадян не розуміють сенсу антикорупційних реформ, того, що таке корупція, а головне – своїх прав та їх порушення внаслідок корупції.

Слід виробити комунікаційну стратегію НАЗК як основного

органу, на який покладається таке формування, та виконати заходи Державної антикорупційної програми щодо зміни суспільних уявлень про корупцію з метою реалізації пріоритетів, визначених в Антикорупційній стратегії, передбачити на це відповідні кошти в державному бюджеті. Інформаційно-просвітницькі заходи мають здійснювати за координації і методичного забезпечення НАЗК і керівники або уповноважені особи ОДВ та ОМС й юридичних осіб.

2. Враховуючи успішні антикорупційні кампанії неурядових організацій, вбачається доцільним використовувати у державній антикорупційній політиці досвід громадянського суспільства щодо їх проведення, особливо щодо використання сучасних технологій, поширивши сферу їх застосування на місця надання громадянами тих чи інших публічних послуг.

В антикорупційних кампаніях треба фокусуватися не на можливому покаранні, а на порушенні загальнолюдських моральних цінностей для запровадження культури повідомлення про корупцію і неприйняття її як інструменту залагодження проблем.

### **1.6. Спеціально уповноважені інституції з питань антикорупційної політики**

1. 2016 рік став роком перехідного періоду. Найбільшим його досягненням був довгоочікуваний запуск роботи НАЗК й електронної системи декларування.

На початкових етапах своєї роботи НАЗК відчув серйозні перепони: неналежна матеріально-технічна база, неуккомплектованість штату, відсутність підтримки з боку КМ, конфлікти з МЮ, затягування процесу обрання п'ятого члена НАЗК тощо.

У 2016 році антикорупційна політика носила певного роду хаотичний характер, що обумовлено відсутністю повноцінної роботи НАЗК та бажанням провладних зацікавлених осіб перетворити його з незалежної інституції на «підконтрольну».

Значний вплив на антикорупційну політику в Україні залишився в руках ВР, КМ, МЮ. На жаль, не вдалося використати у повному обсязі потенціал Національної ради з питань антикорупційної політики при Президентові України.

**2. У 2017–2018 роках необхідно насамперед:**

щодо *Національного агентства з питань запобігання корупції*:

- вжити всіх необхідних заходів для проведення якнайшвидше прозорого конкурсного відбору 5-го члена НАЗК;

- забезпечити НАЗК належним матеріально-технічне забезпеченням, доукомплектувати склад апарату;

- забезпечити доступ НАЗК до інформаційних баз даних ОДВ та ОМС;

- забезпечити організацію щорічних досліджень стану корупції відповідно до затвердженої КМ загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції відповідно до стандартів ООН;

- здійснювати оперативне інформування суспільства про стан реалізації антикорупційних програмних документів;

- підготувати та оприлюднити проміжні звіти про виконання Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки;

- сформуувати стратегічне бачення державного фінансування політичних партій;

- забезпечити повноцінний процес перевірки декларацій;

- розробити Антикорупційну стратегію на 2018 і наступні роки на основі аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії;

- створити належні умови для повноцінної роботи новообраної Громадської ради при НАЗК;

- налагодити механізм захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривачів);

- здійснити інформаційні заходи, спрямовані на формування в суспільстві ідеї нетерпимості до корупції, – із залученням МОН, засобів масової інформації тощо;

- забезпечити проведення антикорупційної експертизи законопроектів та проєктів підзаконних нормативно-правових актів;

щодо *Верховної Ради України*:

- забезпечити конструктивну співпрацю між ВР (її профільними комітетами) та НАЗК стосовно перегляду антикорупційного законодавства і розробки законопроектів з питань, які потребують врегулювання;

щодо *Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції*:

- створити умови для належного експертного забезпечення секретаріату Комітету з огляду на його непомірне завантаження законопроєктами, які підлягають антикорупційній експертизі;

щодо *Міністерства юстиції України*:

- МЮ зосередити свої зусилля на: а) виконанні повноважень зі здійснення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів, напрацюванні рекомендацій для удосконалення законодавства; б) розробці нормативно-правових актів, що впливають з положень Закону «Про запобігання корупції»;

- забезпечити конструктивну співпрацю з ключовою інституцією у питаннях антикорупційної політики – НАЗК;

- надати НАЗК доступ до необхідних баз даних для забезпечення його повноцінної роботи;

щодо *Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики*:

- Кабінету Міністрів видати розпорядження про ліквідацію цієї посади;

щодо *Національної ради з питань антикорупційної політики*:

- для ефективного використання її потенціалу забезпечити умови для налагодженої її роботи та продукування нею результатів у вигляді підготовлених законопроєктів, налагодити кращу взаємодію НРПАП з ВР та НАЗК.

## РОЗДІЛ 2.

### ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

#### 2.1. Спеціалізований орган із запобігання корупції

1. Історія діяльності (бездіяльності) конкурсної комісії з обрання членів НАЗК протягом 2015–2017 років дає підстави стверджувати, що основні проблеми її роботи знаходяться не у законодавчій площині, а в неспроможності професійного та об'єктивного прийняття рішень її членами і відсутності політичної волі всіх суб'єктів, відповідальних за формування складу комісії та результати її діяльності.

У свою чергу маніпуляції, допущені з боку голови та окремих членів комісії, при відсутності принципової позиції інших, підірвали довіру не лише до ухвалених комісією рішень, а й до конкурсної процедури як інструменту об'єктивного відбору членів НАЗК.

Першочерговим завданням для Уряду залишається завершення формування складу членів НАЗК. При цьому, враховуючи, що заміна складу комісії навряд чи призведе до серйозних змін у підходах до роботи самої комісії, основним інструментом забезпечення прозорості її діяльності залишається контроль з боку представників громадських та міжнародних організацій і країн-донорів.

2. Незважаючи на низку негативних аспектів, в цілому Уряду та керівництву НАЗК вдалося протягом 2016 р. забезпечити наповнення апарату агентства. Головними позитивними результатами слід визнати:

- виділення приміщення;
- повноцінне нормативно-правове забезпечення діяльності апарату НАЗК;
- затвердження структури апарату НАЗК на основі функцій та повноважень органу, визначених законами;
- наповнення більш ніж наполовину штату працівників НАЗК;
- запуск процесу створення мережі територіальних органів.



**3.** Для удосконалення діяльності НАЗК найближчим часом необхідно:

- забезпечити розміщення на офіційному веб-сайті НАЗК усіх документів та інформації, які стосуються конкурсу на посади в апараті НАЗК, проведеного у 2016 р. та в подальшому організовувати відкритий доступ до відповідної інформації;

- провести аналіз причин, які зумовили неефективність тестування при проведенні конкурсних процедур на вакантні посади до апарату НАЗК у 2016 р.;

- розробити середньострокову стратегію кадрової політики на основі результатів діяльності апарату НАЗК, включивши до її складу питання: критеріїв (умов) для ухвалення керівництвом НАЗК рішень щодо оголошення конкурсів на вакантні посади; критеріїв відбору конкурсантів, насамперед на основі оцінки попереднього досвіду в антикорупційній сфері;

- продовжити політику збереження кадрового потенціалу НАЗК, підвищуючи фаховий рівень спеціалістів та їх практичні навички;

- інтенсифікувати процес створення територіальних підрозділів НАЗК, забезпечивши в подальшому їх кадрове, методичне та матеріально-технічне забезпечення.

**4.** Протягом 2016 р. керівництво НАЗК в цілому забезпечило повноцінне і на належному рівні виконання вимог Закону щодо забезпечення регулярного навчання та підвищення кваліфікації працівників апарату Агентства, вжило заходів до продовження цієї роботи у найближчій перспективі.

В подальшому необхідно:

- забезпечити виконання Плану-графіку проведення тренінгів для працівників апарату агентства на I півріччя 2017 р. та реалізації Концепції організації і проведення НАЗК антикорупційних навчань (тренінгів) для уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції;

- запровадити детальний облік працівників, які відвідали тренінги та щорічні персональні графіки їх участі у відповідних заходах;

- забезпечити вчасне і повне інформування про навчальні заходи та розміщення навчальних, методичних, інших допоміжних матеріалів у відповідній рубриці на офіційному веб-сайті НАЗК.

5. Уряд загалом виконав положення Державного бюджету на 2016 рік, профінансувавши діяльність НАЗК за основними напрямками його роботи. Крім того, хоча і з деяким запізненням, вирішені проблеми перерозподілу видатків на розвиток НАЗК. Слід також відмітити високий рівень матеріального забезпечення працівників апарату, що в цілому сприяло реалізації гарантії фінансової незалежності НАЗК, закріплених у Законі «Про запобігання корупції».

В подальшому Уряду, а також Парламенту необхідно:

- забезпечувати повне та вчасне фінансування діяльності НАЗК;
- сприяти розвитку територіальних органів НАЗК, надавши відповідне фінансове та матеріально-технічне забезпечення;
- оперативно реагувати в разі необхідності на пропозиції НАЗК щодо перерозподілу фінансових ресурсів за різними напрямками видатків;
- забезпечити всебічний та повний розгляд пропозицій НАЗК при підготовці проекту Державного бюджету на 2018 рік.

6. Доводиться констатувати в цілому незадовільну роботу НАЗК у 2016 році в частині формування Громадської ради, яка є основним інструментом контролю за діяльністю агентства з боку громадськості. Стосовно ж питання забезпечення прозорості через інформування громадськості, то ця робота хоча і ведеться, проте, за відсутності чіткої інформаційної стратегії (політики), не носить системного характеру.

В подальшому необхідно:

- прийняти комунікаційну стратегію НАЗК;
- сформулювати принципи і єдині правила розміщення інформації на ресурсах НАЗК;
- актуалізувати розміщену інформацію, заповнивши існуючі прогалини у відповідних рубриках сайту НАЗК;
- забезпечувати постійний контроль наповненості сайту НАЗК, а також змісту та актуальності розміщеної на ньому інформації;
- усунути технічні недоліки у роботі сайту НАЗК та удосконалити пошукові можливості при роботі з розміщеною на ньому інформацією;
- забезпечити безумовне дотримання працівниками НАЗК вимог Закону «Про доступ до публічної інформації».

## **2.2. Добросесність публічної служби**

### **2.2.1. Відповідність міжнародним стандартам законодавства про державну службу**

1. Законодавство про державну службу, що діяло до 31 квітня 2016 р., не відповідало міжнародним стандартам державної служби.

Закон «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. є таким, що базується на європейських стандартах державної служби та враховує кращий зарубіжний досвід у цій сфері. Принциповими новаціями цього Закону є те, що ним: забезпечено деполітизацію державної служби; закріплено чітке розмежування посад державної служби та інших посад в органах державної влади; врегульовано статус державного службовця; визначено загальні умови вступу на державну службу; запроваджено виключно конкурсну процедуру добору на державну службу; встановлено додаткові гарантії формування професійного та політично нейтрального вищого корпусу державної служби; реформовано систему оплати праці державних службовців; модернізовано інститут їхньої дисциплінарної відповідальності; ліквідовано преференції для колишніх державних службовців щодо пенсійного забезпечення; посилено роль НАДС тощо.

2. Іншими здобутками реформи державної служби є прийняття Парламентом нового Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»; схвалення Урядом Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки та Плану її реалізації, а також Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ.

Позитивним є й те, що станом на 1 березня 2017 р. Урядом та НАДС прийнято (затверджено, схвалено, погоджено тощо) практично всі підзаконні НПА, необхідні для успішної реалізації положень нового Закону «Про державну службу» 2015 р.

3. Попри значний «прорив» у сфері реформування державної служби, у 2017–2020 роках перед реформою державної служби стоїть низка нових викликів. Вони пов'язані, передусім, з необхідністю ефективної реалізації вже прийнятих законодавчих та програмних документів, необхідністю в подальшому вносити до них певні «точкові» зміни.

#### 4. Наразі необхідно:

1) забезпечити ефективне впровадження змін у діяльності міністерств, обумовлених призначенням державних секретарів: забезпечити підвищення рівня знань новопризначених державних секретарів та інших представників вищого корпусу державної служби, набуття ними необхідних навичок, формування «доброї практики» державних секретарів, експертне та консультативне супроводження їхньої діяльності (всебічна допомога);

2) здійснити реорганізацію апаратів міністерств: забезпечити укрупнення департаментів, прозорі процедури підготовки та прийняття урядових рішень на основі «аналізу політики» з належними публічними консультаціями, деконцентрацію та раціоналізацію повноважень службовців у межах міністерства; розмежувати департаменти, які формують і реалізують державну політику, і департаменти, які виконують інші визначені законами функції (адміністративні послуги, інспекційні повноваження тощо);

3) запровадити в міністерствах практику аналізу політики та стратегічного планування;

4) забезпечити роботу Координаційної ради та робочих груп за напрямками реалізації Стратегії реформування системи державного управління на 2016–2020 роки, міністерств та інших суб'єктів, відповідальних за її реалізацію;

5) визначити політичне лідерство та відповідальність за реформу державної служби одного з членів Уряду;

6) якнайшвидше реалізувати заходи з реформи державної служби, визначені Стратегією реформування системи державного управління на 2016–2020 роки, передусім:

- завершити розробку та затвердити такі підзаконні акти: «Деякі питання виконання положень міжнародних договорів України у частині використання коштів, що надійшли до державного бюджету в рамках програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ»; «Порядок відшкодування витрат державного службовця та надання інших компенсацій у зв'язку з направленням у відрядження» (розробник – Мінфін); «Порядок атестації осіб, які претендують на вступ до державної служби, щодо вільного володіння державною мовою»; «Типовий порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» (розробник – НАДС);

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

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

- реформувати систему оплати праці державних службовців, маючи на меті підвищення рівня заробітної плати за умови забезпечення стабільності державних фінансів;

- утворити служби управління персоналом у міністерствах та інших ЦОВВ;

- утворити інтегровану інформаційну систему управління людськими ресурсами на державній службі;

- реформувати систему професійного навчання державних службовців;

- підвищити рівень інституційної спроможності НАДС для забезпечення ефективної реалізації Закону «Про державну службу» та повноцінного реформування державної служби;

7) підготувати новий Порядок проведення конкурсів на посади державної служби, що враховуватиме попередній досвід проведення конкурсів у 2016–2017 роках;

8) прийняти Закон «Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про державну службу» (законопроект №4526-д від 14 липня 2016 р.), що передбачає умови подальшого реформування організації і діяльності КМ та інших ЦОВВ;

9) не допустити прийняття проекту Закону «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо врегулювання окремих питань проходження державної служби» від 15 квітня 2016 р. (реєстр. №4370-1), який пропонує надати Президенту неконституційні повноваження і ставить під сумнів значну частину реформи державної служби.

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

1. Забезпечивши у 2014 році повноцінне нормативне регулювання інституту запобігання конфлікту інтересів, Україна не лише забезпечила сталість законодавства, а й просунулась у питанні практичного

застосування цих стандартів. Затвердження відповідних Методичних рекомендацій стало важливим кроком на шляху формування чіткої правової позиції та відповідної практики застосування закону службовцями, правоохоронними органами та судами.

Наразі активна просвітницька діяльність НАЗК сприяє зміні поведінки державних службовців, які починають все більше уваги приділяти оцінці своїх приватних інтересів через призму конфлікту із службовими обов'язками.

Водночас спостерігаються серйозні проблеми у правозастосовній діяльності НАЗК, які повинні бути негайно вирішені. В подальшому необхідно:

- проаналізувати причини незадовільної роботи та ступінь впливу кожної із них на ефективність виконання НАЗК функції контролю за напрямком запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;
- розробити та затвердити порядок проведення перевірок із чітким визначенням прав і обов'язків посадових осіб НАЗК при проведенні перевірки, граничних строків її проведення, підстав та міри відповідальності в разі неналежного виконання обов'язків тощо;
- за допомогою Громадської ради розглянути питання результатів роботи НАЗК за 2016 рік за напрямком «Конфлікт інтересів, етичні стандарти, декларування доходів та видатків публічних службовців»;
- визначити корупційні ризики, які можуть зумовлювати низьку ефективність діяльності НАЗК за цим напрямком, та включити їх, а також заходи з їх усунення до антикорупційної програми НАЗК;
- продовжити внутрішню та зовнішню навчально-методичну роботу;
- забезпечити розробку галузевих кодексів етичної поведінки.

**2.** Попри низку невирішених проблем й очевидний опір певних суб'єктів, НАЗК і громадянському суспільству за підтримки міжнародних організацій вдалося відстояти запуск системи електронного декларування.

Введення цієї системи не лише змусило службовців найвищого рангу продемонструвати перед суспільством свої статки, а й розпочати в довгостроковій перспективі процеси виведення корупційних капіталів із «тіні». Оприлюднена інформація поставила багато запитань для правоохоронних органів щодо законності походження рухо-

мого і нерухомого майна багатьох високопосадовців, що вимагатиме проведення відповідних розслідувань.

У свою чергу, для міжнародних організацій запуск нової системи фінансового декларування став важливим індикатором реальності антикорупційної реформи та чітким сигналом до необхідності продовження політичної і фінансової підтримки України.

В подальшому необхідно:

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

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

- забезпечити безперебійну роботу Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та належне фінансування оренди необхідного для цього обладнання;

- здійснити ефективну перевірку насамперед щорічних декларацій, поданих у 2016 р., і тих, які будуть подані у 2017 р.;

- продовжити надання суб'єктам декларування методичних роз'яснень і допомоги з технічних питань роботи Реєстру;

- забезпечити адміністрування реєстру та фінансування розробки модулів, необхідних для забезпечення здійснення автоматичної перевірки декларацій.

**3.** За наявності прогресивного законодавства у сфері захисту осіб, які повідомляють про корупційні правопорушення, НАЗК не вдалося протягом 2016 року продемонструвати будь-які досягнення. НАЗК не розпочало формувати практику застосування заходів захисту викривачів і не затвердило методичні рекомендації щодо організації роботи із повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами корупції.

Тож необхідно:

- затвердити методичні рекомендації щодо організації роботи з повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами корупції;

- організувати проведення тренінгів для уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання корупції щодо організації роботи з повідомленнями викривачів;

- вивчити міжнародний досвід щодо системи заохочень викривачів корупції та внести пропозиції на основі отриманих результатів.

## **2.3. Впровадження стандартів належного врядування**

### **2.3.1. Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів та їх проектів**

1. Антикорупційна експертиза є ефективним інструментом виявлення корупційних факторів у проектах НПА та чинних НПА, що дозволяє мінімізувати вчинення корупційних правопорушень, обумовлених вадами українського законодавства.

2. На сьогодні антикорупційна експертиза повинна здійснюватися МЮ та Комітетом ВР, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією (обов'язкова антикорупційна експертиза), і може здійснюватися НАЗК та громадськістю (необов'язкова).

3. Законодавство основний тягар (обов'язок) здійснення антикорупційної експертизи чинних НПА та їх проектів покладає на МЮ. Утім, у 2011–2014 роках МЮ імітувало проведення експертизи, адже практично ніколи не знаходило у проектах НПА корупційних факторів. Зокрема, проаналізувавши у 2012–2013 роках 9 757 проектів НПА, фахівці МЮ підготували лише 41 висновок, де йдеться про виявлені корупційні фактори (0,4%). При цьому жодного такого висновку не оприлюднено.

Починаючи з 2014 р. МЮ перестало й імітувати цю роботу. Звіти МЮ про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції не оприлюднюються. На запити щодо отримання публічної інформації з цього питання МЮ не реагує.

За майже чотири роки (9 червня 2013 р. – 1 березня 2017 р.) МЮ проаналізувало лише кілька чинних НПА, серед яких знайшло три таких, що містять корупційні фактори. Жодних дій, спрямованих на усунення цих факторів, МЮ вжито не було.

4. За логікою ст. 55 Закону «Про запобігання корупції» Комітет ВР, до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією, мав бути другим (після МЮ) за значенням суб'єктом антикорупційної експертизи. Проте, у 2013–2016 роках порівняно з МЮ



цей Комітет набагато активніше та ефективніше використовував цей інструмент запобігання корупції. За 6 років існування таких повноважень жоден з міністрів юстиції не проявив інтересу до використання цього антикорупційного інструменту, так і не зрозумівши справжньої цінності і можливостей його використання. Натомість, В. Чумак, а ще більше Є. Соболєв виявили справжню волю як до запобігання корупції через інструмент антикорупційної експертизи, так і до співпраці в цих питаннях з громадськістю.

5. Загалом, починаючи з 9 червня 2013 р. по 31 січня 2017 р. до Комітету ВР, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією, надійшло 8 445 проектів НПА, з яких Комітет зміг проаналізувати 7 645 (90,5%). З числа останніх 454 (5,9%) визнані Комітетом такими, що містять корупціогенні фактори і не відповідають вимогам антикорупційного законодавства. За твердженнями Є. Соболєва, станом на кінець 2016 р. жоден з таких законопроектів не став законом.

6. Комітет ВР, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією, у питаннях здійснення експертизи плідно співпрацює з представниками громадськості як через створені ним Громадську експертну раду та Раду громадських експертиз, так і шляхом співпраці з окремими ГО, які фокусуються на здійсненні громадської антикорупційної експертизи (Центр політико-правових реформ, Український інститут публічної політики, Центр «Ейдос» та ін.).

7. НАЗК не реалізує положень ст. 55 Закону «Про запобігання корупції»:

- не проводить антикорупційної експертизи проектів НПА, що вносяться на розгляд Парламенту або Уряду;

- не здійснює періодичного перегляду (моніторингу) чинного законодавства на наявність у ньому корупціогенних норм, не надає МЮ пропозиції щодо включення таких НПА до плану проведення цим міністерством антикорупційної експертизи чинних НПА.

Станом на 1 березня 2017 р. НАЗК не затвердило:

- власної Методології проведення антикорупційної експертизи;
- порядку здійснення НАЗК моніторингу чинного законодавства на наявність у ньому корупціогенних норм та оформлення його результатів;

- акту, який би визначав правила чи перелік тих НПА, що будуть об'єктом такого моніторингу з боку НАЗК.

**8.** Інститути громадянського суспільства виявилися найактивнішими у питаннях проведення антикорупційної експертизи. При цьому результати такої експертизи використовувалися не для деструктивної критики органів влади, а для максимального сприяння останнім у проведенні ними обов'язкової антикорупційної експертизи НПА та їх проектів.

Зокрема, завдяки плідній співпраці Комітету ВР, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією, з експертами Громадської експертної ради, Ради громадських експертиз та окремими громадськими організаціями цьому Комітету нарешті вдалося забезпечити якісний аналіз усіх законопроектів, що надходять до нього на розгляд.

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

**10.** У найближчій перспективі (I–II квартали 2017 р.) необхідно забезпечити 100% виконання законодавства щодо проведення антикорупційної експертизи, зокрема:

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

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

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

4) НАЗК слід:

- розробити і затвердити власну Методологію проведення антикорупційної експертизи;

- розробити і затвердити порядок здійснення НАЗК періодичного перегляду (моніторингу) законодавства на наявність у ньому корупційogenних норм, а також план здійснення такого моніторингу у 2017 році;

- почати здійснювати антикорупційну експертизу проектів НПА з потенційно високим ступенем корупційних ризиків, що вносяться на розгляд Парламенту або Уряду;

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

**11.** У дещо віддаленій перспективі (2017–2018 роки) необхідно розробити зміни до законодавства (чи прийняти окремий закон), якими:

- 1) наділити НАЗК повноваженнями щодо антикорупційної експертизи всіх проектів актів законодавства України, внесених на розгляд Парламенту Урядом або Президентом; всіх проектів актів законодавства України, що знаходяться на розгляді у КМ і Президента, а також актів законодавства України, що стосуються найбільш небезпечних (під кутом зору потенційної корупційogenності) сфер<sup>1</sup>;

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

- 3) визначити загальні засади та особливості правового регулювання антикорупційної експертизи (чітко визначити суб'єктів і об'єкти

---

1 Спеціальний статус цього органу має забезпечити додаткові гарантії проведення незалежної зовнішньої експертизи зазначених актів.

антикорупційної експертизи, визначити уніфікований перелік корупційо-генний факторів тощо);

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

### **2.3.2. Антикорупційні програми**

1. Однією з причин корупції в ОДВ та ОМС у 1991–2014 роках було те, що існуючі в них щорічні плани з питань запобігання корупції були переважно формальними, не змінювалися з року в рік, а тому їх виконання «в принципі» не могло забезпечити ефективної протидії корупції.

Нове антикорупційне законодавство, прийняте у 2014 році, передбачає запровадження двох видів антикорупційних програм: 1) юридичних осіб публічного права (ОДВ та ОМС і державних цільових фондів); 2) юридичних осіб приватного права.

2. При розробці та реалізації антикорупційної програми ОДВ та ОМС і державного цільового фонду має бути забезпечено виконання низки обов'язкових вимог (без їх дотримання такі програми не будуть ефективними). Ці вимоги можна реалізувати лише за умови повноцінного функціонування НАЗК, розробки ним всіх необхідних нормативних та методичних матеріалів, здійснення координації, аналізу, контролю тощо.

3. У 2016 році НАЗК виконало частину покладених на нього обов'язків в цій сфері, що дозволило деяким юридичним особам публічного права підготувати більш якісні антикорупційні програми (порівняно з попередніми документами в цій сфері), проте їх не можна назвати результатом «системного підходу до запобігання корупції в ОДВ та ОМС на основі результатів аналізу корупційних ризиків».

4. Станом на початок 2017 року НАЗК реалізовано значну частину своїх обов'язків по забезпеченню підготовки якісних антикорупційних програм юридичними особами публічного права (затверджено Методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, проведено необхідні тренінги тощо). Це надало можливість

ОДВ та ОМС і державним цільовим фондам (спільно з НАЗК) розробити та затвердити потенційно ефективні антикорупційні програми.

Утім, цією можливістю скористалися не всі такі органи, адже до 1 березня 2017 р. затверджено лише 60 програм – не більше 49% від загальної кількості програм, що мали бути затверджені на цю дату. Із незначним запізненням затверджено 6 антикорупційних програм (5%). За інформацією НАЗК станом на 27 березня 2017 р. не затверджено ще 57 антикорупційних програм (46%).

**5.** Антикорупційна програма юридичної особи приватного права в обов'язковому порядку затверджується лише керівниками окремих юридичних осіб, визначених законом.

Станом на 1 березня 2017 р. такі антикорупційні програми затверджено кількома юридичними особами приватного права. Проте, узагальненої інформації щодо цих суб'єктів не має навіть НАЗК (ці програми не підлягають погодженню).

**6.** Контроль за станом реалізації обов'язкових антикорупційних програм (юридичних осіб як публічного, так і приватного права) покладається на НАЗК. Проте, це не позбавляє інститути громадянського суспільства можливості здійснювати громадський контроль за цими процесами, використовуючи загальний інструментарій.

**7.** Протягом I півріччя 2017 року НАЗК необхідно розробити, затвердити та оприлюднити:

- Рекомендації щодо усунення типових корупційних ризиків для ОДВ та ОМС і державних цільових фондів;
- Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм і типових антикорупційних програм ОДВ та ОМС;
- Методичні рекомендації щодо запобігання корупції у приватному секторі;
- Стратегію щодо імплементації антикорупційних стандартів приватним сектором;
- Спеціальні інформаційні програми для підприємців.

**8.** В контексті антикорупційних програм юридичних осіб публічного права протягом усього 2017 року та надалі НАЗК необхідно:

- здійснювати координацію і надання методичної допомоги ОДВ та ОМС щодо найбільш ефективних способів виявлення ними коруп-

ціогенних ризиків у своїй діяльності та реалізації заходів щодо їх усунення, у т.ч. в контексті підготовки та виконання антикорупційних програм;

- аналізувати антикорупційні програми ОДВ та ОМС і надавати обов'язкові для розгляду пропозиції до них;

- перевіряти організацію роботи щодо підготовки наступних антикорупційних програм;

- координувати процес виконання антикорупційних програм ОДВ та ОМС;

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

**9.** В контексті антикорупційних програм юридичних осіб приватного права протягом усього 2017 року та надалі НАЗК необхідно:

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

- проводити тренінги для уповноважених з антикорупційних програм осіб;

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

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

### **2.3.3. Законодавство про адміністративні процедури**

**1.** Станом на 27 березня 2017 р. більшість процедурних елементів відносин органів влади з громадянами в Україні або не регулюються законодавством взагалі, або регулюються підзаконними НПА. Винятки становить лише той сегмент цих відносин, що регулюється нині чинними законами «Про звернення громадян» та «Про адміністративні послуги».

2. Після сплину майже 19 років з моменту обрання курсу на розробку та прийняття закону про загальну адміністративну процедуру, тривалої роботи робочої групи МЮ (і, як наслідок, розробки досить якісного проекту Закону «Про адміністративну процедуру») влада так і не спромоглася забезпечити його ухвалення.

3. Основними причинами неприйняття в Україні закону про загальну адміністративну процедуру є: 1) загальні проблеми у розвитку адміністративно-правової науки та освіти (передусім, в контексті викладання адміністративного права); 2) відсутність суспільно-політичного запиту на відповідне законодавство, що обумовлено інформаційним вакуумом в цій сфері.

4. У найближчій перспективі (II–III квартали 2017 р.) треба завершити процес розробки законопроекту «Про адміністративну процедуру». З цією метою необхідно:

- створити при МЮ оновлену та дієву робочу групу для прискореного завершення підготовки законопроекту «Про адміністративну процедуру». При цьому за основу доопрацювання бажано взяти текст законопроекту станом на початок 2015 р. (це найкращий текст законопроекту, на який, до речі, було отримано позитивний висновок фахівців Програми SIGMA) (МЮ);

- подати пропозиції щодо залучення представників ОМС до складу відповідної робочої групи (принаймні, від асоціацій ОМС), для максимального повного врахування потреб ОМС, їх спроможності та практики (ОМС);

- у відкритий та інклюзивний спосіб опрацювати всі пропозиції і зауваження, що будуть висловлені фахівцями та громадськістю щодо положень законопроекту (робоча група при МЮ);

5. Одночасно з процесами, спрямованими на завершення розробки проекту Закону «Про адміністративну процедуру», необхідно:

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

- вивчати і популяризувати зарубіжний досвід (особливо окремих

соціалістичних країн) в частині досвіду ухвалення та впровадження законів про загальну адміністративну процедуру (науковці та неурядові організації);

- готувати навчальні програми щодо загальної адміністративної процедури для усіх державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (МЮ, НАДС);

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

6. У липні – серпні 2017 р. доопрацьований проект Закону «Про адміністративну процедуру» треба подати на розгляд Уряду, а у вересні 2017 р. – внести в Парламент.

7. Під час розгляду цього законопроекту Парламентом має бути забезпечено належну інформаційну та адвокаційну кампанії, спрямовані на формування стійкого переконання (у населення і представників Парламенту) у потребі прийняття Закону «Про адміністративну процедуру» (МЮ, Уряд, науковці та неурядові організації).

### **2.3.4. Державний фінансовий контроль та аудит**

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

2. Від імені Парламенту зовнішній фінансовий контроль і аудит здійснює РП, яка в період з 22 жовтня 1996 р. по 31 грудня 2005 р., а також з 30 вересня 2010 р. по 5 жовтня 2013 р. мала контрольні повноваження лише в частині використання коштів державного бюджету. У період з 1 січня 2006 р. по 29 вересня 2010 р., а також з 6 жовтня 2013 р. до теперішнього часу РП наділена контрольними повноваженнями в частині як використання коштів державного бюджету, так і їх надходження.

Останню обставину варто оцінити позитивно, оскільки відсутність фінансового контролю за надходженнями до державного



бюджету значно зменшує ефективність його наповнення. Необхідність такого контролю підтверджують й щорічні звіти РП, яка з кожним роком все більше виявляє порушень в цій сфері та вживає заходів до їх усунення (зокрема, лише у 2015 році виявлено таких порушень на 10 млрд. грн.).

3. 2 липня 2015 року Парламентом прийнято новий Закон «Про Рахункову палату», який ґрунтується на нормах Конституції, враховує загальновизнані міжнародні стандарти зовнішнього аудиту державних фінансів, найкращу практику зарубіжних країн. За умов належної імплементації положень Закону діяльність РП має стати більш прозорою і відкритою для громадськості, а дієвість її контрольних заходів повинна принципово покращитися.

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

Відтак, у найближчій перспективі бажано розробити пакет законодавства, спрямований на реалізацію пропозицій GRECO в цій сфері. Найбільш ефективний шлях реалізації цих рекомендацій лежить через системні зміни до ст. 98 Конституції, норм Закону «Про рахункову палату», Положення про Державну аудиторську службу України тощо. Альтернативний спосіб вирішення проблеми – створення окремого незалежного органу з функцією моніторингу публічних фінансів на місцевому рівні. Задля цього має бути прийнято спеціальний закон (про ЦОВВ зі спеціальним статусом), внесено відповідні зміни в бюджетне законодавство, а також визначено (у т.ч. в постанові Уряду «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. №442), що жоден орган (у т.ч. КМ) не наділений правом спрямовувати та координувати його діяльність.

5. Попри те, що ВР повинна була призначити новий склад РП ще до 10 жовтня 2015 р., її не сформовано досі.

Для забезпечення ефективного функціонування РП та забезпечення незалежного зовнішнього фінансового контролю державних фінансів Парламент має якнайшвидше сформував новий склад РП з числа професійних та добросовісних претендентів на відповідні посади.

6. Як показує аналіз діяльності РП у 2012–2015 роках, попри поступове зменшення кількості здійснених контрольно-аналітичних та експертних заходів, а також об'єктів перевірки загальна сума порушень бюджетного законодавства, а також неефективного використання коштів Державного бюджету стає все більшою (з 12,9 млрд. грн. у 2012 році до 22,7 млрд. грн. у 2015 році). Така ситуація насторожує, адже говорить про те, що ситуація в цій сфері поки що суттєво не покращується.

7. Системний аналіз звітів РП за 2012–2015 роки зумовлює висновок про те, що переважна більшість порушень бюджетного законодавства, а також проявів неефективного управління і використання державних коштів мають системний характер і повторюються із року в рік. Все це свідчить про низьку ефективність тих заходів, яких вживає РП.

Однією з причин низької ефективності діяльності РП може бути і те, що, виявивши за чотири роки (2012–2015 роки) тисячі різних порушень, РП передала до правоохоронних органів (зокрема, ГП) лише 94 матеріалів. Щоправда, починаючи з 2014 року ситуація почала поступово покращуватися (з кожним роком кількість переданих матеріалів збільшується майже вдвічі).

8. У найближчій перспективі РП бажано:

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

9. Починаючи з 2013 року як кількість контрольних заходів, що здійснювався ДФІ/ДАС, так і рівень щорічного охоплення перевіркою підконтрольних установ постійно зменшувалися. Станом на кінець 2016 року ці показники зменшилися майже в 10 разів. Так само неухильно зменшуються обсяги використання коштів, охоплених такими перевітками.

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

**10.** У контексті діяльності ДАС найближчим часом необхідно:

- 1) позбавити його повноважень щодо здійснення державного фінансового контролю за надходженнями та використанням коштів державного і місцевих бюджетів;
- 2) суттєво інтенсифікувати його діяльність (за кількістю об'єктів і контрольних заходів);
- 3) забезпечити високий рівень якості та реалізації ревізійних й інших матеріалів фінансового контролю.

### **2.3.5. Публічні закупівлі**

**1.** Навіть зважаючи на те, що публічні закупівлі зазнали значних змін за останні кілька років, зазначена сфера й досі залишається полем для неефективного використання коштів державного та місцевих бюджетів. Найбільшою проблемою є допорогові торги, на яких без конкурентної процедури в ручному режимі роздаються мільярди гривень. Особлива активізація замовників спостерігається наприкінці року (листопад – грудень). Це підтверджує недієвість встановлених лімітів (200 тис. грн. – для товарів і послуг, 1,5 млн. грн. – для робіт).

МЕРТ наразі працює над вдосконаленням законодавства та збирається зменшити згадані ліміти через внесення до ВР законопроекту.

**2.** Проблемою є неучасть великої кількості постачальників в електронних торгах: важко назвати задовільною кількість пропозицій, яка становить 2,45 учасника на одні торги.

Лише у разі оптимізації «порогів» при закупівлі та активізації

постачальників можна розраховувати на зменшення корупційної складової під час проведення торгів та підвищення ефективності використання публічних коштів.

Запровадження змін, що містяться в Законі «Про публічні закупівлі», сприятимуть гармонізації вітчизняного законодавства із законодавством ЄС згідно з вимогами Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС<sup>1</sup>, а також Стратегією реформування системи публічних закупівель («дорожньої карти»)<sup>2</sup>, затвердженої КМ в лютому 2016 р. Стратегією також передбачено подальше вдосконалення законодавства, а тому існує потенційна можливість внести потрібні зміни до Закону «Про публічні закупівлі» для приведення його у відповідність до Директив ЄС у сфері публічних закупівель.

### 3. В подальшому необхідно:

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

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

3) посилити антикорупційний ефект через запровадження процедури автоматичного електронного оцінювання тендерних пропозицій та електронного аукціону;

4) організовувати регулярні тренінги для представників бізнесу та співробітників органів публічної влади щодо здійснення публічних закупівель на центральному і місцевому рівнях;

5) наблизити національне законодавство у сфері закупівель до передових міжнародних практик, визнаних державами-членами ЄС.

---

1 Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011)

2 Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 №175-р «Про Стратегію реформування системи публічних закупівель ("дорожню карту")». – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80>

### **2.3.6. Доступ до інформації**

1. Починаючи з 2011 р., вітчизняне законодавство стосовно доступу до публічної інформації рухається в бік європейських практик, де кожен громадянин має якнайширші можливості для реалізації відповідних прав. Новим етапом щодо імплементації західних практик став період з 2014 р., коли після втечі экс-президента В. Януковича було прийнято ряд законодавчих новел, які значно покращили можливість доступу до публічної інформації, наприклад стосовно формату відкритих даних.

Як наслідок, цей рух сприяє реалізації відповідних прав та збільшує поінформованість щодо діяльності органів публічної влади, а тому – дозволяє підвищити контроль за ними.

Досі не до кінця врегульовано питання контролю за порушеннями, які відбуваються у відповідній сфері, неналежного додержання законодавства про доступ з боку органів влади та їх посадових осіб, необґрунтованих відмов у доступі до публічної інформації чи ігноруванні обов'язку оприлюднювати релевантну інформацію.

2. В подальшому необхідно:

1) чітко встановити незалежний орган публічної влади з моніторингу дотримання вимог законодавства про доступ до публічної інформації;

2) продовжити наповнення Єдиного державного порталу відкритих даних;

3) забезпечити верифікацію зазначеної у державному реєстрі інформації про кінцевих вигодоотримувачів юридичних осіб;

4) забезпечити належний доступ до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, наповнивши його даними з місцевих бюро технічної інвентаризації;

5) передати Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення, до НАЗК, який повинен його адмініструвати.

### **2.3.7. Запобігання корупції в приватному секторі**

1. Запобігання корупції у приватному секторі крок за кроком стає все більш розповсюдженим не тільки серед підприємств з державною часткою у статутному капіталі, але й популяризується серед пред-

ставників бізнес-середовища. В Законі «Про запобігання корупції» запобіганню корупції у приватному секторі приділено розділ, де чітко встановлюється можливість запровадження антикорупційної програми, її структура та обов'язки відповідальної особи за реалізацію антикорупційної програми.

В Україні функціонує інституція бізнес-омбудсмена, який виконує покладені на нього функції та сприяє реалізації антикорупційних процесів у бізнес-середовищі.

Проте, в цілому запобігання корупції у приватному секторі на сьогодні знаходиться у зародковому стані. Наразі не можна ідентифікувати бодай якісь репрезентативні результати запровадження належних принципів та норм.

## **2. В подальшому необхідно:**

1) прийняти Закон «Про бізнес-омбудсмена» і забезпечити розвиток інституту бізнес-омбудсмена, залучаючи цей орган до вирішення поточних для представників бізнесу проблем, які безпосередньо пов'язані з корупцією;

2) сформувані «порядок денний» антикорупційного комплаєнсу для представників вітчизняного бізнесу;

3) завершити реалізацію передбачених Державною програмою щодо реалізації державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки заходів в частині запобігання корупції в приватному секторі.

## РОЗДІЛ 3.

# КРИМІНАЛІЗАЦІЯ КОРУПЦІЇ ТА ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ

### 3.1. Криміналізація корупції відповідно до міжнародних стандартів

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

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

3. Правильного і зрозумілого, такого, що ґрунтується на ознаках корупції, переліку корупційних злочинів не сформовано. За корупцію найчастіше видають хабарництво, хоча насправді наймасштабніша і найнебезпечніша корупція – це розкрадання бюджетних коштів.

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

Корупційними злочинами слід визначити як злочини, передбачені статтями 159-1, 160 КК, так і будь-які інші злочини, вчинені особою,

уповноваженою на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, прирівняною до них особою з метою одержання неправомірної вигоди або будь-якою особою – з метою підкупу зазначених осіб.

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

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

Проте, у деяких випадках ще залишається певна невідповідність. Йдеться про окремі положення статей 14, 15, 354, 357, 368-2, 368-3, 368-4, 369, 370, 410 КК, а особливо – ст. 364 КК.

5. В порядку імплементації відповідних конвенційних положень у 2013 р. КК доповнено розділом XIV-<sup>1</sup> «Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб» (статті 96-3–96-11). Ним встановлено квазі-кримінальну відповідальність юридичних осіб за окремі корупційні злочини, зокрема пов'язані з легалізацією майна та з обіцянкою, пропозицією і наданням неправомірної вигоди (статті 209 і 306, частини 1 і 2 статей 368-3, 368-4, статті 369 і 369-2 КК). Ці положення є чинними з 4 червня 2014 р.

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

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

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



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

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

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

Для того, щоб виправити цю ваду КК, необхідно уніфікувати всі санкції у такий спосіб, коли конкретні розміри кожного виду основного покарання відповідають конкретним розмірам відповідних інших видів основних покарань.

Наприклад, якщо за певний злочин передбачене покарання у виді позбавлення волі на строк до двох років, то його альтернативою може бути штраф розміром від 500 до 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, якщо на строк від двох до п'яти років – то штраф розміром від 1000 до 2000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а якщо позбавлення волі в санкції взагалі не передбачене, то штраф може призначатися в розмірі не більше 500 зазначених мінімумів. Такий же підхід має бути і до встановлення розмірів інших видів покарань.

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

Законодавство все ще залишає багато способів уникнення осо-

бами, які вчинили корупційні злочини, кримінальної відповідальності чи покарання або можливостей для призначення невинуватеного м'якого – порівняно з небезпечністю корупційних злочинів – покарання.

За таких обставин суди мають можливість, іноді з порушенням закону, а часто і без явного порушення закону, піддаватися тиску або підкупу і продовжувати виносити м'які вирoki. Така судова практика, судячи зі судової статистики, стала не винятком, а правилом.

Для виправлення цієї ситуації потрібно:

- зробити більш дієвою дисциплінарну відповідальність суддів за порушення закону;
- звужувати межі покарань, передбачених санкціями відповідних статей;
- виключити все ще існуючі можливості для необґрунтованого пом'якшення покарання і звільнення від покарання за корупційні злочини – як ті, що прямо визначені у примітці до ст. 45 КК, так й усі інші.

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

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

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

Крім того, що стосується загалом статей КК, що встановлюють відповідальність за корупційні злочини, то окремі з них не перед-

бачають можливості конфіскації майна (через правила, визначені у ст. 59 КК – це стосується злочинів, передбачених частинами 1–3 ст. 159-1, ч. 2 ст. 191, ст. 354, ст. 357, ч. 1 ст. 364, ч. 1 ст. 364-1, ч. 1 ст. 368, частини 1 і 2 ст. 365-2, частини 1–3 статей 368-3 і 368-4, ч. 1 ст. 369, частини 1 і 2 ст. 369-2, частини 1–3 ст. 369-3) або спеціальної конфіскації (через правила, визначені у ст. 96-1 КК – це стосується злочинів, передбачених ч. 1 ст. 159-1, ч. 1 ст. 357).

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

### **3.2. Застосування кримінального закону, наявність ефективних процедур розслідування та розгляду кримінальних справ про корупційні злочини**

1. КПК передбачає ефективні процедури розслідування та розгляду кримінальних проваджень про корупційні злочини. Але удосконалення його окремих положень з тим, щоби зробити їх найбільш придатними для розслідування саме корупційних злочинів, створює небезпеку для порушення прав людини взагалі; водночас окремі пропозиції, що вносяться на розгляд Верховної Ради, спрямовано на ускладнення розслідування корупційних злочинів.

2. Вельми часто кримінальні провадження про злочини, підслідні НАБ, порушуються і ці злочини розслідуються іншими органами досудового розслідування.

Це створює небезпеку виправдання обвинувачених. Тому така практика повинна рішуче присікатися.

3. Певною проблемою може бути колізія між положеннями КПК і Закону «Про запобігання корупції», оскільки останній передбачає особливу процедуру повідомлення правоохоронних органів – у вигляді висновку НАЗК, а порушення цієї процедури може розглядатися як порушення законного порядку доведення вини особи у вчиненні злочину (ст. 62 Конституції України).

4. Необхідно поступово звужувати зміст і обсяг недоторканності народних депутатів України – принаймні в тих межах, про які прямо

не говорить Конституція України. Насамперед йдеться про уможливлення проведення негласних слідчих (розшукових) дій щодо народного депутата України без згоди на це ВР (виключення ч. 2 ст. 27 Закону «Про статус народного депутата України»).

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

### **3.3. Спеціально уповноважені інституції із виявлення та розслідування справ про корупційні злочини**

**1.** Спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю МВС, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю СБ виявились неефективними у протидії корупції. З цієї причини наразі створені (або створюються) нові спеціалізовані правоохоронні органи – НАБ, САП та ДБР.

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

Незалежність НАБ частково реально забезпечена дотриманням:

- особливого порядку конкурсного відбору Директора НАБ;
- конкурсних засад відбору інших працівників НАБ, їх особливим правовим та соціальним захистом, належними умовами оплати праці;
- порядку фінансування та матеріально-технічного забезпечення НАБ;
- засобами забезпечення особистої безпеки працівників НАБ, їх близьких родичів, майна.

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

**2.** Виписані в Законі «Про Національне антикорупційне бюро України» (статті 6 і 7) та в Законі «Про Державне бюро розслідувань»

(ст. 11) процедури добору, відповідно, Директора НАБ і Директора ДБР відповідають демократичним стандартам.

Утім, є проблеми конституційності призначення керівництва НАБ і ДБР.

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

Ці вимоги закону на практиці дотримуються. Проте, на сьогодні НАБ і САП повністю не укомплектовано, а ДБР ще взагалі не сформовано.

Для забезпечення функціонування цих органів у Державному бюджеті України на 2015–2017 роках передбачено належні видатки.

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

Підзвітність і прозорість САП і ДБР, в т.ч. обов'язкове періодичне звітування їх перед суспільством законом передбачені, але фактично їх немає: ДБР через те, що воно ще не створене, САП, очевидно, – з суб'єктивних причин.

**5.** Загалом організаційне, кадрове, науково-методичне, криміналістичне та інше забезпечення розслідування корупційних злочинів належно не здійснене. Суперечливо визначена підслідність корупційних злочинів, тобто закріплення їх за певними органами досудового розслідування. Прокуратура так і не розлучилася із функцією досудового слідства. Державне бюро розслідувань не створене. Податкову міліцію ліквідовано, а Фінансової поліції ще не утворено. Національна поліція в стадії реформування.

Що ж стосується спеціально створеного для боротьби з корупцією НАБУ, то його детективами в 2016 році направлено до суду лише 69 кримінальних проваджень.

Якщо цю кількість порівнювати із загальною кількістю кримінальних проваджень, направлених в 2016 році до суду з обвинуваль-

ними актами (138330), то 69 – це 0,05%, або одне провадження із більш ніж двох тисяч. Це неймовірно мало. Якщо ж порівнювати із загальною кількістю кримінальних проваджень про корупційні злочини, направлених в 2016 році до суду з обвинувальними актами (4646), то 69 – це 1,5%, або одне провадження із 67.

Іншими словами, НАБУ не є і найближчим часом не стане основним борцем з корупцією.

### **3.4. Статистична інформація щодо застосування кримінального законодавства про протидію корупції**

**1. Невідворотності відповідальності за корупційні правопорушення не існує.**

По-перше, значна кількість осіб, які займають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків, користується недоторканністю: а) легальною (народні депутати України, щодо яких не можна навіть проводити негласні слідчі дії, судді Конституційного суду, судді); б) фактичною (депутати місцевих рад, адвокати та інші особи, які перебувають під політичним «дахом»).

По-друге, особи, які вчиняють корупційні правопорушення, вміло «вирішують питання» щодо непритягнення їх до кримінальної відповідальності. Так, у 2016 році:

- зареєстровано 15770 корупційних злочинів;
- повідомлено про підозру 6052 особам, які їх вчинили (38% від кількості зареєстрованих злочинів);
- направлено до суду проваджень з обвинувальними актами стосовно 4646 осіб (29% від кількості зареєстрованих злочинів);
- засуджено 1083 таких осіб (7% від кількості зареєстрованих злочинів). Це в 3 рази менше, ніж в 2013 році (3011 осіб);
- із них засуджено до позбавлення волі 94 осіб (0,6% від кількості зареєстрованих злочинів). Це в 3,5 рази менше, ніж в 2013 році (344 особи).

**2. У 2015 р. стався певний «сплеск» кількості зареєстрованих кримінальних корупційних правопорушень і в 2016 р. їх рівень майже не знизився. Проте, викликає тривогу той факт, що:**

- у 2016 р. порівняно з 2015 р. зменшилась кількість кримінальних корупційних правопорушень, у яких оголошено про підозру – на

5,6%, а за якими провадження направлені до суду з обвинувальним актом – на 8,4%;

- у 2015 р. порівняно з 2014 р. кількість закритих кримінальних проваджень про корупційні правопорушення зросла в 76 разів, а у 2016 р. порівняно з 2015 р. зменшилась лише на 22,6%;

- у 2016 р. порівняно з 2015 р. кількість кримінальних правопорушень, за якими провадження направлені до суду з обвинувальним актом, порівняно з кількістю кримінальних правопорушень, у яких оголошено про підозру, зменшилась на 2,3% (з 79,1% до 76,8%).

**3.** Невтішними є дані щодо кількості осіб, засуджених за вчинення корупційних злочинів. Так:

- кількість таких осіб невинно і суттєво зменшується з року в рік і за три роки зменшилась майже на 60%. Отже, заходи, які мали б сприяти більш інтенсивному виявленню корупційних злочинів та забезпеченню невідворотності покарання, залишаються недовірливими;

- до кримінальної відповідальності за корупційні кримінальні правопорушення у 2013–2016 рр. майже не притягувались вищі посадові особи держави і державні службовці I категорії (категорії «А»);

- частка осіб, засуджених за вчинення корупційних злочинів (відносно загальної кількості осіб, щодо яких розглядалися такі кримінальні провадження), також з 2013 р. зменшилась з 82% до 80%;

- частка осіб, які притягувались до відповідальності за зазначені злочини і були виправдані судом, збільшилась з 2% у 2013 р. до 5,6% у 2016 р. Загалом це добре (виправдувальні вироки, якщо вони законні та справедливі, є показником якісної роботи судів), але в контексті реалій боротьби з корупцією, а особливо у порівнянні з набагато меншою кількістю виправдувальних вироків у провадженнях по інших, не корупційних злочинах (0,3%), тенденція насторожує;

- частка осіб, стосовно яких кримінальні справи закрито, майже не зменшується. Якщо порівнювати показники 2013 і 2014 років (17% та 23%) з показниками 2015 і 2016 років (15% та 14,4% відповідно), то спостерігається незначне зниження цих неформальних практик. Проте, саме наприкінці 2014 р. до КК були внесені зміни, якими практично заборонено звільнення від кримінальної відповідальності за корупційні злочини (відповідно, і закриття проваджень). Тому статистика повинна показувати не незначне, а різке зниження цих показників;

- кількість осіб, яких було позбавлено права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю за корупційні злочини, з 2013 р. по 2016 р. постійно зменшувалась і врешті-решт зменшилась з 975 до 317, тобто більше ніж утричі. Отже, особи, які вчинили відповідні правопорушення, продовжують або мають можливість продовжувати свою корупційну діяльність.

**4.** В контексті застосування антикорупційних положень КУпАП проблемами виглядає те, що:

- у 2013–2016 рр. кількість осіб, справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, щодо яких закрито, становила від  $\frac{1}{4}$  до майже  $\frac{1}{3}$  від кількості осіб, справи щодо яких розглядались, і з року в рік зростала;

- водночас, загальна кількість осіб, на яких накладено стягнення, у 2013–2016 рр. знизилась майже на 12%;

- у 2015–2016 рр. суди жодного разу не застосовували за відповідні правопорушення додаткове стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади.

**5.** Наявна статистична інформація щодо застосування кримінального законодавства про боротьбу з корупцією свідчить про таке:

- цієї інформації явно замало, вона є неповною і не дозволяє належно аналізувати діяльність з протидії корупції за її предметом, суб'єктами та іншими показниками. Наприклад, у формі 7 складеного ДСА Звіту про склад засуджених є дані про засудження за корупційні злочини працівників, студентів, навіть учнів шкіл і ліцеїв, але не суддів, прокурорів, керівників ЦОВВ та інших конкретних категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави і місцевого самоврядування;

- зазначена інформація є нестандартизованою, відсутні будь-які законодавчі вимоги щодо порядку її збирання, обліку, систематизації, оформлення тощо; кожен окремий державний орган (прокуратура, МВС, МЮ, ДСА, ВС, ВСС та ін.) створює її на свій смак;

- загальної інформації щодо кількості оперативно-розшукових справ, заведених спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, та їх результативності немає. Отже, хоча б приблизно оцінити ефективність діяльності оперативно-розшукових підрозділів суспільство не може. Такі дані є лише у Звіті НАБ і стосуються лише цього органу;



- точної статистики відповідних кримінальних проваджень, які були закриті на стадії досудового розслідування, та адміністративних справ, які були припинені на стадії складання протоколу, у т.ч. внаслідок корупційного втручання, не існує, системи їхнього обліку з моменту виявлення і до моменту відбуття покарання (стягнення) не створено;

- відомості про розмір збитків і шкоди, завданих корупційними правопорушеннями та правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, стан та обсяги їх відшкодування є надзвичайно суперечливими; належного загального обліку таких збитків, шкоди, у т.ч. відшкодованих, а також відомостей про конфіскацію предметів та доходів від кримінальних корупційних правопорушень немає. Їх облік, який веде НАБ, показав, що більшість проваджень, переданих НАБ та САП до суду, стосується випадків вчинення відносно незначних корупційних діянь, а завдана шкода майже не відшкодовується. Це є певним свідченням недостатньої ефективності діяльності цих органів;

- звітів про кошти та інше майно, одержані внаслідок корупційних правопорушень, повернуті в Україну з-за кордону, та розпорядження ними, не існує, такий централізований облік не ведеться.

Таким чином, актуальним є питання щодо розробки і прийняття Закону «Про кримінальну статистику» та його наступна імплементація.

Необхідно розробити і прийняти загальні вимоги до кримінальної статистики. При цьому мають враховуватися не тільки абсолютний рівень і коефіцієнт корупційної та іншої злочинності, її структура і динаміка, а також індексуватися судимість, латентність, суспільна небезпека, віктимізація тощо. Повинна існувати по кожному з видів кримінальних правопорушень, у т.ч. корупційних, повна картина всіх обставин його вчинення, починаючи з характеристики суб'єкта і його мотиву та закінчуючи докладними характеристиками діяння. І, зрозуміло, повинна бути повна картина юридичних наслідків злочину – покарання й інших заходів кримінально-правового характеру, звільнення від покарання, причин припинення переслідування і реальних наслідків такого припинення.

## РОЗДІЛ 4.

# МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО

### **4.1. Участь України в міжнародно-правових інструментах з питань боротьби з корупцією**

1. У цілому ситуацію зі здійсненням антикорупційної політики в Україні у 2014–2016 роках в ракурсі стану виконання рекомендацій міжнародних організацій можна охарактеризувати двома основними тенденціями:

1) нормативно-правове регулювання повільно, але невпинно наближається до вимог міжнародних стандартів;

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

Яскравим підтвердженням цього є, наприклад: надзвичайно затягнуті в часі процедури формування керівного складу новоутворених антикорупційних органів (НАЗК, НАВРУА); спроби зірвати процес першого електронного декларування за допомогою штучної затримки впровадження програмного забезпечення для роботи Єдиного державного реєстру декларацій; недостатня ефективність розслідування НАБ і САП великих корупційних схем, інформація щодо яких оприлюднюється під час спеціальних журналістських репортажів тощо.

Недостатність політичної волі також часто демонструє і Парламент. Це особливо чітко видно по небажанню виконувати міжнародні рекомендації щодо внесення змін до Конституції України з метою звужити імунітет народних депутатів України, а також по постійним намаганням скорегувати ухвалені у 2014 році законодавчі акти з метою послабити чинні антикорупційні вимоги (показовими є приклади численних спроб зменшити обсяг інформації, яка має подаватися у деклараціях, намагання знизити рівень юридичної відповідальності за неподання декларацій або подання в них недо-

стовірної інформації), зменшити рівень контролю громадськості за діяльністю антикорупційних органів тощо.

Відтак, міжнародним партнерам слід докладати постійних та системних зусиль для моніторингу та контролю за практичною реалізацією органам державної влади України положень міжнародно-правових договорів і національного антикорупційного законодавства.

## 2. На підставі викладеного слід рекомендувати:

1) здійснити дослідження рівня корупції за наслідками реалізації заходів згідно із Законом «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки, на основі методики, ухваленої НАЗК. Результати дослідження мають стати предметом аналізу НАЗК і Національної ради з питань антикорупційної політики з метою вивчення виявлених тенденцій, досягнень та проблемних питань, що стане основою для формування нової Антикорупційної стратегії;

2) забезпечити всебічну реалізацію на практиці положень Закону «Про державну службу», передусім щодо нової моделі конкурсного відбору кандидатів на державну службу і модернізованого механізму застосування дисциплінарних санкцій;

3) забезпечити належну кадрову і матеріальну базу для того, щоб НАВРУА розпочало повноцінну діяльність якомога швидше;

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

5) розробити та ухвалити закон «Про нормативно-правові акти», в якому врегулювати питання: а) встановлення виключного переліку видів нормативно-правових актів; б) ієрархії нормативно-правових актів за їх юридичною силою; в) обов'язкових вимог до структури нормативно-правових актів; г) обов'язкових вимог щодо процедури ухвалення підзаконних актів; д) способів розв'язання всіх видів типо-

вих колізій між нормами права та подолання прогалин у законодавстві. Цей закон має внести чіткість та передбачуваність у дії органів державної влади з правового регулювання, зменшити можливості щодо маніпуляції двозначностями у правовому регулюванні;

6) підвищити прозорість та добросовісність у приватному секторі за допомогою розробки та ухвалення закону «Про лобізм» (рекомендація 3.9. ОЕСР) згідно з найкращими міжнародними зразками. Це істотно зменшить можливості бізнесу корупційним шляхом впливати на правотворчу діяльність органів державної влади, встановить рівні і чіткі правила лобіювання для всіх суб'єктів підприємницької діяльності, визначить види відповідальності політиків, державних службовців та лобістів за порушення таких правил;

7) ухвалити необхідну законодавчу базу для політично незаангажованого та прозорого конкурсного відбору суддів до антикорупційного суду та у найкоротший строк здійснити їх відповідний відбір, забезпечити суд належною кадровою та матеріальною базою.

## **4.2. Міжнародна співпраця та взаємна правова допомога**

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

1. Україна в цілому адекватно виконує взяті на себе міжнародні обов'язки щодо надання взаємної правової допомоги та видачі (екстрадиції) правопорушників іншим державам.

Водночас наявна пасивність у міжнародно-правовому полі задля переслідування та повернення належних вітчизняним високопосадовцям і підприємцям активів, що отримані корупційним шляхом.

Звертає на себе увагу майже повна відсутність у органів державної влади України змістовного та систематизованого масиву даних щодо направлених запитів про надання міжнародної правової допомоги у корупційних злочинах, а також щодо результатів їх розгляду іноземними установами. Відтак, видається неможливим об'єктивно оцінити ефективність та результативність процедур взаємної правової допомоги у рамках досудового розслідування та судового розгляду корупційних злочинів.

**2.** Необхідно активізувати міжнародну співпрацю всіх уповноважених органів України у сфері розшуку та виявлення активів від корупційних злочинів, забезпечити системну співпрацю з їх повернення. Налагодити конструктивну взаємодію правоохоронних органів з новоутвореним НАБРУА. Розробити чіткі стандарти і алгоритми дій для працівників правоохоронних органів у сфері міжнародної правової допомоги у розслідуванні корупційних злочинів, а також під час здійснення заходів щодо пошуку і повернення активів, набутих корупційним шляхом.