

**ОЦІНЮВАННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ
СИСТЕМИ
ДОБРОЧЕСНОСТІ**

УКРАЇНА 2011

ОЦІНЮВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДОБРОЧЕСНОСТІ | УКРАЇНА 2011

НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ | УКРАЇНА 2011

www.toro.org.ua/nis

ISBN: 978-966-2157-41-3

© 2011 Творче об'єднання "ТОРО". Всі права застережено.

Для перевірки точності інформації, що міститься в цьому дослідженні, буди докладені всі необхідні зусилля. Вся інформація, наведена у книзі, є достовірною станом на квітень 2011 року. Тим не менше Творче об'єднання "ТОРО" не може взяти на себе відповідальність за наслідки використання дослідження в інших цілях або в іншому контексті.

Ця публікація була підготовлена за підтримки Фондації Білла та Мелінди Гейтс. Зміст цього дослідження є точкою зору його авторів та не обов'язково відображає позицію Фондації Білла та Мелінди Гейтс.

ЗМІСТ

I. ВСТУПНА ІНФОРМАЦІЯ	5
II. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ДОСЛІДЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДОБРОЧЕСНОСТІ	13
III. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ	17
IV. ХАРЕКТЕРИСТИКА КРАЇНИ. ОСНОВИ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДОБРОЧЕСНОСТІ	27
V. ОГЛЯД КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ	35
VI. АНТИКОРУПЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ	41
VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ	47
1. Законодавчий орган	48
2. Уряд	62
3. Органи судової влади	75
4. Публічний сектор	88
5. Правоохоронні органи	104
6. Орган адміністрування виборчого процесу	115
7. Омбудсман	128
8. Вищий орган фінансового контролю	140
9. Спеціалізовані антикорупційні органи	151
10. Політичні партії	160
11. Засоби масової інформації	173
12. Організації громадянського суспільства	187
13. Бізнес	196
VIII. ВИСНОВКИ	207
IX. ДЖЕРЕЛА	215
ТАБЛИЦІ	
Таблиця 1. Основні макроекономічні показники, 2005 – 2009 роки	32
Таблиця 2. Сприйняття корупції в органах влади та інших інституціях громадянами України	37
Таблиця 3. Оцінювання корупції в Україні: окремі кількісні показники	38
Таблиця 4. Законотворча діяльність українського парламенту, 2008-2010 рр.	53
Таблиця 5. Результати розгляду запитів про надання інформації Апаратом ВРУ та окремими парламентськими комітетами	56
Таблиця 6. Результати розгляду запитів про надання інформації Секретаріатом Кабінету Міністрів України та міністерствами	68
Таблиця 7. Результати розгляду запитів про надання інформації судами та органами влади, що забезпечують функціонування судової гілки влади	82
Таблиця 8. Протоколи про корупційні діяння та результати їх розгляду судами, 2007 – 2009 рр.	96

ОЦІНЮВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДОБРОЧЕСНОСТІ | УКРАЇНА 2011

Таблиця 9. Вибуття з державної служби та служби в органах місцевого самоврядування	98
Таблиця 10. Результати розгляду запитів про надання інформації правоохоронними органами	109
Таблиця 11. Довіра до Центральної виборчої комісії, березень 2005 р. та червень 2007 р., %	118
Таблиця 12. Результати розгляду Центральною виборчою комісією запитів про надання інформації	122
Таблиця 13. Результати розгляду запитів про надання інформації Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини	134
Таблиця 14. Результати розгляду звернень омбудсманом (2006 – 2009 рр.)	137
Таблиця 15. Результати розгляду запитів про надання інформації Рахунковою палатою	145
Таблиця 16. Результати розгляду запитів про надання інформації Урядовим уповноваженим з питань антикорупційної політики	156
Таблиця 17. Місцеві організації політичних партій (станом на березень 2010 р.)	161
Таблиця 18. Результати розгляду звернень до політичних партій щодо надання інформації	168

ГРАФІКИ

Графік 1. Обсяги щорічного бюджетного фінансування Секретаріату КМУ, 2006 – 2010 рр. (млн.)	63
Графік 2. Кількість суддів, звільнених парламентом та главою держави за порушення присяги, 2005 – жовтень 2010 р.	80
Графік 3. Результати розгляду кримінальних справ про хабарництво судами, 2008 р.	87
Графік 4. Державні службовці 1-4 категорій, притягнені до адміністративної відповідальності, 2005-2009 рр.	113
Графік 5. Кошти Державного бюджету України, виділені на забезпечення діяльності ЦВК, 2006 – 2010 рр.	116
Графік 6. Кількість осіб, які звернулись до омбудсмана протягом 2006 – 2009 рр.	137
Графік 7. Обсяги коштів Державного бюджету, що виділялись на забезпечення діяльності Рахункової палати у 2006 – 2010 рр.	141
Графік 8. Освітній рівень працівників Рахункової палати	142

I. ВСТУПНА ІНФОРМАЦІЯ

КООРДИНАТОР ПРОЕКТУ З ОЦІНЮВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДОБРОЧЕСНОСТІ

Олексій Хмара,
Президент Творчого об'єднання „ТОРО” -
Контактної групи в Україні Transparency International

ГОЛОВНИЙ ДОСЛІДНИК

Денис Ковриженко,
Директор правових програм,
Лабораторія законодавчих ініціатив

АВТОРИ

Роман Головенко, Розділ VII: 11
експерт Інституту масової інформації

Денис Ковриженко, Розділи II-VI, VII: 2, 4, 6, 7,
Директор правових програм, 8; VIII, IX
Лабораторія законодавчих ініціатив

Дмитро Котляр, Розділ VII: 3, 5, 9, 13
незалежний експерт

Олена Чебаненко, Розділ VII: 1, 10, 12
Програмний координатор Відділу політичного аналізу,
Лабораторія законодавчих ініціатив

АСИСТЕНТИ

Юрій Джигир
Володимир Кушніренко
Катерина Сідаш

АВТОРИ ІНФОРМАЦІЙНИХ ЗАПИТІВ

Ірина Бреза,
Ужгородський прес-клуб

Дмитро Гамаш,
Газета по-українськи

Володимир Кушніренко

Олексій Литвинов,
Дніпропетровська обласна громадська організація „Дніпропетровський
координаційно-експертний центр з питань регуляторної політики”

Катерина Сідаш

Любов Слободян,
Кіровоградська обласна організація інвалідів Всеукраїнської організації
інвалідів „Союз організацій інвалідів України”

Костянтин Черняхович,
Кіровоградська обласна організація інвалідів Всеукраїнської організації
інвалідів „Союз організацій інвалідів України”

Тетяна Яцків,
Центр громадської адвокатури

РЕЦЕНЗЕНТИ

Фінн Хайнріх,
Секретаріат Transparency International

Сьюзн Мулкахі,
Секретаріат Transparency International
Юхані Гроссманн,
заступник Керівника Представництва Міжнародної фундації виборчих систем, Філіппіни

СПИСОК ОПИТАНИХ ЕКСПЕРТІВ ТА ПРЕДСТАВНИКІВ ОРГАНІВ ВЛАДИ¹

Андрій Богдан	Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики
Елеонора Валентайн	Директор Програми сприяння парламенту України (ПСП II)
Морган Вільямс	Президент Українсько-американської ділової ради
Микола Дондик	Заступник Керівника Секретаріату Центральної виборчої комісії
Віталій Замніус	Директор програми „Засоби масової інформації” Міжнародного фонду „Відродження”
Костянтин Квурт	Голова правління МГО „Інтерньюз-Україна”
Юрій Ключковський	Народний депутат України
Леонід Козаченко	Голова Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України, Президент Української аграрної конфедерації
Катерина Котенко	Виконавчий директор Індустріального телевізійного комітету
Роман Куйбіда	Заступник Голови Правління Центру політико-правових реформ
Максим Лациба	Керівник програм Українського незалежного центру політичних досліджень
В’ячеслав Липецький	Асистент Міжнародного республіканського інституту
Анжела Малюга	Завідувач Секретаріату Комітету ВРУ з питань державного будівництва та місцевого самоврядування
Оксана Маркеєва	Національний інститут стратегічних досліджень (колишній керівник відділу Департаменту правоохоронних органів Апарату РНБО)
Олексій Орловський	Директор програми «Посилення впливу громадянського суспільства» Міжнародного фонду „Відродження”
Олексій Погорєлов	Директор Української асоціації видавців періодичної преси
Сергій Подгорний	Народний депутат України
Оксана Продан	Колишня Голова Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України
Євген Радченко	Експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”
Руслан Рябошапка	Директор Бюро з питань антикорупційної політики Секретаріату Кабінету Міністрів України
Михайло Смокович	Суддя Вищого адміністративного суду України
Тетяна Соболева	Керівник програм для політичних партій Національного демократичного інституту міжнародних відносин (на час проведення інтерв’ю)
Віктор Тимощук	Заступник Голови Центру політико-правових реформ
Юрій Шведа	Доцент кафедри політології філософського факультету Львівського національного університету ім. І. Франка
Андрій Шевченко	Народний депутат України
Олександр Черненко	Голова Правління ВГО „Комітет виборців України”

¹ До цього списку не включено опитаних експертів та представників органів влади, які дали інтерв’ю на умовах збереження анонімності. Інформація про дати проведення таких інтерв’ю та інституції, які представляли опитані особи, відображена у звітах з оцінювання окремих інститутів національної системи доброчесності.

ПЕРЕЛІК ЧЛЕНІВ ДОРАДЧОЇ ГРУПИ ПРОЕКТУ

Андрій Богдан	Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики
Михайло Буроменський	Доктор юридичних наук, професор
Олександр Черненко	Голова Правління ВГО „Комітет виборців України”
Віктор Чумак	Директор ГО „Український інститут публічної політики”
Роман Кобець	Кандидат філософських наук, Аналітичний директор ГО „Ідеальна країна”
Микола Козюбра	Доктор юридичних наук, професор, суддя Конституційного Суду України у відставці
Андрій Мелешевич	Доктор філософії в галузі політології, професор, декан факультету правничих наук Національного університету „Києво-Могилянська академія”
Оксана Продан	Колишня Голова Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України
Вікторія Сюмар	Виконавчий директор ГО „Інститут масової інформації”
Сергій Ткаченко	Голова Донецької обласної організації ВГО „Комітет виборців України”
Юлія Тищенко	Голова Ради ГО „Український незалежний центр політичних досліджень”

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

ABA ROLI	Ініціатива з верховенства права Американської асоціації юристів
BTI	Bertelsmann Transformation Index
CIDA	Канадське агентство міжнародного розвитку
CM CoE	Комітет Міністрів Ради Європи
CPI/ICK	Індекс сприйняття корупції
EBRD/ЄБРР	Європейський банк реконструкції та розвитку
ECtHR	Європейський суд з прав людини
EIU	Аналітичний підрозділ видання „The Economist”
GCB/ГКБ	Глобальний барометр корупції
GCR	Глобальний індекс конкурентоспроможності
GRECO/ГРЕКО	Група держав проти корупції
HRW	Організація „Human Rights Watch”
ICC/МТП	Міжнародна торгова палата
IFC/МФК	Міжнародна фінансова корпорація
INTOSAI	Міжнародна організація вищих органів фінансового контролю
IREX	Рада міжнародних наукових досліджень та обмінів
MCC	Корпорація „Виклики тисячоліття”
ODIHR/БДІПЛ	Бюро демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі
OECD/АСН (АКМ ОЕСР)	Антикорупційна мережа Східної Європи та Центральної Азії Організації міжнародного співробітництва та розвитку
OSCE/ОБСЕ	Організація з безпеки і співробітництва в Європі
PACE/ПАРЕ	Парламентська асамблея Ради Європи
SIGMA	Проект „Підтримка удосконалення врядування та менеджменту”
TI	Transparency International
UCAN	Проект „Мережа громадянської дії в Україні”
UNDP/ПР ООН	Програма розвитку Організації Об’єднаних Націй
UNITER	Програма „Об’єднуємось заради реформ”
UPAC	Проект „Підтримка належного врядування: проект протидії корупції в Україні”
USAID/АМР США	Агентство міжнародного розвитку США
WB	Світовий банк
WTO/СОТ	Світова організація торгівлі
ВАСУ	Вищий адміністративний суд України
ВВП	Валовий внутрішній продукт
ВККС	Вища кваліфікаційна комісія суддів
ВОФК	Вищий орган фінансового контролю
ВРУ	Верховна Рада України
ВРЮ	Вища рада юстиції
ГКРУ	Головне контрольно-ревізійне управління
ГО	Громадська організація
ГУБОЗ	Головне управління по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України
ГУДС	Головне управління державної служби
ДІУ	Державна іпотечна установа
ДКЦПФР	Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку

ОЦІНЮВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДОБРОЧЕСНОСТІ | УКРАЇНА 2011

ДСА	Державна судова адміністрація
ЗМІ	Засоби масової інформації
КМУ	Кабінет Міністрів України
КПК	Кримінально-процесуальний кодекс України
МВС	Міністерство внутрішніх справ
МГО	Міжнародна громадська організація
МСБО	Міжнародні стандарти бухгалтерського обліку
МСФЗ	Міжнародні стандарти фінансової звітності
НАК	Національний антикорупційний комітет
НЕК	Національна експертна комісія України з питань захисту суспільної моралі
НСД	Національна система доброчесності
НУО	Неурядова організація
ОАВ	Орган адміністрування виборів
ОГС	Організація громадянського суспільства
ООН	Організація Об'єднаних Націй
ПДВ	Податок на додану вартість
СБУ	Служба безпеки України
ЦВК	Центральна виборча комісія

II. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ДОСЛІДЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДОБРОЧЕСНОСТІ

ПЕРЕДМОВА

Олексій ХМАРА,
Президент Творчого об'єднання „ТОРО”
– Контактної групи в Україні Transparency International
Лютий 2011 р.

Корупція все ще залишається однією з ключових проблем, які перешкоджають здійсненню демократичних перетворень в Україні. Вона має ознаки системного явища та існує на всіх рівнях і в усіх секторах публічної адміністрації. Ставлення суспільства до корупційних проявів є досить толерантним. Протягом багатьох років Україна продовжує посідати стабільно низькі місця в Індексі сприйняття корупції Transparency International, а також інших індексах та звітах міжнародних організацій.

Українські політичні лідери та вищі посадові особи держави загалом визнають важливість проблеми корупції та її негативний вплив на суспільство та економіку. Колишній Президент України Віктор Ющенко ініціював реформи у сфері протидії корупції, результатом яких стало схвалення т.зв. „пакету” антикорупційних законів, низки підзаконних актів, запровадження посади Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики. Щоправда, вжиті заходи не призвели до суттєвих змін у суспільному сприйнятті корупції та реальній практиці функціонування державного апарату.

Новообраний Президент України також неодноразово підкреслював необхідність подолання корупції. Серед основних досягнень 2010 року у цій сфері – схвалення нового Закону „Про судову систему і статус суддів”, спрямованого на вирішення важливих проблем судової гілки влади, з якими остання стикалась протягом багатьох років, початок реалізації адміністративної реформи, схвалення Закону „Про доступ до публічної інформації” та нового Закону „Про здійснення державних закупівель”. Позитивний вплив цих кроків можна буде оцінити протягом наступних років. До основних негативів у сфері антикорупційної політики варто віднести те, що наприкінці 2010 року парламент скасував антикорупційний „пакет” законів 2009 р., тим самим продемонструвавши відсутність політичної волі до подолання корупції в Україні. Крім того, антикорупційна діяльність, що здійснювалась протягом 2010 року, була позбавлена системного

підходу до вирішення проблеми корупції, оскільки вона не була заснована на антикорупційній стратегії, сприйнятій як ключовими політичними акторами, так і суспільством загалом.

Від імені Творчого об'єднання „ТОРО” – Контактної групи в Україні Transparency International, я з приємністю хочу представити Вашій увазі дослідження національної системи доброчесності в Україні – комплексну оцінку правової основи та практики функціонування ключових інститутів та секторів, відповідальних за запобігання та протидію корупції в Україні. Основним завданням цього дослідження є виявлення сильних та слабких сторін досліджуваних інституцій, що дозволяє досягти більш далекосяжну та амбіційну мету – сформулювати конкретні та реалістичні пропозиції для реалізації комплексної антикорупційної реформи в Україні.

Користуючись нагодою, я хотів би відзначити неоціненний внесок тих, хто наполегливо працював над підготовкою цього дослідження та реалізацією проекту з оцінювання національної системи доброчесності в цілому. Перш за все, я дякую групі авторів та головному досліднику за підготовку цього дослідження. По-друге, я вдячний команді Секретаріату Transparency International за її щоденну підтримку в реалізації цього проекту, зокрема – доктору Фінну Хайнріху та доктору Сьюзен Мулкахі. З глибокою вдячністю хочу відзначити суттєві та змістовні пропозиції щодо удосконалення дослідження, підготовлені зовнішнім рецензентом Юхані Гроссманном – заступником Керівника Представництва Міжнародної фундації виборчих систем на Філіппінах, який працював над антикорупційною тематикою в Україні протягом багатьох років. Окремої подяки заслуговують члени Дорадчої групи проекту, які доклали чимало власного часу та зусиль для забезпечення обґрунтованості та комплексності дослідження, а також всі ті, хто надсилав інформаційні запити з метою перевірки рівня відкритості та прозорості роботи органів публічної влади та політичних партій. Варто також відзначити важливий внесок у підготовку дослідження експертів та представників інституцій системи доброчесності, які знайшли час для відповідей на запитання авторів дослідження в ході експертних інтерв'ю. Зрештою, маю висловити щиру подяку Фонду Білла та Мелінди Гейтс, без фінансової підтримки якого реалізація цього проекту була б неможливою.

II. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ДОСЛІДЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДОБРОЧЕСНОСТІ

Національна система доброчесності (НСД) складається з ключових інститутів врядування країни, які здійснюють боротьбу з корупцією. Коли ці інститути функціонують належним чином, вони утворюють ефективну та надійну національну систему доброчесності, яка дієво протидіє корупції, а у більш широкому сенсі – зловживанню владою, злочинам у сфері службової діяльності, розтратам у всіх їх формах. Якщо ж діяльність цих інститутів регулюється недосконало, а їхнє функціонування має ряд недоліків, це призводить до суттєвого підвищення ризиків поширення корупції з усіма негативними наслідками для забезпечення справедливості в суспільстві, його стабільного розвитку та соціальної інтеграції. Відповідно, зміцнення НСД сприяє кращому врядуванню в державі і, в кінцевому наслідку, - сприяє формуванню більш справедливого суспільства.

Концепція НСД була напрацьована та впроваджувалась Transparency International як елемент загального підходу Transparency International до протидії корупції¹. Хоча загалом не існує єдиного стандарту до побудови ефективної антикорупційної системи, у міжнародній спільноті поступово формується консенсус щодо ключових елементів, які найбільш ефективно запобігають корупції та сприяють доброчесності. Дослідження НСД передбачає оцінку правової основи та практики функціонування інститутів та секторів, що мають відношення до протидії корупції. Загалом вважається, що до складу НСД входить 13 таких секторів та інститутів, які оцінюються у системному зв'язку із соціальними, економічними, політичними та культурними підвалинами (основами) системи доброчесності.

Дослідження НСД базується на системному підході до запобігання корупції: у ньому розглядається весь спектр відповідних інститутів та секторів, а також взаємозв'язки між ними. Відповідно, передбачається, що недостатній рівень доброчесності в межах одного інституту може породжувати серйозні проблеми у функціонуванні всієї системи доброчесності загалом. Саме тому головним завданням дослідження НСД є не проведення поглибленого дослідження

кожного окремо взятого інституту та сектору, а оцінка функціонування відповідних інститутів та секторів у їх сукупності, виявлення особливостей їх взаємодії.

Transparency International вважає, що застосування такого системного підходу до аналізу системи доброчесності є необхідною передумовою виявлення корупційних ризиків та напрацювання ефективної стратегії протидії цим ризикам. Аналітична діяльність поєднується з консультаціями з органами влади, громадянським суспільством, бізнесом та іншими суб'єктами, залученими до протидії корупції, що має на меті створити імпульс, політичну волю та громадський тиск для ініціювання реформ.

З моменту започаткування оцінювання національних систем доброчесності наприкінці 1990-х років і до грудня 2010 року Transparency International було підготовлено 83 звіти з оцінювання національних систем доброчесності², багато з яких сприяли проведенню адвокатських кампаній, ініціюванню відповідних реформ та підвищенню загального рівня обізнаності щодо недоліків врядування у тій чи іншій країні.

Фінансову підтримку реалізації проекту з оцінювання української системи доброчесності було надано Фондом Білла та Мелінди Гейтс. Виконання проекту було розпочато у травні 2010 року. Часові рамки дослідження охопили період з 2005 року до січня 2011 року, при цьому особливу увагу було відведено процесам, що відбувались протягом 2008-2010 років. Оцінювання української системи доброчесності здійснювалось у відповідності до методології, розробленої Секретаріатом Transparency International.

Реалізація проекту з оцінювання НСД включала низку кроків. Зокрема, на початку травня 2010 року Контактною групою в Україні Transparency International було утворено Дорадчу групу проекту, до складу якої увійшли 11 членів – представників органів влади, наукових інституцій,

¹ Більш детальна інформація про оцінювання національних систем доброчесності розміщена на веб-сайті Transparency International: http://www.transparency.org/policy_research/nis [останній перегляд 29.12.2010 р.].

² Тексти звітів з оцінювання національних систем доброчесності окремих країн розміщено на веб-сайті Transparency International: http://www.transparency.org/policy_research/nis/nis_reports_by_country [останній перегляд 29.12.2010 р.].

II. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ДОСЛІДЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДОБРОЧЕСНОСТІ

неурядових організацій, бізнесу та ЗМІ. До основних завдань цієї групи було віднесено підготовку пропозицій щодо ключових аспектів реалізації проекту, розгляд підготовленого в рамках проекту звіту, надання пропозицій щодо його удосконалення, затвердження оцінки відповідних індикаторів, участь в обговоренні звіту в ході всеукраїнської конференції. За період діяльності групи було скликано два її засідання (останні було проведено 14 травня та 15 листопада 2010 року). Друге засідання було повністю присвячене обговоренню основних висновків дослідження та правильності оцінювання індикаторів. 3 травня по жовтень 2010 року авторами дослідження було проведено збір інформації для підготовки звітів з оцінювання кожного з 13 секторів та інституцій НСД, огляду корупції та антикорупційної діяльності, звіту з оцінювання основ НСД. Процес збору інформації включав безпосередній аналіз законодавства і практики функціонування інститутів НСД авторами, інтерв'ювання експертів та представників досліджуваних інституцій, надсилання запитів до органів влади та політичних партій для оцінки реального рівня їх відкритості та прозорості функціонування. Після внесення змін до дослідження за результатами засідання Дорадчої групи проекту 15 листопада 2010 р., оцінювання НСД було розглянуто в ході всеукраїнської конференції „Національна система доброчесності в Україні: результати оцінювання” (16 грудня 2010 р.). Участь у конференції взяли експерти громадських організацій, науковці, представники правоохоронних органів та інших інституцій. Основною метою заходу було обговорення ключових висновків та рекомендацій дослідження НСД, а також напрацювання подальших пропозицій для антикорупційної реформи. У січні 2011 року дослідження НСД було направлено на розгляд зовнішнього рецензента. У лютому 2011 року, після врахування у ньому пропозицій учасників вищезгаданої всеукраїнської конференції, рекомендацій зовнішнього рецензента та Секретаріату Transparency International, а також останніх змін до законодавства (зокрема, положень нового Закону „Про доступ до публічної інформації”, прийнятого парламентом 13 січня 2010 року), роботу над дослідженням було завершено.

У дослідженні НСД України було проаналізовано правову основу та практику діяльності 13 інститутів та секторів – законодавчого органу, уряду, органів судової влади, публічного сектору, правоохоронних органів, органу адміністрування виборчого процесу, омбудсмена, вищого органу фінансового контролю, спеціалізованих антикорупційних органів (Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики), політичних партій, засобів масової інформації, організацій громадянського суспільства, бізнесу. У цьому контексті необхідно зробити три основні зауваження.

По-перше, хоча Президент України наділений досить вагомими повноваженнями, які дозволяють йому активно впливати на діяльність Уряду, правова основа та практика діяльності глави держави не розглядались у розділі „Уряд” дослідження НСД України. Це обумовлено низкою причин. Зокрема, методологія дослідження української системи доброчесності була затверджена на початку 2010 року, коли повноваження глави держави у сфері виконавчої влади суттєво обмежувались Законом „Про внесення змін до Конституції України” 2004 року³. У вересні 2010 року, коли було завершено роботу над першим варіантом дослідження, Конституційний Суд України визнав Закон „Про внесення змін до Конституції України” таким, що не відповідає Конституції⁴, що фактично відновило дію Конституції України 1996 року. Остання закріплювала за главою держави вагомі повноваження у сфері виконавчої влади. Але навіть якщо не враховувати рішення Конституційного Суду України, для дослідження правової основи та практики діяльності Президента України в розділі „Уряд” відсутні належні правові підстави – адже Президент не включався до системи органів виконавчої влади ні за Конституцією 1996 року, ні за Конституцією в редакції 2004 року – останні закріплювали за ним лише статус глави держави.

По-друге, у розділі оцінювання, присвяченому органу адміністрування виборчого процесу, розглядається правова основа та практика діяльності лише Центральної виборчої комісії,

³ Закон № 2222-IV від 8.12.2004 р.

⁴ Рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 29.09.2010 р. у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України

причому – лише в частині адміністрування ЦВК загальнонаціональних (але не місцевих) виборів. Це пов'язано з тим, що методологія дослідження не передбачала проведення оцінки питань врядування на місцевому та регіональному рівнях. Таким чином, регулювання та практика діяльності територіальних виборчих комісій, відповідальних за адміністрування виборчих процесів з місцевих виборів, у дослідженні не розглядались.

По-третє, у розділі з оцінювання регулювання та практики діяльності спеціалізованих антикорупційних органів розглядається Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики. Його природа найбільше (з-поміж всіх інших органів, що протидіють корупції) відповідає визначенню спеціалізованого антикорупційного органу за методологією Transparency International як „передбаченого законом, спеціалізованого, незалежного та постійнодіючого органу, на який покладено завдання з протидії корупції шляхом вжиття заходів превентивного та/або репресивного характеру”. Крім того, оцінювання індикаторів НСД у цьому розділі здійснювалось з урахуванням обсягу компетенції Урядового уповноваженого (координація антикорупційної політики та запобігання корупції). Оскільки підготовку дослідження НСД було повністю завершено у січні 2011 року, у ньому не враховано той факт, що у лютому 2011 року Кабінетом Міністрів України було ліквідовано посаду Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики⁵. Однак хоч це і не знайшло відображення у розділі „Спеціалізовані антикорупційні органи”, ліквідацію посади Урядового уповноваженого навряд чи можна вважати позитивом у напрямі протидії корупції в державі.

⁵ Розпорядження КМУ № 86-р від 7.02.2011 р.

III. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Загальний огляд

В дослідженні національної системи доброчесності (НСД) України основна увага приділена аналізу правової основи та практики діяльності інститутів та секторів врядування, покликаних забезпечувати протидію корупції. Ці інститути оцінено крізь призму політичних, соціальних, економічних та культурних основ, на яких побудована НСД. Основною метою дослідження є не стільки поглиблений аналіз законодавства та практики функціонування кожного окремо взятого інституту, скільки оцінювання діяльності цих інститутів у їх сукупності, а також аналіз взаємозв'язків між ними. Часові рамки цього дослідження, в основу якого покладено методологію Transparency International⁶, охоплюють період з 2005 року до січня 2011 року; при цьому особливу увагу відведено періоду 2008-2010 років. Реалізація проекту з оцінювання НСД включала ряд кроків – підготовку авторами тексту дослідження, проведення експертних інтерв'ю та „польових тестів” (останні мали на меті оцінити реальний рівень прозорості функціонування окремих інститутів НСД та ступінь їх готовності до взаємодії з громадянами), верифікацію висновків дослідження Секретаріатом Transparency International, Дорадчою групою проекту та зовнішнім рецензентом. Висновки та рекомендації дослідження було обговорено в ході всеукраїнської конференції „Національна система доброчесності в Україні: результати оцінювання”, результатом якої стало визначення основних викликів антикорупційної реформи в Україні та шляхів реагування на них органів влади, громадянського суспільства та інших зацікавлених суб'єктів.

За результатами дослідження системи доброчесності України було зроблено висновок про те, що корупція в Україні має характер системного явища, і нею вражено всі рівні та сектори публічної адміністрації. В Україні поширилась як дрібна, так і велика корупція. Серед інститутів, які, на думку громадян, є найбільш корумпованими, - політичні партії, парламент, правоохоронні органи, публічний

сектор та державні служба, органи судової влади.

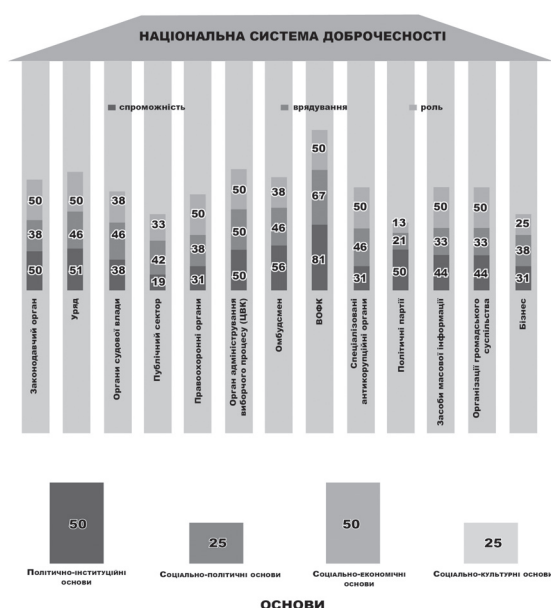
З 2005 року органами публічної влади, організаціями громадянського суспільства, міжнародними донорськими організаціями та іншими суб'єктами було здійснено ряд кроків у напрямі подолання корупції в Україні, але більшість з них виявилась недостатньо ефективною. Зокрема, у 2009 році ГРЕКО наголосила на тому, що Україна задовільно виконала лише третину рекомендацій, відображених у Звіті ГРЕКО за результатами першого та другого раундів оцінювання України 2006 р. Згідно з висновками Антикорупційної мережі Організації економічного співробітництва та розвитку, Україною було повністю виконано лише 5 з 24 рекомендацій, запропонованих Мережею у 2006 році, в той час 12 рекомендацій Мережі не було враховано взагалі. Багатомільйонні антикорупційні програми донорських організацій, які реалізовувались в Україні протягом 2006 – 2009 рр., не призвели до суттєвих зрушень у напрямі протидії корупції та загалом не вплинули на сприйняття корупції українськими громадянами. Україна посідає стабільно низькі місця в (анти)корупційних рейтингах та індексах (наприклад, в Індексі сприйняття корупції Transparency International, Індексі глобальної доброчесності); невисоко оцінюється вона й за різноманітними індикаторами, пов'язаними з корупцією та врядуванням, зокрема – індикаторами Всесвітнього економічного форуму та Світового банку. Саме тому подальша підтримка антикорупційних проектів міжнародними та іноземними донорами залежить від наявності у керівництва держави політичної волі протидіяти корупції. У той же час, дії української влади у напрямі подолання корупції не вирізняються особливою послідовністю. З одного боку, Президент України задекларував свою готовність боротись з корупцією, створив з цією метою Національний антикорупційний комітет, ініціював проведення адміністративної реформи та вніс на розгляд парламенту проект Закону „Про засади запобігання та протидії корупції в Україні”. Крім того, у 2010 році парламентом було прийнято закони, спрямовані на усунення окремих умов, що сприяють вчиненню корупційних діянь. З іншого боку, у 2010 році парламент скасував антикорупційний „пакет” законів 2009 р., тоді

⁶ Для отримання більш детальної інформації про проведені оцінювання національних систем доброчесності див.: http://www.transparency.org/policy_research/nis [останній перегляд 29.12.2010 р.].

III. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

як Кабінет Міністрів у 2011 році ліквідував посаду Урядового повноваженого з питань антикорупційної політики. Непослідовність цих дій навряд чи дозволяє однозначно говорити про існування реальної політичної волі боротись з корупцією в державі.

2. Основи національної системи доброчесності



Як свідчить графік НСД, система доброчесності в Україні не спирається на стійкий „фундамент”, тобто – основи цієї системи. Політично-інституційні основи НСД послаблюються відсутністю належної поваги до принципу верховенства права, неефективністю функціонування системи врядування, недемократичною поведінкою політичних акторів, випадками порушень прав людини, фактичною відсутністю незалежної судової влади, яка б забезпечувала захист гарантованих Конституцією прав. Ще слабшими (порівняно з політично-інституційними основами) є соціально-політичні основи системи доброчесності. Це зумовлено незначною роллю партій у подоланні суспільних протиріч; випадками дискримінації окремих національних меншин; нездатністю партій ефективно узагальнювати та представляти інтереси громадян; відсутністю належної співпраці між партіями та громадянським суспільством; обмеженим впливом ОГС у політичній сфері. Основними

чинниками, що зумовлюють слабкість соціально-економічних основ української системи доброчесності є соціальна нерівність, бідність, незадовільний стан інфраструктури, який перешкоджає розвитку приватного сектору, недостатня ефективність системи соціального захисту населення. Слабкість соціально-культурних основ НСД обумовлена низьким рівнем довіри українців один до одного та багатьох соціальних і політичних інститутів, високим рівнем толерантності до корупційних проявів у суспільстві, неповагою громадян до демократичних цінностей.

У свою чергу, слабкі основи НСД послаблюють окремі інститути та сектори, які утворюють систему доброчесності. Наприклад, в умовах толерантного ставлення суспільства до корупції навряд чи можна очікувати на те, що державні службовці, які є невід’ємною частиною суспільства, після їх призначення або обрання на посади виявлятимуть нетерпимість до корупційних діянь. Низький рівень довіри громадян один до одного проявляється, по-перше, у взаємодії ЗМІ, організацій громадянського суспільства, бізнесу між собою та іншими секторами (інститутами) НСД (вони, як і громадяни, не виявляють значного рівня зацікавленості у поєднанні зусиль з метою протидії корупції); по-друге, - у слабкій ролі саморегулювання в межах зазначених вище секторів (що виражається, наприклад, у відсутності загальноновизнаних галузевих (секторальних) правил поведінки). Оскільки принцип верховенства права та демократичні цінності загалом у суспільстві не поважаються, не викликають особливого подиву і випадки політичного втручання у діяльність багатьох інститутів та секторів національної системи доброчесності. Це втручання, у свою чергу, послаблює ступінь незалежності та роль певних інститутів НСД (наприклад, органів судової влади, ЗМІ та ін.) у протидії корупції. Варто відзначити, що негативні впливи між основами та інститутами системи доброчесності мають взаємний характер, оскільки не лише слабкість основ породжує слабкість інститутів системи, але і слабкість інститутів системи послаблює її основи. Наприклад, інститути НСД недостатньо дієво протидіють корупції, не сприяють впровадженню більш ефективного управління публічними коштами, а також такої системи соціального забезпечення, яка б забезпечувала подолання соціальної нерівності. Не забезпечують

вони й інформування громадськості про власну діяльність та корупцію; в той час як принцип незалежності суду не був утверджений на практиці. Результатом такого впливу (або його відсутності) є послаблення політичних, соціальних, економічних та культурних основ НСД, яке не сприяє розвитку держави загалом.

3. Найсильніші та найслабші інститути НСД

Результати оцінювання НСД дозволяють стверджувати, що система доброчесності в Україні загалом є слабкою. Незважаючи на це, в рамках цієї слабкої системи виділяється найсильніший інститут – вищий орган фінансового контролю (ВОФК) та три інститути (сектори) – політичні партії, бізнес та публічний сектор, які є помітно слабшими у порівнянні з іншими інститутами та секторами системи. Хоча інші елементи НСД (наприклад, законодавчий орган, правоохоронні органи, органи судової влади, спеціалізовані антикорупційні органи, ЗМІ, організації громадянського суспільства тощо) мають значний потенціал у протидії корупції, їх реальний вплив на функціонування всієї системи доброчесності є недостатнім. Останнє спричинено або невисоким рівнем їх спроможності (наприклад, у випадку органів судової влади, правоохоронних органів, спеціалізованого антикорупційного органу), або слабкістю внутрішнього врядування (у випадку законодавчого органу, правоохоронних органів, ЗМІ та організацій громадянського суспільства), або ж обмеженою роллю у системі доброчесності (це стосується, наприклад, органів судової влади та омбудсмена).

Той факт, що ВОФК (Рахункова палата) є найсильнішим елементом системи доброчесності, пояснюється рядом причин, зокрема – закріпленням за ВОФК достатніх ресурсів та гарантій незалежності, відсутністю на практиці випадків як зовнішнього політичного втручання в діяльність ВОФК, так і залучення членів Палати у політичну діяльність. Хоча законодавство не забезпечує прозорість функціонування не лише Рахункової палати, але й інших органів публічної влади, ВОФК (на відміну від багатьох інших інститутів) намагається підвищувати рівень своєї відкритості, не обмежуючись при цьому рамками формального вико-

нання вимог законодавства. Законом закріплено низку положень, за якими Рахункова палата має подавати до парламенту/комітетів звіти, висновки та інші документи; при цьому відповідні законодавчі вимоги виконуються нею на практиці. Попри те, що парламентом і досі не було ухвалено закон, спрямований на забезпечення доброчесності публічних службовців (включно із службовцями, які перебувають на службі в Рахунковій палаті), Палатою вживаються заходи, спрямовані на забезпечення доброчесності її працівників. Активність Палати у сфері доброчесності пояснюється рядом факторів – її тісним співробітництвом з Міжнародною організацією вищих органів фінансового контролю (INTOSAI) та ВОФК інших країн, залученням Палати до проведення аудитів міжнародних організацій (наприклад, ОБСЄ), увагою до питань доброчесності з боку ГРЕКО (остання за результатами першого та другого раундів оцінювання України у 2006 р. рекомендувала вжити заходів, спрямованих на підвищення рівня доброчесності персоналу Рахункової палати) тощо. Разом з тим, ВОФК відіграє досить помірну роль у системі доброчесності, що обумовлено застарілим законодавством, на базі якого Палата здійснює свою діяльність, звуженим обсягом повноважень Палати, неналежним реагуванням на виявлені нею факти порушень з боку правоохоронних органів. Приклад Рахункової палати є переконливим свідченням того, що прозорість діяльності органу влади, впровадження ним внутрішніх правил етики (прийняття кодексів етики), проведення тренінгів з питань доброчесності та підвищення кваліфікації персоналу можуть забезпечуватись навіть тоді, коли це прямо не вимагається законодавством. Саме тому приклад ВОФК може бути наслідуваний іншими інститутами НСД для посилення власної ролі в системі доброчесності.

Причини слабкості політичних партій як сектору НСД лежать в основному у законодавчій площині. Так, залежність партій від т.зв. „олігархів” та їх орієнтованість на представництво інтересів останніх обумовлена відсутністю прямого державного фінансування партій та обмежень розміру приватних внесків на користь партій. За партіями фактично закріплено монопольну роль у формуванні органів влади, що також пояснюється особливостями законодавства – можливість самовисування кандидатів не передбачена на

III. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

парламентських та більшості місцевих виборів. У свою чергу, цими двома причинами можна пояснити той факт, що партії фактично не забезпечують узагальнення та представництво суспільних інтересів та не виявляють особливого бажання протидіяти корупції. У законодавстві не знайшли відображення положення, які б забезпечували прозорість фінансування партій та належний контроль за фінансовими аспектами їх діяльності, в той час як самі партії та їхні донори особливо не зацікавлені у розкритті інформації про те, хто і в яких обсягах надає їм фінансову підтримку. Відповідно – прозорість та підзвітність партій не забезпечено й на практиці.

Загальна роль публічного сектору у протидії корупції послаблюється недоліками законодавства, неналежним ресурсним забезпеченням його діяльності, невиконанням існуючих законів, негативними впливами інших інститутів НСД, відсутністю належної взаємодії публічного сектору в питаннях протидії корупції з організаціями громадянського суспільства та іншими суб'єктами. Незалежність публічного сектору на практиці не забезпечено взагалі. Це пояснюється відсутністю чіткого розмежування між політичними та адміністративними посадами, відсутністю конкурсного відбору при заміщенні вищих категорій посад та ефективних механізмів захисту службовців від звільнення з політичних мотивів. Інститути публічного сектору часто не забезпечують виконання положень законодавства, спрямованого на забезпечення прозорості їх функціонування. Потенціал Уряду у забезпеченні належного врядування у публічному секторі належним чином не реалізовано (що пояснюється, зокрема, зумовленим обсягом його власних повноважень у сфері виконавчої влади), в той час як суди та правоохоронні органи не здійснюють ефективної протидії корупції у публічному секторі. Ці негативні впливи послаблюють рівень підзвітності публічних службовців та дозволяють останнім уникати відповідальності за вчинення корупційних діянь. Недостатнє фінансування публічного сектору, з одного боку, робить його вразливим до корупції, а з іншого боку, - не дозволяє забезпечити надання якісних адміністративних послуг та послаблює роль сектору в інформуванні та просвіті громадян з питань протидії корупції.

Що стосується бізнес-сектору, то причини його

слабкості варто шукати у недосконалості законодавства, негативних впливах інших інститутів НСД, недорозвиненості механізмів саморегулювання, відсутності ефективної взаємодії як між окремими суб'єктами господарювання в межах сектору, так і між бізнес-сектором та іншими інститутами НСД, зокрема – організаціями громадянського суспільства та Урядом. Так, законодавство не сприяє започаткуванню, веденню та закриттю бізнесу, наділяє публічних службовців широкими дискреційними повноваженнями, створює поживний ґрунт для зловживань у сфері корпоративного управління, не передбачає механізмів захисту осіб, що інформують про корупційні порушення у приватному секторі. Це, у свою чергу, призводить до протиправного зовнішнього втручання у діяльність суб'єктів господарювання, послаблює рівень доброчесності бізнесу, знижує ефективність корпоративного управління. Суди не забезпечують ефективний захист власності від протиправних посягань та не запобігають втручання уряду та публічних службовців у діяльність суб'єктів господарювання. У секторі відсутній загальногалузевий кодекс етики; суб'єкти малого та середнього бізнесу у більшості випадків не мають навіть внутрішніх кодексів поведінки. Відсутність такого регулювання та прогалини у законодавстві послаблюють рівень доброчесності у бізнес-секторі. Оскільки бізнес сам вражений корупцією, є слабким та погано організованим (координованим) зсередини, його роль у підтримці антикорупційних ініціатив Уряду, організацій громадянського суспільства та інших акторів (як і забезпеченні належного функціонування НСД в цілому) є незначною.

4. Причини слабкості інститутів національної системи доброчесності

Якщо не враховувати чотири інститути НСД, розглянуті вище, всі інші інститути системи доброчесності є слабкими і відіграють в НСД помірну роль. Їх слабкість зумовлена чотирма основними причинами.

1. Недостатність фінансових, кадрових та інших ресурсів. У ряді випадків ефективність функціонування інститутів суттєво послаблюється відсутністю у їх розпорядженні достатніх

ресурсів. Недостатність фінансування інститутів/секторів системи доброчесності обумовлена низкою чинників – слабкістю соціально-економічних основ НСД, корупцією (яка сама по собі не сприяє ефективному використанню ресурсів), відсутністю реформ у сфері публічної адміністрації (що знижує ефективність надання адміністративних послуг та призводить до розростання бюрократичного апарату).

Оскільки окремі інституції (законодавчий орган, уряд, ВОФК) потребують значно менше ресурсів у порівнянні з секторами з розгалуженими структурами на місцевому рівні, в яких працюють тисячі службовців (серед таких секторів – органи судової влади, публічний сектор та правоохоронні органи), доступ таких інституцій до фінансування, матеріально-технічного забезпечення і т.п. ресурсів є кращим. Щоправда, з цього правила існують окремі винятки, представлені органом адміністрування виборчого процесу, омбудсманом, Урядовим уповноваженим з питань антикорупційної політики – ці інститути або не фінансуються в достатньому обсязі (омбудсман), або не одночасно отримують кошти на здійснення окремих повноважень (орган адміністрування виборчого процесу), або взагалі не мають власного бюджету (Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики).

Недостатність фінансування не лише ускладнює функціонування відповідних інститутів, але і негативно впливає на їх внутрішнє врядування та роль в НСД. Наприклад, недофінансування змушує можливість для організації навчання з питань доброчесності для працівників публічного сектору, правоохоронних органів та судів, а відтак – послаблює рівень доброчесності працівників цих секторів на практиці. Відсутність належного фінансування негативно впливає на роль судової гілки влади у здійсненні контролю за функціонуванням публічної адміністрації, роль органу адміністрування виборчого процесу у адмініструванні виборів, роль Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики в просвіті та інформуванні громадян з питань корупції.

2. Недосконалість законодавства. Однією з основних причин слабкості більшості інститутів НСД є відсутність необхідних законів, а також наявність прогалин і недоліків в існуючому законо-

давстві. Останнє зумовлено відсутністю належної уваги парламенту та уряду до питань протидії корупції, впровадження належного врядування та реалізації правових реформ. У цьому сенсі законодавчий орган та уряд можна розглядати як інститути, які власною пасивністю послаблюють роль в НСД всіх інших елементів системи. Посередня роль парламенту та уряду у реалізації антикорупційних реформ обумовлена низкою факторів, зокрема – слабкістю та корумпованістю політичних партій, відсутністю політичної волі корумпованих політиків протидіяти корупції, низьким рівнем поваги до демократичних цінностей у політикумі та суспільстві в цілому.

Недостатній рівень **незалежності** ряду інститутів НСД (парламенту, уряду, органів судової влади, публічного сектору, правоохоронних органів, Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, політичних партій, організацій громадянського суспільства та бізнесу) пояснюється особливостями чинної Конституції, а також прогалинами і недоліками законодавчих актів, прийнятих у розвиток її положень. Зокрема, незалежність парламенту послаблюється складністю процедури подолання вето Президента на закони. Конституція не забезпечує також і незалежність Уряду, оскільки Президент, формально не віднесений до виконавчої гілки влади, Основним Законом наділений вагомими повноваженнями у сфері виконавчої влади, через які він може активно впливати на роботу Уряду. Положення Основного Закону в частині призначення (обрання) суддів на посади та процедури формування Вищої ради юстиції посилюють залежність судової гілки влади, а конституційна процедура призначення на посади та звільнення з посад Міністра внутрішніх справ та Генерального прокурора – суттєво послаблює ступінь незалежності правоохоронних органів. Невисокий рівень самостійності інших згаданих вище інститутів зумовлений недоліками та прогалинами законів і підзаконних актів. Наприклад, посаду Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики було включено до структури Секретаріату Кабінету Міністрів, що автоматично зробило Уповноваженого залежним від інших акторів. Законодавство про публічну службу не проводить чіткого розмежування між політичними та адміністративними посадами, тим самим відкриваючи шлях для політичного втручання у діяль-

III. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

ність службовців. У законодавстві, яке регулює діяльність політичних партій, організацій громадянського суспільства, ЗМІ та бізнесу, міститься ряд норм, які суттєво посилюють ризики зовнішнього втручання у діяльність цих секторів.

Основні причини недостатньої **прозорості** діяльності багатьох інститутів НСД також лежать у законодавчій площині – законодавство про доступ до інформації (зокрема, Закони „Про інформацію” та „Про звернення громадян”) є застарілим; не передбачено обов’язковості оприлюднення чиновниками декларацій про доходи, майновий стан та зобов’язання фінансового характеру; у багатьох випадках закони не дають чіткої відповіді на питання про те, яка саме інформація про діяльність органів влади має оприлюднюватись в обов’язковому порядку. До таких інститутів (секторів) можна віднести Уряд, публічний сектор, правоохоронні органи, омбудсмена. Щоправда, в окремих випадках недосконале законодавство не перешкоджає деяким інституціям забезпечувати вищий ступінь відкритості своєї роботи, порівно з тим, який вимагає закон. До таких інститутів можна віднести парламент, ВОФК та Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики – всі вони оприлюднюють значно ширший спектр інформації про свою діяльність, ніж вимагається законом.

Недосконалість законодавства негативно впливає і на рівень **підзвітності** багатьох інститутів. Так, у ряді випадків закон не покладає на відповідні органи та інституції обов’язок підготовки щорічних звітів про свою діяльність, що саме по собі послаблює їх підзвітність. Наприклад, підготовка таких звітів не вимагається від парламенту, інститутів публічного сектору, органу адміністрування виборчого процесу. У тих випадках, коли закон все ж закріплює обов’язковість підготовки та подання певними інституціями звітів про свою діяльність до інших органів, часто не встановлено строки їх підготовки та подання, не передбачено обов’язковості їх розгляду органами, до яких вони подаються, та ухвалення рішень за результатами розгляду. Це стосується, зокрема, омбудсмена, Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики та політичних партій (в частині звітів про доходи та видатки і звітів про майно). Належній підзвітності окремих інститутів і секторів не сприяють й інші недоліки законо-

давства, зокрема – відсутність положень, які б передбачали впровадження ефективних механізмів публічних консультацій (у випадку законодавчого органу), широкий обсяг імунітету депутатів та суддів (що негативно впливає на підзвітність відповідно парламенту та органів судової влади), відсутність ефективних і пропорційних дисциплінарних/адміністративних санкцій за порушення (наприклад, у випадку публічного сектору та органів судової влади), широкі межі дискреційних повноважень службовців (у випадку публічного сектору) тощо.

Недоліки та прогалини законодавства призводять до послаблення рівня **доброчесності** окремих елементів НСД на практиці. Зокрема, відсутність належного регулювання поведінки публічних службовців, обмежень щодо подальшого працевлаштування після припинення служби, конфлікту інтересів (у випадку законодавчого органу – відсутність належного регулювання лобістської діяльності), а також прогалини у регулюванні фінансового контролю публічної служби, отримання подарунків та інших матеріальних благ службовцями, не дозволяють забезпечити доброчесність членів парламенту, Уряду, суддів, працівників правоохоронних органів і публічного сектору, членів та працівників Секретаріату Центральної виборчої комісії, Уповноваженого з прав людини, Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики та службовців Бюро з питань антикорупційної політики. Розвитку внутрішнього демократичного врядування в політичних партіях перешкоджає пропорційна виборча система з голосуванням за закриті списки кандидатів та заборона самовисування кандидатів на більшості виборів. Забезпеченню доброчесної поведінки журналістів не сприяє відсутність загальногалузевих кодексу журналістської етики (який би визнавався більшістю журналістів), внутрішніх етичних кодексів та комісій з етики в друкованих ЗМІ. Доброчесність бізнесу послаблює відсутність вимог щодо впровадження учасниками процедур закупівель стандартів етики та антикорупційних програм, відсутність корпоративних кодексів поведінки у підприємствах малого та середнього бізнесу, непоширеність практики введення інституту осіб, відповідальних за забезпечення дотримання етичних/антикорупційних стандартів.

Зрештою, недосконалість законодавства змен-

шує **роль** певних інститутів та секторів (парламенту, публічного сектору, органу адміністрування виборчого процесу, ВОФК, організацій громадянського суспільства) у забезпеченні належного функціонування як інших інститутів системи доброчесності, так і самої системи в цілому. Так, потенційна роль парламенту у здійсненні контролю за діяльністю Уряду применшується відсутністю закону, який би регулював діяльність тимчасових слідчих комісій, відсутністю у парламенту права призначати на посади та звільняти з посад членів Уряду (за винятком Прем'єр-міністра України), можливістю функціонування Уряду без Програми власної діяльності (оскільки її ухвалення згідно з Конституцією не є підставою для набуття Урядом повноважень). Однією з головних причин недостатньої співпраці інститутів публічного сектору з громадянським суспільством та іншими зацікавленими суб'єктами в питаннях протидії корупції є недосконале регулювання публічних консультацій та інших механізмів залучення потенційно зацікавлених сторін у діяльність публічного сектору. Недоліки законодавства у сфері державних закупівель негативно впливають на роль публічного сектору у зменшенні корупційних ризиків у сфері державних закупівель. Оскільки законодавство не наділяє ЦВК повноваженнями, які б дозволяли здійснювати ефективний контроль за фінансуванням партій і виборчих кампаній, роль органу адміністрування виборчого процесу у здійсненні відповідного контролю є незначною. Законодавство не покладає на омбудсмена обов'язок сприяти впровадженню кращих практик врядування, відповідно – Уповноважений з прав людини не сприяє їх впровадженню. Роль ВОФК у здійсненні ефективного аудиту публічних фінансів не дозволяють посилити положення Конституції, які суттєво звужують обсяг повноважень ВОФК у сфері фінансового контролю. Відсутність чітких критеріїв відбору НУО для проведення публічних консультацій та механізмів врахування пропозицій НУО за результатами таких консультацій не сприяють активному залученню громадянського суспільства у формування та реалізацію антикорупційної політики.

3. Невиконання законодавства та неефективне використання наданих законом можливостей. Хоча низька якість законодавства є однією з ключових причин слабкості багатьох інститутів системи доброчесності, у ряді випад-

ків їх слабкість додатково „стимулюється” невиконанням положень законодавства та пасивною позицією інституцій, які не в повній мірі реалізують власний потенціал. Приклад Рахункової палати є свідченням того, що незалежність, прозорість та доброчесність на практиці можуть забезпечуватись навіть краще, ніж вимагається (передбачено) законом. Натомість більшість органів публічної влади, як правило, здійснюють лише те, що від них прямо вимагається законом. Саме тому у цьому дослідженні практика діяльності багатьох інститутів оцінена так само, як і законодавство, на основі якого ця практика мала б формуватись. Наприклад, закон не забороняє парламенту, інститутам публічного сектору та органу адміністрування виборчого процесу готувати щорічні звіти про свою діяльність (що сприяло б підвищенню рівня їхньої підзвітності і прозорості), однак на практиці такі звіти не готуються. Результати проведених в рамках цього дослідження „польових тестів” показали, що у ряді випадків органи (інститути), яким було направлено запити про надання інформації, або відмовляли у наданні запитуваної інформації у зв'язку з тим, що законодавство не покладало на них прямий обов'язок її надання, або рекомендували звернутись до інших органів, які володіли запитуваною інформацією, або посилались на власні веб-сайти та періодичні видання, в яких було оприлюднено запитувану інформацію. Все це ускладнює доступ громадян до інформації.

Положення законодавства, які регламентують діяльність певних інститутів системи доброчесності, часто не виконуються або порушуються. Наприклад, Конституцією України закріплено принцип особистого голосування народних депутатів, а Регламентом Верховної Ради України – визначено основні правила поведінки депутатів в парламенті. Натомість депутати постійно голосують на засіданнях як за себе, так і за відсутніх колег; стандарти парламентської поведінки часто порушуються, і ці порушення не мають наслідком притягнення винних до юридичної відповідальності. Конституцією встановлено заборону на суміщення посад в Уряді з певними видами діяльності (іншою роботою, членством у керівних чи наглядових органах підприємств, що мають на меті одержання прибутку), однак у ряді випадків членами Уряду ця заборона порушувалась. Законодавство закріплює достатні

III. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

гарантії забезпечення незалежності омбудсмана, однак випадки залучення останнього у політичну діяльність послаблюють рівень його незалежності на практиці. Уповноважений з прав людини зобов'язаний готувати та подавати до парламенту щорічні доповіді про стан додержання та захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні, але на практиці омбудсман не завжди виконує цю законодавчу вимогу. Хоча законодавством гарантовано свободу слова, принцип редакційної свободи ЗМІ не втілено в життя. Фактична діяльність НУО не завжди відповідає формальним вимогам їх внутрішніх документів. Перелік подібних прикладів можна продовжувати.

В деяких випадках інститути НСД не в повній мірі використовують надані їм законом можливості. Наприклад, законодавство встановлює певні гарантії незалежності парламенту; закріплює за ним право контролювати діяльність Уряду, ВОФК та омбудсмана, право достроково припиняти повноваження суддів у разі вчинення ними певних протиправних діянь. Але законодавчий орган ці можливості ефективно не використовує. Ніщо не заважає НУО щорічно оприлюднювати свої фінансові звіти, ухвалювати внутрішні етичні кодекси та забезпечувати їх виконання, але на практиці НУО цього не роблять.

4. Негативні впливи інших інститутів (секторів). В деяких випадках слабкість інститутів системи доброчесності зумовлена негативними впливами інших секторів та інститутів. Наприклад, парламент двічі (у 2004 та 2007 роках) приймав політичні за своєю суттю рішення про дострокове припинення повноважень всього складу ЦВК; у 2007 році представники однієї з політичних партій блокували роботу ЦВК. Глава держави неодноразово втручався в діяльність судів, а парламент – приймав рішення про звільнення суддів з підстав, які у деяких випадках навіряд чи відповідали критеріям неупередженості та об'єктивності. Політичний вплив Президента та законодавчого органу на суди та правоохоронні органи послаблює підзвітність парламенту та уряду, незалежність суду та правоохоронних органів. Уряд не виявляє особливої активності у забезпеченні належного врядування в публічному секторі, а правоохоронні органи та суди – недостатньо ефективно протидіють корупції. Це, у свою чергу, призводить до послаблення підзвіт-

ності публічного сектору та рівня доброчесності службовців, негативно впливає на роль публічного сектору у забезпеченні доброчесності у сфері державних закупівель.

5. Напрями реформ⁷

- З метою зменшення залежності партій, які відіграють ключову роль у формуванні парламенту та уряду, від приватного фінансування, законодавчий орган має забезпечити проведення комплексної реформи фінансування політичних партій та виборчих кампаній, враховуючи при цьому положення Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи 2003(4) про Спільні правила проти корупції у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній;
- З метою сприяння розвитку внутрішньопартійної демократії та забезпечення належної підзвітності виборних посадових осіб перед виборцями, законодавчий орган має запровадити на парламентських та місцевих виборах такі виборчі системи, які уможливлуватимуть голосування виборців за конкретних кандидатів, включених до списків партій/блоків, наприклад – пропорційну виборчу систему з голосуванням за відкриті або напіввідкриті списки кандидатів;
- Зменшення залежності правоохоронних органів від політичних та інших впливів на їхню діяльність, а також зміцнення їх ролі у переслідуванні корупції потребують внесення парламентом змін до Конституції України (які б передбачали приведення існуючих механізмів забезпечення незалежності прокуратури у відповідність до європейських стандартів), а також схвалення ним принципово нової редакції Закону „Про прокуратуру”, який передбачатиме запровадження прозорого конкурсного відбору прокурорів, просування їх по службі з урахуванням результатів роботи, конкретизацію завдань та повноважень прокуратури, орієнтацію її на нагляд за

⁷ Тут наводяться лише ключові рекомендації, напрацьовані за результатами всеукраїнської конференції „Національна система доброчесності в Україні: результати оцінювання”, яка проходила 16.12.2010 р. Інші рекомендації наведено наприкінці розділів, в яких оцінювались окремі інститути (сектори) НСД.

додержанням законів при провадженні досудового слідства;

- Оскільки політично залежні суди не здатні забезпечити утвердження принципу верховенства права в Україні та ефективно переслідування осіб, які вчинили корупційні діяння (особливо високопосадовців), парламенту варто привести у відповідність до європейських стандартів конституційні положення в частині призначень та звільнень суддів, складу Вищої ради юстиції;
- З огляду на низьку якість адміністративних послуг та слабкий рівень незалежності публічного сектору, Уряду необхідно підготувати та внести на розгляд законодавчого органу низку законопроектів, спрямованих на кардинальне реформування публічної служби. Зокрема, - проект Адміністративно-процедурного кодексу та проект нового Закону про публічну службу (який би передбачав проведення чіткого розмежування між політичними та адміністративними посадами, механізми забезпечення професіоналізму, доброчесності та незалежності службовців від політичних впливів, захисту від незаконного звільнення

та необґрунтованого накладення дисциплінарних стягнень; запровадження прозорого конкурсного відбору при заміщенні посад в органах влади, стабільної та прозорої системи оплати праці службовців, яка б враховувала рівень складності роботи та відповідальності за її результати). Відповідно, парламент має схвалити такі законопроекти;

- Зважаючи на те, що законодавством не забезпечено належний рівень підзвітності та доброчесності у діяльності публічної адміністрації в цілому, парламент має ухвалити закони, які визначатимуть механізми запобігання виникненню, виявлення та врегулювання конфлікту інтересів; механізми декларування доходів, майнового стану, витрат публічних службовців та фінансового контролю публічної служби; загальні правила поведінки публічних службовців; механізми захисту службовців та інших осіб, які інформують про вчинення корупційних діянь (інформаторів). На основі ухваленого парламентом загального кодексу поведінки публічних службовців центральні органи виконавчої влади мають розробити та прийняти власні внутрішні кодекси етики.

**IV. ХАРЕКТЕРИСТИКА
КРАЇНИ. ОСНОВИ
НАЦІОНАЛЬНОЇ
СИСТЕМИ
ДОБРОЧЕСНОСТІ**

1. Політично-інституційні основи – 50 балів

В якій мірі політичні інститути держави забезпечують ефективне функціонування національної системи доброчесності?

В Україні так і не було створено стабільних інститутів, які б забезпечували втілення в життя принципу верховенства права та сприяли б консолідації демократії⁸. В Індексі держав, що не відбулися (The Failed States Index) за 2010 рік Україна посідає 109 місце серед включених до нього 177 країн, з досить низькою оцінкою за індикатором „Криміналізація та/або делегітимація держави” (7.2 бали), середньою оцінкою (5.3 бали) за показником „Вибіркове застосування або незастосування принципу верховенства права та поширеність порушень прав людини” (де 0 балів – найвищий рівень стабільності, а 10 – найменший рівень стабільності)⁹.

Всі найбільш впливові політичні актори загалом визнають демократичні інститути і вважають їх легітимними; однак дії основних політичних акторів не завжди можна вважати демократичними¹⁰. Оцінки Світового Банку для України за критерієм „Ефективність уряду” було знижено з 36.9 балів у 2004 році до 23.8 бала у 2009 р. Аналогічно Світовим Банком було знижено рейтинги України і за індикаторами „Якість регулювання” (з 39.5 бала у 2005 році до 31.4 бала у 2009 р.) та „Контроль над корупцією” (з 32 балів у 2005 р. до 19.5 бала у 2009 р.)¹¹. У 2010 р. аналітичний підрозділ впливової газети „The Economist” (EIU) суттєво знизив оцінки демократії в Україні (з 6.94 бала у 2008 р. до 6.3 бала у 2010 р.), відвівши Україні 67 місце серед 167 країн, включених до рейтингу. Основною причиною цього стало те, що „окремі демократичні завоювання ... останніх років [в Україні] опинились під загрозою”¹². За

показниками „Функціонування уряду” та „Доступ до формування політики” EIU оцінив Україну на 5 балів з 10 можливих, а за критерієм „Політична культура” – на 4.38 бали з 10 можливих¹³.

Останні президентські (2010 р.) та парламентські (2007 р.) вибори загалом були проведені у відповідності до стандартів ОБСЄ та міжнародних стандартів демократичних виборів¹⁴. Однак за результатами цих виборів Місіями зі спостереження ОБСЄ/БДІПЛ було запропоновано низку рекомендацій¹⁵, більшість з яких органами влади враховано поки що не було. Законодавство належним чином не забезпечує політичну конкуренцію між партіями та незалежними кандидатами на виборах – можливість самовисування передбачена лише на президентських та окремих видах місцевих виборів (на рівні сіл та селищ); на всіх інших видах виборів кандидати можуть висуватись лише політичними партіями (партіями та блоками – на парламентських виборах)¹⁶. Самовисування кандидатів на президентських виборах ускладнюється тим, що вони повинні вносити надмірно велику¹⁷ виборчу заставу у розмірі 2.5 млн. грн. [300,000 доларів США], яка повертається лише тим кандидатам, яких було включено до бюлетеня для повторного голо-

22.

13 Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2010*: 5.

14 OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 8; OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Ukraine. Presidential Election 17 January and 7 February 2010. Final Report*, 2010: 1; OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Ukraine. Pre-Term Parliamentary Elections 30 September 2007. Final Report*, 2007: 1.

15 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Ukraine. Pre-Term Parliamentary Elections 30 September 2007. Final Report*, 2007: 26-30; OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Ukraine. Presidential Election 17 January and 7 February 2010. Final Report*, 2010: 27-30.

16 Стаття 1 Закону „Про вибори народних депутатів України” № 1665-IV від 25.03.2004 р.; частина друга статті 35 Закону „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” № 2487-VI від 10.07.2010 р. Див. також: OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Ukraine. Pre-Term Parliamentary Elections 30 September 2007. Final Report*, 2007: 26.

17 Freedom House, *Nations in Transit 2010*: 551. Див. також: Venice Commission, *Joint Opinion on the Law on Amending Some Legislative Acts on the Election of the President of Ukraine adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine on July 2009 by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR, adopted by the Council for Democratic Elections at its 30th meeting (Venice, 8 October 2009) and by the Venice Commission at its 80th Plenary Session (Venice, 9-10 October 2009)*: 4, 6.

8 Freedom House, *Nations in Transit 2010*: 554.

9 The Fund for Peace, *Failed States Index 2010*; http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=323 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

10 Bertelsmann Foundation, *BTI 2010. Ukraine Country Report*: 10-11; Freedom House, *Nations in Transit 2010*: 554.

11 WB, *Worldwide Governance Indicators. Ukraine (2004-2009)*; http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp [останній перегляд 29.12.2010 р.].

12 Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2010*: 5, 12,

IV. ХАРЕКТЕРИСТИКА КРАЇНИ. ОСНОВИ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДОБРОЧЕСНОСТІ

сування¹⁸. Реалізація принципу рівних можливостей при проведенні передвиборної агітації ускладнюється фінансовою залежністю багатьох партій від олігархів¹⁹.

У 2010 р. організація Human Rights Watch (HRW) до основних проблем у сфері прав людини віднесла випадки тортур та неналежного поводження з особами, які перебувають в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах, упереджене ставлення до осіб, які шукають політичного притулку, випадки нападів на представників національних меншин, мотивовані їх національною приналежністю²⁰. Серед інших проблем у сфері прав людини – зловживання владою та службовими повноваженнями працівниками міліції, вибіркове застосування запобіжного заходу у вигляді взяття під варту та значні строки перебування під вартою осіб, які обвинувачуються у вчиненні злочинів²¹, торгівля жінками та дітьми²², тиск на правозахисників²³, недотримання норм законодавства про свободу ЗМІ²⁴. У 2010 році 14.8% звернень громадян до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини стосувались порушень прав людини правоохоронними органами, 10.9% звернень – порушень особистих конституційних прав, 6% - порушень політичних прав²⁵.

У 2004 – 2009 рр. Світовий банк досить низько оцінював забезпечення принципу верховенства права в Україні – на 23.8 – 29.5 балів зі 100 можливих²⁶.

Хоча Конституція України закріплює принципи поділу влади та незалежності судової гілки влади, політична еліта не ставиться з належною повагою до відповідних конституційних положень²⁷. Всі громадяни формально мають право на справедливий, своєчасний та відкритий судовий розгляд, проте через ряд причин (низький рівень оплати праці суддів, недостатнє фінансування судової гілки влади, використання судів як інструменту політичної боротьби політиками тощо) це право не може бути належним чином реалізоване на практиці²⁸. Згідно з інформацією Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, 18.9% надісланих до омбудсмена у 2010 р. звернень громадян стосувались порушення права на судовий захист²⁹. За даними Глобального звіту конкурентоспроможності за 2010 – 2011 роки, Україна посідає 134 місце із 139 досліджених у Звіті країн за критерієм „Незалежність суду”³⁰. Відсутність дієвих механізмів захисту прав людини в Україні спонукає громадян звертатись за захистом порушених прав до Європейського суду з прав людини. Зокрема, у 2004 році за кількістю звернень до Європейського суду Україна посідала 6 місце³¹, а у грудні 2010 р. – 3 місце³².

2. Соціально-політичні основи – 25 балів

В якій мірі взаємовідносини між соціальними групами і політичною системою країни забезпечують ефективне функціонування національної системи доброчесності?

18 Стаття 49 Закону „Про вибори Президента України” № 474-XIV від 5.03.1999 р.

19 Bertelsmann Foundation, *BTI 2010. Ukraine Country Report*: 7.

20 HRW, *World Report 2010*: 466.

21 U.S. Department of State, *2009 Human Rights Reports: Ukraine*; <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/eur/136063.htm> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

22 Bertelsmann Foundation, *BTI 2010. Ukraine Country Report*: 10.

23 <http://www.amnesty.org/en/appeals-for-action/stop-harassment-ukraine-human-rights-defenders> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

24 Freedom House, *Freedom of the Press 2010*: 244.

25 Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, *Щорічна доповідь про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні за 2010 р. Забезпечення конституційного права на звернення до Уповноваженого з прав людини*; http://www.ombudsman.kiev.ua/dopovid_6/d_06_1.htm [останній перегляд 1.02.2011 р.].

26 The World Bank, *Worldwide Governance Indicators. Ukraine*

(2004-2009); http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp [останній перегляд 29.12.2010 р.].

27 Bertelsmann Foundation, *BTI 2010. Ukraine Country Report*: 8.

28 Bertelsmann Foundation, *BTI 2010. Ukraine Country Report*: 9. Див. також: Neill, Brian; Brooke, Henry (2008), *The Rule of Law in Ukraine. Report produced by the Lord Slynn of Hadley European Foundation for the EU Ukraine Business Council*: 27-28.

29 Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, *Щорічна доповідь про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні за 2010 р. Забезпечення конституційного права на звернення до Уповноваженого з прав людини*; http://www.ombudsman.kiev.ua/dopovid_6/d_06_1.htm [останній перегляд 1.02.2011 р.].

30 World Economic Forum, *GCR 2010 – 2011*: 335.

31 <http://www.minjust.gov.ua/0/1957> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

32 <http://eu.prostir.ua/news/244531.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

Основні відмінності між соціальними групами в Україні лежать у площині національної приналежності, мови та соціально-економічних відносин. Згідно з даними Всеукраїнського перепису населення 2001 р., найбільшими етнічними групами в Україні були українці (77.8%), росіяни (17.3%), білоруси (0.6%), молдовани (0.5%), кримські татари (0.5%), болгары (0.4%), угорці (0.3%), румуни (0.3%), поляки (0.3%), євреї (0.2%) та інші³³. Проте наведені дані не відповідають реальній кількості україно- та російськомовного населення: у 2001 році 14.8% українців за національністю вважали рідною російську мову, в той час як 3.9 % росіян вважали рідною українську мову³⁴. Дві основні етнічні групи (росіяни та українці) сконцентровані в межах певних регіонів. Наприклад, кількість росіян є особливо значною у південних та східних областях, характерною особливістю яких є вищий рівень урбанізації, порівняно із західними регіонами України. Певні історичні та соціально-економічні відмінності між цими регіонами „ретранслюються” у політичну сферу³⁵, що найбільш яскраво виразилось у результатах президентських виборів 1994 та 2004 років, а також парламентських виборів 2006 та 2007 років³⁶.

Існуючі відмінності між соціальними групами знайшли відображення і в партійній системі держави³⁷; з метою мобілізації електорату політики часто спекулюють або підкреслюють особливе значення тих питань, які розділяють суспільство, зокрема – голодомору 1932-1933 рр.³⁸, членства в НАТО³⁹, статусу української та російської мов⁴⁰ тощо.

33 Central Intelligence Agency, *The World Factbook: Ukraine*; <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/up.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

34 Report of the Committee of Experts on the Application of the European Charter for Regional and Minority Languages by Ukraine, 2008: 5.

35 Kuzio Taras, *Contemporary Ukraine. Dynamics of Post-Soviet Transformation*, 1998: 101.

36 Див., наприклад: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2004/wp0011>; <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2006/w6p001>; <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2007/w6p001> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

37 Bertelsmann Foundation, *BTI 2010. Ukraine Country Report*: 25-26.

38 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6179818.stm> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

39 <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,545105,00.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

40 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4472069.stm> [останній

У 2003 році Комітет Міністрів Ради Європи визнав, що Україною було здійснено суттєві кроки у напрямі ухвалення законодавства, спрямованого на захист національних меншин, підкресливши при цьому існування фактичної дискримінації ромів, а також необхідність забезпечення прав кримських татар та інших раніше депортованих народів, зокрема – шляхом створення умов для їх більш активної участі у культурному, соціальному, економічному житті та публічних справах⁴¹. Згідно з даними HRW, у 2010 році кримські татари продовжували зазнавати дискримінації⁴². У 2010 році Комітет ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок закликав Україну припинити дискримінацію жінок, насамперед – жінок ромської національності⁴³. З певними проблемами (реєстрація, придбання або оренда майна тощо) стикаються також релігійні організації, які представляють релігійні меншини та нетрадиційні вірування⁴⁴.

Соціальна та політична інтеграція забезпечується не шляхом узагальнення та представлення суспільних інтересів політичними партіями, а переважно через об'єднання громадян у вертикальні клієнтелістські мережі. Зв'язки в цих мережах є особливо сильними в сільській місцевості та містах, утворених на базі великих підприємств. Це пояснюється насамперед тим, що рівень добробуту членів відповідних громад суттєво залежить від місцевих бізнес-еліт⁴⁵.

Роль політичних партій в узагальненні та представництві інтересів різних соціальних груп є невисокою. Між самими партіями відсутні суттєві відмінності в плані ідеологій; партії і виборчі блоки є не більш ніж інструментом приведення до влади окремих політиків⁴⁶. Зв'язки між партійними еліта-

перегляда 29.12.2010 р.].

41 CM CoE Resolution ResCMN(2003)5 on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Ukraine, adopted by the CM CoE on 5 February 2003 at the 826th meeting of the Ministers' Deputies.

42 HRW, *World Report 2010*: 468.

43 UN CEDAW (2010), *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Ukraine* (CEDAW/C/UKR/CO/7): 4-6.

44 The Fund for Peace, *Ukraine Country Profile 2009*; http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=394&Itemid=553 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

45 Bertelsmann Foundation, *BTI 2010. Ukraine Country Report*: 11

46 Bertelsmann Foundation, *BTI 2010. Ukraine Country Report*: 11.

IV. ХАРЕКТЕРИСТИКА КРАЇНИ. ОСНОВИ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДОБРОЧЕСНОСТІ

ми та громадянами є слабкими, при цьому перехід з 2006 року на пропорційну виборчу систему з голосуванням за закриті списки кандидатів посилив централізацію прийняття внутрішньопартійних рішень. Громадяни не схильні довіряти партіям, які розглядаються ними як засіб обслуговування інтересів партійних лідерів⁴⁷. Так, згідно з даними загальнонаціональних соціологічних досліджень, у 2001 – 2009 роках лише 5% громадян довіряло партіям, а рівень повної недовіри до них у цей самий період ніколи не перевищував 20%, сягнувши 40% у 2009 році⁴⁸.

Рівень зацікавленості політичної еліти у співпраці з організаціями громадянського суспільства є незначним. Лише окремі організації мають достатній рівень інституційної спроможності та професіоналізму для впливу на уряд шляхом проведення аналізу політики та підготовки відповідних рекомендацій. У політичній сфері добре представлені економічні інтереси, в той час як соціальні інтереси є менш представленими⁴⁹.

Хоча у 2009 році рівень організаційної спроможності та здатності проводити адвокасі-кампанії у середовищі неурядових організацій певною мірою посилювався⁵⁰, рівень інституціоналізації „третього сектору” все ще залишається слабким – з-поміж усіх зареєстрованих НУО діяльність здійснює лише 10% організацій⁵¹. Посиленню НУО не сприяє застаріле законодавство, вузький перелік ознак, які дозволяють віднести ту чи іншу організацію до неприбуткової, а також залежність ОГС від іноземного фінансування⁵². Вплив ОГС на політику є досить обмеженим⁵³.

3. Соціально-економічні основи – 50 балів

47 Bertelsmann Foundation, *BTI 2010. Ukraine Country Report*: 11.

48 Центр Разумкова, *Соціологічне опитування „Чи довіряєте Ви політичним партіям?” (динаміка, 2001-2009)*; http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=82 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

49 Bertelsmann Foundation, *BTI 2010. Ukraine Country Report*: 12.

50 USAID, *NGO Sustainability Index 2009*: 218.

51 Bertelsmann Foundation, *BTI 2010. Ukraine Country Report*: 13.

52 Freedom House, *Nations in Transit 2010*: 551.

53 Bertelsmann Foundation, *BTI 2010. Ukraine Country Report*: 13.

В якій мірі соціально-економічна ситуація в державі забезпечує ефективне функціонування національної системи доброчесності?

Українська економіка значною мірою залежить від поставок енергоносіїв (особливо природного газу) з Російської Федерації, хоча в останні роки було зроблено певні спроби диверсифікувати джерела постачання енергоресурсів. Відсутність помітних структурних реформ посилила залежність української економіки від зовнішніх чинників, особливо кризових. Ініційовані протягом останніх років реформи (зменшення кількості центральних органів виконавчої влади, прийняття законів, спрямованих на покращення умов здійснення підприємницької діяльності тощо) помітно не вплинули на практику, а структурні реформи у політично „чутливих” сферах (земельну реформу і т.п.) поки що проведено не було⁵⁴.

Основні макроекономічні показники за 2005 – 2007 роки свідчили про те, що Україна ввійшла в фазу стабільного економічного зростання, яке стимулювалось переважно зовнішніми факторами (наприклад, сприятливими умовами зовнішньої торгівлі, низькими цінами на природний газ, притоком капіталу, який сприяв зростанню внутрішнього попиту тощо)⁵⁵. Світова економічна криза виявила всі слабкі місця макроекономічної політики держави⁵⁶ (див. Таблицю 1). У 2010 році на українську економіку позитивно вплинуло пожвавлення загальносвітової економіки, однак повномасштабне зростання національної економіки все ще не розпочалося⁵⁷. Значний обсяг внутрішнього ринку, високий рівень освіти населення, гнучкий та ефективний ринок праці можуть закласити непогані підвалини для майбутнього економічного зростання⁵⁸.

54 OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 8.

55 WB, *Ukraine. Country Economic Memorandum. Strategic Choices to Accelerate and Sustain Growth*, 2010: 7, 10, 12.

56 Bertelsmann Foundation, *BTI 2010. Ukraine Country Report*: 19.

57 IHS Global Insight, *Industry Pulls Ukrainian Economy Out of Recession in 2010*, 18 січня 2011 р., <http://www.ihsglobalinsight.com/SDA/SDADetail19762.htm> [останній перегляд 15.01.2011 р.].

58 World Economic Forum, *GCR 2010 – 2011*: 27.

Таблиця 1. Основні макроекономічні показники, 2005 – 2009 роки

	2005	2006	2007	2008	2009
Реальний ВВП, зміна у %%	2.7	7.3	7.9	2.3	-15.1
Реальне промислове виробництво	3.1	6.2	10.2	-3.1	-21.9
Індекс споживчих цін, середнє значення за період (зміна у %%)	13.5	9.1	12.8	25.2	15.9
Індекс споживчих цін на кінець періоду (зміна у %%)	10.3	11.6	16.6	22.3	12.3
Офіційний курс гривні до дол. США, середнє значення за період	5.1	5.1	5.1	5.3	8.1 (ринковий курс)
Поточний платіжний баланс (% ВВП)	2.9	-1.5	-3.7	-7.1	-1.6
Валютні резерви (млрд. дол. США)	19.4	22.4	32.5	31.5	26.5
Прямі іноземні інвестиції (млрд. дол. США)	7.5	5.7	9.2	9.9	4.7
Фіскальний баланс (% ВВП)	-2.3	-1.4	-2.0	-3.2	8.7
Гарантований державою борг (% ВВП)	17.7	14.8	12.4	20.1	34.7

Джерело: WB, Ukraine. Country Economic Memorandum. Strategic Choices to Accelerate and Sustain Growth, 2010, 8.

Проблема соціальної нерівності все ще залишається актуальною⁵⁹. Завдяки економічному зростанню та підвищенню соціальних виплат рівень бідності населення протягом 2002 – 2007 років суттєво знизився (з 47% у 2002 році до 12.3% у 2007 році; якщо межею бідності вважати 5 дол. США на день, при паритеті купівельної спроможності)⁶⁰. Незважаючи на це, станом на 2008 рік близько 28% українських громадян проживали за офіційною межею бідності (430 грн. [90 дол. США] на місяць)⁶¹. Внаслідок світової економічної кризи кількість осіб, які проживали за межею бідності у 2009 році, зросла до рівня 2006 року⁶², а у листопаді 2010 року офіційна кількість бідних склала 26.4 % населення⁶³.

59 Bertelsmann Foundation, BTI 2010. Ukraine Country Report: 13.

60 WB, Ukraine. Country Economic Memorandum. Strategic Choices to Accelerate and Sustain Growth, 2010: 6-7.

61 <http://europeandcis.undp.org/poverty/show/5C2C1F7F-F203-1EE9-B7380FF2BCFE3C9A> [останній перегляд 29.12.2010 р.]. Див. також: UN Economic and Social Council, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Consideration of the Reports Submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the Covenant. Concluding Observations. Ukraine, 2007: 4.

62 WB, Ukraine. Country Economic Memorandum. Strategic Choices to Accelerate and Sustain Growth, 2010: 7.

63 <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1289897423> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

Згідно з Індексом базових можливостей, базові можливості в Україні задоволено на 97 балів зі 100 можливих⁶⁴; Україна також належить до держав з високим рівнем людського розвитку (в Індексі людського розвитку за 2010 р. їй відведено 69 місце із 169 можливих)⁶⁵. Водночас згідно з соціологічним опитуванням WorldPublicOpinion.org⁶⁶, яке проводилось у 2008 році у 21 країні світу, переважна більшість опитаних українських громадян вважають, що уряд забезпечує базові потреби громадян в їжі, освіті, медичних послугах переважно або повністю неефективно⁶⁷. Система державної освіти в Україні належним чином не фінансується⁶⁸. Державні медичні заклади не за-

64 Social Watch, Report 2010: 44.

65 UNDP, Human Development Report 2010: 144.

66 Вибірка – 1 043 респонденти по всій території України, похибка – 3.1, методологія – особисте (face-to-face) інтерв'ю, дати проведення інтерв'ювання – 30.08.2008 – 9.09.2008 р.

67 WorldPublicOpinion.org, World Publics See Government as Responsible for Ensuring Basic Healthcare, Food and Education needs, But Big Variations on How Well Their Government is Performing, 2008: 5-8; http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/nov08/WPO_Socio-Econ_Global_rpt.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.].

68 UN Economic and Social Council, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Consideration of the Reports Submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the Covenant. Concluding Observations. Ukraine, 2007: 4.

IV. ХАРЕКТЕРИСТИКА КРАЇНИ. ОСНОВИ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДОБРОЧЕСНОСТІ

безпечують доступ громадян до високоякісних медичних послуг – такі послуги надаються приватними закладами, але з огляду на високу вартість переважна більшість населення не може ними скористатись⁶⁹.

Система соціального забезпечення в Україні складається з двох основних компонентів: надання безкоштовних послуг і соціальних виплат. Функціонування цієї системи ускладнюється низкою чинників. Зокрема, право на одержання пільг, компенсацій та інших виплат закріплено за широкими категоріями населення, в той час як обсяг соціальних зобов'язань держави перед громадянами не відповідає її фінансовим можливостям. Контроль за віднесенням громадян до пільгових категорій є неефективним – близько 30% загального обсягу соціальної допомоги отримують ті, хто не має права на її одержання. Належному функціонуванню системи пенсійного забезпечення загрожують відсутність фінансового планування (фіскальної стабільності)⁷⁰ та демографічні тенденції (близько 14 мільйонів українських громадян є пенсіонерами)⁷¹.

Згідно з Глобальним звітом конкурентоспроможності за 2010 – 2011 роки, за рівнем розвитку інфраструктури Україна посідає 68 місце із 139 можливих⁷². При цьому за критерієм якості доріг Україні відведено 136 місце, якості авіатранспортної інфраструктури – 110, якості портової інфраструктури – 94 (в усіх випадках – із 139 можливих місць). Щоправда, Україна посідає досить високе місце за якістю залізничної інфраструктури – 25 із 139⁷³. На думку фахівців Світового банку, недорозвинена та зношена інфраструктура перешкоджає розвитку приватного сектору України, при цьому забезпечення її функціонування у 2015 році вимагатиме фінансування обсягом 100 млрд. дол. США⁷⁴.

Бізнес-сектор в Україні є досить розвиненим [див.:

Бізнес], але умови для здійснення підприємницької діяльності є несприятливими. Наприклад, згідно із звітом Світового банку „Ведення бізнесу” за 2011 рік, за критерієм сприятливості умов для ведення бізнесу Україна посідає 145 місце серед 183 країн, досліджених у звіті⁷⁵; за цим самим критерієм у Глобальному індексі конкурентоспроможності за 2010-2011 роки Україні відведено 89 місце (із 139 можливих)⁷⁶. До найбільш проблемних чинників, які не сприяють веденню бізнесу в Україні респонденти віднесли політичну нестабільність, корупцію, ускладнений доступ до фінансових ресурсів, регулювання податків, нестабільність уряду, неефективність функціонування бюрократичного апарату, інфляцію та високі ставки податків (8.4-15.6 % відповідей респондентів)⁷⁷.

4. Соціально-культурні основи – 25 балів

В якій мірі визнані суспільством етичні норми та цінності забезпечують ефективне функціонування національної системи доброчесності?

Характерною рисою українського суспільства є низький рівень міжособистісної довіри: згідно з даними соціологічного опитування, проведеного у 2001 році, лише 27.2% українців вірять у те, що іншим людям можна довіряти⁷⁸.

Соціальні та політичні інститути не користуються значною довірою громадян. Наприклад, у 2010 році лише 7.5% громадян повністю довіряли судам, 9.3% громадян – міліції, 11% - ЗМІ, 29.1% - церкві⁷⁹. Разом з тим, рівень апатії у суспільстві навряд чи можна вважати значним, оскільки з 1994 року участь у загальнонаціональних виборах бере не менше 60% виборців, включених до списків виборців⁸⁰.

69 Bertelsmann Foundation, *BTI 2010. Ukraine Country Report*: 19.

70 Bertelsmann Foundation, *BTI 2010. Ukraine Country Report*: 19.

71 WB, *Ukraine. Country Economic Memorandum. Strategic Choices to Accelerate and Sustain Growth*, 2010: 17.

72 World Economic Forum, *GCR 2010 – 2011*: 19.

73 World Economic Forum, *GCR 2010 – 2011*: 335.

74 WB, *Ukraine. Country Economic Memorandum. Strategic Choices to Accelerate and Sustain Growth*, 2010: iv, vi.

75 WB, *Doing Business 2011*: 4.

76 World Economic Forum, *GCR 2010 – 2011*: 15.

77 World Economic Forum, *GCR 2010 – 2011*: 334.

78 Schaik v., Ton, *Social Capital in the European Values. Study Surveys*, 2002: 19.

79 <http://www.dt.ua/newspaper/articles/61835> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

80 Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Voter Turnout Data for Ukraine*; http://www.idea.int/vt/country_view.cfm?CountryCode=UA [останній перегляд 29.12.2010 р.].

Громадяни не поважають демократичні цінності: результати проведеного у 2007 році загальнонаціонального соціологічного дослідження показали, що свобода слова вважається цінністю лише 46% громадян, право вільного пересування і вибору місця проживання – 40% респондентів; право відкрито висловлювати свою думку про політиків та владу – 35% громадян; можливість голосувати на виборах на власний розсуд – третиною громадян⁸¹.

У 2007 році 52% громадян були переконані у

⁸¹ <http://www.dt.ua/newspaper/articles/51530> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

тому, що корупція може бути виправданим способом вирішення проблеми, в той час як частка переконаних у тому, що корупція не може бути виправдана за будь-яких обставин становила лише 37% (більшість тих, хто вважав, що корупція не може бути виправдана (43.9%) – громадяни віком від 60 років; в той час як частка респондентів віком від 18 до 29 років, переконаних у тому, що корупція не може бути виправдана, становила лише 30.3%)⁸².

⁸² Management Systems International, Київський міжнародний інститут соціології (2007), *Стан корупції в Україні. Результати загальнонаціонального дослідження 2007 р.*: 13.

V. ОГЛЯД КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Корупція залишається однією з ключових проблем, які перешкоджають економічному зростанню та розвитку України. Під виглядом активної політичної конкуренції політичні та бізнес-еліти дійшли згоди щодо розподілу основних галузей економіки та підпорядкували собі державний апарат⁸³. Цій домовленості передувало перетворення цих еліт (на ранніх етапах української незалежності) у потужні фінансово-промислові групи, які були тісно пов'язані з владою, бюрократичним апаратом, політичними партіями та ЗМІ, та використали свій вплив на останніх з метою розширення та зміцнення контролю над економікою держави та основними джерелами добробуту. Результатом цього стало фактичне підпорядкування держави та всієї системи регулювання суспільних відносин інтересам бізнес-еліт⁸⁴. У свою чергу, це підпорядкування стало однією з ключових причин поширення корупції на всіх рівнях управління, у тому числі й політичних інститутах. Процвітання корупції також суттєво сприяє високий рівень терпимості суспільства до корупційних проявів.

Корупція в Україні – як загалом, так і в межах окремих секторів з високими корупційними ризиками – була предметом низки досліджень⁸⁵. Значну частину таких досліджень та соціологічних опитувань було проведено незалежними інституціями за фінансової підтримки зарубіжних та міжнародних організацій/компаній (АМР США, Європейської комісії, Корпорації „Виклики тисячоліття” і т.д.). Разом з тим, проведення регулярних соціологічних та експертних опитувань з питань корупції Урядом не фінансується⁸⁶. Стан корупції та врядування в Україні також досліджується низкою іноземних та міжнародних організацій/інституцій, зокрема – Transparency International, Світовим банком,

83 Management Systems International, *Corruption Assessment: Ukraine. Final Report by Bertram I. Spector, Svetlana Winbourne, and other*, 2006: 4.

84 Management Systems International, *Corruption Assessment: Ukraine. Final Report by Bertram I. Spector, Svetlana Winbourne, and other*, 2006: 4.

85 Дослідження корупції в Україні, у тому числі секторальні дослідження та загальнонаціональні соціологічні опитування розміщено на Антикоруційному веб-порталі <http://acrc.org.ua/index.php?lang=en&page=library&id=57>; <http://www.kiis.com.ua/cordb/index.php> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

86 OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 13.

Всесвітнім економічним форумом, Домом Свободи (Freedom House), Фундацією „Спадок” (Heritage Foundation) та ін.

У 2009 році українські громадяни ставили проблему корупції на четверте місце з-поміж проблем, які їх хвилювали найбільше; при цьому більш актуальними для громадян були лише проблеми низького рівня життя населення, безробіття, високої вартості і низької якості охорони здоров'я⁸⁷.

На думку фахівців Групи держав проти корупції (ГРЕКО), корупція в Україні має характер системного явища, і нею вражено всі рівні та сектори публічної адміністрації, у тому числі – правоохоронні органи, прокуратуру, суди та органи місцевого самоврядування⁸⁸. В Україні поширилась як дрібна, так і велика корупція⁸⁹. Згідно з Глобальним корупційним барометром Transparency International (ГКБ ТІ), громадяни відносять до найбільш корумпованих інститутів політичні партії, парламент, міліцію, державну службу та публічний сектор, органи судової влади (див. Таблицю 2). У 2009 році майже 50% українських громадян відносили до інститутів, в яких корупція набула особливого розмаху, Державтоінспекцію, судову систему, міліцію (без урахування ДАІ), медичні заклади, прокуратуру⁹⁰.

87 Management Systems International, Київський міжнародний інститут соціології, *Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007 – 2009. Для Порогової програми для України Корпорації „Виклики тисячоліття”*, 2009: 18.

88 GRECO, *Joint First and Second Evaluation Rounds. Evaluation Report on Ukraine, adopted by GRECO at its 32nd Plenary Meeting (Strasbourg, 19-23 March 2007)*: 3-4.

89 Civil Society against Corruption, *Corruption in Ukraine. Report by Yemelianova Anna*, 2010: 2.

90 Management Systems International, Київський міжнародний інститут соціології, *Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007 – 2009. Для Порогової програми для України Корпорації „Виклики тисячоліття”*, 2009: 24.

Таблиця 2. Сприйняття корупції в органах влади та інших інституціях громадянами України *

Роки	Політичні партії	Парламент	Міліція	Бізнес/ приватний сектор	ЗМІ	Публічний сектор / державні службовці	Органи судової влади	Неурядові організації	Релігійні об'єднання	Збройні сили	Система освіти
2007	4.1	4.1	4.1	3.9	3.2	-	4.2	3.2	2.3	3.1	3.8
2009	4.4	4.5	-	4.3	3.8	4.5	4.5	-	-	-	-
2010	4.0	4.1	4.3	3.7	3.2	4.1	4.4	3.2	2.3	3.5	4.0

* Питання: В якій мірі, на Вашу думку, корупція поширена у нижченаведених інститутах? (1 бал – корупція відсутня взагалі, 5 балів – інститут повністю вражений корупцією). Наводиться середній бал.

Джерела: TI GCB 2007: 22, TI GCB 2009:29, TI GCB 2010:44.

В цілому, для суспільства характерним є високий рівень терпимості до корупційних проявів. Наприклад, у 2009 році частка переконаних у тому, що корупція завжди може бути виправдана, складала 7.6%, в той час як 43.5% громадян були впевнені у тому, що корупція може бути допустимою у певних випадках⁹¹. Викликає занепокоєння і зв'язок між віком респондентів та переконанням у допустимості корупції – чим меншим є вік респондента, тим більше він схильний вважати, що у певних випадках корупція може бути виправдана⁹². Згідно з ГКБ TI за 2010 р., від 30 до 49.9% українських респондентів у 2009 році хоча б один раз давали хабарі надавачам певних послуг⁹³. У цьому контексті показовим є той факт, що кількість осіб, які у 2009 році давали хабарі, суттєво зросла у порівнянні з 2007 роком, коли принаймні один раз хабар давали 18-32% опитаних громадян⁹⁴.

91 Management Systems International, Київський міжнародний інститут соціології, *Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007 – 2009. Для Порогової програми для України Корпорації „Виклики тисячоліття”*, 2009: 21.

92 Management Systems International, Київський міжнародний інститут соціології (2007), *Стан корупції в Україні. Результати загальнонаціонального дослідження 2007 р.*: 13.

93 TI GCB 2010: 12.

94 TI GCB 2007: 4.

У 2009 році 61.3% громадян були переконані у тому, що з 2004 року рівень корупції в Україні зріс⁹⁵. Україна посідає стабільно низькі місця в Індексах сприйняття корупції (ІСК) за 2005 – 2010 рр. (відповідні бали варіювались від 2.2 у 2009 р. до 2.8 у 2006 р.), Індексах Глобальної доброчесності (Global Integrity Indexes) за 2007 та 2009 роки. Дані дослідження „Нації в перехідному періоді” (2010 р.) Дому Свободи свідчать про те, що з 2005 року Україною не було зроблено будь-яких суттєвих кроків у напрямі подолання корупції. Протягом багатьох років незмінно низькими залишаються й оцінки Світовим Банком основних індикаторів врядування в Україні (див. нижченаведену Таблицю 3). Невисоко оцінено Україну і за рядом індикаторів, включених до Глобального звіту конкурентоспроможності за 2010 – 2011 роки Всесвітнього економічного форуму. Зокрема, за показником „Незаконні платежі та хабарі” Україна посідає 127 місце із 139 можливих, за показником „Обтяжливість державного регулювання” – 125 місце із 139, за показником „Незалежність суду” – 134 місце із 139, за індикатором „Фаворитизм при прийнятті рішень службовцями” – 127 місце із 139, за індикатором „Прозорість формування урядової політики” – 114 місце із 139⁹⁶.

95 Management Systems International, Київський міжнародний інститут соціології, *Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007 – 2009. Для Порогової програми для України Корпорації „Виклики тисячоліття”*, 2009: 22.

96 World Economic Forum, *GCR 2010 – 2011*: 335.

Таблиця 3. Оцінювання корупції в Україні: окремі кількісні показники

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Індекс сприйняття корупції, місце серед країн включених до Індексу / бал по 10-бальній системі, де 0 – вважається, що все пронизано корупцією, 10 – вважається, що корупція відсутня	107 із 158/2.6	99 із 163/2.8	118 із 179/2.7	134 із 180/2.5	146 із 180/2.2	134 із 178/2.4
Індекс Глобальної доброчесності, позиція в рейтингу	-	-	68 із 100 (слабкий рівень)	-	58 of 100 (дуже слабкий рівень)	-
Дім свободи, „Нації в перехідному періоді”, індикатор „Корупція”, 1 бал – найбільш інтенсивні перетворення, 7 – прогрес відсутній	5.75	5.75	5.75	5.75	5.75	5.75
Світовий банк, індикатор „Врахування думки і підзвітність”, шкала від 0 до 100	34.6	46.2	46.2	47.1	47.4	-
Світовий банк, індикатор „Політична стабільність”, шкала від 0 до 100	38.0	47.6	51.4	47.4	34.4	-
Світовий банк, індикатор „Ефективність уряду”, шкала від 1 до 100	36.9	33.5	30.0	29.0	23.8	-
Світовий банк, індикатор „Якість регулювання”, шкала від 0 до 100	39.5	35.6	38.3	35.7	31.4	-
Світовий банк, індикатор „Верховенство права”, шкала від 0 до 100	29.5	23.8	26.7	29.2	26.4	-
Світовий банк, індикатор „Контроль над корупцією”, шкала від 0 до 100	32.0	31.6	27.1	26.6	19.5	-

Джерела: TI, CPI 2005 – 2010; Global Integrity, *Global Integrity Index: Ukraine, 2007 and 2009*; Freedom House, *Nations in Transit 2010*: 549; WB, *Worldwide Governance Indicators for Ukraine 2005 – 2009*.

V. ОГЛЯД КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Незмінно низькі місця України в міжнародних індексах та критичні оцінки реформ у сфері протидії корупції дозволяють стверджувати, що антикорупційну політику в Україні навряд чи можна вважати ефективною. Цей висновок підтверджують і результати соціологічних опитувань. Наприклад, у 2009 році лише 7% опитаних громадян вважали державну антикорупційну політику ефективною, в той час як частка тих, хто вважав її неефективною становила 73%⁹⁷. У 2010 році частка громадян, переконаних у тому, що діяльність органів влади у сфері протидії корупції є неефективною, все ще залишалась досить значною – 59%⁹⁸.

Згідно з даними проведеного у 2009 році загальнонаціонального соціологічного дослідження, основні причини корупції громадяни вбачають у прагненні політиків та державних службовців використовувати посаду з метою особистого збагачення (19.2% респондентів), відсутності належного контролю за діями чиновників з боку правоохоронних органів (15.7% респондентів), відсутності щирого бажання у вищого керівництва країни боротися з корупцією (14.1%), заплутаному та недосконалому законодавстві (10.3% респондентів), звичці населення все вирішувати за допомогою корупції (9.3% респондентів), недостатньому внутрішньому контролю в органах влади (7.4% респондентів). У цьому контексті варто відзначити, що низькі зарплати державних чиновників і відсутність чітких процедур і правил діяльності державних установ не вважаються громадянами основними причинами корупції⁹⁹.

97 TI GCB 2009: 33.

98 TI GCB 2010: 47.

99 Management Systems International, Київський

Відповідно до аналітичних досліджень та експертних опитувань, основними чинниками, які сприяють поширенню корупції в державі, є: відсутність політичної волі протидіяти корупції; поширення корупції серед вищих посадових осіб держави; значний рівень терпимості до корупції серед громадян; низька якість законодавства у сфері запобігання та протидії корупції; вибіркоче застосування законодавства; надмірне державне регулювання економіки; втручання органів виконавчої влади у діяльність судів та неналежний парламентський контроль за діяльністю Уряду; міцні зв'язки між політичною та бізнес-елітою; використання державних службовців у політичних цілях; недостатній рівень спроможності громадянського суспільства; недорозвинені механізми забезпечення підзвітності; непрозорість діяльності та рішень публічної адміністрації; надмірний рівень централізації управління; неналежне реагування правоохоронних органів на корупційні дії та безкарність осіб, які їх вчинили¹⁰⁰. Всі ці чинники все ще залишаються без належного реагування з боку органів публічної влади.

міжнародний інститут соціології, *Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007 – 2009. Для Порогової програми для України Корпорації „Виклики тисячоліття”, 2009: 20.*

100 Management Systems International, *Corruption Assessment: Ukraine. Final Report by Bertram I. Spector, Svetlana Winbourne, and other, 2006: 6-7; Центр Разумкова, *Політична корупція в Україні: стан, чинники, засоби протидії*, 2009: 45-47.*

VI. АНТИКОРУПЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ

З 2005 року органами державної влади, міжнародними донорськими інституціями, організаціями громадянського суспільства та іншими зацікавленими суб'єктами було здійснено ряд кроків у напрямі запобігання та протидії корупції, однак переважна більшість з них не досягла поставлених цілей.

Антикорупційні заходи органів публічної влади

Більшість антикорупційних заходів органів влади носила формальний характер і зводилась до ухвалення документів політичного характеру та законів, внесення антикорупційних законопроектів на розгляд парламенту, створення нових органів з координації антикорупційної політики, підвищення кваліфікації службовців, відповідальних за протидію корупції. Однак найбільш важливі реформи, які могли б зменшити рівень корупції в Україні, реалізовано так і не було, а ухвалене антикорупційне законодавство протягом багатьох років належним чином не виконувалось [див.: *Органи судової влади, Публічний сектор, Правоохоронні органи*].

До 2010 р. основним концептуальним документом у сфері антикорупційної політики держави була схвалена Президентом України Концепція подолання корупції, «На шляху до доброчесності»¹⁰¹. Хоча ця Концепція мала певні ознаки стратегічного документу і визначала заходи, спрямовані на вирішення основних проблем у сфері боротьби з корупцією, вона не передбачала механізмів контролю за її виконанням, не визначала строків здійснення відповідних антикорупційних заходів, пріоритетів антикорупційної політики, обов'язків органів влади, відповідальних за втілення положень Концепції в життя, а також джерел та обсягів фінансування передбачених нею заходів¹⁰². У 2007 році КМУ було схвалено План реалізації Концепції¹⁰³, який, однак містив багато тих самих недоліків, які були характерні для самої Концепції (серед них, зокрема, недостатньо чітке формулювання

пріоритетів, відсутність положень, які б визначали джерела та обсяг фінансування передбачених заходів і т.п.). Президентом В.Ющенком також було затверджено ряд концептуальних документів у сфері антикорупційної політики, які враховували низку рекомендацій, відображених у Звітах ГРЕКО за результати першого та другого раундів оцінювання України. Серед них, зокрема, - Концепція реформування кримінальної юстиції¹⁰⁴ та Концепція удосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів¹⁰⁵. Ними передбачалось проведення комплексної судової реформи, створення спеціалізованого антикорупційного органу, наділеного повноваженнями з провадження досудового слідства у справах про корупцію, посилення незалежності прокурорів та більш чітке визначення сфери їх повноважень. Однак більшість положень цих двох Концепцій так і не було втілено в життя.

Нова команда, яка прийшла до влади у 2010 р., загалом залишила поза увагою напрацьовані її попередниками політичні документи¹⁰⁶. 20 травня 2010 року парламентом було схвалено Закон «Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік»¹⁰⁷, у якому особливо підкреслювалась необхідність проведення адміністративної реформи та подолання корупції. З цієї метою центральним органам виконавчої влади доручалось підготувати ряд законопроектів, однак жоден з них станом на кінець 2010 року на розгляд парламенту внесений не був. Окрім Державної програми, новим урядом також було напрацьовано нову антикорупційну стратегію, яка має бути затверджена Президентом. Щоправда, процес її підготовки навряд чи можна вважати публічним, оскільки її фінальний варіант не було оприлюднено для загального ознайомлення.

В рамках заходів з протидії корупції органами публічної влади було здійснено певні кроки й у напрямі удосконалення координації антикорупційної політики. Зокрема, у 2008 році Кабінетом Міністрів України було введе-

101 Указ Президента України № 742/2006 від 11.09.2006 р.

102 OECD/ACN, *Monitoring of National Actions to Implement Recommendations Endorsed During the Reviews of Legal and Institutional Frameworks for the Fight against Corruption. Monitoring Report on Ukraine*, 2006: 13; OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 11.

103 Розпорядження КМУ № 657-р від 15.08.2007 р.

104 Указ Президента України № 311/2008 від 8.04.2008 р.

105 Указ Президента України № 361/2006 від 10.05.2006 р.

106 OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 12.

107 Закон № 2278-VI від 20.05.2010 р.

VI. АНТИКОРУПЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ

но посаду Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики¹⁰⁸, якого було наділено низкою функцій та повноважень у сфері протидії корупції [див.: *Спеціалізовані антикорупційні органи*]. Проте у 2011 році Кабінетом Міністрів без належного обґрунтування цю посаду було ліквідовано¹⁰⁹, а самого Уповноваженого – звільнено¹¹⁰. Ці рішення навряд чи можуть свідчити на користь того, що на рівні вищих державних органів України існує реальна політична воля протидіяти корупції.

У 2005 – 2010 рр. Верховною Радою України було ратифіковано основні міжнародні конвенції у сфері боротьби з корупцією, зокрема – Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією (2005 р.), Конвенцію ООН проти корупції (2006 р.), Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією (2006 р.). Також було здійснено ряд кроків у напрямі удосконалення національного антикорупційного законодавства. Зокрема, 11 червня 2009 р. Верховною Радою було ухвалено т.зв. антикорупційний „пакет” законів¹¹¹, які мали набути чинності 1 січня 2010 р. Однак парламент двічі (23 грудня 2009 р. та 10 березня 2010 р.) відкладав його введення у дію, а 21 грудня 2010 р. – взагалі скасував „пакет”¹¹² [див.: *Законодавчий орган*]. До позитивів можна віднести, що Верховною Радою було прийнято ряд інших законів, прямо або опосередковано пов'язаних з протидією корупції, зокрема – Закони „Про доступ до судових рішень” (2005 р.), „Про судову оцінку і статус суддів” (2010 р.), „Про здійснення державних закупівель” (2010 р.), „Про доступ до публічної інформації” (2011 р.) [див.: *Законодавчий орган, Органи судової влади, Публічний сектор*]. Крім того, членами Комітету Верховної Ради з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією на розгляд законодавчого органу було внесено три важливих антикорупційних законопроекти,

108 Постанова КМУ № 532 від 4.06.2008 р.

109 Розпорядження КМУ № 86-р від 7.02.2011 р.

110 Указ Президента № 212/2011 від 14.02.2011 р.

111 Антикорупційний „пакет” включав Закон „Про засади запобігання та протидії корупції” № 1506-VI від 11.06.2009 р.; Закон „Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень” № 1507-VI від 11.06.2009 р.; Закон „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення” № 1508-VI від 11.06.2009 р.

112 Закон № 2808-VI від 21.12.2010 р.

деякі з яких було підготовлено в рамках Порогової програми „Виклики тисячоліття”¹¹³ (див. нижче), але всі вони все ще перебувають на розгляді ВРУ. Ряд актів з питань запобігання корупції було ухвалено й Урядом. Так, у 2009 – 2010 роках Кабінетом Міністрів було запроваджено антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів¹¹⁴, затверджено методологію її проведення¹¹⁵, передбачено створення у складі апаратів органів виконавчої влади підрозділів з питань запобігання та протидії корупції¹¹⁶; на органи виконавчої влади покладено обов'язок періодичного інформування Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики про вжиті заходи у сфері боротьби з корупцією¹¹⁷, запроваджено інформування громадськості про результати роботи у сфері протидії корупції¹¹⁸, передбачено створення громадських рад при органах виконавчої влади¹¹⁹ тощо. У 2010 р. Головним управлінням державної служби (ГУДС) було затверджено нові Загальні правила поведінки державного службовця¹²⁰, якими запроваджувалось регулювання конфлікту інтересів та встановлювались обмеження щодо одержання державними службовцями подарунків. Щоправда, відповідні положення Правил набудуть чинності лише після введення у дію Закону „Про засади запобігання і протидії корупції”, який на момент завершення роботи над цим дослідженням прийнято не було.

Окрім схвалення документів концептуаль-

113 Зокрема, проект Закону „Про Національне бюро антикорупційних розслідувань України” № 5031, внесений на розгляд парламенту 2.03.2010 р.; http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35914 [останній перегляд 29.12.2010 р.]; проект Закону „Про заходи державного фінансового контролю публічної служби” № 4472, внесений на розгляд парламенту 14.05.2009 р.; http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35204 [останній перегляд 29.12.2010 р.]; проект Закону „Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів” № 4420-1, внесений на розгляд парламенту 14.05.2009 р.; http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35203 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

114 Постанова КМУ № 1057 від 16.09.2009 р.

115 Постанова КМУ № 1346 від 8.12.2009 р.

116 Постанова КМУ № 1422 від 8.12.2009 р.

117 Постанова КМУ № 1419 від 8.12.2009 р.

118 Постанова КМУ № 1336 від 8.12.2009 р.

119 Постанова КМУ № 996 від 8.12.2009 р.

120 Наказ Голодержслужби № 214 від 4.08.2010 р.

ного характеру та прийняття законодавчих актів, діяльність органів влади у сфері протидії корупції включала й ряд інших заходів. Наприклад, у 2010 р. Урядовим уповноваженим з питань антикорупційної політики проводилась експертиза проектів нормативно-правових актів (станом на кінець жовтня 2010 р. Уповноваженим було проведено 307 експертиз), організовувались заходи з антикорупційної тематики для державних службовців, було розпочато кампанію громадського інформування з питань протидії корупції, створено Громадську раду при Уповноваженому для підготовки пропозицій, пов'язаних з реалізацією державної антикорупційної політики [див.: *Спеціалізовані антикорупційні органи, Організації громадянського суспільства*]. Протягом багатьох років ГУДС та Національною академією державного управління при Президенті України організовується підвищення кваліфікації державних службовців [див.: *Публічний сектор*]; іншими інституціями було проведено ряд тренінгів та навчальних заходів для суддів, прокурорів та працівників органів внутрішніх справ (значна кількість цих заходів організовувалась або здійснювалась за фінансової підтримки ОЕСР, проекту „Підтримка належного урядування: проект протидії корупції в Україні” (UPAC), АМР США (USAID)¹²¹.

Незважаючи на вжиті заходи, на думку фахівців GRECO, Україна задовільно виконала лише третину рекомендацій, відображених у Звіті GRECO за результатами першого та другого раундів оцінювання України¹²². За результатами проведеного моніторингу Антикорупційна мережа Організації економічного співробітництва та розвитку (АКМ/ОЕСР або OECD/ACN) дійшла висновку, що Україною було повністю виконано лише 5 з 24 рекомендацій запропонованих Мережею у 2006 році, в той час 12 рекомендацій Мережі не було враховано взагалі¹²³.

121 GRECO, *Joint First and Second Evaluation Rounds. Compliance Report on Ukraine, adopted by GRECO at its 42nd Plenary Meeting (Strasbourg, 11-15 May 2009)*: 7-8, 10.

122 GRECO, *Joint First and Second Evaluation Rounds. Compliance Report on Ukraine, adopted by GRECO at its 42nd Plenary Meeting (Strasbourg, 11-15 May 2009)*: 20.

123 OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine, 2010*: 71.

Антикорупційна діяльність донорів та міжнародних організацій

Прихід до влади нової політичної команди за результатами президентських виборів 2004 р. посилив сподівання багатьох як в Україні, так і за її межами, на те, що у сфері боротьби з корупцією відбудуться фундаментальні зрушення¹²⁴. Саме ці сподівання і стали головним каталізатором появи низки ініціатив донорських організацій у сфері протидії корупції. Наприклад, у 2006 році між Урядом України та Корпорацією „Виклики тисячоліття” Уряду США було підписано дворічну Порогову програму із загальним обсягом фінансування 45 млн. дол. США, спрямовану на зменшення рівня корупції в Україні. Загальне адміністрування програми здійснювалось АМР США, а її реалізацію в Україні забезпечувала низка інституцій та компаній (Департамент юстиції США, Management Systems International, Chemonics International тощо). Безпосередніми результатами виконання Програми стали загальнонаціональні дослідження щодо рівня корупції (як в цілому, так і в окремих секторах управління), створення антикорупційних мереж громадського лобювання, підготовка громадськими організаціями проекту Закону „Про доступ до публічної інформації”, схваленого парламентом 13 січня 2011 р., створення регіональних центрів правової підтримки журналістів, збільшення кількості публікацій у сфері журналістських розслідувань, підготовка антикорупційних законопроектів (деякі з них парламентом поки що ухвалено не було), підтримка створення автоматизованої системи розподілу справ у судах, забезпечення доступу до судових рішень через мережу Інтернет, реформування процедури вступу до вищих навчальних заходів тощо¹²⁵.

8 червня 2008 року Радою Європи та Європейською Комісією було розпочато реаліза-

124 Management Systems International, *Corruption Assessment: Ukraine. Final Report by Bertram I. Spector, Svetlana Winbourne, and other*, 2006: 1.

125 Для отримання подальшої інформації про реалізацію Порогової програми див.: http://ukraine.usaid.gov/lib/Fact_sheets/2009/tcp_anti_corruption.pdf; <http://ukraine.usaid.gov/mcc.shtml>; <http://www.useti.org.ua/en/>; <http://www.commerciallaw.com.ua/en/programms/mcc>; <http://www.ukrainerol.org.ua/index.php/text/about> [всі - останній перегляд 29.12.2010 р.].

VI. АНТИКОРУПЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ

цію проекту „Підтримка належного врядування: проект протидії в Україні” (UPAC), який завершився у грудні 2009 року. Серед основних „продуктів” проекту – ряд аналітичних звітів (щодо корупційних ризиків, лобювання, фінансування політичних партій та виборчих кампаній, регулювання конфлікту інтересів тощо), соціологічні опитування, експертні висновки на проекти антикорупційних законів, семінари, навчальні поїздки та круглі столи з антикорупційної тематики¹²⁶. Починаючи з 2008 року, Канадським агентством міжнародного розвитку (CIDA) фінансується 6-річний проект з подолання корупції в Україні із загальним бюджетом близько 5.64 млн. дол. США. В рамках проекту підтримувалась взаємодія українських органів влади з ГРЕКО, проведення аналізу антикорупційного „пакету” законів, круглі столи з антикорупційної тематики¹²⁷, підготовка дослідження корупції у 22 регіонах, яке проводилось ГО „Інститут прикладних гуманітарних досліджень”. У 2007 р. ОЕСР розпочала реалізацію проекту, який передбачав надання підтримки органам влади у створенні спеціалізованого антикорупційного органу, наділеного повноваженнями з проведення досудового слідства, а також запровадження спеціалізації в органах прокуратури¹²⁸. Антикорупційні проекти здійснювались/фінансувались й багатьма іншими міжнародними організаціями та інституціями. Наприклад, в рамках Ініціативи з верховенства права Американської асоціації юристів (ABA ROLI) було запроваджено практику проведення щомісячних форумів для координації антикорупційних заходів основних зацікавлених суб’єктів у відповідній сфері, фінансувалось створення антикорупційного веб-порталу (<http://acrc.org.ua>), підготовлено коментарі до Конвенції ООН проти корупції, огляди ратифікованих Україною міжнародних договорів, надавалась допомога правоохоронним органам. Міжнародний фонд „Відродження” фінансує проекти у сфері верховенства права, журналістських розслідувань, участі громадськості у формуванні державної політики; Програма розвитку ООН ре-

алізує проекти у сфері адміністративної реформи, реформи державної служби та посилення громадянського суспільства. Офіс Координатора проектів ОБСЄ в Україні здійснює проекти, спрямовані на розвиток адміністративної юстиції в Україні, удосконалення законодавства та політики щодо протидії корупції у судах, підвищення рівня суспільної обізнаності щодо прав людини та механізмів їх захисту тощо¹²⁹. Програмою сприяння парламенту України (ПСП II), що фінансується АМР США, було підтримано проект Центру Разумкова з проведення комплексного дослідження політичної корупції в Україні. Вищенаведений перелік проектів та заходів донорських організацій не є вичерпним.

Незважаючи на вищевикладене, АКМ ОЕСР у своєму Другому моніторинговому звіті щодо України наголосила на тому, що практичні результати реалізації великих антикорупційних проектів донорів та міжнародних організацій виявились незначними. Саме тому подальше фінансування таких проектів донорами залежить від наявності чітких сигналів з боку української влади, які б свідчили про реальну політичну волю протидіяти корупції в державі¹³⁰.

Антикорупційна діяльність організацій громадянського суспільства та бізнесу

Діяльність організацій громадянського суспільства в антикорупційній сфері є досить активною. Зокрема, ОГС було реалізовано низку адвокатів-кампаній з протидії корупції у сферах судочинства, вступу до вищих навчальних закладів, регуляторної реформи, які сприяли перегляду близько 130 рішень Уряду та інших органів виконавчої влади¹³¹. До 2010 р. значна кількість таких адвокатів-кампаній фінансувалась

126 Для отримання інформації щодо проекту див.: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/upac/upac_en.asp [останній перегляд 29.12.2010 р.].

127 Див.: <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/fWebCSAZEn?ReadForm&idx=01&CC=UA> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

128 Див.: http://www.oecd.org/document/32/0,3746,en_36595778_36595918_41420320_1_1_1_1,00.html [останній перегляд 29.12.2010 р.].

129 Для отримання подальшої інформації щодо цих проектів див.: <http://www.osce.org/ukraine/43365>; <http://www.undp.org.ua/en/democratic-governance>; http://apps.americanbar.org/rol/europe_and_eurasia/ukraine.html; http://www.irf.ua/index.php?Itemid=13&layout=default&option=com_content&view=article&id=9001 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

130 OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 10.

131 USAID, *2009 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*: 222.

в рамках проекту „Сприяння активній участі громадян у протидії корупції в Україні”, діяльність якого завершилась у грудні 2009 року. Після цього такі кампанії підтримувались головним чином програмою „Об’єднуємось заради реформ” (UNITER), яка фінансується АМР США, та деякими іншими донорами (зокрема, Міжнародним фондом „Відродження”).

Значна кількість НУО входить до складу робочих груп, створених при органах влади з метою підготовки документів концептуального характеру та законопроектів; окремі з цих організацій здійснювали підготовку законопроектів за власною ініціативою. В рамках проекту „Підтримка належного врядування: проект протидії в Україні” громадськими організаціями було підготовлено дослідження з питань корупційних ризиків, фінансування партій, лобювання та інших проблем. У 2009 р. Центром Разумкова за підтримки Програми сприяння парламенту України (ПСП II) було проведено комплексне дослідження з питань політичної корупції. ОГС також було підготовлено низку експертних висновків на законопроекти, концепції та проектів нормативно-правових актів з питань судової реформи, участі громадськості у формуванні державної політики, реформування адміністративних послуг тощо.

Активна лобістська діяльність НУО також сприяла прийняттю 13 січня 2011 р. нового Закону „Про доступ до публічної інформації” [див.: *Організації громадянського суспільства*].

Що стосується бізнес-сектору, то його участь у антикорупційних заходах не вирізняється особливою активністю. Бізнес залучається до формування антикорупційної політики через бізнес асоціації та ради підприємців, створені при органах влади, зокрема – Раду підприємців при Кабінеті Міністрів України. 88 українських компаній також приєдналися до Глобальної Угоди (Global Compact) ООН [див.: *Бізнес*]. Європейською бізнес асоціацією було ініційовано напрацювання Загального кодексу поведінки та Плану дій для бізнесу проти корупції; низкою великих компаній (наприклад, Сіменс-Україна, Мотт Макдональд Груп, СКМ та іншими) було схвалено внутрішні кодекси поведінки (етики)¹³². Разом з тим, враховуючи значну кількість зареєстрованих в Україні суб’єктів господарювання (близько 450 000 юридичних осіб та мільйона фізичних осіб-підприємців), ці зусилля у напрямі протидії корупції навряд чи можна вважати достатніми.

¹³² OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 70.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

1. Законодавчий орган**РЕЗЮМЕ**

Законодавчий орган наділений достатнім обсягом повноважень для забезпечення власної діяльності ресурсами, необхідними для його ефективного функціонування. Однак суттєві прогалини у ресурсному забезпеченні знижують ефективність діяльності парламенту на практиці. Складність процедури подолання вето Президента на закони, а також необхідність затвердження Регламенту парламенту законом, а не внутрішнім актом органу законодавчої влади, до певної міри звужують обсяг незалежності парламенту. У процесі прийняття рішень парламент на практиці суттєво залежить від інших суб'єктів, зокрема глави держави та уряду. Хоча діяльність парламенту як органу загалом є прозорою, діяльність більшості парламентських комітетів є недостатньо відкритою. Рівень підзвітності законодавчого органу послаблюється виборчою системою, на основі якої він формується, широким обсягом депутатського імунітету, а також рядом інших факторів. Добročесність депутатів законодавством належним чином не забезпечено, в той час як їх поведінка навряд чи може вважатись етичною; при цьому порушення встановлених правил поведінки переважно не тягне будь-якої відповідальності. Недостатність кадрового забезпечення, звужений обсяг контрольних повноважень законодавчого органу, недоліки у правовому регулюванні парламентського контролю не дозволяють парламенту здійснювати ефективний контроль за діяльністю уряду. Потенціал парламенту у формуванні антикорупційної політики залишається належним чином не використаним.

У нижчеподаній таблиці наводиться загальна оцінка спроможності, врядування і ролі законодавчого органу у національній системі доброчесності. Після таблиці представлено якісну оцінку відповідних індикаторів.

Законодавчий орган			
Загальна оцінка: 45.83 / 100			
Параметри	Індикатор	Законодавство	Практика
Спроможність 50/100	Ресурси	75	50
	Незалежність	50	25
Врядування 37.5/100	Прозорість	50	75
	Підзвітність	50	25
	Добročесність	25	0
Роль 50/100	Контроль за діяльністю уряду	50	
	Правові реформи	50	

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

Структура та організація

Законодавчий орган - Верховна Рада України (далі - ВРУ) – є однопалатним органом, до складу якого входить 450 народних депутатів України. Строк повноважень парламенту – 5 років. Народні депутати обираються за пропорційною виборчою системою з голосуванням за закриті списки кандидатів від партій і виборчих блоків у єдиному загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі. До участі у розподілі місць у парламенті допускаються партії і блоки, що подолали 3% виборчий бар'єр. Кожна партія та виборчий блок, який подолав виборчий бар'єр формує у парламенті одну фракцію. Мінімальна кількість депутатів у фракції – 15 народних депутатів України¹³³. У парламенті 6 скликання утворено 5 фракцій: фракцію Партії регіонів (180 депутатів¹³⁴); фракцію „Блок Юлії Тимошенко – „Батьківщина“ (113 депутатів); фракцію блоку „Наша Україна – Народна самооборона“ (71 депутат); фракцію Комуністичної партії України (25 депутатів); фракцію Народної партії (20 депутатів); 41 народний депутат не входить до жодної з фракцій.

Підготовку і попередній розгляд питань, віднесених до компетенції парламенту (у тому числі підготовку законопроектів до розгляду законодавчим органом), а також парламентський контроль здійснюють комітети Верховної Ради України, склад яких формується ВРУ¹³⁵. У парламенті 6 скликання було утворено 27 комітетів¹³⁶. Для попереднього розгляду окремих питань парламент також може утворювати тимчасові спеціальні комісії, а для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес – тимчасові слідчі комісії. Рішення про утворення тимчасової слідчої комісії вважається ухваленим, якщо воно було підтримано третиною від складу парламенту (150 народними депутатами України). Організаційне, правове та інше забезпечення діяльності ВРУ здійснює Апарат ВРУ, керівник якого призначається ВРУ.

133 Статті 58-59 Регламенту Верховної Ради України.

134 Інформація про кількість депутатів у кожній фракції наводиться станом на 29 грудня 2010 року.

135 Стаття 89 Конституції України.

136 Див., наприклад, Постанову Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад та предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання» від 4 грудня 2007 року № 4-VI.

ОЦІНКА

РЕСУРСИ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 75 БАЛІВ

В якій мірі законодавство передбачає забезпечення парламенту фінансовими, кадровими, матеріально-технічними ресурсами, необхідними для ефективного виконання ним своїх повноважень?

Парламент має достатній обсяг повноважень для забезпечення власної діяльності фінансовими, кадровими та іншими ресурсами. Обсяг щорічного фінансування ВРУ визначається Законом про Державний бюджет України на відповідний рік. У той же час, самостійність парламенту у визначенні обсягу власного щорічного фінансування до певної міри звужується тим, що проект закону про Державний бюджет України готується виключно Урядом, в той час як Президент України може застосувати право вето на ухвалений законодавчим органом Закон про Державний бюджет України, яке має долатись не менш як двома третинами від конституційного складу ВРУ¹³⁷. Парламент також самостійно визначає граничну чисельність працівників Апарату ВРУ¹³⁸.

Закон закріплює за народними депутатами ряд пільг: після закінчення строку повноважень депутатам протягом року виплачується матеріальна допомога; за ними закріплено право на щорічну відпустку тривалістю 45 календарних днів, право на безоплатний проїзд в межах території України, право на службовий кабінет у парламенті тощо¹³⁹.

РЕСУРСИ (ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

В якій мірі наявні у парламенту фінансові, кадрові та інші ресурси дозволяють на практиці забезпечити ефективність його функціонування?

Хоча парламент має у своєму розпорядженні певні ресурси, суттєві прогалини у ресурсному забезпеченні зменшують ефективність його діяльності.

137 Статті 94, 96 Конституції України.

138 Див. Постанову Верховної Ради України «Про граничну чисельність Апарату Верховної Ради України» від 1 липня 2004 року № 1944-IV.

139 Статті 20 - 35 Закону «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року № 2790-XII.

У 2010 році на забезпечення діяльності ВРУ із Державного бюджету було виділено 757 259 800 грн. [приблизно 94.7 млн. дол. США], в той час як на забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України – 302 572 100 грн. [приблизно 37.8 млн. дол. США]¹⁴⁰. Хоча кадровий потенціал секретаріатів комітетів є досить високим¹⁴¹, чисельність працівників секретаріатів комітетів не завжди відповідає значному функціональному навантаженню на відповідні комітети (наприклад, у Комітеті з питань державного будівництва та місцевого самоврядування та деяких інших комітетах)¹⁴².

Гранична чисельність працівників Апарату ВРУ (1 115 працівників¹⁴³) не переглядалась з 2004 року, хоча обсяг навантаження на Апарат постійно зростає. Наприклад, у 2004 р. службу в Апараті ВРУ проходило 1 022 державних службовців, в той час як у 2008 р. – 1 079 службовців¹⁴⁴.

Наукова та юридична експертиза законопроектів здійснюється Головним науково-експертним та Головним юридичним управліннями Апарату Верховної Ради України. Фаховий потенціал і практичний досвід працівників цих підрозділів є досить високим¹⁴⁵. Разом з тим, необхідність швидкого прийняття окремих законопроектів часто призводить до того, що їх експертиза має проводитись у дуже короткий строк¹⁴⁶. У свою чергу, значне

навантаження на Апарат ВРУ та обмеженість його кадрових ресурсів іноді негативно позначаються на якості висновків, підготовлених відповідними структурними підрозділами Апарату¹⁴⁷, в той час як депутати не мають змоги замовляти незалежну експертизу законопроектів у зв'язку з відсутністю відповідного фінансування¹⁴⁸.

Ресурси парламентської бібліотеки є досить обмеженими¹⁴⁹. Крім того, більшість депутатів мають слабку уявленість про доступні інформаційно-аналітичні та бібліотечні ресурси або не вміють ними користуватися; ресурси парламентської бібліотеки не переведено в електронний формат¹⁵⁰.

Кожен депутат має власний кабінет, однак його розмір є замалим для зручної роботи¹⁵¹. Існує також необхідність навчання членів парламенту з питань використання доступних ресурсів¹⁵². Матеріально-технічне забезпечення комітетів потребує покращення, оскільки комп'ютери у комітети передаються після їх використання депутатами попередніх скликань, і наявна техніка часто є застарілою¹⁵³.

Розмір заробітної плати депутатів є адекватним покладеним на нього обов'язкам (особливо, з урахуванням стану національної економіки)¹⁵⁴, але обсяг коштів, які виділяються депутатам для підтримки зв'язку з виборцями, не дозволяє забезпечувати ефективність взаємодії з виборцями¹⁵⁵.

140 Закон України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» від 27 квітня 2010 року № 2154-VI.

141 Анжела Малюга, завідувач Секретаріату Комітету ВРУ з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, інтерв'ю з автором, 22.07.2010 р.; Сергій Подгорний, народний депутат України, інтерв'ю з автором, 25.05.2010 р.; Елеонора Валентайн, Директор Програми сприяння парламенту України (ПСП II), інтерв'ю з автором, 9.08.2010 р.

142 Анжела Малюга, завідувач Секретаріату Комітету ВРУ з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, інтерв'ю з автором, 22.07.2010 р.

143 Розпорядження Голови ВРУ № 1944-IV від 1.07.2004 р.

144 Головне управління державної служби, *Звіт про підсумки діяльності у 2008 році*: 30.

145 Андрій Шевченко, народний депутат України, інтерв'ю з автором, 28.06.2010 р.; Анжела Малюга, завідувач Секретаріату Комітету ВРУ з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, інтерв'ю з автором, 22.07.2010 р.

146 Анжела Малюга, завідувач Секретаріату Комітету ВРУ з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, інтерв'ю з автором, 22.07.2010 р.

147 Юрій Ключковський, народний депутат України, інтерв'ю з автором, 22.07.2010 р.

148 Юрій Ключковський, народний депутат України, інтерв'ю з автором, 22.07.2010 р.; Сергій Подгорний, народний депутат України, інтерв'ю з автором, 25.05.2010 р.

149 Юрій Ключковський, народний депутат України, інтерв'ю з автором, 22.07.2010 р.

150 Андрій Шевченко, народний депутат України, інтерв'ю з автором, 28.06.2010 р.

151 Сергій Подгорний, народний депутат України, інтерв'ю з автором, 25.05.2010 р.

152 Елеонора Валентайн, інтерв'ю з автором, 9.08.2010 р.

153 Анжела Малюга, завідувач Секретаріату Комітету ВРУ з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, інтерв'ю з автором, 22.07.2010 р.

154 Андрій Шевченко, народний депутат України, інтерв'ю з автором, 28.06.2010 р.

155 Сергій Подгорний, інтерв'ю з автором, 25.05.2010 р.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 50 БАЛІВ

В якій мірі законодавство забезпечує незалежність парламенту від інших органів державної влади, посадових осіб?

Парламент самостійно обирає і звільняє з посад Голову ВРУ, його заступників, формує склад комітетів¹⁵⁶. Повноваження ВРУ можуть бути достроково припинені Президентом лише у одному випадку: якщо протягом 30 днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися¹⁵⁷. Чергові сесії парламенту починаються у строки, визначені Конституцією; у разі потреби Голова Верховної Ради України на вимогу третини (150) народних депутатів зобов'язаний скликати позачергову сесію¹⁵⁸. ВРУ також самостійно формує і затверджує календарний план і порядок денний кожної сесії, вносить до них зміни¹⁵⁹, призначає на посаду та звільняє з посади Керівника Апарату ВРУ, затверджує кошторис ВРУ, структуру Апарату парламенту¹⁶⁰. Штатний розпис і чисельність працівників структурних підрозділів Апарату ВРУ затверджується Головою Верховної Ради України¹⁶¹. Доступ до приміщень парламенту (у тому числі працівників правоохоронних органів) здійснюється на підставі перепусток. Народні депутати не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані¹⁶².

У той же час, існує два чинники, які певною мірою послаблюють незалежність парламенту. По-перше, Регламент Верховної Ради, яким визначається порядок організації діяльності парламенту, а також зміни до нього мають затверджуватись законом¹⁶³. Відповідно, Президент може застосувати право вето щодо змін до Регламенту ВРУ. По-друге, процедура подолання вето Президента на закони є досить складною – вето Президента може бути подолане лише 300 голосами від скла-

156 Статті 88-89 Конституції України, статті 6-9 Закону „Про комітети Верховної Ради України”.

157 Стаття 90 Конституції України.

158 Стаття 83 Конституції України.

159 Статті 20 – 23 Регламенту Верховної Ради України.

160 П.35 частини першої статті 85 Конституції України.

161 П. 5 Положення про Апарат Верховної Ради України.

162 Частина третя статті 80 Конституції України.

163 Частина третя статті 88 Конституції України.

ду парламенту¹⁶⁴. В результаті парламент протягом тривалого часу не міг ухвалити Закон „Про Регламент Верховної Ради України” (цей Закон було ухвалено лише у 2010 році), Закон „Про тимчасові слідчі, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України” (Закон було ухвалено лише у 2009 році, але потім визнано неконституційним Конституційним Судом України).

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

На скільки незалежним є парламент від інших органів та посадових осіб на практиці?

Випадки безпосереднього втручання судів у діяльність парламенту відсутні¹⁶⁵. Разом з тим, після президентських виборів 2010 року основними центрами формування державної політики стали глава держави та уряд¹⁶⁶, що суттєво послабило незалежність парламенту. Навіть Голова Верховної Ради України визнав той факт, що „в ряді випадків рішення приймають не фракції, рішення приймаються за межами Верховної Ради України”¹⁶⁷. Окремі дослідники у своїх оцінках йдуть ще далі, стверджуючи, що „після приходу до влади команди В.Януковича парламент де-факто перетворився на інститут з „штампкування” рішень”¹⁶⁸. Під час проведеного в рамках цього оцінювання інтерв'ю народний депутат України Юрій Ключковський також підкреслив той факт, що парламент залежить від рішень уряду¹⁶⁹.

164 Стаття 94 Конституції України.

165 Юрій Ключковський, народний депутат України, інтерв'ю з автором, 22.07.2010 р.

166 Андрій Шевченко, народний депутат України, інтерв'ю з автором, 28.06.2010 р.

167 Володимир Литвин, Голова Верховної Ради України, інтерв'ю 5 каналу, 10 січня 2011 р.; <http://www.pravda.com.ua/news/2011/01/10/5770471/> [останній перегляд 10 січня 2011 р.].

168 Taras Kuzio, *Ukrainian Democracy on the Ropes*, Business Ukraine, Volume 4, Issue 11; http://www.bunews.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=488:ukrainian-democracy-on-the-ropes-&catid=6:politics&Itemid=2 [останній перегляд 29.12.2010 р.]. Див. також: Buckley N., Olearchuk R., *Ukraine: A Nation on Guard*, Financial Times, 20 October 2010; <http://www.ft.com/cms/s/0/43cdd390-dc8b-11df-a0b9-00144feabdc0.html#axzz1Aoont5RD> [останній перегляд 29.12.2010 р.]; Рахманін С., *Аз воздам*, Зеркало недели, 2010, № 48 (828); <http://www.zn.ua/1000/1550/71162/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

169 Юрій Ключковський, народний депутат України, інтерв'ю з автором, 22.07.2010 р.

Ряд важливих законопроектів, що вносяться на розгляд законодавчого органу главою держави, урядом або представниками парламентської більшості у Верховній Раді, розглядається та ухвалюється з порушенням норм Регламенту, у першому читанні та одразу в цілому невдовзі після їх внесення, часто – без будь-якого обговорення¹⁷⁰. Серед таких законопроектів – проекти Законів „Про Державний бюджет України на 2010 рік”, „Про Державний бюджет України на 2011 рік”, проект нової редакції Закону „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, проект Закону „Про ратифікацію Угоди між Україною та Російською Федерацією з питань перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України”, проект нової редакції Закону „Про Кабінет Міністрів України” та низка інших законопроектів¹⁷¹. Практика прийняття законів всупереч волі уряду або відхилення поданих урядом законопроектів існувала до президентських виборів 2010 року

170 Андрій Шевченко, народний депутат України, інтерв'ю з автором, 28.06.2010 р.

171 Для отримання подальшої інформації щодо перерахованих законопроектів див.: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=37585; http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39205; http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38133; http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=37584; http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38680 [останній перегляд – 29.12.2010 р.].

і пояснювалась, головним чином, недостатнім рівнем підтримки уряду парламентською коаліцією та президентом¹⁷².

Як свідчить наведена у Таблиці 4 інформація, найбільш активними і найменш успішними (з точки зору співвідношення між кількістю внесених законопроектів та проектів, які було ухвалено як закони) суб'єктами права законодавчої ініціативи є народні депутати України. У цьому контексті варто відзначити, що після виборів глави держави 2010 року роль уряду у законотворенні певною мірою зросла (44.5% всіх законів, які набули чинності, було подано на розгляд парламенту Кабінетом Міністрів). Це може бути ще одним свідченням на користь посилення впливу уряду на діяльність парламенту.

172 Андрій Шевченко, народний депутат України, інтерв'ю з автором, 28.06.2010 р.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

Таблиця 4. Законотворча діяльність українського парламенту, 2008-2010 рр.

Суб'єкти законодавчої ініціативи	2008		2009		2010	
	Внесені проекти законів (частка ухвалених законів серед внесених проектів, %)	Набули чинності (частка у всіх прийнятих законах, %)	Внесені проекти законів (частка ухвалених законів серед внесених проектів, %)	Набули чинності (частка у всіх прийнятих законах, %)	Внесені проекти законів (частка ухвалених законів серед внесених проектів, %)	Набули чинності (частка у всіх прийнятих законах, %)
Народні депутати України	923 (9.2%)	85 (32.3%)	876 (7.6%)	67 (45.3%)	812 (6%)	49 (35.8%)
Кабінет Міністрів	300 (48.3%)	145 (55.1%)	237 (24.1%)	57 (38.5%)	236 (25.9%)	61 (44.5%)
Президент	62 (53.2%)	33 (12.6%)	40 (60%)	24 (16.2%)	39 (69.2%)	27 (19.7%)
Всього	1285 (20.5%)	263	1153 (12.8%)	148	1089 (12.6%)	137

Джерело: веб-сайт Верховної Ради України (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc2_detailed) [останній перегляд 10.01.2011 р.].

ПРОЗОРИСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 50 БАЛІВ

В якій мірі законодавство забезпечує належний і своєчасний доступ громадськості до інформації про діяльність парламенту, у тому числі про процес прийняття рішень парламентом?

Принцип гласності роботи парламенту закріплено на законодавчому рівні¹⁷³. За загальним правилом, засідання ВРУ проводяться відкрито; закриті засідання проводиться лише за рішенням більшості (226) депутатів від складу парламенту¹⁷⁴. Найбільш важлива інформація про діяльність парламенту (закони, постанови, порядки денні сесій, стенограми пленарних засідань, проекти законів, результати поіменних голосувань) підлягають оприлюдненню, зокрема – шляхом їх розміщення на веб-сайті ВРУ¹⁷⁵.

На державні організації телерадіомовлення по-

173 Стаття 3 Регламенту Верховної Ради України, стаття 3 Закону „Про комітети Верховної Ради України“.

174 Частина перша статті 84 Конституції України.

175 Статті 3, 55, 61, 65, 66, 92, 137, 139, 203, 234, 236 Регламенту Верховної Ради України, стаття 9 Закону „Про комітети Верховної Ради України“, п. 3 Положення про Веб-сайт Верховної Ради України у глобальній інформаційній мережі Інтернет, затвердженого Розпорядженням Голови Верховної Ради України № 462 від 24 травня 2001 року

кладається обов'язок висвітлення діяльності Верховної Ради України¹⁷⁶; інші ЗМІ мають право транслювати засідання ВРУ безкоштовно¹⁷⁷. Умовою допуску журналістів до парламенту є їх акредитація, яка проводиться прес-службою Апарату ВРУ і дає право на доступ до ложі для преси і кулуарів сесійної частини будинку ВРУ, інших будинків парламенту під час проведення у них публічних заходів, відкритих засідань комітетів¹⁷⁸.

Відвідування громадянами пленарних засідань парламенту здійснюється на підставі тимчасових перепусток, які видаються лише за поданнями народних депутатів і на строк, що не перевищує одного пленарного тижня¹⁷⁹.

176 Пункти 3-4 Постанови Верховної Ради України „Про порядок висвітлення роботи Верховної Ради України шостого скликання“ від 23.11.2007 № 3-VI.

177 Стаття 2 Закону „Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації“ від 23 вересня 1997 року № 539/97-ВР.

178 Пункти 2, 10 Положення про порядок акредитації журналістів і технічних працівників засобів масової інформації при Верховній Раді України, затвердженого Розпорядженням Голови Верховної Ради України № 420 від 19 травня 2006 року.

179 Пункт 1 Положення про порядок оформлення документів для відвідування пленарних засідань Верховної Ради України, затвердженого Розпорядженням Голови Верховної Ради України № 359 від 25 квітня 2006 р.

Закон покладає на народних депутатів України обов'язок підтримувати зв'язки з виборцями, інформувати про свою діяльність через ЗМІ та на зборах виборців, розглядати звернення виборців, проводити особистий прийом громадян у дні, відведені ВРУ для роботи з виборцями¹⁸⁰. Кожен громадянин має право отримувати інформацію про діяльність парламенту, комітетів, окремих депутатів через звернення та інформаційні запити. Надання відповіді за результатами розгляду запитів і звернень є обов'язковим¹⁸¹.

Водночас належний і своєчасний доступ громадян до інформації ускладнюється низкою прогалин та інших недоліків у законодавстві. Так, законом недостатньо чітко визначено, яка саме інформація про діяльність комітетів парламенту підлягає оприлюдненню; трансляція засідань комітетів, здійснення на них звукозаписів, відео зйомки здійснюється лише за дозволом головуючого на засіданні комітету або за рішенням комітету¹⁸². Матеріали до парламентських слухань і слухань у комітетах надаються їх учасникам (крім народних депутатів) лише у день їх проведення¹⁸³, що ускладнює ознайомлення з такими матеріалами. Створення веб-сторінок депутатських фракцій, комітетів, тимчасових комісій, структурних підрозділів Апарату ВРУ, здійснюється лише за поданнями відповідно керівників фракцій, комітетів, комісій, Керівника Апарату ВРУ; при цьому обсяг такої інформації на кожній сторінці не повинен перевищувати 2 мегабайт, а доступ до них може бути обмежений за розпорядженням Голови ВРУ¹⁸⁴. Періодичність оновлення цих веб-сторінок (як і веб-сайту ВРУ загалом) законодавчо не визначено. Окрема інформація про діяльність парламенту не підлягає офіційному оприлюдненню, зокрема – Голови ВРУ та Керівника Апарату

ВРУ, тексти депутатських запитів та відповідей на них, декларації про доходи і майновий стан службовців Апарату ВРУ.

Доступ до інформації про діяльність парламенту певною мірою ускладнюють також недоліки законодавства про доступ до інформації (насамперед Законів „Про звернення громадян” та „Про інформацію”). Серед таких недоліків, зокрема – відсутність чіткого переліку підстав для відмови у доступі до інформації, можливість віднесення інформації до конфіденційної на власний розсуд органу, тривалий строк розгляду інформаційних запитів (30 днів) тощо.

13 січня 2011 року парламентом було прийнято Закон „Про доступ до публічної інформації”, який містить ряд прогресивних положень в частині регулювання доступу до інформації. Наприклад, Закон звужує перелік підстав для відмови у наданні інформації за запитами, скорочує строки розгляду запитів до 5 днів; визначає перелік даних, що підлягають обов'язковому розкриттю (інформація про структуру, завдання, функції, фінансування, ухвалені рішення тощо)¹⁸⁵. Разом з тим, оцінити позитивні наслідки прийняття Закону можна буде лише у травні 2011 року, коли він набуде чинності.

ПРОЗОРІСТЬ (ПРАКТИКА) – 75 БАЛІВ

В якій мірі на практиці громадськість може отримувати належну та повну інформацію про діяльність та процес прийняття рішень законодавчим органом?

Загалом, громадськість має достатній доступ до інформації про діяльність парламенту як органу¹⁸⁶. На веб-сайті ВРУ (<http://portal.rada.gov.ua/>) розміщено детальну інформацію про діяльність парламенту (проекти законів, результати поіменних голосувань, порядки денні та стенограми пленарних засідань тощо). Парламент інформує про свою діяльність не лише через власний веб-сайт, але і через канал супутниково-кабельного мовлення „Рада”; газету – „Голос України”. Робота парламенту також активно

¹⁸⁵ Статті 6, 15, 16, 18, 20 Закону „Про доступ до публічної інформації” № 2939-VI від 13.01.2011 р.

¹⁸⁶ Андрій Шевченко, народний депутат України, інтерв'ю з автором, 28.06.2010 р.

¹⁸⁰ Стаття 24 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року № 2790-XII

¹⁸¹ Статті 14-17 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР, статті 32-34 Закону України „Про інформацію” від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII.

¹⁸² Статті 9, 44 Закону України «Про комітети Верховної Ради України».

¹⁸³ Стаття 235 Регламенту Верховної Ради України, стаття 29 Закону України „Про комітети Верховної Ради України”.

¹⁸⁴ Пункти 5, 8, 9 Положення про Веб-сайт Верховної Ради України у глобальній інформаційній мережі Інтернет, затвердженого Розпорядженням Голови Верховної Ради України № 462 від 24 травня 2001 року.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

висвітлюється комерційними ЗМІ; акредитовані журналісти можуть безкоштовно здійснювати фото- та відеозйомку в сесійній частині будинку ВРУ¹⁸⁷.

Всі законопроекти, що вносяться до ВРУ, оприлюднюються на веб-сторінці парламенту до їх розгляду, хоча остаточні тексти (з усіма змінами, внесеними під час їх розгляду парламентом) в поодиноких випадках відображаються на веб-сторінці парламенту недостатньо оперативно. Наприклад, остаточні тексти законопроектів „Про здійснення державних закупівель”, „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” з’явилися на веб-сайті парламенту лише після їх підписання Президентом. Порядки денні сесій, заплановані парламентські слухання, плани засідань комітетів, комітетських слухань оприлюднюються заздалегідь¹⁸⁸; стенограми засідань парламенту оприлюднюються на веб-сторінці ВРУ у день проведення засідань або наступного дня, результати голосувань – у день голосування.

Протягом тривалого часу була актуальною проблема прозорості фінансування парламенту (кошториси Верховної Ради не оприлюднювались), однак у 2010 році вона зрештою була вирішена (кошторис вперше було оприлюднено на веб-сайті ВРУ)¹⁸⁹.

Фізичний доступ громадян до парламенту не є складним (громадяни можуть отримати перепустки через депутатів або працівників Апарату ВРУ), на засіданнях комітетів часто присутні акредитовані журналісти, представники громадських організацій, окремі громадяни¹⁹⁰.

187 Андрій Шевченко, народний депутат України, інтерв’ю з автором, 28.06.2010 р.

188 http://www.rada.gov.ua/zakon/new/RK/plan_6_7.htm; <http://www.rada.gov.ua/zakon/new/RK/index.htm>; http://www.rada.gov.ua/zakon/new/WR/pd_index.html; http://gska2.rada.gov.ua/pls/site/p_par_sl [останній перегляд всі - 29.12.2010 р.].

189 Постанова Верховної Ради України «Про затвердження кошторису Верховної Ради України на 2010 рік» від 14 травня 2010 р. № 2255-VI.

190 Андрій Шевченко, народний депутат України, інтерв’ю з автором, 28.06.2010 р.; Анжела Малюга, завідувач Секретаріату Комітету ВРУ з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, інтерв’ю з автором, 22.07.2010 р.

Хоча діяльність парламенту є достатньо прозорою, робота парламентських комітетів є недостатньо відкритою. Зокрема, лише 13 з 27 комітетів мають власні веб-сторінки; при цьому на веб-сторінках протоколи засідань, результати голосувань, дані про присутність депутатів на засіданнях не оприлюднюються взагалі (окрім Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності¹⁹¹), звіти про діяльність комітетів – оприлюднюються далеко не завжди¹⁹².

Декларації про доходи, майно і фінансові зобов’язання депутатів не підлягають обов’язковому оприлюдненню. Водночас згідно із Законом „Про доступ до публічної інформації”, який набуде чинності у травні 2011 року, доступ до інформації, що міститься у деклараціях про доходи і майновий стан виборних посадових осіб, у тому числі і народних депутатів України, не може бути обмежений¹⁹³.

Як і багато інших органів влади, парламент не завжди надає інформацію за інформаційними запитами та зверненнями. Так, народний депутат України Андрій Шевченко відзначив, що журналісти за зверненнями не змогли отримати інформацію про обсяг фінансування парламентської газети „Голос України”¹⁹⁴. Депутати часто не можуть відповісти на звернення громадян через неможливість отримання необхідної інформації від органів влади¹⁹⁵.

Рівень прозорості діяльності Верховної Ради України також було досліджено в ході цього

191 http://komzakonpr.rada.gov.ua/komzakonpr/control/uk/publish/article?art_id=45641&cat_id=44841 [останній перегляд 10.10.2010 р.].

192 http://budget.rada.gov.ua/kombjudjet/control/uk/publish/category?cat_id=45565; <http://komekolog.rada.gov.ua/komekolog/control/uk/index>; <http://comeuroint.rada.gov.ua/komevoint/control/uk/index>; <http://komzakonpr.rada.gov.ua/komzakonpr/control/uk/index>; <http://kompek.rada.gov.ua/kompek/control/uk/>; <http://kompravlud.rada.gov.ua/kompravlud/control/uk/index>; <http://www.rada.gov.ua/svobodaslova> [всі - останній перегляд 10.10.2010 р.].

193 Пункт 1 частини шостої статті 6 Закону „Про доступ до публічної інформації”.

194 Андрій Шевченко, народний депутат України, інтерв’ю з автором, 28.06.2010 р.

195 Юрій Ключковський, народний депутат України, інтерв’ю з автором, 22.07.2010 р.

оцінювання шляхом надсилання запитів про надання інформації до Апарату ВРУ, Комітету ВРУ з питань правової політики, Комітету ВРУ з питань соціальної політики та праці. Результати розгляду цих запитів (див. Таблицю 5) свідчать про те, що Апарат ВРУ

обмежує доступ до інформації про кількість працівників у кожному з його структурних підрозділів, а деякі комітети – обмежують доступ до інформації про відвідуваність їхніх засідань народними депутатами України.

Таблиця 5. Результати розгляду запитів про надання інформації Апаратом ВРУ та окремими парламентськими комітетами

Адресат за-питу	Запитувана інфор-мація	Результати розгляду запитів
Апарат ВРУ	Інформація про кількість вето глави держави на закони, які було подолано парламентом у 2009 році	Лист заступника Керівника Апарату ВРУ № 07/8-397 від 11.08.2010 р. Інформацію на запит надано.
	Інформація про кількість працівників у кожному структурному підрозділі Апарату ВРУ.	Лист Керівника Головного організаційного управління Апарату ВРУ № 06/10-163(168709) від 25.08.2010 р. Письмова відмова у наданні інформації з посиланням на те, що вона віднесена до конфіденційної.
Комітет ВРУ з питань право-вої політики	Інформація про кількість слухань, що проводились Комітетом у 2009 році.	Листи № 04-29/20-1001 та № 04-29/20-1002 від 6.08.2010 р. Інформацію на запити надано.
	Інформація про кількість засідань, пропущених кожним членом Комітету у 2009 році.	Лист № 04-29/20-1095, 8.09.2010 р. Письмова відмова у наданні інформації з посиланням на те, що запитувана інформація не може бути надана без згоди осіб, яких вона стосується; на комітет також не покладено обов'язок надавати запитовану інформацію громадянам.
Комітет ВРУ з питань соці-альної політи-ки та праці	Інформація про кількість слухань, що проводились Комітетом у 2009 році.	Листи № 04-35/15-153499 від 26.07.2010 р., № 04-35/15-695 від 16 серпня 2010 р. Інформацію на запити надано.
	Інформація про кількість засідань, пропущених кожним членом Комітету у 2009 році.	Листи № 04-35/15-724, № 04-35/15-725, 26.08.2010 р. Інформацію на запити надано.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

ПІДЗВІТНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 50 БАЛІВ

В якій мірі існуюче законодавство дозволяє забезпечити підзвітність та відповідальність парламенту за його діяльність?

Попри наявність у законодавстві положень, спрямованих на забезпечення підзвітності та відповідальності парламенту за його діяльність, у відповідному правовому регулюванні існує ряд прогалин. Одним з ключових недоліків законодавства в частині забезпечення підзвітності народних депутатів України є те, що депутатський імунітет має абсолютний характер, оскільки депутати не можуть бути притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані без згоди ВРУ, надання якої потребує підтримки 226 народних депутатів¹⁹⁶.

Вирішення питань про відповідність Конституції України законів та інших правових актів ВРУ віднесено до компетенції Конституційного Суду України; при цьому відповідні питання розглядаються лише за зверненнями Президента, не менш як 45 народних депутатів України, Верховного Суду, Уповноваженого ВРУ з прав людини, Верховної Ради Автономної Республіки Крим¹⁹⁷. Громадяни та юридичні особи не мають права безпосередньо звертатись до Конституційного Суду з питань конституційності законів та інших правових актів ВРУ. Постанови, дії та бездіяльність ВРУ також можуть бути оскаржені до Вищого адміністративного суду України (далі - ВАСУ) особами, права, свободи та інтереси яких порушено; при цьому ВАСУ має право вирішувати лише питання законності (а не конституційності) відповідних постанов, дій та бездіяльності. За результатами розгляду справи ВАСУ може визнати постанову ВРУ незаконною, визнати дії чи бездіяльність протиправними і зобов'язати ВРУ вчинити певні дії; його рішення є остаточним і перегляду не підлягає¹⁹⁸.

Консультації між громадськістю, комітетами та окремими народними депутатами можуть здійснюватись, зокрема, у формі парламентських

слухань та слухань у комітетах ВРУ, залучення громадян до попереднього розгляду законопроектів у комітетах, експертизи законопроектів, роботи у складі консультативно-дорадчих органів при комітетах (громадських радах)¹⁹⁹. Доцільність проведення консультацій з громадськістю у цих формах визначається безпосередньо парламентом, комітетами та депутатами.

Підзвітність парламенту та зв'язок народних депутатів з виборцями суттєво послаблює також пропорційна виборча система з голосуванням за закриті списки кандидатів від партій та блоків у єдиному загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі²⁰⁰.

ПІДЗВІТНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

В якій мірі парламент та його члени на практиці звітують та відповідають за свою діяльність?

На думку народного депутата України Юрія Ключковського, роль Конституційного Суду України у забезпеченні судового контролю за діяльністю парламенту є недостатньо високою з огляду на політизацію роботи Конституційного Суду України²⁰¹. Крім того, згідно з Конституцією громадяни не мають права оспорювати у Конституційному Суді конституційність прийнятих ВРУ законів та інших правових актів. Певну роль у здійсненні судового контролю за діяльністю парламенту відіграє ВАСУ, який у період з 1 січня по 1 жовтня 2010 року ухвалив 10 рішень у справах за позовами до Верховної Ради України (щоправда, в усіх цих справах позивачам було повністю відмовлено у задоволенні позовних вимог)²⁰². Роль ВАСУ у здійсненні судового контролю за діяльністю ВРУ значною мірою послаблює той факт, що до його компетенції не віднесено питання оцінки конституційності прийнятих парламентом актів – громадяни можуть оспорювати

199 Частини четверта - п'ята статті 93, частина третя статті 103, статті 233 – 236 Регламенту Верховної Ради України, стаття 29 Закону „Про комітети Верховної Ради України”.

200 Задорожня Г.В. *Імперативний мандат як форма взаємовідносин депутата і виборців*, Юридичний вісник, 2009, № 1 (10), 62.

201 Юрій Ключковський, народний депутат України, інтерв'ю з автором, 22.07.2010 р.

202 Дані наведено з інформацією Єдиного державного реєстру судових рішень <http://www.reyestr.court.gov.ua>.

196 Частина третя статті 80 Конституції України.

197 Пункт 1 частини першої статті 150 Конституції України.

198 Стаття 6, частина четверта статті 18, стаття 171-1 Кодексу адміністративного судочинства України від 6.7.2010 р. № 2747-IV.

лише відповідність актів ВРУ, її дій та бездіяльності вже прийнятим законам. Крім того, рішення ВАСУ у таких спорах не можуть бути переглянуті в апеляційному та касаційному порядку.

Парламент не заохочує громадський контроль; практика звітування парламенту перед органами державної влади та громадськістю відсутня²⁰³. Процес консультацій парламенту з громадськістю не можна вважати ефективним: практика створення громадських рад при комітетах є малопоширеною, результативність парламентських слухань є невисокою²⁰⁴, контроль за виконанням рекомендацій слухань є неналежним, підготовлені громадськими організаціями пропозиції до законопроектів у багатьох випадках не враховуються²⁰⁵.

ДОБРОЧЕСНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 25 БАЛІВ

Чи впроваджено механізми, спрямовані на забезпечення доброчесності членів парламенту?

Правила поведінки народних депутатів встановлюються Законом „Про статус народного депутата України” та Регламентом ВРУ. Кодекс поведінки членів парламенту до цього часу прийнято не було. Статті 51-52 Регламенту ВРУ забороняють внесення до зали засідань плакатів, гучномовців, перешкоджання виступам депутатів, образи на адресу депутатів, виступи без дозволу головуєчого на засіданні, перевищення часу тривалості виступів. Згідно із статтею 8 Закону „Про статус народного депутата України”, депутат повинен дотримуватись норм моралі, утримуватись від дій, які можуть скомпрометувати його, парламент або державу, не повинен використовувати мандат в особистих, у тому числі корисливих цілях. Ряд обмежень щодо депутатів, спрямованих на

попередження корупції, закріплювалось також у Законі „Про боротьбу з корупцією”. Наприклад, депутат не мав права обмежувати доступ до інформації, сприяти іншим особам у здійсненні ними підприємницької діяльності з використанням службового становища, незаконно одержувати матеріальні блага, послуги, пільги або інші переваги. Водночас у зв’язку з опрацюванням парламентом проекту нового антикорупційного закону, Закон „Про боротьбу з корупцією” втратив чинність 1 січня 2011 року.

Контроль за дотриманням норм етики покладено в основному на Комітет ВРУ з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України²⁰⁶ (який не є політично незалежним органом), а також головуєчого на засіданні ВРУ (в частині дотримання правил етики на засіданнях).

Існуючі механізми забезпечення доброчесності членів парламенту містять ряд суттєвих недоліків і прогалин: законодавство не створює дієвих можливостей для здійснення контролю за отриманням депутатами подарунків, інших матеріальних благ; контроль за дотриманням правил етики депутатами здійснюють самі депутати; поза межами регулювання перебуває лобістська діяльність членів парламенту (окрім відносин, пов’язаних із вчиненням корупційних діянь та злочинів у сфері службової діяльності); поняття лобіста на законодавчому рівні не визначено; відсутні обмеження щодо подальшого працевлаштування депутатів у приватному секторі (після припинення повноважень); регулювання конфлікту інтересів зводиться лише до встановлення обмежень щодо суміщення депутатської діяльності з іншими видами діяльності.

ДОБРОЧЕСНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 0 БАЛІВ

В якій мірі доброчесність членів парламенту забезпечено на практиці?

Як показує практика, норми Регламенту в частині депутатської етики не дотримуються,

²⁰³ Андрій Шевченко, народний депутат України, інтерв’ю з автором, 28.06.2010 р.
²⁰⁴ Погорелова А. Слухання у комітетах Верховної Ради України в контексті культури парламентаризму; <http://www.viche.info/journal/1154/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
²⁰⁵ <http://www.pravda.com.ua/columns/2010/07/1/5188971/>; <http://www.pdp.org.ua/index.php/component/content/article/1-latest-news/2358-2010-11-19-08-04-28>; УНІАН, Фондація „Відкрите суспільство”, *Права людини*, 2009, № 49, 14; <http://www.unian.net/ukr/products-82540.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
²⁰⁶ Ст.51-53 Регламенту Верховної Ради України; п. 22 Додатку до Постанови Верховної Ради України „Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання» № 4-VI від 04.12.2007.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

а їх порушення не тягне відповідальності. Наприклад, протягом I - V сесій парламенту VI скликання його робота була заблокована депутатами 20 разів; народні депутати часто голосують картками інших депутатів²⁰⁷. Депутати двічі (зокрема, 22.10.2008 р. та 12.11.2008 р.) пошкоджували систему голосування „Рада”²⁰⁸. Крім того, 27 квітня 2010 року в парламенті між депутатами відбулись сутички, в ході яких окремі з них отримали тілесні ушкодження²⁰⁹. За вчинення цих правопорушень депутати до юридичної відповідальності не притягались, хоча Голова ВРУ неодноразово наполягав на відшкодуванні вартості знищеного майна²¹⁰.

Діяльність профільного парламентського комітету щодо запобігання порушенням норм етики є малоефективною, оскільки в парламенті існує мовчазна згода не розглядати такі питання²¹¹.

Зважаючи на законодавчу неврегульованість лобіювання, вплив груп інтересів на депутатів не є рідкісним явищем²¹²; при цьому депутати інформацію про свої контакти з лобістами не розкривають. Декларації про доходи, майно і фінансові зобов'язання не оприлюднюються (крім випадків висування депутатами своїх кандидатур на виборах). Порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності також є поширеними: станом на 29 вересня 2010 року 9 депутатів, призначених на посади в органах виконавчої влади, зберігали за собою місця в парламенті (від 104 до 192 днів, в той час як згідно з Конституцією строк сумісництва не повинен перевищувати 20 днів)²¹³.

207 <http://www.niss.gov.ua/Monitor/September09/16.htm> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

208 <http://www.niss.gov.ua/Monitor/September09/16.htm> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

209 <http://www.pravda.com.ua/news/2010/04/27/4979062/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

210 <http://www.ut.net.ua/news/155/0/2568/> [останній перегляд 29.12.2010 р.]; http://chairman.rada.gov.ua/chairman7/control/uk/publish/article?jsessionid=8A4587408D2D9EB99573BE81462582A5?art_id=55722&cat_id=49211 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

211 Андрій Шевченко, народний депутат України, інтерв'ю з автором, 28.06.2010 р.

212 Андрій Шевченко, народний депутат України, інтерв'ю з автором, 28.06.2010 р.

213 <http://www.pravda.com.ua/articles/2010/09/29/5429393/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ УРЯДУ (ЗАКОНОДАВСТВО І ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

На скільки ефективно парламент контролює діяльність органів виконавчої влади?

Парламент може здійснювати контрольну діяльність як безпосередньо (наприклад, у формі „години запитань до Уряду”, парламентських слухань), так і через комітети та тимчасові слідчі комісії. Народні депутати мають право на депутатські запити і звернення, через які також може здійснюватись індивідуальний контроль за діяльністю уряду. Парламентський контроль за дотриманням прав людини здійснює Уповноважений ВРУ з прав людини, який призначається та звільняється з посади парламентом, а контроль за використанням коштів Державного бюджету - Рахункова палата, голова якої теж призначається на посаду та звільняється з посади ВРУ [див.: *Омбудсман, Вищий орган фінансового контролю*]. Інші гілки влади не впливають на ці призначення, що підтверджується тривалими строками перебувань на посадах омбудсмана та Голови Рахункової палати. Бюджетний кодекс наділяє парламент та Рахункову палату достатніми повноваженнями щодо здійснення контролю за виконанням Державного бюджету.

Водночас ефективність парламентського контролю є невисокою через наявність певних прогалин у законодавстві та небажання самого парламенту ефективно використовувати існуючі механізми контролю.

Так, діяльність тимчасових слідчих комісій позбавлена належної правової основи, оскільки закон, що визначав порядок їх утворення і діяльності, був визнано Конституційним Судом неконституційним²¹⁴. Такі комісії періодично створюються ВРУ, однак діють неефективно, оскільки парламент часто бере їх звіти „до відома”²¹⁵, що мало впливає на діяльність органів виконавчої влади. Діяльність окремих комісій взагалі закінчується безрезультатно (наприклад, Тимчасової слідчої комісії з питань розслідування інциденту за участю Міністра

214 Рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2009 від 10 вересня 2009 року.

215 Див., наприклад, Постанови ВРУ від 11.02.2010 р. № 1884-VI, від 16.04.2010 р. № 2152-VI, від 18.06.2010 р. № 2361-VI; від 24.09.2010 р. № 2573-VI, від 24.09.2010 р. № 2575-VI.

внутрішніх справ Луценка Ю.В. та деяких інших).

Кадрові повноваження ВРУ у сфері виконавчої влади суттєво обмежено Конституцією – парламент за поданням Президента призначає на посаду Прем'єр-міністра України, а решта членів Кабінету Міністрів призначається на посади Президентом за поданням Прем'єр-міністра. Парламент може достроково припинити повноваження Президента у порядку імпічменту, однак відповідне право фактично не може бути реалізоване через відсутність належного законодавчого регулювання процедури усунення Президента з поста в порядку імпічменту та складність самої процедури (для усунення глави держави з посади необхідна згода 3/4 від складу парламенту). Конституція не передбачає можливості звільнення парламентом окремих членів уряду (окрім Прем'єр-міністра), керівників центральних органів виконавчої влади та голів місцевих державних адміністрацій. Можливість висловлення парламентом недовіри уряду також обмежено: питання про відповідальність Кабінету Міністрів не може розглядатись більше одного разу протягом сесії і протягом року з дня схвалення Програми діяльності уряду.

Програма діяльності Кабінету Міністрів не потребує обов'язкового схвалення парламентом, що дозволяє уряду діяти без власної програми. У свою чергу, відсутність в Уряді програми також є чинником, що не сприяє ефективному парламентському контролю за його діяльністю. „Година запитань до Уряду” не є ефективним інструментом парламентського контролю, оскільки відбуваються лише два рази на місяць і тривають одну годину.

ПРАВОВІ РЕФОРМИ (ЗАКОНОДАВСТВО І ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

В якій мірі парламент робить пріоритетними питання боротьби з корупцією та належного врядування?

Протягом останніх років парламентом було ухвалено ряд законів, спрямованих на запобігання і боротьбу з корупцією: ратифіковано Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією (2005 р.), Конвенцію ООН проти корупції (2006 р.), Кримінальну конвенцію про боротьбу з

корупцією та Додатковий протокол до неї (2006 р.), прийнято Закони „Про засади запобігання та протидії корупції” (2009 р.), „Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень” (2009 р.), внесено зміни до законодавчих актів, спрямовані на удосконалення відповідальності за корупційні правопорушення і злочини (2009 р.), прийнято Закони „Про здійснення державних закупівель” (2010 р.), „Про судоустрій і статус суддів” (2010 р.). Ряд положень Закону „Про судоустрій та статус суддів” були критично оцінені Венеціанською комісією²¹⁶, в той час як остання редакція Закону „Про здійснення державних закупівель” в цілому була позитивно оцінена експертами²¹⁷. 13 січня 2011 року парламент також схвалив Закон „Про доступ до публічної інформації”, який, за умови його належного застосування на практиці, суттєво розширить доступ громадськості до публічної інформації [див.: *Прозорість (законодавство)*]. Разом з тим, важливий антикорупційний „пакет” законів, схвалений парламентом у 2009 році, був скасований Верховною Радою України 21 грудня 2010 року²¹⁸. Проект закону про скасування цього „пакету” був прийнятий парламентом у першому читанні та в цілому як закон у день його внесення на розгляд парламенту²¹⁹. Формальною причиною для скасування стало те, що Президентом України на розгляд ВРУ було внесено власний проект Закону „Про засади запобігання та протидії корупції” (№ 7487 від 17 грудня 2010 р., схвалений парламентом у першому читанні 23 грудня 2010 р.), низка положень якого збігалась з положеннями Закону „Про засади запобігання та протидії корупції” 2009 року²²⁰. Однак негативом президентського законопроекту є те, що він, на відміну від відповідного Закону, ухваленого у 2009 році (див. вище), не містить положень, які б встановлювали

216 Venice Commission, *Joint Opinion on the Draft Law on the Judicial System and the Status of Judges of Ukraine*; [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)003-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)003-e.asp) [останній перегляд 29.12.2010 р.].

217 http://blogs.fco.gov.uk/roller/turnerenglish/entry/ukraine_and_eu_how_to [останній перегляд 29.12.2010 р.].

218 Закон України „Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції” № 2808-VI від 21.12.2010 р.

219 Для отримання додаткової інформації див.: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39306 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

220 Див.: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=39289&pf35401=180632 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень. Парламент до цього часу не прийняв закони про публічну службу, про центральні органи виконавчої влади, про спеціалізований антикорупційний орган, про запобігання конфлікту інтересів та правила професійної етики на публічній службі, про фінансовий контроль у сфері публічної служби та декларування доходів, видатків і фінансових зобов'язань публічних службовців тощо. Таким чином, діяльність парламенту у напрямі боротьби з корупцією не має системного характеру, а відтак – не може забезпечити ефективне запобігання і боротьбу з корупцією.

Основні рекомендації

- Розглянути можливість внесення до Конституції України змін, які б впроваджували функціональний імунітет народних депутатів України та виключення з-під сфери дії імунітету випадку затримання особи на місці вчинення злочину (*in flagrante delicto*);
- удосконалити механізми парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, у тому числі шляхом внесення до Конституції України змін, які б передбачали обов'язковість подання у визначений строк новосформованим Урядом Програми діяльності Кабінету Міністрів та прийняття парламентом рішення щодо неї (несхвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України мало б вважатись відмовою Уряду у довірі); шляхом прийняття Закону „Про тимчасові слідчі, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України”, а також внесення до законів, які встановлюють порядок здійснення парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, змін, спрямованих на підвищення ефективності існуючих форм парламентського контролю;
- розглянути можливість внесення до Конституції України змін, які б спрощували процедуру подолання вето Президента України на прийняті парламентом закони;
- привести кількість працівників Апарату ВРУ у відповідність до обсягу покладених на Апарат завдань;
- невідкладно схвалити проект Закону „Про засади запобігання і протидії корупції в Україні”, внесений на розгляд Верховної Ради України Президентом України, забезпечити набуття ним чинності;
- схвалити окремий закон про декларування доходів, майна, видатків публічних службовців, який би передбачав обов'язковість оприлюднення інформації про доходи і витрати певних категорій службовців, у тому числі народних депутатів України; передбачити при цьому такі механізми перевірки поданих декларацій, які б дозволяли ефективно виявляти випадки незаконного збагачення;
- схвалити закон про участь громадськості у прийнятті рішень органами державної влади, дія якого поширювалася б на парламент, органи державної влади та органи місцевого самоврядування;
- розширити обсяг інформації про діяльність парламенту та комітетів ВРУ, що підлягає офіційному оприлюдненню, зокрема – передбачити обов'язковість оприлюднення актів Голови ВРУ та Керівника Апарату ВРУ, запитів народних депутатів України та відповідей на них, протоколів засідань парламентських комітетів, результатів голосування за законопроекти на засіданнях комітетів ВРУ, інформації про присутність народних депутатів на засіданнях комітетів;
- прискорити створення комітетами ВРУ власних веб-сайтів;
- схвалити Кодекс етики народних депутатів України.

2. Уряд

РЕЗЮМЕ

Загалом, Уряд має у своєму розпорядженні достатні фінансові, кадрові та матеріально-технічні ресурси для ефективного виконання покладених на нього завдань. Незалежність Уряду не в повній мірі гарантовано Конституцією, яка закріплює за Президентом України вагомий повноваження у сфері виконавчої влади. Положення законодавства в частині забезпечення прозорості діяльності Уряду містять ряд недоліків, що на практиці призводить до зменшення ступеня відкритості його роботи. Підзвітність Уряду послаблюється недостатньо дієвим парламентським контролем за його діяльністю. Механізми публічних консультацій потребують удосконалення; кримінальне переслідування членів Уряду за вчинені ними злочини навряд чи можна вважати таким, що не є вибірковою та політично вмотивованим. Законодавчі механізми забезпечення доброчесності членів Уряду практично відсутні; ті положення в частині доброчесності, які все ж закріплено у законодавстві, на практиці застосовуються незадовільно. Відсутність дієвих механізмів внутрішнього контролю у міністерствах послаблює ефективність управління публічним сектором, в той час як недостатньо активна роль уряду в ініціюванні правових реформ, яка часто зводиться до схвалення підзаконних актів, не сприяє підвищенню ефективності його діяльності у забезпеченні підзвітності органів публічної влади та боротьбі з корупцією.

У нижчеподаній таблиці наводиться загальна оцінка спроможності, врядування і ролі Уряду у національній системі доброчесності. Після таблиці представлено якісну оцінку відповідних індикаторів.

Уряд			
Загальна оцінка: 50.69 / 100			
Параметр	Індикатор	Законодавство	Практика
Спроможність 56.25 / 100	Ресурси	75	
	Незалежність	25	50
Врядування 45.83/100	Прозорість	50	50
	Підзвітність	75	50
	Доброчесність	25	25
Роль 50 / 100	Управління публічним сектором	50	
	Вплив на правову систему	50	

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

Структура та організація

Згідно із статтею 113 Конституції України, Кабінет Міністрів України (КМУ) – Уряд – є вищим органом в системі органів виконавчої влади. Хоча за Президентом закріплено вагомі повноваження у сфері виконавчої влади, Конституцією України він формально не віднесений до виконавчої гілки влади і є лише главою держави. Саме тому правова основа та практика діяльності Президента України у нижченаведеній оцінці не аналізуються.

До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри та 15 міністрів (три з яких є віце-прем'єр-міністрами)²²¹. Прем'єр-міністр призначається на посаду Президентом України за згодою більшості від конституційного складу парламенту (тобто, не менш ніж 226 голосами народних депутатів України). Всі інші члени Кабінету Міністрів призначаються на посади Президентом за поданням Прем'єр-міністра України і можуть бути звільнені з посад за власною ініціативою глави держави²²². Прийняття Верховною Радою резолюції недовіри Кабінету Міністрів, набуття повноважень новообраним Президентом, прийняття главою держави рішення про відставку Кабінету Міністрів, відставка Прем'єр-міністра або його смерть мають наслідком припинення повноважень всього складу Кабінету Міністрів²²³.

Організаційне, експертно-аналітичне, правове та інше забезпечення діяльності Кабінету Міністрів здійснює Секретаріат Кабінету Міністрів, яким керує Міністр Кабінету Міністрів²²⁴.

Координацію діяльності органів виконавчої влади та попередній розгляд проектів нормативно-правових актів, що подаються на розгляд Уряду, здійснюють 4 урядових комітети, до складу яких входять члени Кабінету Міністрів²²⁵.

ОЦІНКА РЕСУРСИ (ПРАКТИКА) – 75 БАЛІВ

В якій мірі доступні Урядуресурси дозволяють йому ефективно здійснювати свої функції та повноваження?



Джерела: Закони „Про Державний бюджет України на 2007 рік” № 489-V від 19.12.2006 р.; „Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” № 107-VI від 28.12.2007 р.; „Про Державний бюджет України на 2009 рік” № 835-VI від 26.12.2008 р.; „Про Державний бюджет України на 2010 рік” № 2154-VI від 27.04.2010 р.

Загалом, Секретаріат КМУ має у своєму розпорядженні достатні фінансові, кадрові та матеріально-технічні ресурси. Рівень заробітної плати працівників Секретаріату КМУ у порівнянні з іншими органами влади є одним з найвищих²²⁶.

У 2008 році у Секретаріаті КМУ працювало 1 109 службовців²²⁷, в той час як у 2010 р. – 1 019

221 http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=31410 [останній перегляд 10.01.2011 р.].

222 Статті 106, 114 Конституції України.

223 Статті 11, 12 Закону „Про Кабінет Міністрів України” № 2591-VI від 7.10.2010 р.

224 Стаття 48 Закону „Про Кабінет Міністрів України”.

225 Стаття 47 Закону „Про Кабінет Міністрів України”; Розпорядження Кабінету Міністрів України № 2071-р від 1.11.2010 р.

226 Інтерв'ю автора з колишнім керівником окремого сектору Секретаріату Кабінету Міністрів України, 1.11.2010 р.

227 Головне управління державної служби, *Звіт про підсумки діяльності у 2008 році*: 30.

службовців²²⁸. Кількість працівників Секретаріату КМУ загалом є співрозмірною кількості працівників Апарату ВРУ (у 2008 р. в Апараті ВРУ перебувало на службі 1 079 державних службовців) та перевищує кількість працівників Адміністрації Президента (549 державних службовців станом на 2008 рік)²²⁹. У той же час, в рамках загального скорочення видатків на утримання органів виконавчої влади Президент доручив Уряду скоротити на 30% кількість працівників міністерств та на 50% - кількість працівників Секретаріату КМУ²³⁰. Виконання цього доручення може послабити рівень кадрового забезпечення Секретаріату КМУ. Щоправда, на думку одного з опитаних експертів, скорочення кадрового складу Секретаріату КМУ на 30 – 50% суттєво не вплине на ефективність його функціонування²³¹.

Місячний посадовий оклад керівника самостійного структурного підрозділу (департаменту, бюро тощо) Секретаріату КМУ становить 2 354 грн. [276 дол. США], що перевищує місячний посадовий оклад керівника головного управління Апарату ВРУ та директора департаменту міністерства [2 140 – 2 290 грн. або 269 – 288 дол. США].

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 25 БАЛІВ

В якій мірі законодавство забезпечує незалежність Уряду?

Хоча Уряд є вищим органом в системі органів виконавчої влади, ступінь його незалежності суттєво звужено чинною Конституцією. Зокрема, відповідно до статті 106 Конституції, Президент України здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, національною безпекою та обороною. При цьому конкретні повноваження щодо здійснення ним цих функцій Конституцією не визначено, що дозволяє главі держави актив-

но впливати на урядову політику у відповідних сферах. Конституція України дозволяє Президенту у будь-який час за власною ініціативою звільняти з посад будь-яких членів Кабінету Міністрів України, скасовувати акти КМУ²³². Акти Президента є обов'язковими для виконання Урядом. Уряд має обмежений вплив на призначення на посади і звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій (які забезпечують впровадження загальнодержавної політики на місцевому рівні), оскільки рішення про їх призначення та звільнення з посад закріплено виключно за главою держави²³³. Контрасигнація актів Президента є не правом, а обов'язком Прем'єр-міністра та міністра, відповідального за акт Президента²³⁴.

Разом з тим, залежність Уряду від Президента не є повною, оскільки окремі повноваження у сфері виконавчої влади Президент може здійснювати лише за ініціативою Прем'єр-міністра. Зокрема, члени Кабінету Міністрів України (за винятком Прем'єр-міністра), керівники інших центральних органів виконавчої влади, голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посади Президентом за поданням Прем'єр-міністра. За його ж поданням Президент може утворювати, реорганізовувати та ліквідувати міністерства та інші центральні органи виконавчої влади²³⁵.

Певний вплив на діяльність КМУ має і парламент – відповідно до статті 87 Конституції Верховна Рада за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Уряду та висловити КМУ недовіру більшістю від її складу (тобто 226 голосами народних депутатів). Щоправда, питання про відповідальність Кабінету Міністрів не може розглядатись більше одного разу протягом однієї сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів.

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

В якій мірі незалежність Уряду забезпечено на практиці?

232 Стаття 106 Конституції України.

233 Стаття 118 Конституції України.

234 Стаття 25 Закону „Про Кабінет Міністрів України”.

235 Пункти 10, 15 частини першої статті 106 Конституції України.

228 Постанова КМУ № 398 від 7.06.2010 р.

229 Головне управління державної служби, *Звіт про підсумки діяльності у 2008 році*: 30.

230 Указ Президента України № 1085/2010 від 9 грудня 2010 р.

231 Інтерв'ю автора з колишнім керівником окремого сектору Секретаріату Кабінету Міністрів України, 1.11.2010 р.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

Випадки активного втручання Президента у діяльність КМУ були особливо поширеними до обрання нового Президента за результатами виборів 2010 року. Зокрема, попередник нинішнього глави держави часто зловживав правом зупинення дії актів Кабінету Міністрів України. Так, з грудня 2008 року по липень 2009 року ним було зупинено близько 75 актів Кабінету Міністрів України²³⁶. Крім того, попередній глава держави неодноразово вимагав від Уряду погоджувати присутність на засіданнях Кабінету Міністрів України голів місцевих державних адміністрацій; непоодинокими були і випадки, коли голови обласних державних адміністрацій відмовлялись від відвідування урядових засідань і нарад²³⁷.

Після обрання нового Президента випадків протистояння між главою держави та Урядом не було. У той же час, Президент України активно впливає на діяльність КМУ. Серед прикладів такого впливу, зокрема, - перегляд Урядом за ініціативою Президента переліку платних послуг, що мали надаватись навчальними закладами²³⁸, надання Уряду доручень щодо стабілізації ситуації на ринку продовольчих товарів, щодо розблокування переговорного процесу зі створення зони вільної торгівлі з ЄС тощо. Згідно з даними проведеного Центром Разумкова всеукраїнського соціологічного опитування, вплив Президента на формування державної політики оцінено на 4.16 бали з 5, Уряду – на 3.88 бали з 5, Верховної Ради – на 3.79 бали з 5²³⁹.

ПРОЗОРІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 50 БАЛІВ

В якій мірі законодавство забезпечує прозорість діяльності Уряду?

Принцип прозорості діяльності Кабінету Міністрів України закріплено у статті 3 Закону „Про Кабінет Міністрів України”. Цим же Законом передбачено

236 <http://www.ukurier.gov.ua/index.php?articl=1&id=5425> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

237 <http://www.4post.com.ua/politics/97831.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

238 http://www.gart.org.ua/?lang=ua&page_id=2&news_type=1&element_id=31097 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

239 <http://news.dt.ua/news/49757> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

обов'язкове оприлюднення всіх актів Кабінету Міністрів України (крім тих, які містять інформацію з обмеженим доступом), а також оприлюднення проектів актів Кабінету Міністрів, що мають важливе суспільне значення та визначають права і обов'язки громадян України. Уряд має інформувати громадськість про свою діяльність та залучати громадян до процесу прийняття рішень, що мають важливе суспільне значення²⁴⁰.

Разом з тим, чинне законодавство далеко не в повній мірі дозволяє забезпечити прозорість діяльності Кабінету Міністрів.

Зокрема, параграфом 16 Регламенту КМУ передбачено, що питання про можливість присутності на засіданні Уряду представників засобів масової інформації та проведення ними фото- і відео зйомки вирішується на власний розсуд Прем'єр-міністра України. Параграфом 4 Регламенту КМУ членам Уряду прямо заборонено оприлюднювати без згоди Прем'єр-міністра будь-яку інформацію про перебіг урядових засідань та висловлені в ході них позиції членів КМУ.

Згідно з параграфом 168 Регламенту КМУ, інформування про діяльність Уряду має здійснюватись шляхом оприлюднення звітів за результатами моніторингу виконання своїх рішень та іншої інформації про свою діяльність. Але Регламент не дає чіткої відповіді на питання про те, яка ж саме інформація про діяльність Уряду має оприлюднюватись. Регламент також не передбачає обов'язковості оприлюднення протоколів засідань КМУ та урядових комітетів²⁴¹. Параграфом 24 Регламенту КМУ закріплено можливість проведення закритих засідань Кабінету Міністрів за рішенням Прем'єр-міністра, але підстави для прийняття Прем'єр-міністром такого рішення законодавчо не визначено. Кошторис Секретаріату КМУ включається до Закону про Державний бюджет України на відповідний рік, який підлягає офіційному оприлюдненню, однак чинне законодавство не містить положень, які б передбачали оприлюднення деталізованого кошторису Секретаріату КМУ. Прозорість фінансування Уряду має підвищитись у травні 2011 р., коли набуде чинності Закон „Про

240 Статті 3, 51 Закону „Про Кабінет Міністрів України”.

241 Параграфи 22, 38 Регламенту Кабінету Міністрів України.

доступ до публічної інформації” – відповідно до цього Закону доступ до інформації про використання бюджетних коштів не може бути обмежений²⁴².

Статтею 13 Закону „Про державну службу” закріплено обов’язковість декларування доходів і майнового стану державних службовців, у тому числі і службових осіб Секретаріату КМУ, однак подані службовцями декларації не підлягають обов’язковому оприлюдненню. Закон „Про боротьбу з корупцією” 1995 р. передбачав обов’язковість щорічного оприлюднення інформації про доходи, цінні папери, нерухоме та цінне рухоме майно членів Уряду та членів їхніх сімей²⁴³. Проте 1 січня 2011 р. цей Закон втратив чинність [див.: *Законодавчий орган*]²⁴⁴. Згідно з проектом Закону „Про засади запобігання і протидії корупції в Україні”, внесеним на розгляд парламенту Президентом і прийнятим у першому читанні 23 грудня 2010 р., інформація про майновий стан, доходи, видатки і фінансові зобов’язання членів КМУ підлягає обов’язковому щорічному оприлюдненню в офіційних ЗМІ протягом 30 днів з дня її подання (відповідні декларації мають подаватись за місцем роботи до 1 квітня року, наступного за звітним)²⁴⁵. Однак на момент завершення підготовки цього оцінювання зазначений законопроект не було ухвалено парламентом як закон. Щоправда, навіть у разі його ухвалення він все одно потребуватиме подальших змін – в існуючій редакції ним не передбачені обов’язковість декларування доходів, майнового стану та витрат близьких родичів членів КМУ (що ускладнюватиме виявлення

випадків незаконного збагачення), а також дієві механізми перевірки достовірності інформації, відображеної у деклараціях.

На КМУ поширюється дія норм законодавства про доступ до інформації, зокрема – Закону „Про інформацію” та Закону „Про звернення громадян”. Ці закони містять ряд прогалин та недоліків у регулюванні, які ускладнюють доступ до інформації про діяльність всіх органів публічної влади, у тому числі й Кабінету Міністрів України [див.: *Законодавчий орган, Публічний сектор, Засоби масової інформації*]. У новому Законі „Про доступ до публічної інформації”, прийнятому парламентом 13 січня 2011 р., закріплено ряд прогресивних положень, спрямованих на забезпечення належного доступу громадськості до інформації про діяльність органів влади [див.: *Законодавчий орган, Публічний сектор*], але цей Закон набуде чинності лише у травні 2011 р.

ПРОЗОРІСТЬ (ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

На скільки діяльність Уряду є прозорою на практиці?

Діяльність КМУ активно висвітлюється на урядовому порталі (<http://www.kmu.gov.ua>) та у ЗМІ. Крім того, з метою залучення громадськості у формування державної політики у 2009 році було створено веб-портал „Громадянське суспільство і влада” (<http://civic.kmu.gov.ua>). На урядовому веб-порталі оприлюднено загальну інформацію про діяльність КМУ, його склад, порядки денні засідань Уряду та урядових комітетів, річний план державних закупівель, проекти постанов і розпоряджень КМУ, прийняті ним акти. Проекти постанов Кабінету Міністрів, наказів міністерств та законопроектів, які готуються до розгляду Урядом, оприлюднюються на веб-порталі „Громадянське суспільство і влада”; щоправда на цьому порталі оприлюднюються далеко не всі проекти актів [див.: *Підзвітність (практика)*].

Прозорість діяльності Уряду певною мірою послаблюється відсутністю інформації про заплановані засідання Кабінету Міністрів України та урядових комітетів²⁴⁶. Оскільки законодавством

²⁴⁶ Див., наприклад: <http://www.kmu.gov.ua/control/>

²⁴² Частина п’ята статті 6 Закону „Про доступ до публічної інформації” № 2939-VI від 13 січня 2011 р.

²⁴³ Стаття 6 Закону „Про боротьбу з корупцією” № 356/95-ВР від 5.10.1995 р.

²⁴⁴ Закон України „Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції” № 2808-VI від 21.12.2010 р.

²⁴⁵ Стаття 12 проекту Закону „Про засади запобігання і протидії корупції в Україні”; http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=39289&pf35401=180632 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

не передбачена обов'язковість оприлюднення протоколів засідань КМУ та урядових комітетів, вони не оприлюднюються і на практиці. З тих самих причин не оприлюднено і детальний кошторис Секретаріату КМУ. Не забезпечено належний доступ громадськості і до інформації про діяльність Секретаріату КМУ та окремих його підрозділів (за винятком Бюро з питань антикорупційної політики)²⁴⁷. Наприклад, на урядовому веб-порталі відсутні контактні дані керівників структурних підрозділів Секретаріату та інша інформація про його діяльність (за винятком Положення про Секретаріат; прізвищ, імен і по-батькові керівників структурних підрозділів Секретаріату)²⁴⁸.

Члени Уряду оприлюднили декларації про свої доходи 11 березня 2010 року²⁴⁹. Декларації про

доходи службовців Секретаріату КМУ не оприлюднюються, оскільки їх опублікування не вимагається законодавством.

Статистика з розгляду інформаційних запитів Кабінетом Міністрів не оприлюднюється. Водночас на практиці міністерства часто не надають інформацію за запитами²⁵⁰. Прозорість діяльності КМУ було оцінено в рамках цього дослідження шляхом надсилання громадянами запитів до Секретаріату КМУ та окремих міністерств. Результати розгляду запитів (див. Таблицю 6) свідчать про те, що громадськість не має належного доступу до щорічних звітів про діяльність міністерств та інформації про кількість працівників у відповідних структурних підрозділах Секретаріату КМУ.

[uk/meetings/timeframe?d=12.1.2011](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=29046832&cat_id=9205042&ctime=1139934560869) [останній перегляд 29.12.2010 р.].

247 http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=29046832&cat_id=9205042&ctime=1139934560869 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

248 http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=59094705&cat_id=9205042&ctime=1188982583807 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

249 <http://tsn.ua/ukrayina/novi-ministri-opriyudnili-svoji->

[deklaratsiyi-pro-dohodi.html](#) [останній перегляд 29.12.2010 р.]

250 Віктор Тимошук, заступник Голови Центру політико-правових реформ, інтерв'ю з автором, 22.07.2010 р.

Таблиця 6. Результати розгляду запитів про надання інформації Секретаріатом Кабінету Міністрів України та міністерствами

Адресат запиту	Запитувана інформація	Результати розгляду запитів
Секретаріат Кабінету Міністрів України	Інформація про кількість працівників у кожному із структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів	Листи № 10585/0/2-10 від 6.8.2010 р. та № 10005/0/2-10 від 26.07.2010 р. Запитувану інформацію не надано – рекомендовано ознайомитись з Постановою Кабінету Міністрів України № 398 від 7.06.2010 р. Цією Постановою кількість працівників у кожному окремому підрозділі Секретаріату КМУ не визначено.
	Інформація про кількість доручень Прем'єр-міністра головам обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій за перше півріччя 2010 р.	Листи № 10932/0/2-10 від 18.08.2010 р. та № 10810/0/2-10 від 13.08.2010 р. Письмова відмова у наданні запитуваної інформації у зв'язку з тим, що надання доручень Прем'єр-міністром головам обласних державних адміністрацій законодавством не передбачене.
Міністерство охорони здоров'я України	Копія звіту про діяльність Міністерства у 2009 році	Лист № 590 від 28.09.2010 р. Письмова відмова у наданні запитуваної інформації у зв'язку з тим, що надання громадянам звіту про діяльність Міністерства не передбачено законодавством, а інформація про діяльність Міністерства розміщена на його веб-сайті.
	Інформація про кількість юридичних осіб, яким у 2009 році було видано ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності	Лист № 17.01.13-4/302-С/21-435 від 10.09.2010 р. Запитувану інформацію надано у повному обсязі.
Міністерство освіти і науки України	Копія загального звіту про діяльність Міністерства у 2009 р.	Лист № 1.4/18-3225 від 11.08.2010 р. Письмова відмова у наданні запитуваної інформації у зв'язку з тим, що звіт видано обмеженим накладом. Лист № 1/11-7386 від 5.08.2010 р. Письмова відмова у наданні запитуваної інформації у зв'язку з тим, що діяльність Міністерства висвітлюється у ЗМІ та на його власному веб-сайті.
	Інформація про кількість юридичних осіб, яким у 2009 році було видано ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності	Лист № 16-15/5101 від 6.9.2010 р. Запитувану інформацію надано у повному обсязі.
Міністерство праці та соціальної політики України	Копія загального звіту про діяльність Міністерства у 2009 р.	Листи № 8323/0/14/-10/028-1 від 3.08.2010 р. та № 8354/0/14-10/028-1 від 3.08.2010 р. Запит задоволено частково (копію звіту не надано, однак у відповіді зазначено адресу веб-сторінки Міністерства, на якій його розміщено).
Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту	Копія загального звіту про діяльність Міністерства у 2009 р.	Листи № С-1315/9.3 від 28.07.2010 р. та № 9.3/8604 від 22.07.2010 р. Запит задоволено частково (копію звіту не надано, однак у відповіді зазначено адресу веб-сторінки Міністерства, на якій його розміщено).
	Інформація про кількість юридичних осіб, яким у 2009 році було видано ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності	Лист № Г-1359 від 6.08.2010 р. Запитувану інформацію надано у повному обсязі.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

ПІДЗВІТНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 75 БАЛІВ

В якій мірі існуюче законодавство забезпечує підзвітність Уряду та його відповідальність за свою діяльність?

На відміну від народних депутатів України та суддів, на членів Уряду не поширюється імунітет від кримінального переслідування.

У Регламенті КМУ закріплено ряд положень, спрямованих на забезпечення прийняття Урядом обґрунтованих та юридично досконалих актів²⁵¹.

Відповідно до статті 113 Конституції, Кабінет Міністрів є відповідальним перед Президентом та підзвітним перед парламентом в межах, визначених статтями 85 та 87 Конституції. Механізми взаємодії Уряду з главою держави визначено Регламентом КМУ. Зокрема, Уряд зобов'язаний забезпечувати виконання актів Президента, інформувати його про свою діяльність (у тому числі – про заплановані засідання), розглядати звернення Президента та інформувати його про результати їх розгляду, проводити експертизу законів, надісланих на підпис Президенту (за рішенням Президента) тощо²⁵².

Стаття 87 Конституції передбачає можливість прийняття парламентом резолюції недовіри КМУ, однак при цьому Основним Законом встановлено ряд обмежень щодо ініціювання питання про відповідальність Уряду [див.: *Незалежність (законодавство)*]. Стаття 85 Конституції закріплює за парламентом право здійснювати контроль за діяльністю Кабінету Міністрів, у тому числі за виконанням КМУ Державного бюджету. Порядок реалізації цього права детально визначено Регламентом ВРУ та Законом „Про Кабінет Міністрів України”. Останній покладає на Уряд обов'язок підготовки та подання до парламенту двох типів звітів – щорічного звіту про виконання Державного бюджету України та звіту про хід виконання загальнодержавних програм²⁵³. Крім того, Кабінет Міністрів повинен надавати необхідну інформацію Рахунковій палаті (за її запита-

ми), забезпечувати доступ омбудсману до актів та інших документів КМУ і підконтрольних йому органів, розглядати звернення депутатів і комітетів, інформувати парламент про свою діяльність під час „години запитань до Уряду”²⁵⁴.

Підзвітність Уряду перед парламентом послаблюється недосконалістю регулювання окремих форм парламентського контролю, зокрема – парламентських слухань, „години запитань до Уряду” [див.: *Законодавчий орган*], прогалинами законодавства в частині забезпечення підзвітності Кабінету Міністрів. Наприклад, Уряд протягом перших 45 днів після початку нового року має подавати до парламенту щорічний звіт про хід і результати виконання Програми своєї діяльності²⁵⁵. Але оскільки КМУ може працювати і без такої Програми, подання звітів про її виконання не завжди є можливим. Крім того, вимоги до змісту таких звітів законодавством не встановлено.

Порядок проведення публічних консультацій визначається окремою Постановою КМУ²⁵⁶, згідно з якою публічні консультації у формі вивчення громадської думки та громадського обговорення в обов'язковому порядку проводяться щодо фінансових звітів органів влади, державних програм, проектів актів, які мають важливе суспільне значення, стосуються конституційних прав і свобод громадян. Громадське обговорення здійснюється у формі круглих столів, електронних консультацій, громадських слухань. Строк його проведення повинен становити не менше одного місяця. Зазначеною Постановою також передбачено обов'язкове утворення громадських рад при міністерствах та інших органах виконавчої влади, затвердження органами виконавчої влади щорічних планів проведення консультацій з громадськістю.

ПІДЗВІТНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

В якій мірі на практиці забезпечено ефективність контролю за діяльністю Уряду?

Кожного пленарного тижня по п'ятницях члени уряду відповідають на запитання народних депутатів під час „години запитань до Уряду”²⁵⁷.

²⁵⁴ Статті 31 – 35 Закону „Про Кабінет Міністрів України”.

²⁵⁵ Стаття 228 Регламенту Верховної Ради України.

²⁵⁶ Постанова КМУ № 996 від 3.11.2010 р.

²⁵⁷ Частина третя статті 25 Регламенту Верховної Ради

²⁵¹ Див., наприклад, параграфи 61 – 63 Регламенту Кабінету Міністрів.

²⁵² Параграфи 107 – 120 Регламенту Кабінету Міністрів України.

²⁵³ Статті 29, 30 Закону „Про Кабінет Міністрів України”.

Кабінет Міністрів також щорічно подає до парламенту звіт про виконання Державного бюджету. Парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів не можна вважати ефективним через недосконалість регулювання відповідних контрольних процедур [див.: *Законодавчий орган*]. Хоча на міністерства не покладається обов'язок підготовки щорічних звітів про свою діяльність, на практиці окремі з них готують такі звіти (див. Таблицю 6). Прем'єр-міністр проводить регулярні робочі зустрічі з Президентом, а глава держави – бере участь у засіданнях Кабінету Міністрів з розгляду найбільш важливих питань. Рахункова палата протягом року періодично готує висновки про хід виконання Державного бюджету України²⁵⁸. Щорічний аудит діяльності Уряду в цілому не проводиться [див.: *Вищий орган фінансового контролю*], однак Рахункова палата проводить аудит фінансування окремих бюджетних програм або напрямів діяльності КМУ (наприклад, умов оплати праці працівників бюджетної сфери, ефективності використання бюджетних коштів на будівництво та придбання житла для військовослужбовців²⁵⁹ тощо).

Механізми притягнення членів уряду до відповідальності формально застосовуються досить ефективно. Зокрема, 3 березня 2010 року Верховною Радою було висловлено недовіру Кабінету Міністрів України²⁶⁰. Щоправда, це було обумовлено не стільки наявністю підстав для притягнення Уряду до політичної відповідальності, скільки необхідністю формування нового складу Кабінету Міністрів за результатами виборів Президента. 28 січня 2010 року парламент за власною ініціативою звільнив із займаної по-

сади Міністра внутрішніх справ²⁶¹. Аналогічні випадки дострокового припинення повноважень окремих членів КМУ мали місце і в 2009 році. Проти окремих членів Уряду (наприклад, - колишнього Прем'єр-міністра Ю.Тимошенко, экс-міністра економіки Б.Данилишина, экс-міністра внутрішніх справ Ю.Луценка) було порушено кримінальні справи²⁶². Разом з тим, на думку окремих політиків, кримінальне переслідування членів попереднього Уряду носить політичний і вибіркового характеру²⁶³. У цьому контексті необхідно відзначити, що у Заяві щодо розслідування справ опозиційних політиків Уряд США висловив стурбованість тим, що „коли, за деякими винятками, кримінальне переслідування високопосадовців спрямоване лише проти членів попереднього Уряду, це виглядає як вибіркоче переслідування політичних опонентів”²⁶⁴.

Механізми консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів є недостатньо ефективними. Наприклад, у Звіті OECD/ACN 2010 р. наголошується на тому, що хоча механізми політичних консультацій і закріплено у законодавстві, вони не завжди застосовуються на практиці²⁶⁵. Найбільш показовим прикладом цього може бути ухвалення ВРУ урядового варіанту Податкового кодексу, який був винесений на громадське обговорення, але в результаті не врахував інтереси представників малого бізнесу, що стало причиною масових акцій протесту та застосування Президентом права

України.

258 Див., наприклад: Рахункова палата, *Висновки щодо виконання Державного бюджету України за 2009 рік*; <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16728123>; Висновок щодо виконання Державного бюджету України за перше півріччя 2010 року; <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16730547> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

259 http://www.ac-rada.gov.ua/img/files/Bulleten_ETS.pdf; <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16726534> [всі - останній перегляд 29.12.2010 р.].

260 Постанова Верховної Ради України № 1928-VI від 3.03.2010 р.

261 Чинна до вересня 2010 року Конституція передбачала можливість звільнення парламентом окремих міністрів із займаних посад. Див.: Постанова Верховної Ради України № 1842-VI від 28.01.2010 р.

262 http://www.bbc.co.uk/ukrainian/news/2010/11/101109_lutsenko_gpu_az.shtml; <http://zik.com.ua/ua/news/2010/08/19/241625> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

263 <http://www.unian.net/ukr/news/news-393883.html>; <http://www.nso.org.ua/ua/news/7776> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

264 U.S. Government, *Statement on Investigation of Ukrainian Opposition Politicians*, 30 December 2010; <http://www.usubc.org/site/recent-news/u-s-government-statement-on-investigation-of-ukrainian-opposition-politicians> [останній перегляд 10.01.2011 р.].

265 OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 15.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

вето щодо нього²⁶⁶. Згідно з інформацією веб-порталу „Громадянське суспільство і влада”²⁶⁷ кількість актів, винесених міністерствами на обговорення, варіюється від 3-5 (Міністерство закордонних справ, Міністерство оборони, Міністерство регіонального розвитку та будівництва) до 50 – 197 (Міністерство економіки, Міністерство фінансів). Аналіз розміщеної на порталі інформації свідчить, що громадськість активної участі у таких консультаціях не бере. Наприклад, на 197 проектів актів Міністерства економіки громадськістю було внесено лише 9 пропозицій. До більшості актів інших міністерств громадськістю взагалі не було подано будь-яких зауважень. При цьому на практиці внесені пропозиції враховано лише Міністерством юстиції, в той час як всіма іншими міністерствами не було враховано жодної пропозиції. Процес створення громадських рад при органах виконавчої влади має завершитись у лютому 2011 року (наприклад, громадська рада при Міністерстві культури перебуває у стадії формування, громадські ради при багатьох інших органах – реорганізуються), тому оцінити їх діяльність складно. Однак практика засвідчила, що громадські ради діють недостатньо ефективно, їх рекомендації далеко не завжди враховуються, а самі ради часто розглядаються органами влади як засіб легітимації прийнятих рішень²⁶⁸.

ДОБРОЧЕСНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 25 БАЛІВ

В якій мірі впроваджено механізми, спрямовані на забезпечення доброчесності членів Уряду?

266 <http://www.epravda.com.ua/news/2010/08/9/244281/>; <http://www.unian.net/ukr/news/news-394010.html>; <http://www.pravda.com.ua/news/2010/11/30/5629094/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

267 <http://civic.kmu.gov.ua/civic/control/uk/discussion/ovv/?sessionId=CC92B779BA99FF8F5419E7246E6D941A> [останній перегляд 10.12.2010 р.].

268 Український незалежний центр політичних досліджень, *Аналітичний звіт за результатами фокус-групового дослідження „Питання організації та проведення громадського моніторингу”*; <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=5440> [останній перегляд 29.12.2010 р.]. Див. також: OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 15.

В Україні відсутній Кодекс поведінки членів КМУ – загальні вимоги до членів Уряду закріплено у Конституції України; особливі вимоги до поведінки членів КМУ встановлював також Закон „Про боротьбу з корупцією” (1 січня 2011 р. він втратив чинність). Згідно з Конституцією, члени Уряду не мають право суміщати свої посади з окремими видами діяльності – оплачуваною роботою, членством у керівному органі чи наглядовій раді підприємства, що має на меті одержання прибутку²⁶⁹. Закон „Про боротьбу з корупцією” також забороняв членам КМУ отримувати матеріальні блага (у тому числі подарунки) у зв’язку з виконанням ними функцій держави, сприяти іншим особам у здійсненні підприємницької діяльності з метою одержання матеріальних благ, займатись підприємницькою діяльністю, входити до складу виконавчих органів підприємств, відмовляти фізичним та юридичним особам у наданні інформації, сприяти перемозі у торгах учасникам процедур закупівель²⁷⁰. З втратою Законом „Про боротьбу з корупцією” чинності припинилась і дія цих обмежень [див.: *Прозорість (законодавство)*]. Законодавство не містить норм, які б передбачали механізми захисту осіб, які інформують про корупційні правопорушення (інформаторів), регулювали конфлікт інтересів в діяльності членів Уряду, обмежували отримання ними подарунків та можливості подальшого працевлаштування після припинення повноважень на посадах в КМУ. Варто відзначити, що Загальними правилами поведінки державного службовця закріплено положення щодо регулювання конфлікту інтересів та встановлено обмеження щодо одержання службовцями подарунків, однак дія Правил поширюється лише на державних службовців Секретаріату Кабінету Міністрів, а не членів КМУ [див.: *Публічний сектор, Омбудсман, Вищий орган фінансового контролю та ін.*]²⁷¹.

ДОБРОЧЕСНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

В якій мірі доброчесність членів Уряду забезпечено на практиці?

269 Стаття 120 Конституції України.

270 Статті 1, 5 Закону „Про боротьбу з корупцією”.

271 Частина перша статті 9 Закону „Про державну службу”.

Хоча Конституція забороняє суміщення посад в уряді з деякими іншими видами діяльності, випадки такого суміщення існують; в той час як відповідні порушення не тягнуть будь-якої відповідальності. Зокрема, Міністр охорони навколишнього природного середовища Микола Злочевський був призначений на посаду міністра 2 липня 2010 року і станом на початок грудня 2010 року не склав депутатські повноваження. 9 грудня 2010 року у зв'язку з реорганізацією низки міністерств він був звільнений із займаної посади, однак того ж дня Президент призначив його Міністром екології та природних ресурсів.

У 2010 році окремих членів попереднього Уряду було обвинувачено у вчиненні злочинів у сфері службової діяльності. Однак той факт, що відповідні кримінальні справи було порушено проти членів саме попереднього складу Уряду, дає підстави сумніватись у тому, що їх кримінальне переслідування не є політично мотивованим і не має вибіркового характеру [див.: *Підзвітність (практика)*].

Випадки призначення міністрів з бізнес-середовища не є рідкісними²⁷². Наприклад, за інформацією окремих ЗМІ, три віце-прем'єр-міністри новосформованого за результатами президентських виборів Уряду належали до 50 найбагатших людей країни²⁷³. Оскільки законодавство не передбачає дієвих механізмів захисту осіб, що інформують про правопорушення, випадки такого інформування є непоширеними²⁷⁴.

УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМ СЕКТОРОМ (ЗАКОНОДАВСТВО І ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

В якій мірі Уряд залучено у забезпечення належного врядування у публічному секторі?

Кабінет Міністрів має обмежені повноваження для забезпечення належного врядування у пу-

272 <http://www.pravda.com.ua/articles/2010/03/11/4854058/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

273 <http://inozmi.glavred.info/articles/4560.prn> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

274 Віктор Тимошук, заступник Голови Центру політико-правових реформ, інтерв'ю з автором, 22.07.2010 р.

блічному секторі. Так, рішення про призначення та звільнення з посад керівників центральних органів виконавчої влади та голів місцевих державних адміністрацій приймаються Президентом, а не КМУ [див.: *Незалежність (законодавство)*].

Тим не менше, Кабінетом Міністрів здійснюються певні заходи спрямовані на підвищення прозорості та підзвітності діяльності органів влади, зокрема – сформовано правову основу для залучення громадськості у формування та реалізацію державної політики, створено веб-портал „Громадянське суспільство і влада” для проведення обговорення проектів нормативних актів [див.: *Підзвітність (законодавство)*].

Управління державною службою в державних органах та їх апаратах здійснює Головне управління державної служби²⁷⁵. Основними напрямками його діяльності є методичне забезпечення державної служби, співпраця з керівниками кадрових служб центральних органів виконавчої влади, участь у підвищенні кваліфікації службовців, запобігання проявам корупції тощо. Інформація, розміщена на веб-сайті Голодержслужби, свідчить про те, що вона відіграє досить активну роль у забезпеченні виконання органами державної влади антикорупційного законодавства²⁷⁶. У той же час, ефективність управління публічним сектором суттєво послаблюється відсутністю належного контролю за діяльністю службовців в самих міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади [див.: *Публічний сектор*]²⁷⁷.

ВПЛИВ НА ПРАВОВУ СИСТЕМУ (ЗАКОНОДАВСТВО І ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

В якій мірі Уряд відводить пріоритетне значення питанням підзвітності органів публічної влади та боротьби з корупцією?

275 Стаття 7 Закону „Про державну службу”.

276 Головне управління державної служби, *Аналітична інформація про стан виконання органами виконавчої влади вимог Закону України „Про боротьбу з корупцією” за перше півріччя 2010 року*; http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=325220&cat_id=255111 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

277 Віктор Тимошук, заступник Голови Центру політико-правових реформ, інтерв'ю з автором, 22.07.2010 р.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

Ключову роль у формуванні антикорупційної політики держави відіграє Президент, а не Уряд. Так, у лютому 2010 р. новообраним главою держави було створено Національний антикорупційний комітет²⁷⁸ як консультативно-дорадчий орган при Президенті, до складу якого ввійшли вищі посадові особи держави [див.: *Спеціалізовані антикорупційні органи*]. Результатом діяльності Національного антикорупційного комітету стало схвалення трьох законопроектів, пов'язаних із запобіганням і протидією корупції, а також національної антикорупційної стратегії²⁷⁹. 17 грудня 2010 р. главою держави на розгляд парламенту було подано проект Закону „Про засади запобігання і протидії корупції в Україні” [див.: *Прозорість (законодавство)*]. 12 січня 2011 р. Президент України затвердив своїм Указом План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства у Раді Європи, за яким на міністерства та інші органи державної влади покладалась обов'язки щодо забезпечення виконання Україною взятих перед Радою Європи зобов'язань, у тому числі – у сфері запобігання та протидії корупції. Зокрема, Міністерству юстиції України доручалось розробити проект закону щодо фінансування діяльності політичних партій, забезпечити супроводження у парламенті законопроекту про реформу державної і комунальної преси, забезпечити незалежність та ефективність системи правосуддя, розробити концепцію реформування правоохоронних органів тощо²⁸⁰.

Діяльність Уряду у сфері запобігання та протидії корупції зводиться переважно до прийняття підзаконних актів та підготовки законопроектів за ініціативою глави держави. Наприклад, у 2007 році на підставі відповідного Указу Президента²⁸¹ Урядом було затверджено План заходів щодо реалізації Концепції

подолання корупції в Україні „На шляху до доброчесності” та державної антикорупційної політики на період до 2011 року²⁸². У 2009 році КМУ було введено посаду Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, а також прийнято ряд підзаконних актів, спрямованих на забезпечення введення у дію т.зв. „пакету” антикорупційних законів. Зокрема, Уряд затвердив порядок інформування громадськості про результати роботи у сфері протидії корупції, методологію проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, порядок накопичення та оприлюднення інформації про юридичних осіб, притягнутих до відповідальності за корупційні правопорушення тощо²⁸³. 3 листопада 2010 р. КМУ було ухвалено Постанову № 996 „Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”, якою передбачалось створення громадських рад при органах виконавчої влади та впровадження процедур публічного обговорення проектів нормативно-правових актів. У грудні 2010 р. Міністр юстиції також заявив про завершення підготовки ряду законопроектів, спрямованих на реалізацію адміністративної реформи в Україні, зокрема – проектів законів про центральні органи виконавчої влади, про державну службу та проекту нової редакції Закону „Про Кабінет Міністрів України”²⁸⁴. Оскільки на момент завершення підготовки цього дослідження ці законопроекти ще не було внесено на розгляд парламенту та оприлюднено, оцінити їх зміст та характер досить складно.

Основні рекомендації

- Невідкладно схвалити проект Закону „Про засади запобігання і протидії корупції в Україні”, внесений на розгляд парламенту Президентом України, забезпечити набуття ним чинності;

278 Див.: Укази Президента України № 275/2010 від 26.02.2010 р., № 454/2010 від 26.03.2010 р.

279 OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 17.

280 Указ Президента України № 24/2011 від 12.01.2011 р.

281 Концепція подолання корупції в Україні „На шляху до доброчесності”, схвалена Указом Президента України № 742/2006 від 11.09.2006 р.

282 Розпорядження Кабінету Міністрів України № 657-р від 15.08.2007 р.

283 Перелік відповідних актів доступний за адресою: <http://ascr.org.ua/index.php?page=low&start=0&id=51> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

284 Олександр Лавринович, Міністр юстиції України, інтерв'ю „Дзеркалу тижня”, 13.12.2010 р.; <http://www.dt.ua/1000/1550/71030/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

ОЦІНЮВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДОБРОЧЕСНОСТІ | УКРАЇНА 2011

- схвалити окремий закон про декларування доходів, майна, витрат публічних службовців, який би передбачав обов'язковість оприлюднення інформації про доходи і витрати певних категорій службовців, у тому числі членів Кабінету Міністрів України; передбачити при цьому такі механізми перевірки поданих декларацій, які б дозволяли ефективно виявляти випадки незаконного збагачення;
- доповнити Закон „Про Кабінет Міністрів України” та Регламент КМУ положеннями, які б чітко окреслювали обсяг інформації про діяльність Уряду, що підлягає офіційному оприлюдненню; закріпити обов'язковість оприлюднення інформації про заплановані засідання та протоколи засідань Уряду та урядових комітетів, кошторису Секретаріату КМУ тощо;
- удосконалити механізми парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів, у тому числі – шляхом внесення змін до Конституції, які б передбачали обов'язковість подання на розгляд і схвалення парламентом Програми діяльності Кабінету Міністрів [див.: *Законодавчий орган*];
- схвалити загальний кодекс етики публічних службовців, який би відповідав кращій зарубіжній практиці регулювання питань етики у публічній службі; схвалити на його основі окремий Кодекс етики членів Кабінету Міністрів України;
- впровадити ефективні механізми запобігання, виявлення і врегулювання конфлікту інтересів у публічній службі, у тому числі – в діяльності членів Кабінету Міністрів України.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

3. Органи судової влади

РЕЗЮМЕ

Незалежність судової гілки влади - наріжного каменю демократії, що керується верховенством права, - в Україні не достатньо гарантується законом і не забезпечується на практиці. Суди не можуть ефективно функціонувати через недостатність фінансового та іншого забезпечення їх діяльності. Механізми підзвітності на практиці належним чином не забезпечено; доброчесності суддів перешкоджає відсутність у законодавстві положень щодо конфлікту інтересів та розкриття інформації про майновий стан. Водночас останні комплексні зміни до законодавства про судоустрій і статус суддів, за умови їх належного впровадження, суттєво посилять прозорість, підзвітність і доброчесність судової влади. Проте будь-яка правова реформа у сфері судівництва буде неповною без внесення змін до Конституції, зокрема стосовно порядку призначення і звільнення суддів, ролі і складу Вищої ради юстиції.

У нижченаведеній таблиці представлена узагальнена оцінка спроможності, внутрішнього врядування та ролі органів судової влади у національній системі доброчесності. Після таблиці наводиться якісна оцінка відповідних індикаторів.

Органи судової влади			
Загальна оцінка індикаторів: 40.28/100			
Параметр	Індикатор	Законодавство	Практика
Спроможність 37.5 /100	Ресурси	75	0
	Незалежність	50	25
Врядування 45.83/100	Прозорість	75	50
	Підзвітність	50	25
	Доброчесність	50	25
Роль 37.5/100	Контроль за діяльністю органів виконавчої влади	50	
	Переслідування випадків корупції	25	

Структура і організація

Судова влада є однією з гілок державної влади в Україні, до якої, згідно з Конституцією, входять суди загальної юрисдикції та Конституційний Суд України. Згідно із законом, правосуддя здійснюється професійними суддями, народними засідателями та присяжними. Суди загальної юрисдикції розглядають цивільні, кримінальні, адміністративні та господарські справи. У липні 2010 року була проведена комплексна реформа судівництва, якою було суттєво змінено всі основні елементи судової системи України²⁸⁵. Нижченаведена оцінка законодавства базується на нових законодавчих положеннях, тоді як оцінку практики застосування законодавства проведено на основі тієї ситуації, що існувала до прийняття нового Закону.

ОЦІНКА

РЕСУРСИ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 75 БАЛІВ

Якою мірою законодавство передбачає належне забезпечення судів кадрами, належні фінансове забезпечення суддів та умови їх праці?

Законодавство України про судоустрій і статус суддів після його реформування в 2010 році загалом передбачає достатні юридичні гарантії кадрового забезпечення органів судової влади, оплати та умов праці суддів. У статті 129 нового Закону “Про судоустрій і статус суддів” чітко визначається поняття суддівської винагороди, яка складається з посадового окладу та доплат за вислугу років; перебування на адміністративній посаді в суді; науковий ступінь; роботу, яка передбачає доступ до державної таємниці. Уперше розмір посадового окладу суддів визначено безпосередньо законом; при цьому він прив’язаний до мінімальних розмірів заробітної плати²⁸⁶. Це

²⁸⁵ Закон України „Про судоустрій і статус суддів” від 7 липня 2010 року № 2453-VI.

²⁸⁶ Закон „Про судоустрій і статус суддів” передбачає поетапне збільшення розмірів посадових окладів суддів від 6 мінімальних заробітних плат у 2011 році до 15 мінімальних заробітних плат у 2015 році. Розмір мінімальної заробітної плати щорічно затверджується Законом про Державний бюджет України. Для порівняння, у липні 2010 року розмір мінімальної заробітної плати становив 888 грн. (близько 113 дол. США) і до кінця року мав зрости до 922 грн. (близько 118 дол. США). Надбавки до посадового окладу встановлюються

виключає можливий вплив органів виконавчої влади на розмір суддівської винагороди, а також створює можливості для його коригування з урахуванням змін в економічному розвитку країни. Раніше розміри посадових окладів визначались рішенням Кабінету Міністрів, і, таким чином, могли переглядатися на власний розсуд виконавчої гілки влади. До прийняття нового Закону “Про судоустрій і статус суддів” до розміру суддівської винагороди включалися різноманітні премії та надбавки, які виплачувалися суддям за рішеннями голів відповідних судів, що послаблювало незалежність суддів та підвищувало роль голів судів. Нові положення Закону в частині суддівської винагороди суттєво (майже на 100%) збільшили рівень оплати праці суддів нижчих судів, а також підвищили (або принаймні зберегли) рівень оплати праці суддів апеляційних та вищих судів, який навіть до прийняття Закону був відносно високим. При цьому Закон не передбачає відмінностей у розмірі винагороди для суддів, призначених на посади суддів вперше, та суддів, обраних на посади безстроково.

Конституція та Закон “Про судоустрій та статус суддів” гарантують бюджетне фінансування органів судової влади не нижче рівня, що забезпечує можливість повного ін незалежного здійснення правосуддя. Так, згідно із Законом, уперше кожен суд матиме статус головного розпорядника бюджетних коштів, які виділятимуться окремими рядками в Державному бюджеті України. Підготовку пропозицій щодо бюджету судової влади здійснює Державна судова адміністрація України (ДСА) – орган, який за новим Законом буде підзвітний з’їзду суддів України. Однак рішення про розмір бюджетного фінансування судів, що передбачається у поданому урядом на розгляд парламенту проекті Державного бюджету України, прийматиметься органами виконавчої влади – Міністерством фінансів та Кабінетом Міністрів. За ДСА закріплено право представляти суди у відносинах з Верховною Радою України під час розгляду парламентом проекту Закону про Державний бюджет України на відповідний рік. Законодавством не передбачено закріплення за

у відсотковому відношенні до розміру посадового окладу судді (наприклад, за вислугу років суддям виплачується щомісячна доплата у розмірі від 15% посадового окладу за наявності стажу роботи до 5 років до 80% посадового окладу за наявності стажу роботи більше 35 років).

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

органами судової влади певної частини бюджетних видатків [див.: *Незалежність (законодавство)*].

РЕСУРСИ (ПРАКТИКА) – 0 БАЛІВ

Якою мірою доступні органам судової влади фінансові, кадрові, матеріально-технічні ресурси дозволяють ефективно здійснювати правосуддя на практиці?

На практиці обсяг фінансових та інших ресурсів, які мають у своєму розпорядженні українські суди, є значно меншим ніж необхідно для ефективного здійснення правосуддя²⁸⁷. Судова влада залежить від органів виконавчої влади на всіх етапах бюджетного процесу – від планування бюджету судів до його виконання.

Бюджет судів на 2009 рік покривав лише 22% від необхідних потреб (2,1 млрд. грн. [270 млн. доларів США] з 9 млрд. грн. [1.15 млрд. доларів США], які запитувалися органами судової влади)²⁸⁸. Співвідношення між фактичним обсягом фінансування в Законі про Державний бюджет на відповідний рік та бюджетними запитами щодо фінансування судів протягом останніх років постійно зменшувалося і становило 57% у 2006 році, 51% - у 2007 році, 48% - у 2008 році та 22% у 2009 році²⁸⁹. Це означає, що виконавча влада постійно урізала бюджет запитуваний судовою владою, а остання не могла захистити свій запит у парламенті. При цьому приблизно 90% коштів йдуть на виплату заробітної плати та соціальні виплати, і лише близько 1% на капітальні витрати.

Вищезазначене викликає особливе занепокоєння з огляду на те, що обсяг навантаження на одно-

го суддю суду загальної юрисдикції збільшився з 118 справ у 2004 році до 178 справ у 2008 році²⁹⁰. Крім того, у судах залишається незаповненою значна кількість вакантних посад суддів: станом на кінець 2008 року з 8585 посад суддів у судах загальної юрисдикції (за винятком Верховного Суду та вищих спеціалізованих судів) 1619 посад (тобто приблизно 19%) залишалися вакантними²⁹¹.

Згідно з даними Державної судової адміністрації України, із 780 судів загальної юрисдикції лише 13,5% судів розташовані в приміщеннях, придатних для здійснення правосуддя (тобто приміщеннях, які мають достатню кількість залів судових засідань, нарадчих кімнат суддів, приміщень для підсудних та охорони, кімнат для працівників апарату суду тощо)²⁹². Фактичне фінансування виконання Державної програми забезпечення судів належними приміщеннями у 2006-2008 роках становило лише 6% від запланованого обсягу фінансування²⁹³. Близько 42% суддів вважають, що державою забезпечується не більше 40% реальних потреб судів у фінансових та інших ресурсах. Майже 90% суддів вважають, що рівень їхньої винагороди є недостатнім для того, щоб забезпечувати незалежність при здійсненні судочинства²⁹⁴.

Фінансування судової влади суттєво погіршилося в 2009 році. Рада суддів України двічі (у травні та жовтні) інформувала Верховну Раду України, Президента та Кабінет Міністрів про можливість зупинення діяльності судів через відсутність фінансування найбільш нагальних потреб – поштових витрат, закупівлі канцелярського приладдя тощо²⁹⁵. Для покриття цих невідкладних

290 <http://court.gov.ua/3133> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

291 Виступ Івана Балаклицького, колишнього Голови Державної судової адміністрації; http://zpa.arbitr.gov.ua/news/page.php?court_id=0&archive=1&year=2008&month=11&news_id=2660 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

292 <http://court.gov.ua/dsa/14/koncept> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

293 Виступ Івана Балаклицького, колишнього Голови Державної судової адміністрації; http://zpa.arbitr.gov.ua/news/page.php?court_id=0&archive=1&year=2008&month=11&news_id=2660 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

294 Центр суддівських студій, *Моніторинг незалежності суддів в Україні, 2009 рік*; http://www.judges.org.ua/article/Mon_2009.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.].

295 Петро Пилипчук, Перший заступник Голови Верховного Суду України, колишній Голова Ради суддів України,

287 Михайло Смокович, суддя Вищого адміністративного суду України, інтерв'ю з Денисом Ковриженком, директором правових програм Лабораторії законодавчих ініціатив, 29.09.2010 р.

288 Вісник Верховного Суду України, 2009, № 9; [http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/\(visCategor\)?OpenView&ExpandView&RestrictToCategory=2009%2C%209%20\(109\)&Start=1&Count=300&](http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/(visCategor)?OpenView&ExpandView&RestrictToCategory=2009%2C%209%20(109)&Start=1&Count=300&) [останній перегляд 29.12.2010 р.].

289 Виступ Івана Балаклицького, колишнього Голови Державної судової адміністрації; http://zpa.arbitr.gov.ua/news/page.php?court_id=0&archive=1&year=2008&month=11&news_id=2660 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

витрат Уряду довелося виділяти кошти із свого Резервного фонду. Недостатність державного фінансування часто компенсується за рахунок позабюджетних коштів, зокрема приватних добровільних внесків та допомоги від органів місцевого самоврядування [див.: *Правоохоронні органи*].

Підготовку суддів забезпечує Академія суддів України, яка з цією метою розробила різноманітні навчальні курси для суддів та працівників апаратів судів. Ефективність відповідної підготовки суттєво послаблюється недостатнім державним фінансуванням та складними матеріальними умовами²⁹⁶. Ця проблема частково вирішується за рахунок фінансування за рахунок міжнародних програм технічної допомоги. Також варто відзначити і те, що до недавнього часу не передбачалося обов'язкового початкового навчання новопризначених суддів.

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 50 БАЛІВ

Якою мірою законодавством забезпечено незалежність судів?

Лише 66% суддів вважають, що Конституція України передбачає ефективні гарантії незалежності судів; на думку 48% суддів такі гарантії належним чином забезпечено в законах про судоустрій і статус суддів; 29% суддів вважають, що належні гарантії незалежності забезпечує Закон „Про Вищу раду юстиції”²⁹⁷.

Однією з гарантій незалежності судів, передбачених Конституцією України та Законом „Про судоустрій і статус суддів”, є незмінюваність суддів. Судді обіймають свої посади безстроково, за винятком суддів Конституційного Суду України та суддів, які призначаються на посаду судді вперше. Законодавством визначено вичерпний перелік

підстав для дострокового припинення повноважень суддів²⁹⁸. Суддя без його згоди не може бути переведений до іншого суду. Призначення на посаду судді вперше здійснюється Президентом України за поданням Вищої ради юстиції. Судді обираються на посади безстроково Верховною Радою України за поданням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Судді Конституційного Суду України призначаються Президентом України, Верховною Радою України та з'їздом суддів України (кожен суб'єкт призначає або обирає по 6 суддів).

З точки зору міжнародних стандартів у сфері забезпечення незалежності суддів, перше короткострокове призначення суддів на посади викликає проблеми²⁹⁹. Воно фактично дозволяє органам влади відмовляти в обранні судді на посаду безстроково, що порушує принцип незалежності судової гілки влади. Перегляд цих положень потребує внесення змін до Конституції, яких дотепер не було ініційовано. До того ж стаття 76 нового Закону «Про судоустрій і статус суддів» не визначає переліку об'єктивних критеріїв, на основі яких Вища кваліфікаційна комісія суддів могла б рекомендувати не обирати того чи іншого суддю на посаду безстроково.

Обрання суддів на посади безстроково здійснюється Верховною Радою України. Такий підхід породжує політизацію процесу обрання суддів та порушує принцип суддівської незалежності³⁰⁰. Новий Закон „Про судоустрій і статус суддів” зменшує політичний вплив парламенту на обрання суддів шляхом скасування розгляду кандидатур на посади суддів на засіданні профільного парламентського комітету, а також заборони будь-яких перевірок кандидатів у парламенті. Це, проте, не усуває проблему, яка може бути вирішена лише шляхом внесення змін до Конституції: остаточне рішення про обрання на посаду приймається політичним органом- парламентом.

Підстави для дострокового припинення повно-

інтерв'ю для Центру суддівських студій, 2009 р.; http://www.judges.org.ua/article/Mon_2009.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.].

296 Інтерв'ю Івана Балаклицького, колишнього Голови Державної судової адміністрації, <http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=935> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

297 Центр суддівських студій, *Моніторинг незалежності суддів в Україні, 2009 рік*; http://www.judges.org.ua/article/Mon_2009.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.].

298 Стаття 126 Конституції України, стаття 52 та Розділ VII Закону України „Про судоустрій і статус суддів”.

299 *Висновок Венеціанської Комісії № 401/2006 щодо проекту Закону про судоустрій та проекту Закону про статус суддів*, березень 2007 року, параграфи 24-26, [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)003-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)003-e.asp) [останній перегляд 29.12.2010 р.].

300 Там само.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

важень судді закріплено в статті 126 Конституції України, законах “Про судоустрій і статус суддів” та “Про Вищу раду юстиції”. У травні 2010 року до Закону “Про Вищу раду юстиції” було внесено зміни, які визначили перелік дій, що можуть вважатися порушенням присяги судді (порушення суддею присяги є конституційною підставою для звільнення з посади). Однак новим положенням Закону “Про Вищу раду юстиції” бракує чіткості. Наприклад, порушенням присяги вважається „вчинення дій, що порочать звання судді”, „порушення морально-етичних принципів поведінки судді” тощо³⁰¹. Таким чином, ці законодавчі зміни не дають чіткої відповіді на питання про те, що саме слід вважати порушенням суддівської присяги та, відповідно, не забезпечують юридичну визначеність у цьому питанні.

Основні проблеми суддівської незалежності в частині призначення та звільнення суддів, а також притягнення їх до дисциплінарної відповідальності лежать у площині статусу та складу Вищої ради юстиції (ВРЮ). Остання є конституційним органом, який складається з 20 членів, по три з яких призначають (обирають) відповідно Верховна Рада України, Президент України, з'їзд суддів України, з'їзд адвокатів України, з'їзд представників вищих юридичних навчальних закладів та наукових установ, тоді як всеукраїнська конференція працівників прокуратури обирає двох членів Вищої ради юстиції. До складу ВРЮ за посадою також входять Голова Верховного Суду України, Міністр юстиції України, Генеральний прокурор України. Такий порядок формування не відповідає європейським стандартам, згідно з якими більшість членів ради мають бути суддями, обраними самими суддями³⁰². Зміна порядку формування Вищої ради юстиції потребує конституційних змін. У новому Законі “Про судоустрій і статус суддів” зроблено спробу вирішити цю проблему – передбачається, що окремі члени ВРЮ, які призначаються на посади певними суб'єктами, мають бути суддями. Разом з тим, такий підхід є досить сумнівним, адже таке звуження повноважень Президента та Верховної Ради України в частині формування ВРЮ може бути визнане неконституційним; крім того, відповід-

ні члени ВРЮ не обиратимуться безпосередньо суддями, як цього вимагають європейські стандарти.

Принцип незалежності суддів також порушується положеннями Закону про Вищу раду юстиції, які надають ВРЮ право витребувати копії незавершених судових справ та встановлюють відповідальність за невиконання відповідних вимог ВРЮ. Як і порядок формування ВРЮ, закріплення за останньою зазначених повноважень не узгоджується з конституційними гарантіями незалежності судів, оскільки створює можливість впливу на суддів та зміст прийнятих ними рішень у конкретних справах.

Відповідно до статті 125 Конституції України, найвищим судовим органом в системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України. Новий Закон “Про судоустрій і статус суддів” суттєво понизив роль Верховного Суду України попри його конституційний статус³⁰³. Так, згідно із новим Законом, Верховний Суд України більше не розглядатиме справи в порядку касації (для перегляду цивільних та кримінальних справ буде створено додатковий вищий спеціалізований суд), матиме обмежені повноваження і складатиметься з 20 суддів (замість нинішніх 95). Як стверджується, таке радикальне скорочення повноважень Верховного Суду України було зумовлене тим, що нинішній Голова Верховного Суду пов'язаний з однією з опозиційних партій³⁰⁴.

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

Якою мірою судова гілка влади функціонує без втручання органів виконавчої влади та інших суб'єктів?

Судова незалежність не забезпечується належним чином на практиці. Відсутні чіткі та об'єктивні критерії відбору суддів, які б ґрунтувалися на

303 Спільний висновок Венеціанської Комісії №550/2009 щодо проекту Закону про судоустрій і статус суддів, березень 2010 р., параграфи 24-26, [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)003-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)003-e.asp) [останній перегляд 29.12.2010 р.].

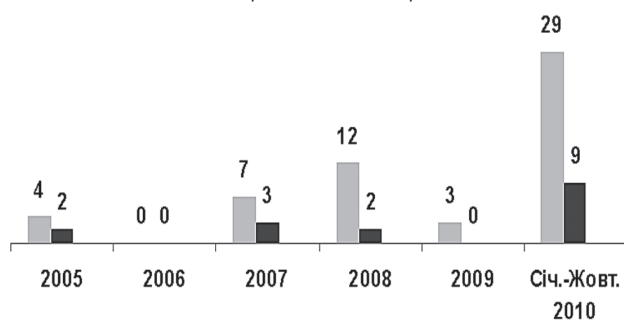
304 Інформаційне повідомлення співдоповідачів Парламентської Асамблеї Ради Європи за результатами візиту до Києва 22 червня 2010 року; http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/20100622_amondoc23rev.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.].

301 Стаття 32 Закону «Про Вищу раду юстиції».

302 Параграф 1.3 Європейської хартії про закон для суддів; Висновок №10 Консультативної ради європейських суддів “Судова рада на службі суспільства”.

їхніх професійних якостях. Важлива роль у доборі суддів відводиться усним співбесідам, що створює можливості для зловживань. За даними Центру політико-правових реформ, процедура відбору суддів не є достатньо прозорою і на неї впливає корупція – стати суддею без особистих зв'язків або попередніх домовленостей практично неможливо³⁰⁵.

Графік 2. Кількість суддів, звільнених парламентом та главою держави за порушення присяги, 2005 р. - жовтень 2010 р.



Джерело: Аналіз актів Верховної Ради України та Президента України (<http://zakon.rada.gov.ua>)

Протягом 2007-2008 років органами влади, у тому числі і Президентом України, було прийнято ряд рішень, які можна розцінювати як політичне втручання у діяльність судової влади, несумісне з принципом незалежності судів. Серед них: рішення про ліквідацію окремих судів, звільнення суддів, які виносили рішення в інтересах опозиційних політичних сил³⁰⁶. У вересні 2007 року Європейська асоціація суддів висловила серйозне занепокоєння ситуацією, що склалася в Україні і зв'язку з притягненням суддів до дисциплінарної відповідальності³⁰⁷.

Судовій незалежності загрожує також існуючий склад Вищої ради юстиції, до якої входять

Генеральний прокурор України (який, згідно з Конституцією, є членом ВРЮ за посадою), три заступники Генерального прокурора (з яких двох було призначено конференцією працівників прокуратури, а одного – Президентом України) та Голова Служби безпеки України (призначений на посаду Президентом України). Така значна роль найвищих посадових осіб правоохоронних органів у складі органу, що вирішує кадрові питання в органах судової влади та притягує суддів до дисциплінарної відповідальності, може серйозно підірвати судову незалежність³⁰⁸.

3 квітня 2010 року суттєво зросла кількість випадків звільнення суддів у зв'язку з порушенням ними присяги, коли декілька суддів судів вищих інстанцій було звільнено парламентом за поданням оновленого складу Вищої ради юстиції (див. графік 2). У деяких випадках підстави для звільнення суддів викликають запитання, зокрема стосовно звільнення суддів із займаних посад за рішення, ухвалені ними як членами колегій суддів (часто – в якості головуючого судді, який підписує рішення прийняте більшістю суддів, навіть якщо він сам голосував проти), за рішення, які не були скасовані судами вищих інстанцій чи за рішення, за прийняття яких їх вже було притягнуто до дисциплінарної відповідальності. За словами одного з членів Вищої ради юстиції, ВРЮ вносила пропозиції щодо звільнення суддів не за недоліки у професійній діяльності, а за “непокірність і незговірливість”³⁰⁹.

ПРОЗОРІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 75 БАЛІВ

Якою мірою існуюче законодавство забезпечує отримання громадськістю необхідної інформації про функціонування і процес прийняття рішень судами?

Принцип гласності судового процесу та його повної фіксації технічними засобами закріплено у статті 129 Конституції України. За загальним правилом всі справи розглядаються судами на

305 Центр політико-правових реформ, *Незалежність судової гілки влади в Україні*, вересень 2009 року.

306 <http://www.dt.ua/1000/1550/64408> [останній перегляд 29.12.2010 р.]. Див. також Звіт правозахисних організацій за 2008 рік “Права людини в Україні”; <http://www.helsinki.org.ua/en/index.php?id=1246102945> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

307 European Association of Judges, *Summary Report of the Meeting Held by the European Association of Judges*; <http://hoomer.virgilio.it/goberto/trondheimen.htm> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

308 Михайло Смокович, суддя Вищого адміністративного суду України, інтерв'ю з Денисом Ковриженком, директором правових програм Лабораторії законодавчих ініціатив, 29.09.2010 р.

309 <http://www.zn.ua/1000/1050/69814> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

відкритих засіданнях, крім випадків, коли судом було прийнято рішення про закритий розгляд справи на підставі положень відповідного процесуального законодавства. Учасникам судових засідань та іншим особам, які беруть участь у розгляді справи, закон надає право здійснювати фіксацію судового засідання за допомогою портативних аудіотехнічних засобів. Але проведення фото-, відеозйомки, а також транслявання судового засідання допускається за рішенням суду. Усі судові процесуальні дії підлягають фіксації за допомогою технічних засобів.

Особи, яких стосуються судові рішення, мають право ознайомлюватися з ними безпосередньо в приміщенні суду. Крім того, в 2005 році було прийнято спеціальний закон про доступ до судових рішень, який передбачає право кожного на доступ до судових рішень. Це забезпечується обов'язковим оприлюдненням всіх судових рішень на офіційному веб-порталі судової влади та їх включенням до Єдиного державного реєстру судових рішень. Проте сфера охоплення цього закону є надмірно широкою – він передбачає оприлюднення всіх рішень, у тому числі процедурних та проміжних.

Новий Закон про судоустрій і статус суддів містить низку положень, спрямованих на забезпечення прозорості як добору і призначення суддів (оприлюднення інформації про вакантні посади в судах та результати кваліфікаційних іспитів), так і діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Проте Закон про Вищу раду юстиції не містить положень, які б забезпечували прозорість діяльності ВРЮ. За загальним правилом, засідання ВРЮ є відкритими, однак за рішенням більшості від складу ВРЮ її засідання можуть проводитись у закритому режимі. Але в будь-якому випадку ВРУ ухвалює свої рішення виключно в закритому режимі. Також не передбачено обов'язкового

оприлюднення рішень Вищої ради юстиції.

ПРОЗОРИСТЬ (ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

Якою мірою на практиці громадськість має доступ до інформації про діяльність органів судової влади?

На офіційному веб-порталі судової влади (<http://court.gov.ua>) оприлюднюються періодичні звіти про діяльність судів, у тому числі деталізовані дані судової статистики, відповідне законодавство, інформація про судову систему та контактні адреси окремих судів. З метою дослідження рівня прозорості функціонування судової гілки влади в рамках цього оцінювання було надіслано низку інформаційних запитів до судів та інших органів влади, що забезпечують функціонування судової системи. Результати розгляду запитів представлені у Таблиці 7. Як свідчить таблиця, у багатьох випадках громадяни не мають належного доступу до інформації про діяльність органів судової влади. Не забезпечена на практиці і прозорість функціонування Конституційного Суду України. Наприклад, Конституційний Суд України відмовив у наданні інформації у відповідь на запит від однієї з громадських організацій у сфері медіа, яка просила надати копії правових позицій кількох університетів, що були використані Судом при підготовці одного із своїх рішень. Суд послався на конфіденційність такої інформації, оскільки зазначені правові позиції, на думку Конституційного Суду, є власністю університетів³¹⁰.

³¹⁰ <http://www.medialaw.kiev.ua/news/1419/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

Таблиця 7. Результати розгляду запитів про надання інформації судами та органами влади, що забезпечують функціонування судової гілки влади

Адресат запити	Запитувана інформація	Результати розгляду запитів
Верховний Суд України	Інформація про кількість справ, розглянутих суддями Верховного Суду України одноособово у 2009 р.	Листи № 201-2990/0/8-10 від 11 серпня 2010 р.; № 201-2988/0/8-10 від 11 серпня 2010 р. Запитувану інформацію не надано; Суд послався на доступність запитуваної інформації в одному з випусків Віснику Верховного Суду України (водночас інформація є доступною лише в друкованому варіанті Вісника і на веб-сайті не оприлюднена).
	Копія кошторису Верховного Суду за 2009 р.	Лист № 202-2899/0/8-10 від 3 серпня 2010 р. Запитувану інформацію не надано; Суд послався на доступність запитуваної інформації в одному з випусків Віснику Верховного Суду України.
Вищий адміністративний суд України	Інформація про кількість справ, що перебували на розгляді Вищого адміністративного суду України станом на 1 січня 2010 р.	Лист № Г-1711 від 27 серпня 2010 р. Запитувану інформацію надано у повному обсязі.
	Інформація про середній розмір місячної заробітної плати судді Вищого адміністративного суду у 2009 р. (включно з надбавками).	Лист № 1220/17/13-10 від 16 серпня 2010 р. Запитувану інформацію надано у повному обсязі.
Державна судова адміністрація	Інформація про кількість вакантних посад суддів станом на 1 січня 2010 р.	Лист № Б 737/10 від 16 серпня 2010 р. Запитувану інформацію надано у повному обсязі. Лист № Ч 744/10 від 21 серпня 2010 р. Запитувану інформацію не надано, Державна судова адміністрація рекомендувала звернутись за інформацією до кваліфікаційних комісій суддів.
	Інформація про кількість судових рішень, включених до Єдиного державного реєстру судових рішень	Листи № 2106 від 22 липня 2010 р.; № 2172 від 9 липня 2010 р. Запитувану інформацію надано у повному обсязі.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

Доступ до судових рішень через Єдиний державний реєстр судових рішень все ще залишається досить проблематичним, оскільки лише невелику частину рішень включено до Реєстру та оприлюднено на веб-сайті Реєстру. В той час як українськими судами щорічно ухвалюється близько 10 мільйонів рішень, лише 5 мільйонів рішень були фактично доступними станом на липень 2009 року³¹¹. Система обліку, оприлюднення та доступу до судових рішень є неефективною через низку перешкод технічного характеру - обов'язковість використання цифрового підпису, недосконалий механізм пошуку інформації на веб-сайті Реєстру тощо. У 2009 році 38% опитаних експертів, 49% компаній та 49% громадян погодились з тим, що знайти потрібне рішення у Реєстрі для них було легко; 41%, 38% та 33% відповідно відзначили, що на пошук необхідно довелось витратити значний час; 21%, 13% та 18% попри значні часові витрати на пошук потрібного рішення у Реєстрі так і не змогли його знайти³¹².

Хоча формально судові засідання є відкритими, на практиці можливість присутності на засіданнях часто не забезпечується, особливо – в судах апеляційної інстанції та вищих судах. Доступ на судові засідання мають лише учасники процесу, в той час як інші особи допускаються охороною до приміщення суду лише за дозволом головуєчого судді³¹³. Доступ до участі у судових засіданнях ускладнює і незаконна практика розгляду судових справ у кабінетах суддів – розміри кабінетів часто не дозволяють розмістити навіть учасників процесу, не кажучи вже про інших осіб.

ПІДЗВІТНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 50 БАЛІВ

Якою мірою законодавство забезпечує підзвітність та відповідальність судів за їхню діяльність?

311 http://gca.court.gov.ua/news/page.php?court_id=0&archive=1&&year=2009&month=7&news_id=3664 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

312 Проект "Сприяння активній участі громадян в протидії корупції "Гідна Україна" спільно з дослідницькою компанією InMind, *Дослідження корупції в судовій системі України. Порівняльний аналіз національних досліджень 2008-2009 рр.*, серпень 2009 р.; http://www.pace.org.ua/images/stories/Corruption_within_the_Judicial_system_2009_Ukr_FINAL.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.].

313 Роман Куйбіда, заступник голови Правління Центру політико-правових реформ, інтерв'ю з автором, 20.07.2010 р.

ність?

Українське законодавство передбачає достатні механізми забезпечення підзвітності органів судової влади. Рішення судів підлягають оприлюдненню та мають бути мотивованими. За новим Законом про судоустрій і статус суддів, кожна особа має право подати скаргу на поведінку судді безпосередньо до відповідного дисциплінарного органу, тоді як згідно з попереднім законодавством право ініціювати питання про дисциплінарну відповідальність судді мали лише декілька державних органів. Вища кваліфікаційна комісія суддів (ВККС) здійснює дисциплінарне провадження щодо суддів місцевих та апеляційних судів, Вища рада юстиції – щодо суддів вищих спеціалізованих судів та суддів Верховного Суду України. Якщо за результатами дисциплінарного провадження встановлено факт порушення, судді може бути оголошено догану або, за наявності відповідних підстав, може бути внесено подання про дострокове звільнення судді. Рішення про накладення дисциплінарного стягнення оприлюднюється на офіційному веб-порталі судової влади та включає повний текст рішення. Суддя може оскаржити рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності у Вищій раді юстиції або адміністративному суді.

Дисциплінарне провадження щодо суддів місцевих або апеляційних судів здійснюється членом ВККС, який визначається автоматизованою системою, що повинна бути створена. Відповідний член ВККС повинен заявити самовідвід у випадку існування сумнівів у його неупередженості під час вирішення відповідної дисциплінарної справи. Законом запроваджується інститут дисциплінарних інспекторів, які за дорученням члена ВККС здійснюють попереднє вивчення та розгляд скарг на неправомірні дії суддів, а також готують проекти рішень у дисциплінарних справах.

Хоча Закон про судоустрій і статус суддів достатньо детально регулює порядок здійснення Вищою кваліфікаційною комісією суддів дисциплінарного провадження, регулювання дисциплінарного провадження щодо суддів Вищою радою юстиції законом віднесено до сфери регулювання Закону "Про Вищу раду юстиції". Останній, проте, не передбачає такої процедури провадження, яка б забезпечувала безсторон-

ність членів ВРЮ та належний захист прав суддів. Об'єктивність дисциплінарного провадження у ВККС та ВРЮ, зокрема, підривається тим, що член ВККС чи ВРЮ, який проводить вивчення обставин дисциплінарної справи та представляє таку справу на розгляд ВККС чи ВРЮ як колегіального органу, також може брати участь у прийнятті рішення – тобто виступати в якості “судді” і “обвинувача” одночасно³¹⁴.

Закон про судоустрій і статус суддів не забезпечує наявності ефективних і пропорційних дисциплінарних санкцій, оскільки допускається лише одне стягнення – догана.

Відповідальності (підзвітності) суддів перешкоджає також широка суддівська недоторканність. Так, відповідно до статті 126 Конституції України суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом. Це виключає можливість затримання судді навіть на місці вчинення злочину (*in flagrante delicto*), незалежно від типу злочину³¹⁵. Недоторканність суддів також не має функціонального характеру, тобто не обмежується випадками, пов'язаними з виконанням суддями своїх посадових обов'язків.

ПІДЗВІТНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

Якою мірою на практиці забезпечено підзвітність суддів та їх відповідальність за свою діяльність?

На думку адвокатів та прокурорів, проблема підзвітності (відповідальності) є найбільш важливою проблемою функціонування судової системи в Україні (таку позицію висловили 47% респондентів у 2008 році та майже 60% у 2009 році)³¹⁶. За даними Центру політико-правових

реформ, за період з 1 січня 2006 року до 1 липня 2009 року було звільнено 422 судді судів загальної юрисдикції (при цьому загалом штатна чисельність суддів судів загальної юрисдикції становила 7900 осіб на кінець 2009 року). З них 37 не були обрані на посади суддів безстроково після завершення 5-річного строку. Повноваження інших суддів були припинені на підставі заяв про відставку (299 суддів); за власним бажанням (49 суддів); через порушення присяги (23 судді); в результаті досягнення 65-річного віку (11 суддів) та у зв'язку із набранням чинності обвинувального вироку суду щодо них (3 судді)³¹⁷. До недавнього часу практика звільнення суддів у зв'язку з вчиненням правопорушень не була особливо поширеною, а прийняття рішень у відповідних справах відкладалось. Ситуація змінилася у 2010 році, коли Вища рада юстиції внесла 24 подання про звільнення суддів у зв'язку з порушенням ними присяги (для порівняння – за останніх 12 років ВРЮ було внесено 113 таких подань)³¹⁸. За даними опитування 2009 року, 58% суддів вважали, що підстави для застосування дисциплінарних стягнень не були достатньо чіткими і формалізованими, а стандарти незалежності судів (справедливий розгляд незалежним органом, рівність сторін, право на правову допомогу та викликати і ставити запитання свідкам, право на апеляційне оскарження тощо), в існуючій процедурі дисциплінарного провадження не додержуються³¹⁹.

В умовах існування широкої суддівської недоторканності відповідні державні органи на практиці ще й не забезпечують швидке та ефективне притягнення суддів до відповідальності. Особливо це стосується процедури розгляду цих питань парламентом³²⁰: з 1998 року Верховна Рада

314 Спільний висновок Венеціанської Комісії №550/2009 щодо проекту Закону про судоустрій і статус суддів, березень 2010 р., параграф 44, [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)003-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)003-e.asp) [останній перегляд 29.12.2010 р.].

315 Оціночний звіт ГРЕКО за результатами спільних першого та другого раунду оцінювання, березень 2007 р.; [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2\(2006\)2_Ukraine_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2006)2_Ukraine_EN.pdf) [останній перегляд 29.12.2010 р.].

316 Проект “Сприяння активній участі громадян в протидії

корупції “Гідна Україна” спільно з дослідницькою компанією InMind, Дослідження корупції в судовій системі України. Порівняльний аналіз національних досліджень 2008-2009 рр., серпень 2009 р.

317 Центр політико-правових реформ, Незалежність судової гілки влади в Україні, вересень 2009.

318 Володимир Колесніченко, Голова Вищої ради юстиції, інтерв'ю виданню «Главред», 21.06.2010 р.; <http://ua glavred.info/archive/2010/06/21/170236-7.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

319 Центр суддівських студій, Моніторинг незалежності суддів в Україні, 2009 рік.

320 Оціночний звіт ГРЕКО за результатами спільних першого та другого раунду оцінювання, березень 2007 р.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

дала згоду на затримання та арешт лише 6 суддів, в той час як народними депутатами України на розгляд парламенту було внесено проекти постанов про надання парламентом згоди на затримання та арешт 10 суддів³²¹.

Судді не часто притягаються до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень. У 2009 році органами прокуратури було порушено 45 кримінальних справ про корупцію в органах судової влади. У 28 справах слідство було завершено, було пред'явлено обвинувачення та передано справи до суду. Протягом того ж року 10 суддів було визнано винуватими у вчиненні злочинів, пов'язаних з корупцією, і лише 3 суддям було призначено покарання у вигляді позбавлення волі³²².

ДОБРОЧЕСНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 50 БАЛІВ

Якою мірою впроваджено механізми, спрямовані на забезпечення доброчесності суддів?

Відповідно до статті 54 нового Закону про судострій і статус суддів, судді повинні щорічно подавати до Державної судової адміністрації декларації про свій майновий стан, які підлягають оприлюдненню на офіційному веб-порталі судової влади. Декларація про майновий стан повинна містити відомості про доходи, цінні папери, нерухоме, цінне рухоме майно, вклади в банках, фінансові зобов'язання судді, членів його родини та осіб, з якими він спільно проживає, а також відомості про одноразові видатки судді, що перевищують розмір його місячної винагороди. Подавати декларації про майновий стан повинні і судді, які претендують на обрання безстроково. При цьому кандидати на призначення суддями вперше подавати відповідні декларації не зобов'язані. Неподання або несвоєчасне подання суддею декларації про майновий стан може мати наслідком накладення дисциплінарного стягнення у вигляді догани. Згідно із Законом про Вищу раду юстиції (стаття 32), незаконне отримання суддею

матеріальних благ або здійснення витрат на суму, що перевищує доходи такого судді та членів його родини, може вважатися порушенням присяги судді і є підставою для його дострокового звільнення.

Положення щодо конфлікту інтересів, отримання подарунків, обмежень щодо працевлаштування після звільнення з публічної служби включені у новий проект Закону "Про засади запобігання і протидії корупції в Україні", прийнятий парламентом у першому читанні 23 грудня 2010 року. Питання, пов'язані з конфліктом інтересів, мають бути більш детально врегульовані в спеціальному законі, проект якого знаходиться на розгляді в парламенті. Якщо не враховувати закони, які не було прийнято парламентом, у законодавстві практично відсутні положення, що забезпечували б доброчесність суддів.

Відповідними процесуальними кодексами³²³ передбачена можливість відводу судді за наявності обставин, які можуть вплинути на його безсторонність (такими обставинами є, наприклад, участь судді у попередньому розгляді справи, наявність заінтересованості у результатах розгляду справи, наявність родинних зв'язків з учасником процесу). Питання відводу судді можуть ініціюватися як учасниками процесу, так і самим суддею. Водночас процедура розгляду таких клопотань не забезпечує неупередженості їх розгляду³²⁴. Рішення про відвід приймається безпосередньо суддею або колегією суддів, до якої входить і суддя, якому заявлено відвід. Рішення про відмову у відводі судді не є самостійним предметом оскарження, воно може бути оскаржено лише разом із рішенням по суті справи.

У 2002 році з'їздом суддів України було прийнято Кодекс професійної етики судді. Цей кодекс є доволі коротким, він дублює положення законодавства і не передбачає механізмів реалізації³²⁵. У 2009 році Рада суддів України затвердила

321 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc2 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

322 Генеральна прокуратура України, *Щорічний звіт за 2009 рік*; http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?_m=fslib&_t=fsfile&c=download&file_id=159760 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

323 Статті 56-57 Кримінально-процесуального кодексу, статті 20 та 24 Цивільного процесуального кодексу, статті 27 та 31 Кодексу адміністративного судочинства, стаття 20 Господарського процесуального кодексу.

324 Роман Куйбіда, заступник Голови Правління Центру політико-правових реформ, інтерв'ю з автором, 20.07.2010 р.

325 Роман Куйбіда, заступник Голови Правління Центру політико-правових реформ, інтерв'ю з автором, 20.07.2010

детальні Правила поведінки працівника суду (не поширюється на суддів), в які було включено і положення щодо конфлікту інтересів³²⁶. Правила є складовою частиною посадових інструкцій працівників апаратів судів; відповідно, їх порушення може мати наслідком притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення з посади.

ДОБРОЧЕСНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

Якою мірою доброчесність суддів забезпечена на практиці?

До набрання чинності новим Законом “Про судострій та статус суддів” не існувало обов’язку розкриття інформації про доходи і витрати суддів. У зв’язку з відсутністю відповідного законодавства, відсутня і будь-яка правозастосовча практика з питань конфлікту інтересів, подарунків та обмежень щодо правецлаштування суддів після їх звільнення із займаних посад. Ефективність положень законодавства в частині відводу суддів суттєво послаблюється особливостями процедури розгляду таких клопотань і прийняття рішень за результатами їх розгляду. На практиці судді не часто притягаються до дисциплінарної відповідальності. Так, наприклад, у 2009 році та першій половині 2010 року Вища кваліфікаційна комісія суддів України застосувала дисциплінарні стягнення лише до 4 суддів (одна догана, одне пониження в кваліфікаційному класі та дві рекомендації про звільнення)³²⁷.

КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ (ЗАКОНОДАВСТВО ТА ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

Наскільки ефективно суди контролюють діяльність органів виконавчої влади?

Рішення, дії та бездіяльність органів державної влади можуть бути оскаржені в адміністративних судах. Процедура відповідного перегляду визначена спеціальним кодексом – Кодексом адміністративного судочинства України. У 2009 році на розгляді адміні-

стративних судів знаходилося більше 1,5 млн. адміністративних справ, тобто майже втричі більше, ніж у 2008 році. Більше 90% цих справ стосувалися оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади за позовами фізичних та юридичних осіб. У 2008 і 2009 роках відповідно 30% та 13% адміністративних справ станом на кінець відповідних років все ще перебували на розгляді судів і не були вирішені по суті³²⁸.

Ефективність контролю за діяльністю органів державної влади суттєво послаблюється відсутністю належного фінансування судів та випадками втручання у здійснення правосуддя з боку органів виконавчої влади та політиків [див. *Незалежність (практика)*]. Ситуацію ускладнюють також часті зміни до законодавства в частині підвідомчості справ адміністративним судам. Наприклад, у лютому 2010 року вирішення справ за позовами фізичних осіб проти органів державної влади, які стосувались соціальної допомоги та пільг, було виведено з підвідомчості адміністративних судів і віднесено до компетенції загальних судів, однак уже в липні 2010 року вирішення цих категорій справ знову було віднесено до компетенції адміністративних судів³²⁹.

ПЕРЕСЛІДУВАННЯ ВИПАДКІВ КОРУПЦІЇ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

Наскільки рішуче суди протидіють корупції шляхом переслідування за вчинення корупційних дій та через інші види діяльності?

Суди недостатньо рішуче здійснюють боротьбу проти корупції, у тому числі шляхом застосування дієвих санкцій за відповідні правопорушення. Наприклад, у 2008 році Міністерством внутрішніх справ було виявлено 1910 випадків хабарництва; при цьому до суду було передано 1376 кримінальних справ. Перед судом стали 674 особи, а решту справ було направлено на додаткове розслідування. Результати розгляду справ проти цих 674 осіб представлено у Графіку 3.

р.

326 http://www.voas.gov.ua/files/file/konkyrsu/pravila_poved.rtf [останній перегляд 29.12.2010 р.].

327 Аналіз інформації про підсумки засідань ВККС, http://www.court.gov.ua/kvalifikatsijni_komisiyi/ [останній перегляд 29.12.2010 р.].

328 http://court.gov.ua/sudova_statystyka/e575747457 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

329 Закон № 1691-VI від 16.02.2010 та Закон № 2453-VI від 07.07.2010.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

Джерело: <http://www.dt.ua/1000/1050/66310/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

Графік 3. Результати розгляду кримінальних справ про хабарництво судами, 2008 р.



Повна і періодична оновлювана судова статистика щодо кримінальних справ, пов'язаних з корупцією, не доступна³³⁰; існує статистика лише щодо адміністративних корупційних правопорушень³³¹. Органи судової влади практично не задіяні у формуванні антикорупційної політики чи напрацюванні заходів з протидії корупції. Навпаки, у 2009-2010 роках Верховний Суд України послідовно заперечував проти введення в дію нового антикорупційного законодавства і навіть звернувся до Конституційного Суду України з проханням визнати зазначені закони неконституційними³³².

330 Аналіз судової практики у кримінальних справах про злочини, пов'язані з корупцією, розміщено на веб-сайті Верховного Суду України, але він здійснювався лише один раз і побудований на основі статистики за обмежений проміжок часу. Див.: <http://www.viaduk.net/clients/vs.nsf/0/366F13D23201180FC2257607002B6EB0> [останній перегляд 29.12.2010 р.]. Державна судова адміністрація оприлюднює деякі дані про зміни у кількості кримінальних справ, пов'язаних з корупцією та розглянутих судами, однак такі дані не мають комплексного характеру. Див.: http://court.gov.ua/sudova_statystyka/e575747457/ [останній перегляд 29.12.2010 р.].

331 Див. судову статистику за 2009 рік на веб-сайті Верховного Суду України; <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/09F805995C5F5CA6C2257752002A196D> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

332 Див., серед іншого, <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/8915E593E4E53CDBC22576E4005684A3>, <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/120276AF4821303DC225767B004B736E>, <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=123102> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

Основні рекомендації

- Привести положення Конституції України в частині призначення та звільнення суддів, складу Вищої ради юстиції у відповідність до європейських стандартів з метою забезпечення належного рівня незалежності органів судової влади;
- припинити практику фінансування судів за рахунок приватних внесків та коштів місцевих бюджетів;
- забезпечити ефективний пошук судових рішень та загальну ефективність функціонування веб-порталу Єдиного державного реєстру судових рішень;
- переглянути завдання дисциплінарних інспекторів, визначені новим Законом „Про судоустрій і статус суддів”, у напрямі проведення чіткого розмежування функцій обвинувачення і прийняття рішень;
- спростити процедуру зняття імунітету з суддів;
- підвищити рівень обізнаності суддів щодо корупційних правопорушень;
- удосконалити ведення судової статистики щодо корупційних правопорушень, забезпечити регулярне оприлюднення детальної інформації про результати розгляду кримінальних справ про злочини, пов'язані з корупцією.

4. Публічний сектор

РЕЗЮМЕ

Відсутність належного фінансування та низький розмір заробітних плат у публічному секторі не сприяють підвищенню професіоналізму державних службовців та знижують якість адміністративних послуг. Відсутність ефективних механізмів запобігання політичному втручанню у функціонування публічного сектору суттєво послаблює його незалежність. Законодавство не передбачає оприлюднення декларацій службовців та не встановлює належних гарантій прозорості заміщення посад осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Однією з причин невдоволеності громадян якістю адміністративних послуг, що надаються органами публічної влади, є відсутність належного доступу громадськості до інформації про функціонування публічного сектору. Підзвітність публічного сектору не забезпечено, що зумовлено відсутністю дієвих механізмів захисту осіб, які інформують про корупційні правопорушення, суттєвими прогалинами у регулюванні відповідальності за корупційні діяння, значним обсягом дискреційних повноважень органів влади, відсутністю ефективного адміністративного (позасудового) оскарження прийнятих органами влади рішень. Службовці, які вчинили корупційні діяння, часто уникають юридичної відповідальності, особливо ті з них, які обіймають найвищі категорії посад. Зміцненню доброчесності у публічному секторі не сприяє відсутність кодексів поведінки публічних службовців, обмежень щодо подальшого працевлаштування після припинення служби, одержання подарунків та інших матеріальних благ, належного регулювання конфлікту інтересів. Хоча для публічних службовців організуються численні заходи з підвищення кваліфікації, останні не вплинули на сприйняття публічних службовців суспільством, яке вважає їх надзвичайно корумпованими³³³. Заходи з інформування та просвіти громадськості з питань протидії корупції, які організуються інститутами публічного сектору, не мають суттєвого впливу на громадян. Взаємодія публічного сектора з іншими зацікавленими суб'єктами у сфері протидії корупції навряд чи може вважатись активною та ефективною. Подальше зміцнення ролі публічного сектору у забезпеченні доброчесності у сфері державних закупівель потребує внесення змін до Закону „Про здійснення державних закупівель”.

У нижчеподаній таблиці наводиться загальна оцінка спроможності, врядування та ролі публічного сектору у національній системі доброчесності. Після таблиці представлено якісну оцінку відповідних індикаторів.

Публічний сектор			
Загальна оцінка: 31.22 / 100			
Параметри	Індикатор	Законодавство	Практика
Спроможність 18.75 / 100	Ресурси	25	
	Незалежність	25	0
Врядування 41.6/100	Прозорість	50	25
	Підзвітність	50	25
	Доброчесність	50	50
Роль 33.33 /100	Громадянська освіта	25	
	Співпраця з державними інституціями, організаціями громадянського суспільства та приватним сектором з питань запобігання і протидії корупції	25	
	Зменшення корупційних ризиків шляхом забезпечення доброчесності у державних закупівлях	50	

333 Transparency International, *Global Corruption Barometer 2010*: 44.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

Структура та організація

Адміністративні послуги надаються міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади (службами, агентствами, інспекціями), органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Участь в адмініструванні і наданні адміністративних послуг беруть також державні підприємства та установи. Повний перелік інституцій, що надають адміністративні послуги, а також перелік самих послуг розміщено на веб-сайті Головного управління державної служби (далі - ГУДС, Головдержслужба)³³⁴. Окремі працівники публічного сектору, у тому числі ті, які забезпечують надання адміністративних послуг в окремих інституціях (наприклад, освітніх, медичних закладах тощо), не є вважаються державними службовцями у світлі законодавства про державну службу. Публічна служба включає державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, порядок проходження яких визначається двома різними законами. Окремі види служби (служба в органах безпеки, органах податкової, митної служби і т.д.) регулюються спеціальними законами, однак на відповідних службовців все ж поширюється дія Закону „Про державну службу”. Управління державною службою здійснює ГУДС, діяльність якого спрямовується і координується КМУ через Міністра Кабінету Міністрів України. Начальник ГУДС призначається на посаду та звільняється з посади Урядом за поданням Прем'єр-міністра України.

ОЦІНКА

РЕСУРСИ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

В якій мірі доступні публічному сектору ресурси дозволяють забезпечити ефективність його функціонування?

Значний дефіцит Державного бюджету України та недофінансування багатьох бюджетних програм³³⁵ не дозволяють забезпечити ефективність

334 <http://reestr.center.gov.ua/Items/Search/search.php> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

335 Див., наприклад, Висновки Рахункової палати щодо виконання Державного бюджету України за 2009 р.; <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16728123> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

функціонування публічного сектору та надання якісних адміністративних послуг. Рівень централізації управління в Україні все ще залишається надмірно високим – владні повноваження та відповідні бюджетні кошти не передано на нижчі рівні адміністрування, що не сприяє ефективній діяльності Уряду на регіональному та місцевому рівнях³³⁶. Розмір оплати праці у публічному секторі є надто низьким, щоб стимулювати поповнення рядів службовців висококваліфікованими спеціалістами. Прозорість схем оплати праці на практиці не забезпечено³³⁷. Доступ до фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів є ускладненим навіть для міністерств, в той час як на місцевому рівні ресурсне забезпечення часто взагалі не дозволяє забезпечити надання якісних адміністративних послуг³³⁸.

Згідно з даними соціологічних досліджень, частка респондентів, повністю або переважно задоволених якістю адміністративних послуг, становить близько 40%, в той час як частка громадян, які повністю невдоволені якістю цих послуг складає 21.8%. Серед основних причин невдоволення – довгі черги (58% опитаних респондентів), відсутність роз'яснень щодо документації, яку необхідно подати для отримання послуги (48.7%), незручність приміщень (33.5%), необхідність купівлі бланків (15.4%)³³⁹.

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 25 БАЛІВ

В якій мірі незалежність публічного сектору забезпечено законом?

336 Bertelsmann Foundation, *BTI 2010. Ukraine Country Report*: 24.

337 Підтримка належного врядування: проект протидії корупції в Україні (УРАС), Центр політико-правових реформ, *Технічний документ „Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні”*, 2009; http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=198893&cat_id=255109 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

338 Інтерв'ю автора з представником Міністерства закордонних справ України, 28.09.2010 р.

339 Підтримка належного врядування: проект протидії корупції в Україні (УРАС), Фонд „Демократичні ініціативи”, *Технічний документ „Звіт за результатами дослідження „Корупція та корупційні ризики в державних адміністративних органах: громадська думка населення України, підприємців, експертів”*, 2009: 26-27.

На законодавчому рівні закріплено певні механізми, покликані обмежити можливість незаконного втручання у функціонування публічного сектору. Наприклад, заміщення всіх посад державних службовців (крім посад I-II категорій) здійснюється у конкурсному порядку; перед набуттям повноважень державні службовці складають присягу; звільнення з посади може бути оскаржене в судовому порядку³⁴⁰.

Незважаючи на це, суттєві недоліки законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування не дозволяють забезпечити належний рівень незалежності публічного сектору. По-перше, в Україні відсутній окремий державний орган (якщо не брати до уваги суди), який би забезпечував захист публічних службовців від необґрунтованих звільнень та запобігав політичному втручання у їх діяльність. По-друге, законодавством не проведено чіткого розмежування між політичними та адміністративними посадами; крім того, регулювання публічної служби часто здійснюється без урахування специфіки відповідних посад (виборних і призначуваних, посад вищого, середнього та нижчого рівнів тощо)³⁴¹. По-третє, законодавством не передбачено конкурсне заміщення вищих (I-II) категорій посад службовців, відповідно – призначення на ці посади здійснюється на підставі політичних за своєю природою рішень парламенту, глави держави та уряду³⁴². По-четверте, самостійність службовців нижчого рівня у прийнятті управлінських рішень суттєво обмежена, що посилює централізацію процесу прийняття рішень відповідними державними органами; підстави накладення дисциплінарних стягнень (утомучисліувиглядізвільненнязпосади) законом чітко не визначено, що призводить до вибіркового застосування відповідних санкцій³⁴³.

340 Статті 15, 17, 32 Закону „Про державну службу“.

341 OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 52.

342 Частина друга статті 25 Закону „Про державну службу“.

343 Підтримка належного врядування: проект протидії корупції в Україні (UPAC), Центр політико-правових реформ, *Технічний документ „Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольної діяльності публічної адміністрації в Україні“*, 2009; http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=198893&cat_id=255109 [останній перегляд

Крім того, законодавство не передбачає дієвих механізмів запобігання залученню працівників публічного сектору (за винятком, до певної міри, державних службовців³⁴⁴) у політичну діяльність.

Через відсутність належного регулювання лобістської діяльності, лобіювання депутатами закупівель окремих категорій товарів, робіт і послуг за рахунок бюджетних коштів (шляхом внесення відповідних змін до законодавства, державних програм і т.п.) практично не обмежуються.

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 0 БАЛІВ

В якій мірі публічний сектор є вільним від зовнішнього втручання у його функціонування?

Плинність кадрів на вищих та середніх ланках управління є високою, в той час як призначення відповідні посади визначається не стільки особистими, діловими та іншими якостями претендентів на їх заміщення, скільки політичними чинниками³⁴⁵. Наприклад, якщо у 2004 р. із займаних посад було звільнено 38 000 державних службовців, то у 2005 р. (після президентських виборів) кількість звільнених службовців зросла до 48 000 осіб, серед яких – 250 керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади та майже всі голови місцевих державних адміністрацій³⁴⁶. Після місцевих виборів 2006 року було звільнено майже 60% осіб, які обіймали вищі категорії посад в органах

29.12.2010 р.]. Див. також: SIGMA, *Ukraine Governance Assessment*, 2006: 51.

344 Пункт 1.7 Загальних правил поведінки державного службовця, затверджених наказом Голодержслужби № 214 від 4.08.2010 р.

345 Стаття 27 Закону „Про державну службу“; Bertelsmann Foundation, *BTI 2010. Ukraine Country Report*: 24; Віктор Тимошук, заступник Голови Центру політико-правових реформ, інтерв'ю з автором, 22.07.2010 р.; OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 52.

346 Підтримка належного врядування: проект протидії корупції в Україні (UPAC), Центр політико-правових реформ, *Технічний документ „Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольної діяльності публічної адміністрації в Україні“*, 2009; http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=198893&cat_id=255109 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

місцевого самоврядування³⁴⁷. У період з 1 квітня по 1 листопада 2010 року (тобто після обрання нового Президента та формування нового складу Уряду) одним лише КМУ було прийнято близько 200 рішень про звільнення з посад керівників центральних органів виконавчої влади, директорів державних підприємств та інших керівних працівників публічного сектору, вирішення питання про призначення та звільнення яких відносилось до компетенції Уряду. У цей самий період Президентом України було видано близько 550 указів про звільнення тих посадових осіб, призначення і звільнення яких відносилось до компетенції глави держави³⁴⁸.

ПРОЗОРІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 50 БАЛІВ

В якій мірі на законодавчому рівні забезпечено прозорість фінансового, кадрового та інформаційного управління у публічному секторі?

Згідно із Законом, декларації про доходи, майно і фінансові зобов'язання службовців не підлягають обов'язковому оприлюдненню³⁴⁹. Порядок доступу до публічної інформації станом на момент завершення підготовки цього дослідження встановлювався Законом „Про звернення громадян” та Законом „Про інформацію”. Ці закони містять значну кількість прогалин та інших недоліків, які не сприяють забезпеченню належного доступу до інформації про діяльність органів влади [див.: *Законодавчий орган*]. Разом з тим, 13 січня 2011 р. ВРУ було прийнято Закон „Про доступ до публічної інформації”, який містить низку прогресивних положень, спрямованих на покращення доступу громадськості до публічної інформації. Зокрема, Закон звужує перелік підстав для відмови у наданні інформації, скорочує строки розгляду інформаційних запитів до 5 днів, передбачає запровадження системи обліку документів, що знаходяться у суб'єктів владних повноважень,

347 Куйбіда М., Росенко М., *Деякі питання проходження служби в органах місцевого самоврядування та шляхи вдосконалення системи оцінювання якості їх діяльності*; <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/2007-2/doc/3/05.pdf> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

348 Інформація наводиться на основі проведеного автором аналізу актів КМУ та Президента України, розміщених на веб-сайті ВРУ.

349 Стаття 13 Закону „Про службу в органах місцевого самоврядування”, стаття 13 Закону „Про державну службу”.

зобов'язує розпорядників інформації визначати спеціальні структурні підрозділи або посадових осіб, які організуюватимуть доступ до публічної інформації; встановлює перелік видів інформації, яка підлягатиме обов'язковому оприлюдненню (інформація про організаційну структуру, місію, функції, фінансові ресурси, прийняті акти, проекти рішень, умови отримання послуг, що надаються розпорядниками інформації, звіти і т.д.)³⁵⁰. Оцінити позитивні наслідки введення Закону у дію поки що складно, оскільки він набуде чинності лише у травні 2011 року.

У Законі „Про здійснення державних закупівель” закріплено ряд положень, спрямованих на підвищення прозорості державних закупівель [див.: *Зменшення корупційних ризиків шляхом забезпечення доброчесності у державних закупівлях*].

Прозорість призначень на посади у публічному секторі законодавством належним чином не забезпечена. Зокрема, проведення відкритого конкурсного відбору на заміщення вакантних посад державних службовців передбачено лише для середніх та нижчих категорій посад, в той час як службовці I-II категорій призначаються на посади у позаконкурсному порядку³⁵¹. У позаконкурсному порядку призначаються і працівники публічного сектору, на яких не поширюється дія Законів „Про державну службу” та „Про службу в органах місцевого самоврядування”. Ще одним чинником, який не сприяє прозорості вирішення кадрових питань у публічному секторі є те, що законодавством чітко не визначено перелік ЗМІ, в яких мають розміщуватись оголошення про початок конкурсного відбору претендентів на зайняття посад службовців³⁵².

ПРОЗОРІСТЬ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

На скільки ефективно положення законодавства щодо прозорості фінансового, кадрового та інформаційного управління у публічному секторі втілюються в життя?

350 Статті 6, 15, 16, 18, 20 Закону „Про доступ до публічної інформації” № 2939-VI від 13.01.2011 р.

351 Стаття 15 Закону „Про державну службу”.

352 Пункт 10 Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затвердженого Постановою КМУ № 169 від 15.02.2002 р.

Доступ до інформації про діяльність публічного сектору, у тому числі – про процедуру надання адміністративних послуг³⁵³, на практиці не гарантовано³⁵⁴. 48% опитаних громадян вважають основною причиною свого незадоволення адміністративними послугами відсутність чітких роз'яснень щодо документів, які мають бути подані для одержання послуги³⁵⁵. Інформація, розміщена на веб-сайтах органів виконавчої влади, у багатьох випадках оновлюється із запізненнями; на веб-сайтах часто відсутні роз'яснення щодо процедури оскарження рішень відповідних органів, щодо публічних консультацій та результатів їх проведення; при цьому близько третини органів виконавчої влади не оприлюднюють на веб-сайтах інформацію про адміністративні послуги, які надаються ними³⁵⁶. Багато органів місцевого самоврядування взагалі не мають власних веб-сторінок, а прийняті ними рішення часто не оприлюднюються в мережі Інтернет³⁵⁷.

Рівень прозорості функціонування інститутів публічного сектору було оцінено і в рамках цього дослідження шляхом надсилання до окремих міністерств запитів про надання копій загальних звітів про діяльність за 2009 р. та

353 Підтримка належного врядування: проект протидії корупції в Україні (UPAC), Центр політико-правових реформ, *Технічний документ „Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні”*, 2009; http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=198893&cat_id=255109 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

354 Див., наприклад, п. 2 Концепції подолання корупції в Україні „На шляху до доброчесності”, схваленої Указом Президента України № 742/2006 від 11.09.2006 р.; SIGMA, *Ukraine Governance Assessment*, 2006: 31.

355 Підтримка належного врядування: проект протидії корупції в Україні (UPAC), Фонд „Демократичні ініціативи”, *Технічний документ „Звіт за результатами дослідження „Корупція та корупційні ризики в державних адміністративних органах: громадська думка населення України, підприємців, експертів”*, 2009: 26.

356 Державний комітет телебачення і радіомовлення України, *Аналітичні записки про результати моніторингу інформаційного наповнення веб-сайтів органів виконавчої влади у 2010 р.*; http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=79522&cat_id=79518 [останній перегляд 10.01.2011 р.].

357 Демкова Мар'яна, *Проблеми доступу до публічної інформації*; http://www.uapp.org/legal_library/11/24.html?begin=21 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

інформації про кількість юридичних осіб, яким у 2009 році було видано ліцензії на здійснення певних видів господарської діяльності. Запити щодо надання копій звітів про діяльність задоволено не було, однак всі міністерства (за винятком Міністерства праці та соціальної політики, яке не надало письмової відповіді на запит) надали інформацію про кількість юридичних осіб, яким було видано ліцензії на здійснення відповідної господарської діяльності [див.: Уряд]. Оскільки законодавством не передбачено оприлюднення декларацій про доходи та майновий стан службовців публічного сектору, відповідні декларації не оприлюднюються й на практиці.

Третина учасників процедур конкурсних торгів та кожен п'ятий замовник вважають доступ до веб-порталу державних закупівель³⁵⁸ складним, при цьому найбільше нарікань викликає система пошуку інформації на веб-порталі та відсутність на ньому інформації, яка вимагається законом³⁵⁹.

Призначення працівників публічного сектору на посади є непрозорим³⁶⁰. ГУДС було створено окрему веб-сторінку³⁶¹, на якій кадрові служби органів виконавчої влади можуть розміщувати оголошення про заміщення вакантних посад державних службовців, однак вирішення питання про доцільність розміщення оголошень саме на цій веб-сторінці віднесено до компетенції кадрових служб (тобто, воно не є обов'язковим).

ПІДЗВІТНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 50 БАЛІВ

В якій мірі законодавство забезпечує підзвітність

358 Див.: <http://www.tender.me.gov.ua/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

359 Андрій Марусов, *Підтримка розвитку веб-порталу державних закупівель та користування веб-порталом*, презентація на міжнародній конференції „Актуальні проблеми системи державних закупівель в Україні”, 16-17 листопада 2010 р, Київ.

360 Підтримка належного врядування: проект протидії корупції в Україні (UPAC), Центр політико-правових реформ, *Технічний документ „Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні”*, 2009; http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=198893&cat_id=255109 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

361 <http://www.guds.gov.ua/control/vacancy> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

працівників публічного сектору та можливість притягнення їх до відповідальності?

Хоча згідно із законом державний службовець зобов'язаний доповісти вищій за посадою особі про одержання незаконного доручення³⁶², законодавство не передбачає механізмів захисту службовців, які інформують про правопорушення³⁶³, у тому числі і про правопорушення у сфері державних закупівель.

В Україні відсутній окремий незалежний орган, уповноважений здійснювати розгляд скарг на корупційні правопорушення. Відповідні функції покладено на відповідні підрозділи Служби безпеки України, податкової міліції, органів прокуратури [див.: *Правоохоронні органи*]. Контроль за дотриманням органами виконавчої влади законодавства про державну службу та про боротьбу з корупцією здійснює ГУДС³⁶⁴. Крім того, у апаратах міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій створено підрозділи з питань запобігання і протидії корупції, до основних завдань яких віднесено проведення заходів щодо запобігання та протидії корупції, надання структурним підрозділам органу та окремим працівникам роз'яснень щодо застосування антикорупційного законодавства, вжиття заходів щодо виявлення конфлікту інтересів та його усунення, проведення перевірки достовірності поданих посадовими особами відомостей про майно, доходи, зобов'язання фінансового характеру тощо³⁶⁵. У той же час, у багатьох інституціях публічного сектору (органах місцевого самоврядування, закладах та установах тощо) утворення таких підрозділів не є обов'язковим.

У 2009 році Урядом було запроваджено обов'язкову антикорупційну експертизу проектів окремих нормативно-правових актів (зокрема, проектів актів, що подаються на розгляд КМУ), яка мала здійснюватись Урядовим уповноваженим з питань антикорупційної політики. Водночас перелік актів, які підлягають обов'язковій

антикорупційній експертизі, є досить вузьким – до нього не включаються проекти законів, що вносяться на розгляд парламенту народними депутатами, проекти актів центральних органів виконавчої влади, проекти актів Президента України тощо (їх експертиза проводиться за рішенням розробника)³⁶⁶.

Хоча рішення, дії та бездіяльність службовців та окремих інститутів публічного сектору можуть бути оскаржені в суді, законодавством не передбачено ефективних механізмів їх перегляду в адміністративному (позасудовому) порядку. Забезпеченню ефективності адміністративного оскарження перешкоджає ряд чинників, зокрема – застаріле законодавство³⁶⁷, прогалини у правовому регулюванні, відсутність належних механізмів захисту прав скажників та забезпечення неупередженості розгляду скарг тощо³⁶⁸.

Підзвітність публічного сектору послаблюється й тим, що законодавство закріплює за інститутами публічного сектору широкий обсяг дискреційних повноважень – адміністративні процедури регулюються низкою законів та підзаконних актів, які у ряді випадків створюють можливості для зловживань³⁶⁹.

Закон „Про боротьбу з корупцією” встановлював відповідальність за вчинення певних корупційних діянь – невжиття заходів щодо боротьби з корупцією, порушення вимог фінансового контролю, відмову в інформації, надання якої передбачено правовими актами тощо. Однак 1 січня 2011 року цей Закон втратив чинність [див.: *Доброчесність (законодавство)*]. Хоча передбачені Законом санкції за вчинення корупційних діянь були до-

366 Пункти 2,6, 7 Порядку проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, затвердженого Постановою КМУ № 1057 від 16.09.2009 р.

367 Пчелін В., *Щодо перегляду юрисдикційних адміністративних актів в адміністративному порядку*; http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/VKhnuvs/2010_49/49/17.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.]; OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 55.

368 Див. також: Пчелін В., *Щодо перегляду юрисдикційних адміністративних актів в адміністративному порядку*; http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/VKhnuvs/2010_49/49/17.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.].

369 OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 54, 55.

362 Стаття 10 Закону „Про державну службу”.

363 OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 49.

364 Див.: Наказ Голодержслужби № 25 від 18.05.2000 р.

365 Див. Постанову КМУ № 1422 від 8.12.2009 р.

силь м'якими (вчинення більшості корупційних правопорушень мало наслідком накладення на винних осіб штрафу у розмірі 85 – 1700 грн. [10-212 дол. США]), скасування Закону навряд чи можна вважати позитивом у напрямі запобігання та протидії корупції. Відповідальність за вчинення корупційних дій також передбачена Кримінальним кодексом України, щоправда, положення останнього містять окремі прогалини та недоліки [див.: *Доброчесність (законодавство)*].

Контроль за використанням бюджетних коштів здійснює Рахункова палата, органи державної контрольно-ревізійної служби та безпосередньо розпорядники бюджетних коштів. При цьому обсяг відповідних контрольних повноважень Рахункової палати суттєво звужено чинною Конституцією [див.: *Вищий орган фінансового контролю*]. У 2010 р. АКМ ОЕСР рекомендувала підвищити ефективність контрольної діяльності Головного контрольно-ревізійного управління (ГКРУ) шляхом, зокрема, визначення в якості його єдиного і головного завдання проведення ревізій, створення в ГКРУ окремого аналітичного підрозділу (або посилення відповідної функції ГКРУ), удосконалення взаємодії з правоохоронними органами тощо³⁷⁰. Підвищення ефективності фінансового контролю, який здійснюється безпосередньо розпорядниками бюджетних коштів, потребує створення внутрішніх підрозділів фінансового контролю та посилення відповідальності керівників розпорядників бюджетних коштів за ефективність управління діяльністю очолюваних ними інституцій³⁷¹.

Законодавство не покладає на інститути публічного сектору обов'язок подання звітів про свою діяльність парламенту, однак вони зобов'язані надавати інформацію за запитами народних депутатів та комітетів ВРУ³⁷².

ПІДЗВІТНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

В якій мірі підзвітність і відповідальність пра-

370 OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 59.

371 OECD/ACN. *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 57.

372 Стаття 226 Регламенту ВРУ, статті 15, 16 Закону „Про статус народного депутата України”, стаття 17 Закону „Про комітети Верховної Ради України”.

цівників публічного сектору забезпечено на практиці?

Оскільки законодавством не передбачено дієвих механізмів захисту службовців публічного сектору, що інформують про корупційні правопорушення (інформаторів), випадки такого інформування практично відсутні³⁷³. На практиці ефективність перегляду рішень, дій та бездіяльності службовців та інститутів публічного сектору є невисокою: з огляду на те, що законодавство містить ряд недоліків в частині регулювання процедури адміністративного оскарження [див.: *Підзвітність (законодавство)*], фізичні та юридичні особи оскаржують рішення та діяльність органів публічної влади безпосередньо в судовому порядку, що зумовлює збільшення функціонального навантаження на суди, а відтак – призводить до прискореного розгляду відповідних справ, порушення вимог процесуального законодавства і т.п.³⁷⁴

У 2010 році підрозділами з питань запобігання і протидії корупції в органах виконавчої влади було припинено 190 корупційних діянь; за результатами перевірок і службових розслідувань 546 справ було передано на розгляд правоохоронним органам, 116 службовців було звільнено, на 1 130 осіб було накладено дисциплінарні стягнення³⁷⁵. Разом з тим, підзвітність публічного сектору суттєво послаблюється відсутністю підрозділів з питань запобігання і протидії корупції в інших інститутах публічного сектору, крім органів, безпосередньо визначених Постановою КМУ № 1422 від 8.12.2009 р. Крім того, компетенція зазначених антикорупційних підрозділів не поширюється на працівників державних підприємств, які є державними службовцями у розумінні законодавства про державну службу³⁷⁶.

Станом на 29 вересня 2010 р. Бюро з питань антикорупційної політики було проведено антикорупційну експертизу 269 проектів нормативно-

373 Віктор Тимошук, заступник Голови Центру політико-правових реформ, інтерв'ю з автором, 22.07.2010 р.

374 Коліушко І., Тимошук В., *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України*. – 2003. – С.71.

375 OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 50.

376 OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 51.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

правових актів, при цьому положення, які могли сприяти вчиненню корупційних діянь, було виявлено у 74 з них³⁷⁷. Щоправда, ряд важливих законопроектів, зокрема – проект Податкового кодексу, проект Закону „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних міських голів” та деякі інші проекти не проходили антикорупційну експертизу³⁷⁸. Рішення окремих інститутів публічного сектору (наприклад, органів місцевого самоврядування) також не проходять антикорупційну експертизу.

Контроль за дотриманням законодавства про державні закупівлі на практиці є недостатньо ефективним. Наприклад, у 2009 році Кабінетом Міністрів було прийнято 52 рішення, які дозволили замовникам уникнути процедур закупівель, в той час як Мінекономіки, яке мало здійснювати контроль у сфері державних закупівель, не запобігало порушенням законодавства, що призвело до суттєвих втрат бюджетних коштів³⁷⁹. У 2010 році Харківським метрополітенем було

закуплено 10 дерев'яних лав для нової станції метро вартістю 28 000 грн. [3 600 дол. США] кожна, при цьому особи, винні у неефективному використанні бюджетних коштів, не були притягнуті до відповідальності³⁸⁰.

До відповідальності за корупційні діяння притягаються в основному службовці, які обіймають посади нижчого та середнього рівня, в той час як корупційні діяння, вчинені високопосадовцями (I-II категорії посад) в основному залишаються безкарними³⁸¹. У багатьох випадках суди не приймають рішення за направленими на їх розгляд протоколами про корупційні правопорушення, що дозволяє корумпованим чиновникам уникати відповідальності (див. Таблицю 8).

377 http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=243689138&cat_id=240280538 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

378 OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 54.

379 <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16730107> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

380 <http://kharkiv.unian.net/ukr/detail/197031> [останній перегляд 21.01.2011 р.].

381 Див.: Bertelsmann Foundation, *BTI 2010. Ukraine Country Report*: 10.

Таблиця 8. Протоколи про корупційні діяння та результати їх розгляду судами, 2007 – 2009 рр.

Категорія осіб	Кількість протоколів, направлених до суду (2007/2008/2009)	Кількість протоколів, за якими судом прийнято рішення (2007/2008/2009)	Прийняті судом рішення, у тому числі:			
			Оштрафовано (2007/2008/2009)	Порушено кримінальні справи (2007/2008/2009)	Закрито адміністративні справи (2007/2008/2009)	
Загалом	5995/6224/5389	5490/5732/5022	4551/4745/4011	13/7/2	874/923/951	
Категорії державних службовців	I-II	12/15/33	10/7/18	3/3/3	0/0/0	6/4/15
	III-IV	1258/1358/200	1145/1252/181	939/1072/88	0/0/0	183/159/90
	V-VII	1864/1826/958	1720/1671/869	1406/1344/622	8/4/1	287/299/242
	загалом	3134/3199/1191	2875/2930/1068	2348/2419/713	8/4/1	476/462/347
Посадові особи місцевого самоврядування	всі категорії	1927/2173/2963	1814/2055/2807	1549/1785/2430	5/3/0	248/251/334

Джерело: Головдержслужба, *Звіт про підсумки діяльності у 2009 р.*: 16.

ДОБРОЧЕСНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 50 БАЛІВ

В якій мірі положення законодавства дозволяють забезпечити доброчесність службовців публічного сектору?

Правила поведінки публічних службовців закріплено Законами „Про державну службу”, „Про службу в органах місцевого самоврядування”, Загальними правилами поведінки державного службовця. Однак дія цих актів не поширюється на осіб, які здійснюють управлінські функції, але не відносяться до державних службовців чи посадових осіб місцевого самоврядування.

Відповідно до закону державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування не повинні допускати порушення прав і свобод людини, дії та вчинки, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на їхню репутацію; мають додержуватись Конституції та інших актів за-

конодавства, постійно вдосконалювати свою роботу і підвищувати професійну кваліфікацію тощо³⁸². Більш детально обов'язки державних службовців визначено Загальними правилами поведінки державного службовця, однак для посадових осіб місцевого самоврядування ці Правила мають рекомендаційний характер³⁸³. Безпосереднє підпорядкування публічних службовців близьким родичам або своякам заборонене³⁸⁴. У законодавстві відсутні положення, які б встановлювали обмеження щодо працевлаштування службовців (у т.ч. у приватному секторі) після припинення служби. Загальними правилами поведінки державного службовця запроваджено механізми врегулювання конфлікту інтересів, але відповідні норми Правил набудуть чинності лише одночасно з введенням у дію нового Закону „Про засади

382 Статті 5, 10 Закону „Про державну службу”, стаття 8 Закону „Про службу в органах місцевого самоврядування”.

383 Див. п. 2 Наказу Головдержслужби № 214 від 4.08.2010 р.

384 Стаття 12 Закону „Про державну службу”, стаття 12 Закону „Про службу в органах місцевого самоврядування”.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

запобігання і протидії корупції в Україні³⁸⁵, який було прийнято парламентом лише у першому читанні.

Закон „Про боротьбу з корупцією” встановлював ряд спеціальних обмежень для державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, у тому числі – заборону неправомірного втручання з використанням посадового становища у діяльність інших державних органів та посадових осіб, заборону сприяння фізичним та юридичним особам з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг та інших переваг, заборону зайняття підприємницькою діяльністю та входження до складу правлін чи інших виконавчих органів суб'єктів господарювання тощо. Однак 1 січня 2011 року цей Закон втратив чинність (передбачалось, що основні положення щодо запобігання та протидії корупції мали бути включені до нового Закону „Про засади запобігання і протидії корупції в Україні”, який розглядався парламентом). Загальні правила поведінки державного службовця встановлюють обмеження на отримання службовцями подарунків, але, знову ж таки, відповідні положення набудуть чинності лише з введенням у дію нового антикорупційного Закону³⁸⁶. Кримінальним кодексом України передбачена відповідальність за давання і одержання хабара, зловживання владою або службовим становищем, перевищення влади або службових повноважень, службове підроблення³⁸⁷, але ним не встановлено відповідальності за торгівлю впливом та незаконне збагачення. Поняття „хабара” законодавством не визначено; на практиці поняттям „хабар” охоплюються лише блага матеріального характеру³⁸⁸.

Законодавством не передбачено включення антикорупційних положень до договорів про

державні закупівлі та документів, що подаються на підтвердження кваліфікаційних вимог³⁸⁹. Належним чином не врегульовано і конфлікт інтересів у державних закупівлях [див.: *Зменшення корупційних ризиків шляхом забезпечення доброчесності у державних закупівлях*].

ДОБРОЧЕСНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

В якій мірі доброчесність публічних службовців забезпечено на практиці?

У 2010 році громадяни відносили державних службовців та публічний сектор до інститутів, глибоко вражених корупцією (рівень сприйняття корупції у публічному секторі становив 4.1 бали з 5 можливих, де 5 – найвищий рівень корумпованості)³⁹⁰, в той час як у 2009 році публічний сектор вважався найбільш корумпованим серед інших інститутів держави (4.5 бали з 5 можливих)³⁹¹. Законодавство, яким визначено правила поведінки службовців, на практиці належним чином не реалізується: суди часто не приймають рішення за протоколами про адміністративні правопорушення; особи, які обіймають вищі категорії посад, не притягаються до відповідальності за корупційні діяння [див.: *Підзвітність (практика)*]; подані службовцями декларації про доходи, майно і зобов'язання фінансового характеру часто містять недостовірні відомості³⁹². Хоча державні службовці вважаються корумпованими, вчинення ними корупційних діянь далеко не завжди має наслідком їх звільнення із займаних посад (див. Таблицю 9).

385 П. 11 Наказу Головержслужби № 214 від 4.08.2010 р.

386 Пункти 4.3, 4.4. Загальних правил поведінки державного службовця, п. 11 Наказу Головержслужби № 214 від 4.08.2010 р.

387 Статті 364-370 Кримінального кодексу України № 2141-III від 5.04.2001 р. Див. також: GRECO, *Joint First and Second Evaluation Rounds. Evaluation Report on Ukraine*, adopted by GRECO at its 32nd Plenary Meeting (Strasbourg, 19-23 March 2007): 5-7.

388 GRECO, *Joint First and Second Evaluation Rounds. Evaluation Report on Ukraine*, adopted by GRECO at its 32nd Plenary Meeting (Strasbourg, 19-23 March 2007): 8.

389 Статті 22, 40 Закону „Про здійснення державних закупівель”.

390 Transparency International, *Global Corruption Barometer 2010*: 44.

391 Transparency International, *Global Corruption Barometer 2010*: 6.

392 Головержслужба, *Звіт про підсумки діяльності у 2009 р.*:19.

Таблиця 9. Вибуття з державної служби та служби в органах місцевого самоврядування

Причина вибуття	Вибуло працівників					
	2005	2006	2007	2008	2009	
Звільнення за власним бажанням	24 859	23 258	24 291	21 430	15 701	
Досягнення граничного віку	5 438	6 859	5 530	6 556	7 718	
Відставка (I-II категорії)	79	40	25	22	7	
Закінчення повноважень, припинення	1 303	7 185	252	241	185	
Скорочення, ліквідація установи	5 574	2 962	2 493	1 117	1 151	
З інших причин	19 205	17 178	18 104	18 471	12 912	
Порушення Закону „Про боротьбу з корупцією”	Корупційні діяння	13	5	13	24	35
	Декларування доходів	2	2	2	1	3
	Порушення обмежень	6	11	9	12	14
Загалом з різних причин	56 479	57 500	50 719	47 874	37 726	

Джерело: дані Голодержслужби; <http://guds.gov.ua/analytics/saw.dll?Dashboard&NQUser=WWW&Syndicate=Siebel> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

ГУДС відводить досить значну увагу підвищенню рівня правової освіти службовців з питань протидії корупції та проходження державної служби. Протягом 2007 – 2010 рр. кількість службовців, підвищення кваліфікації яких було організовано Голодержслужбою, зростає з 585 осіб у 2007 р. до майже 1 500 осіб у 2010 р.³⁹³ Разом з тим, ГУДС не проводиться відстеження реального впливу результатів проведених освітньо-навчальних заходів на практичну діяльність службовців³⁹⁴. ГУДС також було видано ряд публікацій з питань протидії корупції, але ця кількість все одно не відповідає кількості державних службовців, які потребують підвищення кваліфікації з цих питань³⁹⁵.

За останні 5 років Національною академією державного управління при Президенті України (НАДУ) було підготовлено 11 276 фахівців з питань державної служби, які пройшли навчання з питань етики, місії публічної служби, правового регулювання проходження служби, управлінської діяльності і т.п. У 2009 році НАДУ та іншими установами було організовано підвищення кваліфікації 53 847 державних службовців та 28 399 посадових осіб місцевого само-

врядування³⁹⁶. Ряд навчально-освітніх заходів також було організовано Бюро з питань антикорупційної політики та підрозділами органів виконавчої влади з питань запобігання і протидії корупції. Зокрема, у заходах антикорупційних підрозділів взяли участь 11 800 державних службовців³⁹⁷. Незважаючи на це, кількість цих заходів все одно є незначною у порівнянні із загальною кількістю осіб, які проходять службу в органах державної влади та місцевого самоврядування (384 197 осіб станом на 2009 рік)³⁹⁸.

Що стосується сфери державних закупівель, то оскільки законодавство не передбачає включення антикорупційних положень до договорів про державні закупівлі та документів, які подаються учасниками на підтвердження їх відповідності кваліфікаційним вимогам, ці положення не включаються до відповідних документів і на практиці.

ГРОМАДЯНСЬКА ОСВІТА (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

На скільки активним є публічний сектор у здійсненні інформування і просвіти громадськості щодо своєї ролі у боротьбі з корупцією?

393 Голодержслужба, *Звіт про підсумки діяльності у 2009 р.*: 21; OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 46.

394 OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 46.

395 OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 47.

396 Голодержслужба, *Звіт про підсумки діяльності у 2009 р.*: 50.

397 <http://acrc.org.ua/index.php?page=article&id=77&start=10&sort=> [останній перегляд 3.11.2010 р.].

398 <http://guds.gov.ua/analytics/saw.dll?Dashboard&NQUser=WWW&Syndicate=Siebel> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

Інститутами публічного сектору не впроваджуються спеціальні програми, спрямовані на підвищення рівня громадської обізнаності з питань корупції та шляхів її подолання. Вся інформаційно-просвітницька діяльність з відповідних питань здійснюється у відповідності до Порядку інформування громадськості про результати роботи у сфері протидії корупції, затвердженого Постановою КМУ № 1336 від 8.12.2009 р. Щоправда, ця Постанова має обов'язковий характер лише для органів виконавчої влади; на органи місцевого самоврядування її дія не поширюється. Згідно з Постановою, органи виконавчої влади мають розмішувати на власних веб-сайтах та в приміщеннях для прийому громадян інформацію про посадових осіб, яким можна повідомити про корупційні діяння, нормативні акти з питань протидії корупції, роз'яснення положень антикорупційного законодавства, інформацію про вчинені службовцями відповідних органів корупційні злочини. В межах діяльності з протидії корупції Міністерством освіти було впроваджено окремі курси з антикорупційної тематики у вищих навчальних закладах, а Міністерством юстиції – надавались відповідні роз'яснення, проводились навчальні тренінги для молодих юристів тощо. Інформування та просвіту громадськості з питань протидії корупції здійснює також Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики [див.: *Спеціалізовані антикорупційні органи*].

У той же час, позитивні наслідки вищенаведених заходів оцінити поки що складно. Самі заходи не мають комплексного характеру і навряд чи можуть вплинути на громадську думку та ставлення суспільства до корупції³⁹⁹. Згідно з даними одного із загальнонаціональних соціологічних опитувань, у випадку вимагання хабара 36.5% респондентів були готові дати його, 15% громадян були готові відмовитись від хабара і вирішення питання; лише 4.6% громадян виявили готовність звертатись в правоохоронні органи, 4.6% - скаржитись керівнику службовця, 2.7% - звертатись до суду⁴⁰⁰. Таким чином, заходи

з підвищення поінформованості громадськості щодо корупції та шляхів боротьби з нею навряд чи можна вважати ефективними. Лише кожен десятий опитаний громадянин вважає державну антикорупційну політику ефективною⁴⁰¹.

СПІВПРАЦЯ З ДЕРЖАВНИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ, ОРГАНІЗАЦІЯМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ПРИВАТНИМ СЕКТОРОМ З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

На скільки тісно публічний сектор взаємодіє з державними інституціями, бізнесом та організаціями громадянського суспільства з питань протидії корупції?

Випадки співпраці публічного сектору з іншими зацікавленими суб'єктами (державними органами, громадськими організаціями, інститутами приватного сектору і т.д.) в питаннях протидії корупції є малопоширеними. Серед прикладів такої співпраці – залучення НУО до підготовки пропозицій до законодавства з питань боротьби з корупцією у 2007 та 2008 рр.⁴⁰², залучення громадських організацій до роботи у складі громадських рад при органах державної влади та місцевого самоврядування і т.п. Як правило, такого роду співпраця ініціюється не стільки інститутами публічного сектору, скільки самими громадськими організаціями. Зокрема, організовані НУО адвокати-кампанії, спрямовані на боротьбу з корупцією в судах, проведення регуляторної та освітньої реформ, сприяли перегляду 130 актів органів влади як на центральному, так і на місцевому рівнях⁴⁰³. Активна діяльність громадських організацій також сприяла ухваленню нового Закону „Про доступ до публічної інформації”⁴⁰⁴, зменшенню рівня

ініціативи”, *Технічний документ „Звіт за результатами дослідження „Корупція та корупційні ризики в державних адміністративних органах: громадська думка населення України, підприємців, експертів”*, 2009: 16.

401 Transparency International, *Global Corruption Barometer 2009*: 17.

402 <http://www.minjust.gov.ua/0/13092> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

403 USAID, *2009 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*: 222.

404 <http://fri.com.ua/2011/01/hromadskist-domohlasya-prujnyattya-zakonu-pro-dostup-do-publichnoji-informatsiji/> [останній перегляд 2.02.2011 р.].

399 OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 14.

400 Підтримка належного врядування: проект протидії корупції в Україні (UPAC), Фонд „Демократичні

корупції при прийомі до вищих навчальних закладів, видачі дозвільних документів, покращенню доступу до публічної інформації [див.: *Організації громадянського суспільства*].

Незважаючи на вищезазначене, НУО загалом не мають помітного впливу на ухвалення політичних рішень⁴⁰⁵. Їхня участь у антикорупційній діяльності має обмежений характер; при цьому відсутні достатні докази того, що організації громадянського суспільства мають вплив на прийняття рішень, пов'язаних з реалізацією державної антикорупційної політики. Низка галузевих бізнес-асоціацій та окремих компаній виявляють певний інтерес до антикорупційної тематики, але вони незначною мірою включені Урядом у формування та реалізацію державної політики⁴⁰⁶.

ЗМЕНШЕННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ ШЛЯХОМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОБРОЧЕСНОСТІ У ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЛЯХ – 50 БАЛІВ

В якій мірі існуюче законодавство забезпечує добросовісність у сфері державних закупівель, у тому числі – шляхом встановлення пропорційних санкцій за порушення законодавства про закупівлі учасниками процедур конкурсних торгів та представниками замовників, а також шляхом закріплення механізмів перегляду процедур закупівель і оскарження?

1 червня 2010 року парламентом було прийнято новий Закон „Про здійснення державних закупівель”, який набув чинності 30 липня 2010 р. Дія Закону не поширюється на закупівлі товарів і послуг, якщо вартість предмета закупівлі є меншою за 100 000 грн. [12 500 дол. США], та робіт, якщо вартість предмета закупівлі є меншою за 300 000 грн. [37 500 дол. США]. Крім того, дія закону не поширюється на закупівлі окремих видів товарів і послуг, наприклад, пов'язаних з виготовленням банкнот і монет, підготовкою виборів і референдумів і т.п. Згідно із статтею 20 Закону, відкриті торги є основною процедурою закупівлі. Законом закріплено низку положень, спрямованих на забезпечення прозорості державних закупівель⁴⁰⁷. Наприклад, на веб-порталі

405 Bertelsmann Foundation, *BTI 2010. Ukraine*: 26.

406 OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 15.

407 Стаття 10 Закону „Про здійснення державних

з питань державних закупівель та в офіційному друкованому виданні з питань державних закупівель безкоштовно оприлюднюються оголошення про проведення процедури закупівлі, звіти про результати проведення процедури закупівлі, основні документи, пов'язані з підготовкою торгів тощо. Роз'яснення щодо документації конкурсних торгів надаються замовниками всім особам, яким було надано документацію конкурсних торгів⁴⁰⁸. Законом не передбачено можливості проведення електронних закупівель. Ведення реєстрів державних закупівель є обов'язковим (незалежно від процедури закупівлі)⁴⁰⁹ і такі реєстри ведуться на практиці⁴¹⁰. Загальний контроль за дотриманням Закону „Про здійснення державних закупівель” здійснює Міністерство економічного розвитку і торгівлі, в структурі якого утворено Департамент державних закупівель (штат – близько 40 осіб, які працюють у 7 відділах)⁴¹¹. Контроль за виконанням договорів про закупівлі здійснюється безпосередньо замовниками, а також органами контрольно-ревізійної служби та Рахунковою палатою.

Попри суттєве удосконалення регулювання державних закупівель, Закон „Про здійснення державних закупівель” містить значну кількість недоліків, які не сприяють забезпеченню добросовісності у сфері закупівель.

Наприклад, Законом чітко не визначено поняття конфлікту інтересів у сфері державних закупівель, не передбачено дієвих механізмів запобігання виникненню та врегулювання цього конфлікту; декларації про відсутність конфлікту інтересів не входять до переліку документів, що мають підтверджувати відповідність учасників кваліфікаційним вимогам; члени комітетів

закупівель”.

408 Стаття 23 Закону „Про здійснення державних закупівель”.

409 П. 19 частини першої статті 8 Закону „Про здійснення державних закупівель”; Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 922 від 26.07.2010 р.

410 Див., наприклад: http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=236900&cat_id=236899; <http://www.minagro.kiev.ua/page/?10683>; http://www.onma.edu.ua/index.php?buyre_ua; http://www.dfp.gov.ua/fileadmin/downloads/zakup_2010.xls [останній перегляд 29.12.2010 р.].

411 OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 59.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

конкурсних торгів не зобов'язані декларувати наявні інтереси, що можуть вплинути на об'єктивність визначення переможця торгів. При цьому Міністерство економічного розвитку і торгівлі практично не здійснює будь-яких кроків у напрямі вирішення цих проблем, у тому числі шляхом видання роз'яснень та проведення тренінгів з питань конфлікту інтересів для замовників і учасників процедур закупівель. Таким чином, проблема конфлікту інтересів у сфері закупівель залишається без належного реагування⁴¹².

Закон „Про здійснення державних закупівель” не встановлює будь-яких вимог щодо наявності у членів комітетів конкурсних торгів спеціальних знань і не передбачає покладення функцій з оцінювання змісту поданих учасниками документів та оцінки самих пропозицій на різних осіб (іншими словами, не передбачає розведення відповідних функцій).

Хоча на практиці існують достатні можливості для підвищення кваліфікації представників замовників та учасників з питань державних закупівель, якість змістовного наповнення відповідних курсів є, м'яко кажучи, сумнівною⁴¹³.

Законом передбачено створення незалежного органу з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель – постійнодіючої адміністративної колегії з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель при Антимонопольному комітеті України. Спроможність колегії забезпечувати ефективний розгляд скарг на порушення законодавства про закупівлі є досить сумнівною, оскільки Закон закріплює право на оскарження за значною кількістю суб'єктів (у тому числі й на місцевому рівні), а Антимонопольний комітет України не має розгалуженої мережі територіальних органів⁴¹⁴, яким би можна було

делегувати повноваження з розгляду скарг.

Розмір плати за подання скарг до органу оскарження є досить значним – 5 000 грн. [625 дол. США] для закупівель товарів і послуг і 15 000 грн. [1 875 дол. США] для закупівель робіт⁴¹⁵. Такий розмір плати видається надмірно високим для невеликих та середніх підприємств, що може певною мірою звужувати їх право на оскарження процедур закупівель в позасудовому порядку⁴¹⁶.

Хоча навіть до прийняття Закону „Про здійснення державних закупівель” процедура відкритих торгів вважалась основною процедурою закупівлі, у 2009 році близько 28.4% бюджетних коштів було використано на закупівлі в одного учасника⁴¹⁷. Практика закупівель в одного учасника була критично оцінена Рахунковою палатою, головним чином – через відсутність належного контролю за застосуванням цієї процедури замовниками з боку Міністерства економіки (пізніше реорганізованого у Міністерство економічного розвитку і торгівлі), яка, у свою чергу, призвела до необґрунтованого застосування процедури замовниками і неефективного використання бюджетних коштів⁴¹⁸.

Об'єктивність визначення переможця конкурсних торгів законодавством не гарантовано, оскільки Закон „Про здійснення державних закупівель” не встановлює чітких критеріїв оцінки відповідності учасників кваліфікаційним вимогам⁴¹⁹. Так, частиною другою статті 16 Закону не визначено чіткий і вичерпний перелік документів, які мають подаватися учасниками процедур на підтвердження їх фінансової, технічної та іншої спроможності.

Контроль за здійсненням державних закупівель, як зазначалось вище, здійснюється Міністерством економічного розвитку і торгівлі⁴²⁰. Цей орган

412 OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 60.

413 Interview by Heinrich Hölzer, the Team Leader of the Project “Harmonization of Competition and Public Procurement Systems in Ukraine with EU standards”, Public Procurement of Ukraine, 2010, № 12; <http://competitionproject.org.ua/en/publications/press-releases/121-interview-with-team-leader-dzu.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

414 OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 60.

415 Постанова КМУ № 773 від 28.07.2010 р.

416 EBRD, *Law in Transition online. Strengthening Public Procurement*, 2010: 10; OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 60.

417 Держкомстат, *Закупівля товарів, робіт і послуг за рахунок коштів Державного бюджету України у 2009 р.*: 2.

418 <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16730107>; <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16729702> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

419 Стаття 16 Закону „Про здійснення державних закупівель”.

420 Стаття 7 Закону „Про здійснення державних закупівель”.

не можна вважати незалежним, оскільки він безпосередньо підпорядкований Уряду. Крім того, на думку представників Рахункової палати, професійний рівень службових осіб, які здійснюють безпосередній контроль за дотриманням положень законодавства про державні закупівлі, є недостатньо високим⁴²¹.

Статтю 9 Закону „Про здійснення державних закупівель” передбачено, що громадський контроль у сфері закупівель забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо державних закупівель, яка підлягає офіційному оприлюдненню. Відповідна інформація оприлюднюється на веб-порталі з питань державних закупівель (<http://www.tender.me.gov.ua/>), який адмініструється Міністерством економічного розвитку і торгівлі. У той же час, на веб-порталі розміщується далеко не вся інформація, яка вимагається законом. Наприклад, на веб-порталі відсутня документація конкурсних торгів, інформація про закупівлі в одного учасника, протоколи розкриття пропозицій, в той час як пошук наявної інформації на порталі є складним⁴²².

Законом „Про здійснення державних закупівель” не передбачено створення реєстру юридичних осіб, яких було притягнуто до відповідальності за злочини, пов’язані з корупцією. Відсутні у законодавстві й будь-які положення, які б встановлювали відповідальність учасників за порушення обмежень та заборон, передбачених Законом „Про здійснення державних закупівель”. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про державні закупівлі представниками замовників встановлена статтю 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення, однак передбачені статтю санкції навряд чи можна вважати превентивними і пропорційними ступеню тяжкості вчинених порушень – будь-які порушення законодавства про закупівлі тягнуть накладення на винних осіб штрафу

421 <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16729702> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

422 Андрій Марусов, *Підтримка розвитку веб-порталу державних закупівель та користування веб-порталом, презентація на міжнародній конференції „Актуальні проблеми системи державних закупівель в Україні”, 16-17 листопада 2010 р, Київ.*

у розмірі 5 100 – 11 900 грн. [637 - 1 487 дол. США]⁴²³.

Основні рекомендації

- Провести комплексну реформу публічної служби, яка б передбачала, зокрема, проведення чіткого розмежування між політичними та адміністративними посадами, забезпечення професіоналізму та доброчесності службовців, запровадження механізмів запобігання політичному втручання у їхню діяльність, захисту від необґрунтованого звільнення та притягнення до дисциплінарної відповідальності, запровадження прозорого конкурсного відбору претендентів на зайняття адміністративних посад, введення прозорості і ефективної системи оплати праці службовців, яка б враховувала складність покладених на них завдань;
- схвалити Закон про нормативно-правові акти;
- невідкладно схвалити Адміністративно-процедурний кодекс;
- невідкладно схвалити проект Закону „Про засади запобігання і протидії корупції в Україні”, внесений на розгляд парламенту Президентом України, забезпечити набуття ним чинності;
- запровадити ефективні механізми запобігання виникненню, виявлення та врегулювання конфлікту інтересів, запровадити на основі відповідального загального закону спеціальні правила врегулювання конфлікту інтересів для різних категорій (типів) публічних службовців;
- привести чинні закони та підзаконні нормативно-правові акти у відповідність до нового Закону „Про доступ до публічної інформації”, забезпечити введення останнього у дію, привести Закон „Про захист персональних даних” у відповідність до європейських стандартів, у тому числі шляхом перегляду положень, які обмежують доступ до інформації, що стосується публічних службовців; внести зміни до законів, які регулюють діяльність окремих органів публічної влади, спрямовані

423 Стаття 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7.12.1984 р.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

- на конкретизацію переліку видів інформації (даних) що підлягають обов'язковому оприлюдненню відповідними органами влади, зокрема, через веб-сайти таких органів;
- схвалити окремий закон про декларування доходів, майна, видатків публічних службовців, який би передбачав обов'язковість оприлюднення інформації про доходи і витрати певних категорій службовців (наприклад, тих, які обіймають найвищі категорії посад); передбачити при цьому такі механізми перевірки поданих декларацій, які б дозволяли ефективно виявляти випадки незаконного збагачення;
 - схвалити загальний кодекс етики публічних службовців, який би враховував кращу зарубіжну практику регулювання питань етики у публічній службі; схвалити на його основі окремі кодекси етики для різних сфер державного управління, які б враховували специфіку відповідних сфер;
 - запровадити механізми захисту працівників публічного сектору, які інформують про діяльність, що може містити ознаки корупційних діянь; покласти на публічних службовців обов'язок повідомлення уповноважених органів або осіб про відомі їм факти вчинення корупційних діянь; підвищити рівень поінформованості службовців щодо необхідності відповідного інформування та механізми захисту інформаторів;
 - заборонити практику фінансування органів державної влади та місцевого самоврядування за рахунок інших, ніж кошти відповідних бюджетів, коштів;
 - забезпечити належне фінансування та організацію регулярного навчання для публічних службовців з питань запобігання і протидії корупції, етики та доброчесності, зокрема – для службовців, що працюють у сферах з високими корупційними ризиками;
 - схвалити окремий закон про участь громадськості у прийнятті рішень органами публічної влади, дія якого поширювалася б на процес ухвалення рішень парламентом, іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування;
 - запровадити програми інформування та просвіти громадян з питань запобігання і протидії корупції та передбачити належне фінансування їх реалізації;
 - внести зміни до законодавства про державні закупівлі, які б встановлювали відповідальність учасників за порушення вимог законодавства про закупівлі, передбачали механізми запобігання виникненню, виявлення та врегулювання конфлікту інтересів у сфері державних закупівель, запровадження електронних закупівель, включення антикорупційних положень до договорів про державні закупівлі та документів, що подаються учасниками на підтвердження їхньої відповідності кваліфікаційним вимогам, а також подальше приведення правового регулювання процедур державних закупівель у відповідність до стандартів Європейського Союзу.

5. Правоохоронні органи

РЕЗЮМЕ

Правоохоронні органи в Україні є неефективними та слабкими інституціями як за законом, так і на практиці. Їх підзвітність та доброчесність підривається недостатністю фінансування та широким поширенням корупції. Розслідування корупції переважно зосереджується на порушеннях, вчинених службовцями нижчих категорій, а також на адміністративних корупційних правопорушеннях. Для переслідування корупції на вищих рівнях управління бракує справжньої політичної волі, а ініціювання правоохоронними органами серйозних антикорупційних кампаній ускладнюється недостатнім рівнем їх незалежності. Ще одним чинником низької ефективності протидії корупції правоохоронними засобами є відсутність необхідних законодавчих реформ та спеціалізації у сфері протидії корупції.

У нижченаведеній таблиці представлена узагальнена оцінка спроможності, внутрішнього врядування та ролі правоохоронних органів у національній системі доброчесності. Після таблиці наводиться якісна оцінка відповідних індикаторів.

Правоохоронні органи			
Загальна оцінка: 39.58 / 100			
Параметр	Індикатор	Законодавство	Практика
Спроможність 31.25 / 100	Ресурси	25	
	Незалежність	50	25
Врядування 37.5 / 100	Прозорість	50	25
	Підзвітність	75	25
	Доброчесність	25	25
Роль 50 / 100	Викриття і розслідування корупційних правопорушень	50	

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

Структура і організація

В Україні існує низка правоохоронних органів, основними з яких є органи внутрішніх справ, прокуратура та Служба безпеки України (яка окрім розвідувальної діяльності також уповноважена виявляти і розслідувати окремі види злочинів). Слідство в окремих категоріях кримінальних справ провадиться також податковою міліцією. Створені в структурі правоохоронних органів спеціалізовані підрозділи здійснюють протидію певним категоріям злочинів, наприклад організована злочинність та корупція. Спеціалізація прокурорів прив'язана до стадій кримінального процесу та функцій органів прокуратури. При цьому відсутня спеціалізація прокурорів за окремими категоріями справ, наприклад про злочини, пов'язані з корупцією. Проведення у справах про "корупційні" злочини засноване на принципі процесуальної спеціалізації: слідчі органів прокуратури провадять досудове слідство, прокурори – здійснюють нагляд за дотриманням законів органами досудового слідства (у тому числі – слідчими прокуратури); крім того, прокурори підтримують державне обвинувачення у судах. Окремо іншими прокурорами здійснюється нагляд за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, зокрема у справах про корупцію. Виключне право провадження слідства у справах про корупційні (службові) злочини закріплено за слідчими органів прокуратури (за деякими винятками, визначеними Кримінально-процесуальним кодексом).

ОЦІНКА

РЕСУРСИ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

Якою мірою фінансове, кадрове, матеріально-технічне забезпечення діяльності правоохоронних органів дозволяє їм здійснювати ефективну діяльність на практиці?

Держава не виділяє правоохоронним органам України достатніх ресурсів, які б забезпечували ефективність їх діяльності. Щорічний обсяг фінансування правоохоронних органів з Державного бюджету України покриває лише 40% необхідних витрат. Так, у 2009 році органам внутрішніх справ було виділено 8 млрд. гривень (близько 1 млрд.

доларів США) з необхідних 22 млрд. грн. (близько 2.7 мільярдів доларів США)⁴²⁴. За рахунок коштів Державного бюджету у 2006 році було покрито лише 44% загальних фінансових потреб органів прокуратури⁴²⁵. Недостатність фінансування негативно впливає на витрати, пов'язані з виплатою заробітної плати, технічним забезпеченням, житловими та соціальними умовами співробітників правоохоронних органів тощо⁴²⁶. Це також призводить до неприпустимої практики позабюджетного фінансування правоохоронних органів за рахунок „благодійних внесків” (внесків, що сплачуються юридичними особами формально як добровільна допомога, але які часто є непрямым хабаром), плати за адміністративні послуги, що надаються правоохоронними органами юридичним та фізичним особам, фінансування за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Позабюджетне фінансування правоохоронних органів здійснюється через афілійовані з ними недержавні благодійні фонди, головним завданням яких є надання допомоги правоохоронним органам. Така практика може бути охарактеризована не інакше, як інституціоналізована корупція, що схвалюється на рівні найвищих посадових осіб держави. У грудні 2009 року міністр внутрішніх справ України заявив, що очолюване ним міністерство змушено отримувати гроші від надання платних послуг та благодійних внесків, і якщо фінансування з цих джерел зупиниться "міліція неефективно працюватиме, як і інші силові структури"⁴²⁷. Наступний міністр внутрішніх справ у серпні 2010 року визнав, що органи внутрішніх справ щорічно отримують близько 500 автомобілів в якості благодійних внесків, намагаючись виправдати це відсутністю належного державного фінансування⁴²⁸.

424 Рахункова палата України, 2009 р.; <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1430832> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

425 <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/ru/publish/article/997404> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

426 Інтерв'ю Анатолія Оніщука, голови Профспілки атестованих працівників органів внутрішніх справ України, *Дзеркало тижня*, грудень 2009 р., <http://www.dt.ua/1000/1050/68176> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

427 <http://www.dt.ua/1000/1550/68189> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

428 <http://www.pravda.com.ua/news/2010/08/20/5316863> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

Згідно з даними Рахункової палати, у 2007 році правоохоронні та судові органи отримали понад 400 млн. грн. (близько 50 млн. дол. США) у вигляді приватних добровільних внесків, подарунків, субвенцій з місцевих бюджетів⁴²⁹. За результатами розгляду практики позабюджетного фінансування органів прокуратури Рахункова палата закликала припинити її та заборонити позабюджетне фінансування прокуратури на законодавчому рівні, оскільки відповідна практика може вважатися прихованим впливом на діяльність прокуратури⁴³⁰. У квітні 2008 року Президент України видав указ, яким визнавалося, що практика надання матеріальної, фінансової, організаційної та іншої благодійної підтримки судам і правоохоронним органам повинна бути припинена⁴³¹. Цим же указом Уряду доручалось подати до парламенту законопроект, який би забороняв практику подібного фінансування, а також передбачити у законах про Державний бюджет на наступні роки необхідні кошти для забезпечення ефективного функціонування судів та правоохоронних органів. Незважаючи на це, практика позабюджетного фінансування продовжує існувати і надалі.

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 50 БАЛІВ

Якою мірою законодавство забезпечує незалежність правоохоронних органів?

Існуюче законодавство лише частково гарантує незалежність правоохоронних органів. Статтею 7 Закону України “Про прокуратуру” заборонено втручання у роботу прокурорів з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, засобів масової інформації, об’єднань громадян. Звернення представників влади, інших посадових осіб до прокурора з приводу конкретних справ і матеріалів, що знаходяться у провадженні прокуратури, не можуть містити будь-яких вказівок або вимог щодо результатів їх вирішення. Згідно із статтею 25 Кримінально-процесуального кодексу України

(КПК), прокурор здійснює свої повноваження у кримінальному процесі незалежно від будь-яких органів і посадових осіб, підкоряючись тільки законіві і керуючись вказівками Генерального прокурора України. КПК закріплює певний рівень незалежності й за слідчими. Щоправда, рішення останніх можуть бути переглянуті керівниками слідчих підрозділів та прокурорами.

Згідно із Законом, прокуратура становить єдину централізовану та ієрархічну систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчих прокурорів вищим⁴³². Відповідно до Конституції України 1996 року (дію якої було відновлено рішення Конституційного Суду України 30 вересня 2010 року), Генеральний прокурор призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України; при цьому згода Верховної Ради України потрібна лише для призначення. Парламент може висловити недовіру Генеральному прокурору України більшістю голосів від свого конституційного складу. Строк повноважень Генерального прокурора та підпорядкованих йому прокурорів – 5 років.

Положення законодавства в частині строків повноважень прокурорів (короткий строк повноважень у поєднанні з можливістю повторного призначення) не гарантують незалежності прокурорів⁴³³. Незалежність Генерального прокурора від політичного втручання послаблюється і тим, що Генеральний прокурор призначається на посаду Президентом за згодою парламенту (звільняється Президентом), а також можливістю висловлення недовіри Генеральному прокурору парламентом, що є політичним органом. У законі відсутні положення про призначення прокурорів на посади та їх просування по службі на підставі їхніх професійних якостей. Регулювання відповідних питань, у тому числі пов’язаних із звільненням прокурорів, здійснюється Генеральним прокурором, однак при цьому процедура вирішення кадрових питань в органах прокуратури не ґрунтується на прозорих та об’єктивних критеріях⁴³⁴.

432 Стаття 6 Закону про прокуратуру.

433 Висновок Венеціанської Комісії щодо чинного закону та проекту закону України про прокуратуру, 7 грудня 2001 р., [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL\(2001\)128-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL(2001)128-e.asp) [останній перегляд 29.12.2010 р.].

434 “Хто і як може маніпулювати прокурором в незалежній Україні”, Олександр Шинальський, колишній заступник Генерального прокурора України, <http://www.uar.org.ua/>

429 <http://www.dt.ua/1000/1550/62934> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

430 <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/ru/publish/article/997404> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

431 Указ Президента України №328 від 11.04.2008 “Про деякі заходи щодо запобігання корупції в судах та правоохоронних органах”.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

В аналогічному порядку регулюється призначення, проходження і припинення служби в органах внутрішніх справ та Служби безпеки України.

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

Якою мірою правоохоронні органи є незалежними на практиці?

Правоохоронні органи та їх посадові особи значною мірою залежать від вищих органів/посадових осіб, а також від політичних органів. Політична залежність Генерального прокурора та Міністра внутрішніх справ, з урахуванням принципу ієрархічності, на яких базується система органів внутрішніх справ та прокуратура, створює передумови для незаконного впливу на діяльність правоохоронних органів на всіх рівнях її організації. Існують численні випадки неправомірного впливу на ведення слідства у справах, у тому числі з боку найвищих посадових осіб⁴³⁵. Політизація правоохоронних органів, зокрема органів прокуратури, була визнана як Президентом України, так і безпосередньо Генеральним прокурором⁴³⁶.

Призначення працівників правоохоронних органів на посади не засновується на чітких та об'єктивних критеріях; доволі поширеною є практика необґрунтованих звільнень. Після проведення президентських виборів у 2005 та 2010 роках, які мали наслідком суттєві кадрові зміни в органах державної влади, значну кількість посадових осіб, які обіймали в правоохоронних органах посади вищих категорій, було звільнено і замінено більш лояльними до нової влади⁴³⁷. Наприклад, у

ua/journal/2_8.html?_m=publications&_t=rec&id=15401 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

435 Серед прикладів: звільнення з-під варти Валентини Горобець за прямою вказівкою Президента України Генеральному прокурору, <http://www.dt.ua/1000/1030/52441>; звільнення з-під варти Олени Парубій у травні 2010 році за результатами втручання одного з посадовців Адміністрації Президента України, <http://www.pravda.com.ua/news/2010/05/18/5053545> [всі - останній перегляд 29.12.2010 р.]. Див. також "Хто і як може маніпулювати прокурором в незалежній Україні", Олександр Шинальський, http://www.uap.org.ua/ua/journal/2_8.html?_m=publications&_t=rec&id=15401 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

436 <http://www.president.gov.ua/news/15924.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

437 <http://focus.ua/politics/121018> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

2010 році, після призначення на посаду нового Міністра внутрішніх справ було звільнено всіх заступників міністра (крім одного), 90% керівників департаментів, більшість керівників управлінь та відділів центрального апарату Міністерства, 24 з 27 начальників головних управлінь внутрішніх справ у регіонах⁴³⁸.

ПРОЗОРИСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 50 БАЛІВ

Якою мірою на законодавчому рівні забезпечено доступ громадськості до інформації про діяльність правоохоронних органів?

Хоча у законодавстві закріплено низку положень, спрямованих на забезпечення прозорості функціонування правоохоронних органів, відповідні положення містять недоліки та численні прогалини у регулюванні. Розкриття інформації про майно і доходи посадових осіб правоохоронних органів законом не передбачено (за винятком осіб, які є державними службовцями, і на яких поширюється дія закону про державну службу). Водночас Закон "Про державну службу" сам по собі є недосконалим і не передбачає ефективних механізмів розкриття інформації про майно та доходи державних службовців, а також дієвих механізмів контролю за декларуванням доходів цими особами [див.: *Публічний сектор*]. Розкриття інформації про доходи і майно посадових осіб та працівників прокуратури здійснюється в порядку, встановленому відповідним Наказом Генерального прокурора України. За цим Наказом посадові особи та працівники органів прокуратури повинні подавати відомості стосовно себе та членів своєї сім'ї про майно, доходи, витрати, зобов'язання фінансового характеру, у тому числі за кордоном, у порядку та обсягах, визначених законами та іншими нормативно-правовими актами. Аналогічні вимоги встановлено і для осіб, які претендують на посади в органах прокуратури⁴³⁹. Але оскільки відповідні положення мають рамковий характер і відсилають до інших нормативно-правових актів, перелік яких чітко не окреслено, вони навряд чи

438 <http://www.khpg.org/index.php?id=1276762812> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

439 Наказ Генерального прокурора України "Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України" від 20 січня 2006 року № 2гн з наступними змінами, <http://zakon.nau.ua/doc/?nobreak=1&uid=1041.15600.4> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

можуть ефективно застосовуватись на практиці.

У законодавстві про правоохоронні органи закріплено певні вимоги щодо оприлюднення інформації про їх діяльність. Положення щодо обов'язковості надання інформації за запитами закріплено також у Законі «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» (див., зокрема, Розділ V закону). Згідно із законом, прокуратура повинна здійснювати діяльність гласно, а також інформувати органи державної влади та громадськість про стан законності в державі. Крім того, Генеральний прокурор України не менш як один раз на рік повинен інформувати Верховну Раду про стан законності, а місцеві прокурори – не менш як двічі на рік інформувати населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць про стан законності на засіданнях відповідних місцевих рад. На Службу безпеки України покладається обов'язок щорічного звітування перед главою держави та парламентом про свою діяльність, а також періодичного інформування Президента та Верховної Ради про свою діяльність.

Статус осіб, яким злочином заподіяно шкоду (потерпілих), визначено Кримінально-процесуальним кодексом України, зокрема - статтями 49, 52, 52-1, 267, 348, 384 КПК. Перелік прав потерпілих включає, зокрема, право на ознайомлення з матеріалами справи після завершення досудового слідства, а також право на участь у судовому розгляді відповідних кримінальних справ. Водночас особа може бути визнана потерпілим лише на підставі постанови особи, що проводить дізнання, слідчого, суді, або ухвали суду. Потерпілий не має права на ознайомлення з матеріалами кримінальної справи, провадження у якій було закрито. Законодавчі обмеження щодо ознайомлення потерпілого або його пред-

ставника з матеріалами справи звужують обсяг прав потерпілих у кримінальному процесі, а також можуть бути використані слідчими органами та прокуратурою для приховування незаконних дій чи бездіяльності, у тому числі – зумовлених корупцією, шляхом неправомірного обмеження доступу до матеріалів справи та приховування таким чином можливих ознак вчинених порушень⁴⁴⁰.

ПРОЗОРИСТЬ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

Якою мірою прозорість функціонування та процесу прийняття рішень правоохоронними органами забезпечено на практиці?

Генеральна прокуратура оприлюднює на власному веб-сайті щорічні звіти про свою діяльність, у яких наводиться детальна статистика та аналітичні дані за основними напрямками діяльності прокуратури. Служба безпеки України та Міністерство внутрішніх справ регулярно інформують громадськість про виявлені та розслідувані злочини, у тому числі й про злочини, пов'язані з корупцією⁴⁴¹.

Водночас результати проведених у рамках цього оцінювання "польових тестів", свідчать, що рівень прозорості діяльності правоохоронних органів навряд чи можна вважати високим (див. Таблицю 10).

440 http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vaau/2009_1/Text/09bvipks.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.].

441 Див. наприклад, http://ssu.kmu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article;jsessionid=2D420C4C6DE24F59D7148F8CD7616774?art_id=100779&cat_id=100356, <http://acrc.org.ua/index.php?page=news&id=1118>, <http://acrc.org.ua/index.php?page=news&id=1084&start=40> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

Таблиця 10. Результати розгляду запитів про надання інформації правоохоронними органами

Адресат запиту	Запитувана інформація	Результати розгляду запитів
Генеральна прокуратура України	Інформація про загальну кількість кримінальних справ про злочини у сфері службової діяльності (статті 364 – 369 Кримінального кодексу України), порушених прокурорами у 2009 році	Листи № 12/1/2-79 вих-10 від 9 серпня 2010 р.; № 21/1/2-83вих-10 від 20 серпня 2010 р. Запитовану інформацію не надано на тій підставі, що вона подається прокурорами до Державного комітету статистики, до якого і було рекомендовано звернутися за її одержанням.
	Інформація про середній розмір заробітної плати прокурорів Генеральної прокуратури	Листи № 11/1-1407 вих.10 від 17 серпня 2010 р.; № 11/1-1408 вих.10 від 17 серпня 2010 р. Письмова відмова у наданні інформації у зв'язку з тим, що доступ до даних про заробітну плату конкретних прокурорів належить до інформації з обмеженим доступом, а категорії прокурорів у запитах чітко зазначено не було.
Міністерство внутрішніх справ України	Інформація про загальну кількість працівників Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю МВС	Запити залишилися без будь-якого реагування
	Інформація про кількість злочинів у сфері службової діяльності (статті 364-369 Кримінального кодексу України), виявлених органами внутрішніх справ у 2009 році	Листи № 4007 та 4008 від 13 серпня 2010 р. Запитовану інформацію надано у повному обсязі.
Служба безпеки України	Інформація про кількість злочинів у сфері службової діяльності, виявлених СБУ у 2009 році	Лист № 6/Г-20/2 від 10 серпня 2010 р. Запитовану інформацію надано у повному обсязі.
	Інформація про кількість працівників у Головному управлінні по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Центрального управління СБУ	Листи № 14/Л-619/14-20280 від 27 липня 2010 р.; № 14/К-590/14-20281 від 26 липня 2010 р. Запитовану інформацію не надано, оскільки у запитах Управління було помилково названо Департаментом.

ПІДЗВІТНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 75 БАЛІВ

Якою мірою положення законодавства забезпечують підзвітність правоохоронних органів та їх відповідальність за свою діяльність?

Одним з принципів українського кримінально-процесуального права є принцип обов'язковості кримінального переслідування – слідчі та прокурори не можуть на власний розсуд вирішувати питання про порушення кримінальної справи у випадку наявності достатніх ознак вчинення злочину. Рішення про порушення або про відмову у порушенні кримінальної справи повинно бути мотивованим і може бути оскаржене до суду.

Права потерпілих у кримінальному процесі гарантовано КПК, однак при цьому встановлено ряд обмежень відповідних прав, наприклад у частині визнання за особою статусу потерпілого [див.: *Прозорість (законодавство)*]. Одним з важливих прав, що забезпечує доступ до правосуддя, є право потерпілого підтримувати обвинувачення і вимагати переслідування обвинуваченого у порядку кримінального судочинства навіть у випадку, коли прокурором було вирішено відмовитися від обвинувачення.

Відповідно до законодавства скарги на неправомірні дії органів внутрішніх справ можуть бути подані до прокуратури або Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. При цьому незалежним можна вважати лише механізм оскарження неправомірних дій через Омбудсману, оскільки органи прокуратури фінансуються органами виконавчої влади та наділені конкуруючими між собою повноваженнями, такими як підтримання обвинувачення в суді, провадження слідства у кримінальних справах, нагляд за додержанням законів правоохоронними органами⁴⁴². На працівників правоохоронних

органів не поширюється імунітет від кримінального переслідування. В Україні не існує спеціалізованого правоохоронного органу або структурного підрозділу, уповноваженого виявляти і розслідувати справи про злочини, пов'язані з корупцією і вчинені посадовими особами правоохоронних органів. Разом з тим, виключне право розслідувати злочини, вчинені працівниками правоохоронних органів, закріплено за слідчими органів прокуратури.

ПІДЗВІТНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

Якою мірою на практиці забезпечено підзвітність правоохоронних органів та їх відповідальність за свою діяльність?

Органи прокуратури періодично оприлюднюють інформацію про свою діяльність, як шляхом опублікування щорічних звітів, так і через інформування громадськості про виявлені та розслідувані злочини. Рішення прокурорів можуть бути оскаржені в суді. Незалежний механізм оскарження протиправної діяльності правоохоронних органів через Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є недостатньо ефективним, з огляду на обмеженість виділених Омбудсману ресурсів та вузький обсяг його повноважень щодо реагування на порушення прав людини [див.: *Омбудсман*]. Таким чином, оскарження протиправної діяльності працівників правоохоронних органів через органи прокуратури залишається основним механізмом оскарження⁴⁴³, що пояснюється радянською концепцією сильної прокуратури (функції якої виходять далеко за межі виключно кримінального переслідування), а також слабкістю судової системи та відсутністю ефективної безкоштовної правової допомоги.

№ 65518/01, параграф 58, 6 вересня 2005).

443 Наприклад, у 2009 році працівниками прокуратур розглянуто 14 700 скарг з питань додержання законів про адміністративні правопорушення (у тому числі органами внутрішніх справ), на підставі чого було внесено близько 30 000 актів прокурорського реагування, за результатами яких 20 000 незаконних постанов у справах про адміністративні правопорушення було скасовано, а 14 000 посадових осіб притягнуто до відповідальності (Генеральна прокуратура України, *Інформація про стан законності в державі за 2009 рік*, http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?_t=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=159760 [останній перегляд 29.12.2010 р.]).

442 Згідно з рішеннями Європейського суду з прав людини, скарга, подана до органу прокуратури, не може вважатися ефективним і доступним засобом поновлення прав, оскільки «за національним законодавством статус прокурора не передбачає належних гарантій незалежного і неупередженого розгляду скарг». Рішення у справі *“Мельник проти України”*, заява № 72286/01, параграф 69, рішення від 28 березня 2006 р. (див. також рішення у справі *“Меріт проти України”*, № 66561/01, параграф 63, 30 березня 2004 р.; *mutatis mutandis* – *“Невмержицький проти України”*, заява № 54825/00, параграф 116, та *“Салов проти України”*, заява

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

Існування декількох органів, уповноважених виявляти корупційні правопорушення, у тому числі всередині системи правоохоронних органів, сприяє взаємному контролю їхньої діяльності. Разом з тим, підзвітність правоохоронних органів суттєво послаблюється відсутністю антикорупційної спеціалізації та існуючим підходом до оцінювання діяльності правоохоронних органів на основі кількості виявлених та розкритих справ⁴⁴⁴. Дуже часто посадові особи правоохоронних органів, яким пред'явлено обвинувачення, обіймають нижчі категорії посад в правоохоронних органах; багато правопорушень караються в порядку законодавства про адміністративні правопорушення, яке не передбачає адекватних санкцій. У тих же випадках, коли порушуються кримінальні справи, винуватим призначаються відносно м'які покарання – практика призначення покарання у вигляді позбавлення волі є малопоширеною⁴⁴⁵. Саме тому посадові особи правоохоронних органів, особливо ті з них, які обіймають вищі категорії посад, на практиці мають широкий імунітет від кримінального переслідування.

Донедавна існував ефективний механізм внутрішнього моніторингу та контролю в органах внутрішніх справ – спеціальні посади помічників Міністра внутрішніх справ з прав людини, які входили до Управління з моніторингу дотримання прав людини в структурі МВС. Разом з представниками громадських організацій вони діяли у складі мобільних груп з моніторингу забезпечення прав людини у регіонах. Однак у квітні 2010 року Міністром внутрішніх справ цей механізм було ліквідовано.

ДОБРОЧЕСНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 25 БАЛІВ

Якою мірою законодавство забезпечує доброчесність в системі правоохоронних органів?

В умовах відсутності кодексу поведінки працівників органів внутрішніх справ, права та

обов'язки останніх визначено Законом “Про міліцію” та Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ, який також затверджено законом. Дисциплінарний статут регулює переважно відносини, пов'язані з дисциплінарною відповідальністю, і не може вважатися адекватною заміною кодексу професійної етики. Засади поведінки працівників інших правоохоронних органів визначаються окремими дисциплінарними статутами – Дисциплінарним статутом прокуратури України (схваленим парламентом у 1991 році⁴⁴⁶), Дисциплінарним статутом митної служби України, Дисциплінарним статутом Збройних Сил України (дія якого поширюється на Службу безпеки України).

Положення щодо конфлікту інтересів, обмежень стосовно одержання подарунків, розкриття інформації про майно та доходи, обмежень щодо працевлаштування після звільнення з посад знайшли відображення у новому проекті Закону “Про засади запобігання і протидії корупції в Україні”, прийнятому парламентом у першому читанні 23 грудня 2010 р. Положення щодо конфлікту інтересів та розкриття інформації про майно, доходи і витрати службових осіб мають бути конкретизовані у спеціальних законах, які перебувають на розгляді парламенту. Без ухвалення цих законів законодавче регулювання питань, пов'язаних із забезпеченням доброчесності у правоохоронних органах, є недосконалим.

ДОБРОЧЕСНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

Якою мірою доброчесність працівників правоохоронних органів забезпечено на практиці?

З огляду на відсутність належного регулювання та брак правової культури, рівень доброчесності працівників правоохоронних органів є низьким. Найбільш показовою ілюстрацією цього є приказ Валерія Хорошковського, який був призначений Головою Служби безпеки України⁴⁴⁷,

444 Оксана Маркеева, Національний інститут стратегічних досліджень (колишній керівник відділу Департаменту правоохоронних органів Апарату РНБО), інтерв'ю з автором, 28.06.2010.

445 Руслан Рябошапка, Директор Бюро з питань антикорупційної політики Секретаріату Кабінету Міністрів України, інтерв'ю з автором, 27 липня 2010 р.

446 Дисциплінарний статут прокуратури України було затверджено Постановою Верховної Ради України. Це не відповідає Конституції України 1996 року, згідно з якою діяльність прокуратури, а також дисциплінарна відповідальність осіб мають регулюватися (встановлюватися) виключно законами України.

447 Постанова Верховної Ради України № 1967-VI від 11 березня 2010 р.

будучи одним з найбагатших бізнесменів у країні та продовжуючи здійснювати управління своїми активами (у тому числі – найбільшим медіахолдингом в країні). Крім того, він був призначений Президентом України на посаду члена Вищої ради юстиції⁴⁴⁸ – органу, що вирішує кадрові питання у сфері судової влади та прокуратури⁴⁴⁹.

У складі всіх правоохоронних органів утворено структурні підрозділи, що провадять внутрішні розслідування. Наприклад, у 2009 році інспекцією з особового складу Міністерства внутрішніх справ було проведено 12 000 службових розслідувань (з них 7 000 – за зверненнями громадян, 1 000 – за поданнями органів прокуратури та судів). За результатами перевірок до дисциплінарної відповідальності було притягнуто понад 4 200 працівників, з яких 732 особи було звільнено⁴⁵⁰. Загалом в органах внутрішніх справ працює близько 300 тисяч осіб. Водночас, інспекція з особового складу є структурним підрозділом Департаменту кадрового забезпечення МВС, має декілька рівнів підпорядкування та не має належної автономії.

ВИКРИТТЯ І РОЗСЛІДУВАННЯ КОРУПЦІЙНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ (ЗАКОНОДАВСТВО І ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

Якою мірою правоохоронні органи забезпечують викриття та розслідування корупційних правопорушень, вчинених на території держави?

Законодавство закріплює за правоохоронними органами достатній обсяг повноважень для ефективного викриття і розслідування правопорушень, пов'язаних з корупцією. З метою перевірки інформації про вчинення злочинів, пов'язаних з корупцією, та встановлення фактів вчинення цих злочинів, оперативні підрозділи правоохоронних органів можуть проводити оперативно-

розшукові заходи, які регулюються окремим законом. Оперативно-розшукова діяльність включає прослуховування та запис телефонних розмов, проведення фото- та відеозйомки, контроль за листуванням, негласне проникнення до житла чи іншого володіння осіб, встановлення конфіденційного співробітництва з інформаторами, контрольовану поставку чи закупівлю товарів тощо. Негласні оперативні заходи проводяться за рішенням суду виключно з метою виявлення або одержання доказів вчинення тяжких та особливо тяжких злочинів (наприклад, зловживання владою або хабарництва за наявності кваліфікуючих ознак). Одним з таких оперативних заходів є контрольована дача хабара, яка може здійснюватись правоохоронними органами за наявності інформації про можливу дачу або одержання хабара (яка, як правило, надається особою, від якої вимагається хабар). З метою запобігання зловживанню цим оперативним заходом, Кримінальним кодексом України (стаття 370) передбачено відповідальність за провокацію хабара.

Правоохоронні органи України активно розслідують корупційні правопорушення. Водночас їх діяльність зосереджена в основному на корупційних адміністративних правопорушеннях та правопорушеннях, вчиненими особами, які обіймають посади нижчих та середніх категорій. Згідно з даними Генеральної прокуратури України, у 2009 році правоохоронними органами було виявлено 2 102 злочинів, пов'язаних з хабарництвом (на 8,5% менше порівняно з 2008 роком). До суду разом з обвинувальними висновками було передано 1 700 кримінальних справ стосовно 1 900 осіб (98,6% цих справ було розслідувано і направлено до суду органами прокуратури). Крім того, до судів було надіслано понад 5 400 протоколів про корупційні адміністративні правопорушення, за результатами розгляду яких до відповідальності було притягнуто понад 4 000 осіб⁴⁵¹. Серед цих осіб – 442 правоохоронця: 224 працівники органів внутрішніх справ, 184 – податкової служби, 32 – митниць та 2 – Служби безпеки України⁴⁵².

448 Указ Президента України № 644/2010 від 31 травня 2010 р.

449 <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc10/edoc12357Add.htm>; <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5667040,00.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.]. Валерій Хорошковський був звільнений Президентом України з посади члена Вищої ради юстиції 16 грудня 2010 року (Указ Президента України № 1128/2010 від 16 грудня 2010 р.).

450 http://www.kmu.gov.ua/control/publish/printable_article?art_id=243325132 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

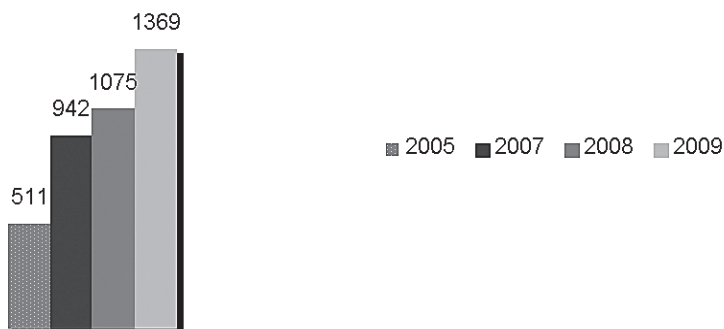
451 За протоколами прокурорів 1 658 осіб (41%), за протоколами Служби безпеки України – 1 277 осіб (понад 31%), МВС – 975 (24%), Державної податкової адміністрації – 158 осіб (4%).

452 Генеральна прокуратура України, *Інформація про стан законності в державі за 2009 рік*.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

Кількість посадових осіб вищих категорій, яких було притягнуто до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, має тенденцію до зростання (див. Графік 4)⁴⁵³. Разом з тим, це не змінює той факт, що адміністративні стягнення за корупційні правопорушення є м'якими і не відповідають принципам пропорційності та дієвості (превентивності). Після змін до Закону "Про боротьбу з корупцією" від 2005 року визнання особи винуватою у вчиненні корупційного адміністративного правопорушення навіть не тягне за собою її автоматичне звільнення із займаної посади. У 2009 році за вчинення корупційних правопорушень було звільнено лише 52 особи [див. Публічний сектор].

Графік 4. Державні службовці 1-4 категорій, притягнені до адміністративної відповідальності, 2005 - 2009 р.р.



Кримінальні справи про корупційні злочини рідко доходять до судового розгляду, а якщо й розглядаються судами, то винуватим призначаються м'які покарання. Наприклад, у 2008 році Міністерством внутрішніх справ було зареєстровано 1 910 випадків хабарництва (у 2007 році - 2 146 випадків), однак перед судом постали лише 674 обвинувачених у хабарництві (з них 3 було виправдано), а близько 19% осіб було звільнено від кримінальної відповідальності у зв'язку з амністією чи на інших підставах⁴⁵⁴.

Ефективне переслідування корупції також ускладнюється особливостями ведення статистики та методикою оцінки діяльності правоохоронних органів, яка базується на коефіцієнті роз-

криття злочинів та практиці, за якою винесення виправдального вироку судом фактично розцінюється як свідчення професійної непридатності прокурора. Все це призводить до відсутності у прокурорів бажання розслідувати складні справи, використовувати непрямі докази вчинення злочинів, пов'язаних з корупцією, або проводити антикорупційні розслідування за фактами, які мали місце в минулому (на відміну від злочинів, які готуються або ще тривають).

Основні рекомендації

- Внести зміни до Конституції і законів України, спрямовані на реформування прокуратури: запровадити об'єктивні критерії призначення на посади та проходження служби прокурорами (з урахуванням рівня кваліфікації, професійних досягнень тощо); переглянути існуючий порядок призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора та інших прокурорів у напрямі забезпечення їхньої незалежності, визначити чіткий та вичерпний перелік підстав дострокового припинення повноважень прокурорів;
- запровадити конкурсне заміщення посад у правоохоронних органах на основі чітких та об'єктивних критеріїв; провести розмежування політичних та адміністративних посад у правоохоронних органах з метою запобігання масовим звільненням працівників цих органів після формування нових урядів;
- невідкладно схвалити проект Закону „Про заходи запобігання і протидії корупції в Україні”, внесений на розгляд Верховної Ради України Президентом України, забезпечити набуття ним чинності;
- заборонити безпосередньо законом фінансування правоохоронних органів за рахунок будь-яких інших, ніж кошти Державного бюджету України, коштів; забезпечити належний рівень щорічного бюджетного фінансування правоохоронних органів;
- схвалити нову редакцію Кримінально-процесуального кодексу України, передбачивши, зокрема, перегляд процесуального

453 Там само.

454 <http://www.dt.ua/1000/1050/66310/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

статусу потерпілого, розширення обсягу його прав;

- схвалити окремий закон про декларування доходів, майна, витрат службовців, який би передбачав обов'язковість оприлюднення інформації про доходи і витрати певних категорій службовців, у тому числі працівників правоохоронних органів; передбачити при цьому такі механізми перевірки поданих декларацій, які б дозволяли ефективно виявляти випадки незаконного збагачення;
- розглянути можливість відновлення у структурі МВС структурних підрозділів з моніторингу дотримання прав людини;
- вивести слідчих зі складу органів прокуратури, провести розмежування між функціями розслідування злочинів, пов'язаних з корупцією, та підтриманням державного обвинувачення;
- розглянути можливість створення спеціалізованого антикорупційного органу, уповноваженого провадити слідство у справах про корупційні злочини, вчинені вищими посадовими особами держави;
- запровадити спеціалізацію прокурорів з питань корупції, забезпечити належне бюджетне фінансування проведення уніфікованих та постійних тренінгів для прокурорів та працівників правоохоронних органів, що здійснюють безпосередню протидію корупції;
- запровадити ефективну систему безоплатної правової допомоги з метою забезпечення належного доступу громадян до правосуддя;
- прийняти кодекси поведінки для працівників правоохоронних органів, запровадити механізми захисту працівників правоохоронних органів, що інформують про правопорушення, вчинені у системі правоохоронних органів; запровадити ефективні механізми запобігання, виявлення та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності працівників правоохоронних органів;
- скасувати адміністративну відповідальність за корупційні правопорушення у відповідності до міжнародних конвенцій, до яких приєдналась Україна;
- запровадити кримінальну відповідальність за торгівлю впливом і незаконне збагачення;
- закріпити в якості підстави для безумовного звільнення службовців з посад вчинення ними корупційних правопорушень;
- удосконалити законодавство про конфіскацію незаконно отриманого майна, у тому числі в результаті хабарництва.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

6. Орган адміністрування виборчого процесу

РЕЗЮМЕ

Орган адміністрування виборчого процесу (ОАВ) – Центральна виборча комісія (ЦВК) – загалом має у своєму розпорядженні достатні ресурси. У той же час, у випадку створення територіальних представництв ЦВК, Комісія могла б здійснювати свою діяльність більш ефективно. Реальна незалежність ЦВК є досить сумнівною, особливо з урахуванням передбаченого законом порядку її формування, а також випадків політичного та іншого зовнішнього втручання у її діяльність. Хоча у законі закріплено ряд механізмів, покликаних забезпечити прозорість діяльності ЦВК, практика попереднього ухвалення рішень у режимі закритих нарад певною мірою зменшує рівень прозорості Комісії. Підзвітність ЦВК законодавчо належним чином не забезпечено, в той час як рівень підзвітності ОАВ на практиці послаблюється недостатньо ефективним розглядом скарг на рішення, дії та бездіяльність щодо виборів. Законодавством встановлено певні правила поведінки членів ЦВК та працівників Секретаріату Комісії, однак при цьому належним чином не врегульовано питання декларування доходів, майнового стану та видатків державних службовців, конфлікту інтересів, не передбачено обмежень щодо одержання службовцями подарунків. Роль ЦВК у регулюванні виборчих кампаній послаблюється відсутністю у Комісії повноважень, які б дозволяли здійснювати ефективний контроль за фінансуванням виборчих кампаній (ЦВК контролює лише надходження і використання коштів виборчих фондів), в той час як роль Комісії в адмініструванні виборів послаблює відсутність комплексних програм провіти виборців та недоліки чинного законодавства.

У нижченаведеній таблиці представлена узагальнена оцінка спроможності, внутрішнього врядування та ролі ОАВ у національній системі доброчесності. Після таблиці наводиться якісна оцінка відповідних індикаторів.

Орган адміністрування виборчого процесу			
Загальна оцінка: 50 / 100			
Параметр	Індикатор	Законодавство	Практика
Спроможність 50/100	Ресурси	50	
	Незалежність	75	25
Врядування 50/100	Прозорість	75	75
	Підзвітність	25	25
	Доброчесність	50	50
Роль 50/100	Регулювання виборчих кампаній	50	
	Адміністрування виборів	50	

Структура та організація

Адміністрування виборчого процесу в Україні здійснюється трирівневою системою виборчих комісій, що включає Центральну виборчу комісію (далі - ЦВК), територіальні (окружні) та дільничні виборчі комісії. ЦВК є виборчою комісією вищого рівня для всіх інших виборчих комісій; тому саме вона і розглядається у цьому оцінюванні як орган адміністрування виборчого процесу. Статус і повноваження ЦВК визначаються Законом „Про Центральну виборчу комісію” 2004 р., законами „Про вибори Президента України” 1999 р., „Про вибори народних депутатів України” 2004 р., „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” 2010 р. Оскільки основна роль у забезпеченні проведення місцевих виборів відводиться відповідним територіальним виборчим комісіям, а не ЦВК, у нижченаведеному оцінюванні основна увага відводиться аналізу законодавства про загальнодержавні вибори.

До складу ЦВК входить 15 членів, які призначаються на посади та звільняються з посад Верховною Радою України за поданням Президента з урахуванням пропозицій депутатських фракцій і груп. Строк повноважень члена Комісії – 7 років. Члени ЦВК самостійно обирають Голову Комісії, двох його заступників та секретаря Комісії. Організаційне, юридичне, експертне та інше забезпечення діяльності Комісії здійснює Секретаріат ЦВК. Секретаріат очолює керівник, який призначається на посаду та звільняється з посади Головою ЦВК⁴⁵⁵. Для забезпечення виконання ЦВК функцій розпорядника Державного реєстру виборців в структурі ЦВК утворено Службу розпорядника Державного реєстру виборців, керівник і працівники якої призначаються на посади та звільняються з посад Головою ЦВК⁴⁵⁶. Для забезпечення виконання повноважень Комісії на регіональному рівні Законом „Про Центральну виборчу комісію” передбачена можливість створення регіональних представництв Комісії у 27 регіонах, які так і не було створено.

455 Див. Положення про Секретаріат Центральної виборчої комісії, затверджене Постановою ЦВК № 73 від 26.04.2005 р.

456 Див. Положення про Службу розпорядника Державного реєстру виборців, затверджене Постановою ЦВК № 34 від 26.05.2007 р.

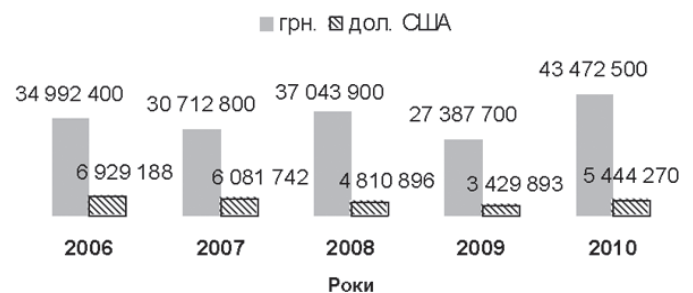
ОЦІНКА

РЕСУРСИ (ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

В якій мірі доступні органу адміністрування виборчого процесу ресурси забезпечують ефективність здійснення ним своїх завдань?

Покриття інституційних витрат ЦВК здійснюється за бюджетною програмою „Керівництво і управління сфері проведення виборів та референдумів”. Інформацію щодо обсягу фінансування ЦВК представлено у Графіку 5.

Графік 5. Кошти Державного бюджету України, виділені на забезпечення діяльності ЦВК, 2006 - 2010 рр.



Джерела: Закони „Про Державний бюджет України на 2006 рік” № 3235-IV від 20.12.2005 р.; „Про Державний бюджет України на 2007 рік” № 489-V від 19.12.2006 р.; „Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” № 107-VI від 28.12.2007 р.; „Про Державний бюджет України на 2009 рік” № 835-VI від 26.12.2008 р.; „Про Державний бюджет України на 2010 рік” № 2154-VI від 27.04.2010 р.

Згідно з інформацією, наданою представниками Секретаріату ЦВК, існуючий обсяг фінансування діяльності Комісії загалом дозволяє ефективно виконувати покладені на неї завдання⁴⁵⁷. Окрім інституційних витрат, за рахунок коштів Державного бюджету України також покриваються видатки ЦВК на забезпечення проведення відповідних загальнодержавних або місцевих виборів та підтримку функціонування Державного реєстру виборців. Під час проведення виборчих кампаній члени ЦВК неодноразово заявляли про недостатність або не своєчасність фінансування окремих видатків,

457 Микола Дондик, заступник Керівника Секретаріату ЦВК, інтерв'ю з автором, 28.11.2010 р.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

пов'язаних з організацією та проведенням відповідних виборів, зокрема – президентських виборів 2009 – 2010 років⁴⁵⁸ та місцевих виборів 2010 року⁴⁵⁹.

Загалом, кадрове та матеріально-технічне забезпечення Секретаріату ЦВК дозволяє ефективно здійснювати покладені на нього завдання⁴⁶⁰. Переважна більшість членів ЦВК має вищу юридичну освіту. У Секретаріаті ЦВК працює 195 осіб⁴⁶¹, які мають належний рівень підготовки для здійснення покладених на них завдань⁴⁶². ЦВК здійснюються заходи з підвищення кваліфікації працівників Секретаріату [див. *Доброчесність (практика)*]. Підвищенню ефективності діяльності ЦВК могло б сприяти створення регіональних представництв ЦВК, які б забезпечували інформаційну та консультативну підтримку діяльності виборчих комісій нижчого рівня⁴⁶³. У цьому випадку обсяг функціонального навантаження на ЦВК суттєво б знизився⁴⁶⁴. Хоча можливість створення таких представництв передбачена статтею 35 Закону „Про Центральну виборчу комісію”, до цього часу їх так і не було створено.

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 75 БАЛІВ

В якій мірі законодавство забезпечує незалежність органу адміністрування виборчого процесу?

Конституція встановлює порядок призначення на посаду та припинення повноважень членів ЦВК⁴⁶⁵, однак статус ЦВК на конституційному рів-

ні не визначено – він визначається Законом „Про Центральну виборчу комісію”. Згідно із статтею 3 останнього, Комісія є незалежним колегіальним державним органом. Законом також закріплено ряд механізмів забезпечення незалежності Комісії.

По-перше, втручання в діяльність Комісії прямо забороняється. По-друге, члени ЦВК призначаються на посади та звільняються з посад Верховною Радою України за поданням Президента. Такий порядок призначення спрямований на забезпечення незалежності ЦВК від представлених у парламенті політичних партій та глави держави. По-третє, Голова ЦВК, два його заступники та секретар Комісії обираються безпосередньо Комісією з числа її членів шляхом таємного голосування. По-четверте, строк повноважень членів Комісії (7 років) є більшим за строк повноважень парламенту та глави держави. По-п'яте, Законом встановлено ряд вимог як до кандидатів на посади членів ЦВК (наприклад, наявність права голосу, наявність у Голови, заступників голови, секретаря та не менше 5 членів ЦВК вищої юридичної освіти), так і вимог щодо несумісності членства в ЦВК з іншими посадами та видами діяльності, зокрема – представницьким мандатом, здійсненням підприємницької діяльності, членством у політичних партіях. По-шосте, Законом визначено вичерпний перелік підстав для дострокового припинення повноважень членів ЦВК; повноваження всього складу ЦВК можуть бути припинені за поданням Президента лише 2/3 від складу парламенту. Комісія також самостійно затверджує Регламент Комісії, Положення про Секретаріат Комісії, визначає структуру і штат Секретаріату. По-сьоме, перед вступом на посаду кожен член ЦВК зобов'язаний скласти присягу, за якою він зобов'язується додержуватись позапартійної позиції, бути чесним, об'єктивним і неупередженим (порушення присяги є підставою для дострокового припинення повноважень члена комісії)⁴⁶⁶.

Основним чинником, який може послаблювати незалежність Комісії є порядок її формування⁴⁶⁷. Так, рішення про призначення на посади та

458 <http://www.zaxid.net/newsua/2009/12/25/184610/> [останній перегляд 29.12.2010 р.]. Див. також: OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Ukraine. Presidential Election, 17 January and 7 February 2010. Final Report*, 2010: 4, 7.

459 <http://news.finance.ua/ua/~1/0/all/2010/09/11/209327> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

460 Микола Дондик, заступник Керівника Секретаріату ЦВК, інтерв'ю з автором, 28.11.2010 р.

461 Додаток 1 до Постанови ЦВК № 568 від 17.12.2007 р.

462 Микола Дондик, заступник Керівника Секретаріату ЦВК, інтерв'ю з автором, 28.11.2010 р.

463 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором, 28.07.2010 р.

464 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором, 28.07.2010 р.

465 Пункт 21 частини першої статті 85 Конституції України.

466 Статті 3, 6 – 9, 30, 31-1 Закону „Про Центральну виборчу комісію”.

467 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором,

звільнення з посад членів ЦВК приймається абсолютною, а не кваліфікованою більшістю голів від складу Верховної Ради України, що може посилювати політичний вплив на формування ЦВК, зокрема - якщо глава держави представляє парламентську більшість. На відміну від законів, які визначають статус інших органів спеціальної конституційної компетенції (Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини), Закон „Про Центральну виборчу комісію” не передбачає особливих гарантій забезпечення достатнього фінансування ЦВК, зокрема – у випадку призначення позачергових виборів⁴⁶⁸.

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

На скільки орган адміністрування виборчого процесу є незалежним на практиці?

Зниження довіри до ЦВК у період виборів є типовим під час виборчих кампаній, однак у міжвиборчий період Комісія загалом користується довірою громадян (див. Таблицю 11)⁴⁶⁹.

Таблиця 11. Довіра до Центральної виборчої комісії, березень 2005 р. та червень 2007 р., %

	Березень 2005 (після президентських виборів 2004 р.)	Червень 2007 (перед позачерговими виборами народних депутатів України)
Довіра до ЦВК	44.9	22.3
Недовіра до ЦВК	25.9	43.8

Джерело: Фонд „Демократичні ініціативи”, Прес-реліз „Ставлення громадян України до виборів’ 2007”, 3.

28.07.2010 р.; Юрій Ключковський, народний депутат України, інтерв'ю з автором, 26.07.2010 р.; Олександр Черненко, Голова Правління Комітету виборців України, інтерв'ю з автором, 4.08.2010 р.

468 Див., наприклад, статтю 36 Закону „Про Центральну виборчу комісію”.

469 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором, 28.07.2010 р.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

Зовнішній вплив на діяльність ЦВК носить переважно негласний характер⁴⁷⁰, хоча самі члени ЦВК визнають факти існування спроб політичного тиску на діяльність ЦВК, який посилюється з початком виборчого процесу⁴⁷¹. Парламентом двічі (у 2004 та 2007 роках)⁴⁷² приймалось рішення про дострокове припинення повноважень всіх членів ЦВК та про призначення нових членів Комісії. В обох випадках такі рішення носили політичний характер: у 2004 році припинення повноважень всього складу ЦВК було результатом політичного компромісу між Президентом Л.Кучмою та двома основними кандидатами на пост Президента України, в той час як у 2007 році припинення повноважень всього складу ЦВК було умовою проведення позачергових парламентських виборів та розв'язання політичної кризи⁴⁷³.

Під час виборчих кампаній окремі політичні партії заявляли про випадки прямого втручання у діяльність Комісії. До таких випадків, зокрема, було віднесено призначення Президентом 7 червня 2007 року свого Представника у Центральній виборчій комісії, яке Партія регіонів розцінювала як втручання у діяльність ЦВК⁴⁷⁴, оскільки можливість представництва у Комісії певних посадових осіб законодавством не передбачена. До прикладів зовнішнього тиску на орган адмі-

ністрування виборчого процесу деякі члени Комісії також відносили блокування створення Державного реєстру виборців з боку окремих органів та посадових осіб⁴⁷⁵. У 2007 році представники однієї з політичних партій фізично блокували роботу ЦВК з метою недопущення проведення позачергових виборів⁴⁷⁶.

У Звіті Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за позачерговими виборами народних депутатів України 2007 року відзначалось, що „ряд прийнятих ЦВК рішень у відповідності до партійних уподобань, а також спори між членами ЦВК з окремих ключових питань породжували сумніви щодо спроможності ЦВК адмініструвати вибори без впливу політичних інтересів”⁴⁷⁷. Однією з причин цього став квотний принцип формування складу ЦВК⁴⁷⁸.

ПРОЗОРІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 75 БАЛІВ

В якій мірі положення законодавства забезпечують доступ громадськості до інформації про діяльність і процес прийняття рішень органом адміністрування виборчого процесу?

Згідно із Законом „Про Центральну виборчу комісію”, діяльність ЦВК має здійснюватись публічно та відкрито⁴⁷⁹. Статтею 4 цього ж Закону передбачена можливість присутності на засіданнях Комісії (які є основною формою її діяльності) без її дозволу чи запрошення кандидатів на загальнодержавних виборах, уповноважених та довірених осіб суб'єктів виборчого процесу, офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних органі-

470 Олександр Черненко, Голова Правління Комітету виборців України, інтерв'ю з автором, 4.08.2010 р.; Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором, 28.07.2010 р.

471 Андрій Магера, *Елементарна причина зриву виборів – відсутність фінансування*; http://www.cvk.gov.ua/zmi/press_75.htm [останній перегляд 29.12.2010 р.].

472 Постанова Верховної Ради України „Про дострокове припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії” № 2224-IV, Постанова Верховної Ради України „Про дострокове припинення повноважень складу Центральної виборчої комісії” № 1120-V від 01.06.2007 р.

473 Пункт 6 Спільної заяви Президента, Голови Верховної Ради України і Прем'єр-міністра України щодо невідкладних заходів, спрямованих на розв'язання політичної кризи шляхом проведення позачергових виборів, 27 травня 2007 року.

474 Див.. наприклад, Звернення Партії регіонів до Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, Генерального прокурора України щодо тиску та прямого втручання у діяльність ЦВК від 13.06.2007 р.; <http://politicians.com.ua/?lang=ua&page=articles&id=8302> [останній перегляд 29.12.2010 р.]

475 Михайло Охендовський, виступ на Відкритій нараді членів Центральної виборчої комісії з актуальних питань створення Державного реєстру виборців, 2 липня 2008 р.; http://www.cvk.gov.ua/drv/l_03072008.htm [останній перегляд 29.12.2010 р.].

476 http://www.cvk.gov.ua/zmi/press_75.htm [останній перегляд 29.12.2010 р.].

477 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Ukraine. Pre-Term Parliamentary Elections, 30 September 2007. Final Report*, 2007: 2, 7.

478 Див.: OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Ukraine. Pre-Term Parliamentary Elections, 30 September 2007. Final Report*, 2007: 6.

479 Стаття 2 Закону „Про Центральну виборчу комісію”.

зацій, представників ЗМІ (інші особи можуть бути присутніми на засіданнях ЦВК на підставі її рішення). Під час розгляду Комісією заяв і скарг можуть бути присутні представники заявника (скаржника) та інші заінтересовані сторони. Ряд додаткових механізмів забезпечення прозорості діяльності ЦВК також закріплено у законах про вибори. Зокрема, ЦВК зобов'язана офіційно оприлюднювати результати виборів, інформацію про кількість виборців, які голосуватимуть за відкріпними посвідченнями, акти прийому-передачі виборчих бюлетенів, інформацію про кількість виборців, включених до списків голосування, кількість виборців, які отримали виборчі бюлетені⁴⁸⁰. Однак варто відзначити, що положення законів, які визначають порядок проведення парламентських і президентських виборів не в повній мірі узгоджено між собою. Наприклад, на президентських виборах (на відміну від парламентських виборів) на ЦВК не покладається обов'язок оприлюднення на веб-сайті інформації про кількість виборців, включених до списків виборців, та кількість виборців, які взяли участь у голосуванні.

Всі рішення ЦВК (у тому числі про формування складу окружних виборчих комісій, утворення територіальних виборчих округів, затвердження календарного плану заходів з підготовки та проведення виборів, утворення спеціальної та закордонних виборчих дільниць, про оголошення попередження суб'єктам виборчого процесу тощо) підлягають опублікуванню у ЗМІ. Недоліком законодавства, який не сприяє підвищенню прозорості функціонування ЦВК, є відсутність у ньому положень щодо обов'язковості оприлюднення проектів рішень ЦВК⁴⁸¹.

На Центральну виборчу комісію поширюються вимоги законодавства про доступ до публічної інформації, у тому числі – Законів „Про звернення громадян” та „Про інформацію”. Ці законодавчі акти містять певні прогалини та недоліки [див.: *Публічний сектор, Засоби масової інформації*], які не сприяють належному

480 Статті 42, 79, 83, 97 Закону України „Про вибори народних депутатів України”.

481 Олександр Черненко, Голова Правління Комітету виборців України, інтерв'ю з автором, 4.08.2010 р.

доступу громадськості до інформації про діяльність органів влади, у тому числі й ЦВК. 13 січня 2011 року парламентом було прийнято Закон „Про доступ до публічної інформації”, який передбачає удосконалення правового регулювання доступу до публічної інформації [див.: *Публічний сектор*], однак набуде чинності лише у травні 2011 року.

Роль ЦВК у забезпеченні прозорості фінансування виборчих кампаній за рахунок приватних коштів до певної міри послаблюється недоліками чинного законодавства. Зокрема, Закон „Про вибори народних депутатів України” не покладає на ЦВК обов'язок оприлюднення звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів суб'єктів виборчого процесу. Водночас, за Законом „Про вибори Президента України” ЦВК зобов'язана оприлюднювати дані про розміри виборчих фондів кандидатів у Президенти та фінансові звіти про використання їх коштів (однак у таких звітах не оприлюднюється інформація про розмір кожного внеску до виборчого фонду та донорів, розмір внесків яких перевищив певну межу в межах гранично допустимого розміру внеску)⁴⁸². Такий підхід не в повній мірі відповідає статтям 3 та 8 Спільних правил проти корупції у сфері фінансування політичних партій та виборчих кампаній, якими державам-членам Ради Європи рекомендовано забезпечувати прозорість внесків на користь партій та фінансування виборчих кампаній, а також передбачити оприлюднення інформації про внески, які перевищують встановлену межу⁴⁸³. За результатами президентських виборів Місія БДІПЛ/ОБСЕ рекомендувала удосконалити положення українського законодавства в частині фінансування виборчих кампаній у напрямі підвищення прозорості такого фінансування, у тому числі шляхом оприлюднення інформації про внески до виборчих фондів⁴⁸⁴.

482 Частина чотирнадцята статті 43 Закону України „Про вибори Президента України”.

483 Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to Member States on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns (adopted by the Committee of Ministers' Deputies); [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec\(2003\)4_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec(2003)4_EN.pdf) [останній перегляд 29.12.2010 р.].

484 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Ukraine*.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

ПРОЗОРИСТЬ (ПРАКТИКА) – 75 БАЛІВ

На скільки поширеною є практика оприлюднення органом адміністрування виборчого процесу своїх звітів та рішень?

Опитані в рамках проведення цього дослідження експерти в цілому зійшлися на тому, що діяльність ЦВК під час підготовки та проведення виборів є відносно прозорою⁴⁸⁵. На веб-сайті ЦВК своєчасно оприлюднюються всі прийняті Комісією рішення, у тому числі – про затвердження календарних планів основних організаційних заходів з підготовки та проведення загальнодержавних і місцевих виборів, про утворення виборчих комісій тощо, новини, інформація про структуру Секретаріату Комісії, біографічні дані її членів, плани державних закупівель та оголошення про проведення процедур закупівель, детальна інформація про хід та результати виборів (у тому числі дані протоколів про підрахунок голосів на кожній ділянці, інформація про місцезнаходження та склад окружних виборчих комісій і т.д.).

Хоча засідання ЦВК проводяться гласно і детально висвітлюються в ЗМІ⁴⁸⁶, національні експерти⁴⁸⁷ та представники місії зі спостереження за виборами⁴⁸⁸ особливо підкреслю-

ють той факт, що ЦВК практикує проведення закритих засідань у формі нарад, в ході яких обговорюються проекти рішень та досягається спільна позиція щодо них; після чого відповідні рішення ухвалюються на засіданнях ЦВК. На думку представників Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами, така практика суперечить законодавству та знижує прозорість діяльності ЦВК⁴⁸⁹.

„Гарячі лінії” для підтримки зв’язку виборців з ЦВК ніколи створювались⁴⁹⁰. Певною мірою це пов’язано з тим, що основне навантаження з підготовки та проведення виборів лежить не на ЦВК, а на виборчих комісіях нижчого рівня.

Ступінь прозорості діяльності ЦВК також було досліджено в рамках цього оцінювання шляхом надсилання до Комісії запитів про надання певної інформації. Результати їх розгляду представлено у Таблиці 12. Як свідчать наведені у Таблиці дані, доступ громадськості до інформації про рішення ЦВК, які було оскаржено у судовому порядку, належним чином не забезпечено.

Presidential Election, 17 January and 7 February 2010. Final Report, 2010: 28.

485 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв’ю з автором, 28.07.2010 р.; Олександр Черненко, Голова Правління Комітету виборців України, інтерв’ю з автором, 4.08.2010 р.; OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Ukraine. Pre-Term Parliamentary Elections, 30 September 2007. Final Report, 2007: 6*; OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Ukraine. Presidential Election, 17 January and 7 February 2010. Final Report, 2010: 7*.

486 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Ukraine. Pre-Term Parliamentary Elections, 30 September 2007. Final Report, 2007: 6*.

487 Юрій Ключковський, народний депутат України, інтерв’ю з автором, 26.07.2010 р.; Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв’ю з автором, 28.07.2010 р.; Олександр Черненко, Голова Правління Комітету виборців України, інтерв’ю з автором, 4.08.2010 р.

488 Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Observation of the Presidential Election in Ukraine – 17 January 2010: 6*; <http://www.ft.dk/samling/20091/almdel/OSCE/bilag/22/788970.pdf> [останній перегляд 29.12.2010 р.]; OSCE/

ODIHR Election Observation Mission, *Ukraine. Presidential Election, 17 January and 7 February 2010. Final Report, 2010: 7*.

489 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Ukraine. Presidential Election, 17 January and 7 February 2010. Final Report, 2010: 7*; Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Observation of the Presidential Election in Ukraine – 17 January 2010: 6*.

490 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв’ю з автором, 28.07.2010 р.; Олександр Черненко, Голова Правління Комітету виборців України, інтерв’ю з автором, 4.08.2010 р.

Таблиця 12. Результати розгляду Центральною виборчою комісією запитів про надання інформації

Адресат запиту	Запитувана інформація	Результати розгляду запитів
Центральна виборча комісія	Інформація щодо кількості рішень ЦВК, які було оскаржено в судах під час виборчого процесу з президентських виборів 2009 – 2010 р.	Лист члена ЦВК О. Шелестова № 21-30-2666 від 11 серпня 2010 р.; лист заступника Голови ЦВК Ж. Усенко-Чорної № 21-30-2671 від 11 серпня 2010 р. Письмова відмова у наданні запитованої інформації у зв'язку з тим, що законодавство не покладає на ЦВК обов'язок ведення відповідної статистики.
	Інформація про кількість працівників у кожному із структурних підрозділів Секретаріату ЦВК	Лист Голови ЦВК № 21-30-2875 від 27 липня 2010 р. Запитовану інформацію надано у повному обсязі.

ПІДЗВІТНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 25 БАЛІВ

В якій мірі існуюче законодавство забезпечує підзвітність органу адміністрування виборчого процесу та його відповідальність за свою діяльність?

Чинне законодавство належним чином не забезпечує підзвітність Центральної виборчої комісії⁴⁹¹.

Згідно із частиною шостою статті 23 Закону «Про Центральну виборчу комісію», ЦВК зобов'язана подати до Рахункової палати звіт про витрати коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку та проведення відповідних загальнодержавних виборів, не пізніш як через три місяці з дня офіційного опублікування результатів виборів. Вимоги до форми таких звітів безпосередньо у законі не визначено. Підзвітність ЦВК значною мірою послаблюється й тим, що Закон не покладає на ЦВК обов'язок підготовки будь-яких інших звітів, окрім вищезазначеного фінансового звіту, у тому числі – річних звітів про результати своєї діяльності та звітів про діяльність з підготовки та проведення виборів.

Суб'єктам виборчого процесу (кандидатам на виборах, партіям, блокам, виборцям, пра-

491 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО «Інтерньюз-Україна», інтерв'ю з автором, 28.07.2010 р.

ва яких порушено, тощо) гарантовано право на адміністративне та судове оскарження рішень, дій та бездіяльності, пов'язаних з підготовкою та проведенням виборів. Порядок такого оскарження визначається відповідними законами про вибори та Кодексом адміністративного судочинства (в частині процедури судового оскарження). Цими законодавчими актами встановлено вимоги до оформлення і порядку подання скарг і позовів (строки тощо), визначено компетенцію відповідно судів та виборчих комісій з розгляду певних категорій справ⁴⁹². Рішення, дії та бездіяльність ЦВК щодо встановлення результатів виборів оскаржуються до Вищого адміністративного суду України, всі інші рішення, дії або бездіяльність ЦВК можуть бути оскаржені до Київського апеляційного адміністративного суду⁴⁹³.

ПІДЗВІТНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

В якій мірі на практиці забезпечено підзвітність органу адміністрування виборчого процесу та його відповідальність за свою діяльність?

Оскільки Закон «Про Центральну виборчу комісію» не покладає на ЦВК обов'язок подання

492 Див.: статті 103 – 116 Закону «Про вибори народних депутатів України»; статті 91 – 104 Закону «Про вибори Президента України», статті 172 – 179 Кодексу адміністративного судочинства України.

493 Частина третя статті 172 Кодексу адміністративного судочинства України.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

щорічних, у тому числі фінансових, звітів про її діяльність, такі звіти на практиці не подаються. Фінансові звіти про використання коштів Державного бюджету, виділених на підготовку і проведення відповідних виборів, своєчасно затверджуються ЦВК і надсилаються до Рахункової палати. Зокрема, у 2010 році такий звіт було затверджено 12 травня 2010 року Постановою ЦВК № 292. У звіті наведено детальну інформацію про оплату праці спеціалістів та експертів, що здійснювали забезпечення діяльності ЦВК, видатки на оплату послуг ЗМІ, виготовлення виборчої документації, поштові витрати, проведення семінарів для членів виборчих комісій тощо⁴⁹⁴. Звіт оприлюднено на веб-сайті ЦВК⁴⁹⁵.

Ефективність реагування ЦВК на виборчі правопорушення загалом є недостатньо високою. Зокрема, хоча Закон „Про Центральну виборчу комісію” закріплює за ЦВК право розглядати справи про порушення законодавства про вибори за власною ініціативою, відповідну можливість Комісія практично не використовує⁴⁹⁶. У звіті Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за президентськими виборами відзначається, що Комісія не здійснювала розгляд скарг з дотриманням принципу прозорості, не приймала за результатами розгляду багатьох скарг рішення по суті (більшість скарг було залишено без розгляду у зв'язку з порушенням строків їх подання або формальних вимог), що послаблювало доступ суб'єктів виборчого процесу до ефективних механізмів поновлення порушених справ. Самоусунення ЦВК з процесу вирішення виборчих спорів призвело до того, що більшість скарг по суті було розглянуто в судовому порядку⁴⁹⁷. У 2007 році Місія ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за позачерговими парламентськими виборами наголосила на тому, що на зміст ухвалених ЦВК рішень мали вплив політичні фактори⁴⁹⁸.

494 Додаток до Постанови ЦВК від 12.05.2010 р. № 292.

495 <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/getd?id=25810&ptext=> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

496 Юрій Ключковський, народний депутат України, інтерв'ю з автором, 26.07.2010 р.; Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором, 28.07.2010 р.

497 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Ukraine. Presidential Election, 17 January and 7 February 2010. Final Report*, 2010: 19.

498 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Ukraine. Pre-*

ДОБРОЧЕСНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 50 БАЛІВ

В якій мірі впроваджено механізми, спрямовані на забезпечення доброчесності посадових осіб (працівників тощо) органу адміністрування виборчого процесу?

В Україні відсутній окремий спеціальний кодекс поведінки членів ЦВК та службових осіб її Секретаріату. Однак оскільки члени Комісії та працівники її Секретаріату є державними службовцями, на них поширюється дія Закону «Про державну службу» та Загальних правил поведінки державного службовця. Перед вступом на посаду кожен член ЦВК складає присягу, за якою зобов'язується дотримуватись Конституції і законів України, бути об'єктивним і неупередженим при вирішенні питань, віднесених до компетенції Комісії, а також забезпечувати реалізацію і захист виборчих прав громадян⁴⁹⁹.

Більш детально поведінка державних службовців регулюється Загальними правилами поведінки державного службовця, дія яких поширюється як на членів ЦВК, так і на службових осіб її Секретаріату. Зокрема, згідно з Правилами, державні службовці повинні дотримуватись принципу неупередженості, утримуватись від вираження власних політичних поглядів, не допускати їх впливу на виконання покладених на них завдань тощо [див.: *Публічний сектор, Омбудсман, Вищий орган фінансового контролю*].

Відповідно до статті 13 Закону „Про державну службу”, державні службовці повинні щорічно подавати до органів державної податкової служби декларації про свій майновий стан і доходи. Водночас Закон не передбачає декларування державними службовцями своїх видатків, а також обов'язкової перевірки достовірності інформації, представленій у деклараціях, що певною мірою послаблює ефективність контролю за доходами і видатками державних службовців.

У Загальних правилах поведінки державного *Term Parliamentary Elections, 30 September 2007. Final Report*, 2007: 2, 7.

499 Стаття 8 Закону України «Про Центральну виборчу комісію».

службовця закріплено певні механізми регулювання конфлікту інтересів та заборону на отримання службовцями подарунків у зв'язку із виконанням службових обов'язків⁵⁰⁰. Проте відповідні положення Правил набудуть чинності лише одночасно з набуттям чинності Законом „Про засади запобігання і протидії корупції в Україні”, який парламентом прийнято не було.

ДОБРОЧЕСНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

В якій мірі доброчесність посадових осіб (працівників тощо) органу адміністрування виборчого процесу забезпечено на практиці?

Перед набуттям повноважень всі члени ЦВК складають присягу [див.: *Доброчесність (законодавство)*]. Перед призначенням на посаду вперше працівники Секретаріату ЦВК (як і інші державні службовці) підписують присягу, згідно з якою зобов'язуються дотримуватись законів України, охороняти права та законні інтереси громадян⁵⁰¹. За період діяльності ЦВК випадків порушення працівниками її Секретаріату законодавства про державну службу, вчинення корупційних діянь виявлено не було, як і не було випадків звільнення працівників Секретаріату у зв'язку з вчиненням відповідних правопорушень⁵⁰². Невідомі такі випадки і опитаним експертам⁵⁰³. Спеціалізовані тренінги з питань доброчесності для працівників Секретаріату ЦВК не проводяться, однак службовці Секретаріату постійно проходять навчання або курси підвищення кваліфікації в рамках загальних програм підвищення кваліфікації державних службовців (навчання в Академії державного управління при Президентіві України тощо), стажування у Верховній Раді та Кабінеті Міністрів, підроз-

500 П.п. 3.1. – 3.10., 4.3-4.4. Загальних правил поведінки державного службовця, затверджених Наказом Головного управління державної служби № 214 від 4 серпня 2010 р.

501 Стаття 17 Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723-XII.

502 Микола Дондик, заступник Керівника Секретаріату ЦВК, інтерв'ю з автором, 28.11.2010 р.

503 Юрій Ключковський, народний депутат України, інтерв'ю з автором, 26.07.2010 р.; Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором, 28.07.2010 р.; Олександр Черненко, Голова Правління Комітету виборців України, інтерв'ю з автором, 4.08.2010 р.

ділах місцевих органів влади [див.: *Публічний сектор*]⁵⁰⁴.

РЕГУЛЮВАННЯ ВИБОРЧИХ КАМПАНІЙ (ЗАКОНОДАВСТВО І ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

Чи здійснює орган адміністрування виборчого процесу ефективно регулювання фінансування суб'єктів виборчого процесу?

Закони про вибори наділяють ЦВК широкими повноваженнями у сфері регулювання загальнонаціональних виборчих кампаній. Комісія реєструє кандидатів на виборах та скасовує рішення про їх реєстрацію, оголошує кандидатам попередження, забезпечує виготовлення інформаційних плакатів суб'єктів виборчого процесу, публікацію передвиборних програм, здійснює контроль за надходженням і використанням коштів виборчих фондів, шляхом проведення жеребкування розподіляє ефірний час та друковані площі для проведення передвиборної агітації за рахунок коштів Державного бюджету між суб'єктами виборчого процесу, складає графік проведення теледебатів між кандидатами у Президенти⁵⁰⁵.

Порядок здійснення контролю за фінансуванням виборчих кампаній законами про вибори належним чином не врегульовано⁵⁰⁶. Цей порядок визначається окремими постановами ЦВК⁵⁰⁷. Відповідні акти наділяють Комісію достатніми повноваженнями для здійснення ефективного контролю за надходженням і використан-

504 Микола Дондик, заступника Керівника Секретаріату ЦВК, інтерв'ю з автором, 28.11.2010 р.

505 Статті 25, 38, 43, 51, 56, 59-63 Закону «Про вибори Президента України», статті 30, 53, 61, 64, 67-70 Закону «Про вибори народних депутатів України».

506 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Ukraine. Parliamentary Elections, 26 March 2006. Final Report*, 2006: 14; OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Ukraine. Presidential Election, 17 January and 7 February 2010. Final Report*, 2010: 13.

507 Див. Порядок контролю за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України, затверджений Постановою ЦВК від 22.10.2009 р. № 178, Наказом Міністерства транспорту та зв'язку України від 21.10.2009 р. № 1095, Постановою Правління Національного банку України від 15.10.2009 р. № 601; Постанова ЦВК від 22.12.2005 р. № 240 «Про порядок контролю за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів політичних партій, виборчих блоків політичних партій, кандидатів у народні депутати України від яких зареєстровано Центральною виборчою комісією».

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

ням коштів виборчих фондів. Зокрема, банки зобов'язані повідомляти ЦВК про відкриття рахунків виборчих фондів, щоденно подавати до Комісії інформацію про рух коштів на цих рахунках⁵⁰⁸. ЦВК також затверджено форми фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів суб'єктів виборчого процесу із загальнонаціональних виборів. Вимоги до фінансової звітності є досить детальними (наприклад, у них повинна відображатись інформація про кожного донора, розмір внеску, напрями витрат коштів виборчих фондів тощо; до звітів мають додаватись копії документів, що підтверджують відображену у них інформацію) і дозволяють ЦВК оцінити достовірність і повноту інформації щодо фінансування відповідних загальнодержавних виборів за рахунок коштів виборчих фондів. В цілому, контроль ЦВК за надходженням і використанням коштів виборчих фондів на практиці є досить ефективним⁵⁰⁹.

Водночас експерти⁵¹⁰ наголосили на тому, що хоча ЦВК може ефективно контролювати надходження і використання коштів виборчих фондів, Комісія не має доступу до інформації про рух коштів на рахунках партій, з яких можуть фінансуватись окремі витрати, пов'язані із здійсненням передвиборної агітації. Крім того, закони про вибори обмежують повноваження ЦВК лише перевіркою відповідних фінансових документів і не надають Комісії (на відміну від органів податкової служби, Рахункової палати тощо) право проводити виїзні перевірки та подібні контрольні заходи. Закон «Про вибори Президента України» також звужує повноваження ЦВК щодо розгляду скарг на порушення порядку фінансування передвиборної агітації кандидатами на пост Президента, партій і блоків, що їх висунули – відповідні скарги розглядаються Київським апеляційним адміні-

стративним судом, а не Комісією⁵¹¹. Посиленню ролі ЦВК у сфері регулювання фінансування виборчих кампаній не сприяють також недоліки законодавства в частині фінансування політичних партій і виборчих кампаній [див.: *Політичні партії*].

АДМІНІСТРУВАННЯ ВИБОРІВ (ЗАКОНОДАВСТВО І ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

На скільки ефективно орган адміністрування виборчого процесу забезпечує проведення чесних і справедливих виборів, належну організацію виборчого процесу?

Закони про загальнодержавні вибори досить детально регулюють порядок виготовлення і обліку виборчої документації, підрахунку голосів та встановлення результатів голосування.

Законом „Про вибори народних депутатів України” передбачено належні механізми для здійснення спостережачами, у тому числі й спостережачами від громадських організацій, ефективного спостереження за проведенням парламентських виборів⁵¹². Натомість Закон «Про вибори Президента України» не передбачає можливості здійснення спостереження за виборами громадськими організаціями, що не відповідає параграфу 8 Копенгагенського документа ОБСЄ⁵¹³.

На ЦВК безпосередньо не покладається функція інформування виборців про дату, час, місце проведення голосування, номер виборця у списку виборців – відповідні функції покладено на дільничні виборчі комісії, які за певний строк до дня голосування надсилають виборцям іменні запрошення про їх включення до списків виборців⁵¹⁴. Крім того, у приміщеннях дільничних виборчих комісій за певний строк до дня голосування (на президентських виборах, наприклад⁵¹⁵, за 19 днів

508 п. 8 Порядку контролю за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України; п. 7 Порядку контролю за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів політичних партій, виборчих блоків політичних партій, кандидатів у народні депутати України від яких зареєстровано Центральною виборчою комісією.

509 Юрій Ключковський, народний депутат України, інтерв'ю з автором, 26.07.2010 р.

510 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором, 28.07.2010 р.; Олександр Черненко, Голова Правління Комітету виборців України, інтерв'ю з автором, 4.08.2010 р.

511 Частина третя статті 99 Закону «Про вибори Президента України».

512 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором, 28.07.2010 р.

513 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Ukraine. Presidential Election, 17 January and 7 February 2010. Final Report*, 2010: 27.

514 Пункт 4 частини першої статті 27, частина друга статті 32 Закону «Про вибори Президента України».

515 Частина восьма статті 31, частина перша статті 32 Закону

до дня голосування) для загального ознайомлення розміщуються списки виборців. Хоча виборці мають достатньо можливостей для перевірки включення себе до списків виборців⁵¹⁶, під час президентських виборів 2010 року багато з них не скористалось цією можливістю, що призвело до зростання кількості виборців у списках безпосередньо у день голосування⁵¹⁷. Певну роль у недосконалості списків виборців, підготовлених до другого туру голосування, відіграла й ЦВК. Зокрема, перед складанням списків до повторного голосування Комісією було прийнято рішення використовувати під час повторного голосування списки виборців зі змінами, внесеними під час проведення першого туру голосування, однак таке рішення, на думку спостерігачів ОБСЄ/БДІПЛ, було прийнято пізно, що ускладнило можливість його реалізації⁵¹⁸.

У 2007 році Місією було виявлено окремі випадки, коли виборці не могли проголосувати через свою відсутність у списках виборців (переважно у містах східних та західних областей)⁵¹⁹. Оскільки Закон «Про вибори Президента України» передбачає можливість включення виборців до списків виборців у день голосування, у 2010 році Місія зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ не повідомляла про випадки, коли виборці не могли проголосувати через їх відсутність у списках. Щоправда, Місією було відзначено незначні проблеми, пов'язані із забезпеченням таємності голосування, пошуком виборцями своїх прізвищ у списках виборців, окремі випадки групового голосування та проведення фотозйомки бюлетенів у кабінах для голосування, що могло свідчити про купівлю голосів⁵²⁰.

Роль ЦВК у просвіті виборців в основному зводиться до роз'яснення виборцям порядку голосування та попередження про відповідальність за порушення виборчого законодавства. Такі роз'яснення розміщуються на окремих плакатах у приміщеннях для голосування на кожній виборчій дільниці, однак їх розміщення проводиться лише напередодні голосування, що ускладнює попереднє ознайомлення виборців з відповідною інформацією. На думку окремих опитаних експертів, здійснення ЦВК просвіти виборців не має системного характеру⁵²¹, що зумовлено відсутністю належного фінансування відповідних заходів з Державного бюджету⁵²². Заходи з просвіти виборців реалізуються ЦВК не самостійно, а в співпраці з міжнародними та національними організаціями⁵²³ (шляхом розміщення публікацій у регіональних ЗМІ, участі представників ЦВК у телевізійних програмах, пов'язаних з роз'ясненням виборчого законодавства, розміщення інформаційних повідомлень на телебаченні тощо)⁵²⁴. За результатами виборів 2010 року Місія ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами рекомендувала ЦВК впровадити комплексні програми інформування та просвіти виборців, які б заохочували громадян до перевірки даних про себе у списках⁵²⁵.

ЦВК зосереджує значну увагу на підготовці членів виборчих комісій до роботи в комісіях (шляхом видання посібників, проведення семінарів, тренінгів, створення навчальних фільмів щодо організації виборчого процесу тощо). Фінансову підтримку цієї діяльності забезпечують переважно міжнародні організації, зокрема – Координатор проектів ОБСЄ в Україні⁵²⁶. За результатами виборів 2010 року Місія зі спостере-

«Про вибори Президента України».

516 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна“, інтерв'ю з автором, 28.07.2010 р.

517 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Ukraine. Presidential Election, 17 January and 7 February 2010. Final Report*, 2010: 11-12.

518 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Ukraine. Presidential Election, 17 January and 7 February 2010. Final Report*, 2010: 11.

519 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Ukraine. Pre-Term Parliamentary Elections, 30 September 2007. Final Report*, 2007: 22-23.

520 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Ukraine. Presidential Election, 17 January and 7 February 2010. Final Report*, 2010: 22.

521 Олександр Черненко, Голова Правління Комітету виборців України, інтерв'ю з автором, 4.08.2010 р.

522 Юрій Ключковський, народний депутат України, інтерв'ю з автором, 26.07.2010 р.

523 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна“, інтерв'ю з автором, 28.07.2010 р.

524 Див. також: OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Ukraine. Pre-Term Parliamentary Elections, 30 September 2007. Final Report*, 2007: 17.

525 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Ukraine. Presidential Election, 17 January and 7 February 2010. Final Report*, 2010: 29.

526 Микола Дондик, заступника Керівника Секретаріату ЦВК, інтерв'ю з автором, 28.11.2010 р.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

ження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ рекомендувала ЦВК покращити роботу з роз'яснення для виборчих комісій технічних та процедурних аспектів виборчого законодавства для забезпечення його уніфікованого застосування в межах території держави, а також організувати більш системну та цілісну підготовку членів виборчих комісій⁵²⁷.

Роль Центральної виборчої комісії у забезпеченні належного адміністрування виборів певною мірою послаблюється звуженням її компетенції щодо розгляду скарг на виборчі правопорушення за рахунок віднесення вирішення відповідних категорій справ до компетенції органів судової влади⁵²⁸. Крім того, ефективність розгляду скарг ЦВК не завжди є високою [див.: *Підзвітність (практика)*].

Основні рекомендації

- Провести комплексну реформу системи фінансування політичних партій та виборчих кампаній на основі положень Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи 2003(4) про Спільні правила проти корупції у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній, зокрема – посилити роль ЦВК у контролі за

⁵²⁷ OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Ukraine. Presidential Election, 17 January and 7 February 2010. Final Report*, 2010: 29.

⁵²⁸ Див., наприклад, частину третю статті 99 Закону «Про вибори Президента України».

- фінансуванням політичних партій і виборчих кампаній;
- внести до Закону „Про Центральну виборчу комісію” зміни, які покладатимуть на ЦВК обов’язок підготовки та оприлюднення щорічних звітів про її діяльність та про використання бюджетних коштів Комісією;
- невідкладно схвалити проект Закону „Про заходи запобігання і протидії корупції в Україні”, внесений на розгляд Верховної Ради України Президентом України, забезпечити набуття ним чинності;
- схвалити окремий закон про декларування доходів, витрат та майна публічних службовців, який би передбачав оприлюднення інформації про доходи і витрати визначених категорій посадових осіб, у тому числі членів ЦВК та службовців Секретаріату ЦВК, які обіймають вищі категорії посад державних службовців; схвалити кодекс етики члена ЦВК; запровадити механізми врегулювання конфлікту інтересів у діяльності членів ЦВК;
- передбачити проведення регулярних тренінгів для службовців Секретаріату ЦВК з питань доброчесності;
- забезпечити належне фінансування реалізації комплексних програм інформування та просвіти виборців з питань виборів;
- передбачити можливість здійснення спостереження за президентськими виборами для спостерігачів від громадських організацій.

7. Омбудсман

РЕЗЮМЕ

Хоча омбудсман має у своєму розпорядженні певні ресурси, недостатність його фінансування та відсутність регіональних представників омбудсмана в усіх регіонах України негативно впливає на ефективність виконання покладених на нього завдань. Законодавством встановлено гарантії незалежності омбудсмана, однак випадки участі останнього у політичній діяльності ставлять його незалежність під сумнів. Низка прогалин у законодавстві не сприяє забезпеченню належної прозорості діяльності омбудсмана. Окрім того, що положення нормативно-правових актів в частині забезпечення підзвітності омбудсмана є далекими від досконалості, вони ще й недостатньо ефективно реалізуються на практиці. Недоліки правового регулювання у сфері декларування доходів, майна і видатків публічних службовців, конфлікту інтересів та обмежень щодо одержання подарунків створюють передумови для послаблення рівня доброчесності омбудсмана. Ефективність розгляду омбудсманом звернень громадян певною мірою послаблюється встановленими законодавством обмеженнями щодо можливості їх розгляду, відсутністю спеціальних програм, спрямованих на підвищення рівня громадської обізнаності щодо діяльності омбудсмана, недостатньо чітко визначеними підставами для прийняття відповідних рішень за результатами розгляду звернень. Закон не покладає на омбудсмана обов'язок сприяння впровадженню кращих практик врядування, а також належним чином не визначає його роль у протидії корупції, тим самим знижуючи його потенційну роль у підвищенні обізнаності громадян і представників органів влади із стандартами етичної поведінки у сфері управління.

У нижченаведеній таблиці представлена узагальнена оцінка спроможності, внутрішнього врядування та ролі омбудсмана у національній системі доброчесності. Після таблиці наводиться якісна оцінка відповідних індикаторів.

Омбудсман			
Загальна оцінка: 46.52 / 100			
Параметр	Індикатор	Законодавство	Практика
Спроможність 56.25/100	Ресурси	50	
	Незалежність	75	50
Врядування 45.83/100	Прозорість	50	50
	Підзвітність	50	25
	Доброчесність	50	50
Роль 37.5/100	Розслідування	50	
	Сприяння впровадженню кращих практик	25	

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

Структура та організація

Згідно з Конституцією України, омбудсман - Уповноважений Верховної Ради України (далі - Уповноважений) – здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина⁵²⁹. Конституція України безпосередньо не передбачає можливості створення інституту спеціалізованих омбудсманів, уповноважених здійснювати контроль за додержанням прав окремих категорій громадян (наприклад, дітей, військовослужбовців тощо). Уповноважений призначається на посаду та звільняється з посади парламентом. Його статус визначається спеціальним Законом „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”, прийнятим у 1997 році. Діяльність омбудсмана забезпечує Секретаріат Уповноваженого. На регіональному рівні ефективну діяльність омбудсмана забезпечують його представники (Уповноваженим було призначено лише 3 представників, хоча Закон не обмежує їх кількість).

ОЦІНКА

РЕСУРСИ (ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

В якій мірі доступні омбудсману ресурси забезпечують ефективність здійснення ним своїх завдань?

Попри те, що омбудсман має у своєму розпорядженні певні фінансові, кадрові та інші ресурси, прогалини у ресурсному забезпеченні певною мірою знижують ефективність його діяльності. Протягом 2005 – 2008 рр. обсяг фінансування діяльності Уповноваженого Верховної Ради України поступово збільшувався з 15 395 400 грн. (приблизно 3 млн. дол. США) у 2005 році до 28 382 400 грн. (приблизно 3,7 млн. дол. США) у 2008 році. У 2009 році фінансування Уповноваженого зменшилось до 17 832 200 грн. (приблизно 2,2 млн. дол. США)⁵³⁰. Кількість працівників Секретаріату Уповноваженого складає більше 100 осіб, кадрове забезпечення загалом є стабільним, при цьому близько 50 працівників Секретаріату є фаховими юристами⁵³¹.

529 Стаття 101 Конституції України.

530 http://www.ombudsman.kiev.ua/finance_frame.htm [останній перегляд 29.12.2010 р.].

531 Див., наприклад, U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2006 Human

Омбудсман наділений широким обсягом прав, у тому числі – правом звертатись до Конституційного Суду України з поданнями про відповідність Конституції певних законодавчих актів та з питань офіційного тлумачення Конституції і законів, правом відвідувати органи публічної влади, установи відбування покарань, право на отримання інформації тощо⁵³². Однак омбудсман неодноразово звертав увагу на необхідність розширення обсягу його повноважень, зокрема шляхом закріплення за ним права законодавчої ініціативи⁵³³, надання додаткових прав в адміністративному судочинстві тощо⁵³⁴.

Обсяги фінансування діяльності омбудсмана протягом останніх років не відповідали реальним потребам Уповноваженого у фінансуванні. Наприклад, у 2006 році діяльність омбудсмана була профінансована на 70% від потреби, у 2007 р. – на 79,8% від потреби, у 2008 р. – на 87,9 % від потреби, у 2009 р. – лише на 38% від потреби⁵³⁵. Основна частина коштів, що виділяється з Державного бюджету на фінансування діяльності омбудсмана, спрямовується на виплату заробітної плати працівникам Секретаріату (у 2009 р. – близько 70%, у 2008 р. – близько 50%). На думку Уповноваженого, недостатність фінансування діяльності не сприяє ефективності його роботи⁵³⁶.

За період діяльності Уповноваженого було відкрито лише 3 його представництва (на сході, заході України та в Автономній Республіці Крим).

Rights Reports: Ukraine; <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2006/78846.htm>; 2008 *Human Rights Reports: Ukraine*; <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2008/index.htm> [всі - останній перегляд 29.12.2010 р.]

532 Стаття 13 Закону України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” № 776/97-ВР від 23.12.1997 р.

533 Ніна Карпачова, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, виступ на засіданні Верховної Ради України, 8.02.2007; http://static.rada.gov.ua/zakon/sk15/3session/STENOGR/08020703_03.htm [останній перегляд 29.12.2010 р.]

534 <http://postup.brama.com/usual.php?what=54831> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

535 http://www.ombudsman.kiev.ua/finance_frame.htm [останній перегляд 29.12.2010 р.].

536 U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2006 *Human Rights Reports: Ukraine*; <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2006/78846.htm> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

З урахуванням того, що у період з 1998 по 2008 рік кількість звернень до омбудсмана зростає у 2,6 рази, відсутність його представництва у всіх 25 регіонах негативно впливає на здійснення Уповноваженим своїх функцій⁵³⁷.

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 75 БАЛІВ

В якій мірі законодавство забезпечує незалежність омбудсмана?

Конституція України безпосередньо не закріплює гарантій незалежності омбудсмана – такі гарантії визначено лише Законом „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”. Останній забороняє втручання у діяльність омбудсмана будь-яких органів публічної влади та посадових осіб, закріплює чіткий перелік вимог, яким має відповідати претендент на посаду Уповноваженого⁵³⁸. Згідно із статтею 5 Закону, Уповноважений призначається строком на 5 років (кількість повторних переобрань омбудсмана на посаду не обмежується). Повноваження омбудсмана не можуть бути припинені у разі закінчення строку повноважень парламенту (стаття 4 Закону). Ще однією гарантією забезпечення незалежності Уповноваженого є заборона обіймання ним посад в органах державної влади та місцевого самоврядування, виконання оплачуваної роботи (крім викладацької, наукової та творчої), а також заборона членства Уповноваженого у політичних партіях⁵³⁹. Фінансова незалежність омбудсмана забезпечується двома основними механізмами: по-перше, обсяг фінансування діяльності омбудсмана щорічно визначається окремим рядком у Державному бюджеті України; по-друге, омбудсман подає на затвердження кошторис своїх витрат не до Міністерства фінансів, а безпосередньо до Верховної Ради⁵⁴⁰. Уповноважений не може бути без згоди парламенту притягнутий до кримінальної відповідальності, підданий заходам адміністративного стягнення, затрима-

ний або заарештований⁵⁴¹. Омбудсман самостійно визначає структуру власного Секретаріату, розподіляє обов'язки між його працівниками, призначає на посади та звільняє із займаних посад працівників Секретаріату, а також представників Уповноваженого⁵⁴². Посадовий оклад Уповноваженого становить 18 розмірів мінімальної заробітної плати⁵⁴³ (станом на 10.10.2010 р. – 16 326 грн. або приблизно 2040 дол. США), що загалом відповідає розміру оплати праці суддів вищих судів, народних депутатів та членів уряду.

Незважаючи на те, що законом встановлено ряд гарантій забезпечення незалежності омбудсмана, Конституція та Закон „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” містять окремі недоліки, які можуть негативно впливати на незалежність та неупередженість Уповноваженого.

По-перше, згідно з Конституцією, Уповноважений обирається на посаду більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Такий механізм обрання Уповноваженого посилює ризик призначення на посаду омбудсмана особи, лояльної до парламентської більшості, і не в повній мірі відповідає п. 7.3 Рекомендації ПАРЕ 1615 (2003), відповідно до якої омбудсман має призначатись на посаду та звільнятись з посади парламентом кваліфікованою більшістю голосів⁵⁴⁴.

По-друге, однією з підстав дострокового припинення повноважень омбудсмана є порушення ним присяги. Згідно з присягою, Уповноважений зобов'язаний, зокрема, добросовісно виконувати свої обов'язки, чесно і сумлінно захищати права і свободи людини і громадянина. При цьому критерії добросовісності, чесності і сумлінності законом чітко не визначено⁵⁴⁵. До того ж, рішення про дострокове припинення повноважень

537 Див.: Л.Коваль, *Аналіз діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини*, 2010: 50.

538 Статті 5, 20 Закону України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”.

539 Стаття 8 Закону України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”.

540 Стаття 12 Закону України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”.

541 Частина третя статті 20 Закону „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”.

542 Статті 10, 11 Закону України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”.

543 Постанова Кабінету Міністрів України № 521 від 30 червня 2005 року.

544 PACE Recommendation 1615 (2003) The institution of ombudsman, para. 7 (iii); <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta03/erec1615.htm> [останній перегляд 29.12.2010 р.]

545 Статті 7, 9 Закону України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

омбудсману у разі порушення ним присяги приймається Верховною Радою України, яка є політичним органом.

По-третє, згідно із Законом повноваження омбудсману можуть бути достроково припинені лише парламентом (а не судом)⁵⁴⁶. Відповідно, порушення Уповноваженим вимог щодо несумісності своєї посади з іншими видами діяльності, а також вчинення інших правопорушень не обов'язково тягнуть дострокове припинення повноважень омбудсману – він може бути звільнений з посади лише у випадку прийняття парламентом (парламентською більшістю) рішення про дострокове припинення його повноважень.

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

В якій мірі омбудсман є незалежним на практиці?

Діючий омбудсман вперше був призначений 14 квітня 1998 року і декілька разів переобирався на посаду⁵⁴⁷. Щоправда, 17 листопада 2006 року повноваження Уповноваженого були достроково припинено парламентом у зв'язку з його обранням народним депутатом України⁵⁴⁸ (посада омбудсману залишалась вакантною до лютого 2007 року).

Представники правозахисних організацій неодноразово звинувачували Уповноваженого в участі у політичній діяльності⁵⁴⁹. Так, у грудні 2005 року 18 правозахисних організацій закликали Уповноваженого подати у відставку у зв'язку з участю у парламентській виборчій кампанії⁵⁵⁰ в якості кандидата від опозиційної на той час Партії регіонів. Після проведення виборів омбудсман всупереч вимогам закону 7 місяців суміщав свою

посаду з представницьким мандатом депутата⁵⁵¹. До інших прикладів залучення Уповноваженого у політичну діяльність правозахисники відносили оцінювання ним конституційності указу президента про достроковий розпуск парламенту, звернення до омбудсману Естонії із засудженням факту демонтажу пам'ятника воїну-визволителю у центрі Таллінна (відповідна заява була співзвучною заяві МЗС Росії)⁵⁵². Разом з тим, протягом 2008 – 2010 р.р. випадків залучення омбудсману у політичну діяльність зафіксовано не було.

ПРОЗОРИСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 50 БАЛІВ

В якій мірі положення законодавства забезпечують доступ громадськості до інформації про діяльність та процес прийняття рішень омбудсманом?

Чинне законодавство містить ряд прогалін, які не дозволяють забезпечити належний рівень прозорості діяльності Уповноваженого.

Так, єдиними документами про діяльність Уповноваженого, що підлягають обов'язковому оприлюдненню, є його щорічні та спеціальні доповіді. У щорічних доповідях має наводитись загальна інформація про стан додержання прав і свобод людини органами влади, посадовими особами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, інформація про виявлені недоліки у законодавстві про захист прав і свобод людини і громадянина, про випадки порушень прав і свобод людини, щодо яких Уповноважений вживав заходів, про результати перевірок, що здійснювались Уповноваженим протягом року, висновки і рекомендації щодо поліпшення стану забезпечення прав і свобод людини⁵⁵³. Чітких вимог до змісту спеціальних доповідей законодавством не встановлено: передбачається лише, що у таких доповідях має розкриватись інформація з окремих питань додержання прав людини. Строки оприлюднення доповідей Уповноваженого Законом не визначено.

546 Частина друга статті 9 Закону України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини“.

547 Постанови Верховної Ради України № 214/98-ВР від 14.04.1998 р.; № 959-IV від 19.06.2003 р., № 621-V від 8.02.2007 р.

548 Постанова Верховної Ради України № 371-V від 17.11.2006 р.

549 Олександр Букалов, Ніна Карпачова – Уповноважений... від кого?; http://upr.org.ua/news_4952.html [останній перегляд 29.12.2010 р.].

550 U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2006 Human Rights Reports: Ukraine; <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2006/78846.htm> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

551 Л.Коваль, Аналіз діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, 2010: 25

552 Олександр Букалов, Ніна Карпачова – Уповноважений... від кого?; http://upr.org.ua/news_4952.html [останній перегляд 29.12.2010 р.].

553 Стаття 18 Закону України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини“.

На Уповноваженого поширюється дія законодавства про доступ до публічної інформації – зокрема Законів „Про звернення громадян” та Закону „Про інформацію”. Водночас ці закони мають ряд недоліків, які не сприяють забезпеченню доступу громадян до публічної інформації [див.: *Публічний сектор, Засоби масової інформації*]. 13 січня 2011 року парламентом було прийнято Закон „Про доступ до публічної інформації”, який містить ряд прогресивних положень в частині забезпечення належного доступу до публічної інформації [див.: *Публічний сектор*], однак він набуде чинності лише у травні 2011 року.

Законодавство також передбачає можливість формування при Уповноваженому консультативної ради з осіб, що мають досвід роботи у галузі захисту прав і свобод людини у громадянина. Основним завданням цієї ради є надання Уповноваженому консультаційної підтримки. Проте утворення такої ради є правом, а не обов’язком Уповноваженого⁵⁵⁴.

Стаття 14 Закону „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” покладає на омбудсману обов’язок збереження конфіденційності інформації, у тому числі інформації про особисте життя заявників та інших причетних до заяв осіб. Однак при цьому чітко не визначено, яка саме інформація вважається конфіденційною.

Уповноважений, його представники та працівники Секретаріату є державними службовцями⁵⁵⁵, відповідно – на них поширюється обов’язок декларування доходів, зобов’язань фінансового характеру та (для окремих категорій службовців) відомостей про належне їм та членам їх сімей нерухоме та цінне рухоме майно, вклади у банках та цінні папери⁵⁵⁶. Щоправда законодавство не передбачає обов’язковості оприлюднення таких декларацій⁵⁵⁷.

554 Частина третя статті 10 Закону України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”.

555 Стаття 4 Закону України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”, Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1258-р від 20.11.1999 р.

556 Стаття 13 Закону України „Про державну службу” № 3723-XII від 16.12.1993 р.

557 Частина перша статті 9 Закону України „Про державну службу”.

ПРОЗОРИСТЬ (ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

В якій мірі діяльність та процес прийняття омбудсманом рішень є прозорими на практиці?

Хоча певна інформація про діяльність омбудсману оприлюднюється на веб-сайті Уповноваженого та в ЗМІ, його діяльність є недостатньо непрозорою. Зокрема, на веб-сайті Уповноваженого відсутня інформація про структуру його Секретаріату, основні функції структурних підрозділів, імена та контактні дані керівників структурних підрозділів, місцезнаходження представників Уповноваженого у регіонах, відомості про наявні вакансії, інформація про вплив актів реагування Уповноваженого, просвітницькі матеріали у галузі захисту прав людини, аналітичні матеріали. Частина рубрик сайту омбудсману не оновлюється роками⁵⁵⁸. Серед таких рубрик – „Подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (не оновлюється з 2006 року)”, „Звернення, позовні заяви та інші документи Уповноваженого з прав людини” (не оновлюється з 2006 року). Хоча щорічні доповіді Уповноваженого підлягають щорічному оприлюдненню, з 1998 по 2010 рік Уповноваженим було оприлюднено лише 6 доповідей⁵⁵⁹, тобто лише половину від необхідної кількості.

Запити про надання омбудсманом інформації часто розцінювались ним як втручання у власну діяльність. Так, в рамках моніторингу діяльності омбудсману правозахисними організаціями, що проводився у 2008 році, 8 членів моніторингової групи направили по одному і більше запитів до омбудсману про надання інформації щодо структури Секретаріату Уповноваженого, фінансування, кількість звернень по певним категоріям справ, кількість відкритих проваджень, кількість актів реагування тощо. У наданні інформації було відмовлено у 100% випадків; при цьому представники Секретаріату

558 Л.Коваль, *Аналіз діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини*, 2010: 148.

559 Див.: веб-сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; <http://www.ombudsman.kiev.ua/> [останній перегляд 5.02.2011 р.].

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

Уповноваженого рекомендували ознайомитись з необхідною інформацією на веб-сайті Уповноваженого⁵⁶⁰, де більша частина запитуваної інформації була відсутня. Однією з показових ілюстрацій недостатньої прозорості діяльності омбудсмана стала спроба отримання від нього у 2006 році одним із народних депутатів Положення про Секретаріат і Положення про представників Уповноваженого. Уповноважений не надав будь-якої відповіді на звернення депутата і останній оскаржив його бездіяльність у суді. Справа розглядалась судами декількох інстанцій, включно з Вищим адміністративним судом, і відповідні акти було оприлюднено Уповноваженим лише на підставі рішення Вищого адміністративного суду України⁵⁶¹.

У 1999 році омбудсманом було відкрито телефонну гарячу лінію для консультацій та допомоги громадянам, однак ця лінія працювала далеко не завжди (автовідповідач пропонував залишити потрібну інформацію)⁵⁶². Таку лінію було відкрито і під час проведення місцевих виборів 2010 року (19.10.2010 р.), однак будь-якої інформації за результатами її функціонування (кількість і типи скарг, основні порушення виборчих прав тощо) Уповноваженим у 2010 році оприлюднено не було.

Співпраця омбудсмана з громадськими організаціями (у тому числі і правозахисними) протягом останніх років була недостатньо активною⁵⁶³.

Оскільки законодавство не передбачає обов'язковості оприлюднення декларацій про доходи та зобов'язання фінансового характеру як омбудсмана, так і його представників та

працівників Секретаріату, такі декларації не оприлюднюються.

Рівень прозорості діяльності омбудсмана було досліджено в рамках цього оцінювання шляхом надсилання Уповноваженому запитів про надання інформації. В усіх випадках Уповноваженим було надано вичерпну інформацію на запити (див. Таблицю 13). Це, а також той факт, що у 2009 році правозахисні організації відзначили підвищення рівня прозорості діяльності Уповноваженого за рахунок більш активного висвітлення його діяльності у ЗМІ і більш оперативного оновлення інформації на веб-сайті омбудсмана⁵⁶⁴, можуть свідчити про те, що діяльність Уповноваженого стає більш прозорою. До того ж, у 2011 році на веб-сайті Уповноваженого заплановано розмістити інформацію про його діяльність, яка раніше була недоступною, а також суттєво оновити інформацію, що не оновлювалась протягом декількох років⁵⁶⁵.

560 Л.Коваль, *Аналіз діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини*, 2010: 145.

561 Ухвала Вищого адміністративного суду України від 5.04.2006 р.; <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0026760-06&p=1289722289509834> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

562 Л.Коваль, *Аналіз діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини*, 2010: 45 – 46.

563 U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, *2007 Human Rights Reports: Ukraine*; <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2007/100590.htm>; *2009 Human Rights Reports: Ukraine*; <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/eur/136063.htm> [всі - останній перегляд 29.12.2010 р.].

564 U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, *2009 Human Rights Reports: Ukraine*; <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/eur/136063.htm> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

565 Інтерв'ю автора з працівником Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, 24.12.2010 р.

Таблиця 13. Результати розгляду запитів про надання інформації Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини

Адресат запиту	Запитувана інформація	Результати розгляду запитів
Уповноважений Верховної Ради України з прав людини	Інформація про загальну суму витрат на забезпечення діяльності Уповноваженого у 2009 р.	Листи № 16/9-С1548886.10/26-31 від 30 липня 2010 р.; № 2- 1547/33-1602-10-31 від 30 липня 2010 року. Запитувану інформацію надано у повному обсязі.
	Інформація про кількість звернень, направлених Уповноваженим за належністю до органів, до компетенції яких віднесено вирішення питань, порушених у зверненнях	Листи № 22.2/9-Г55355.10/26-40 від 3 вересня 2010 р.; №22.9-С155831.10/11-40 від 30 вересня 2010 р. Запитувану інформацію надано у повному обсязі.

ПІДЗВІТНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 50 БАЛІВ

В якій мірі існує законодавство забезпечує підзвітність омбудсмена та його відповідальність за свою діяльність?

Уповноважений є підзвітним перед парламентом. Згідно із Законом, протягом першого кварталу кожного року Уповноважений повинен представляти парламенту щорічну доповідь про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні, а у разі необхідності – також спеціальну доповідь з окремих питань додержання в Україні прав і свобод людини і громадянина [див.: *Прозорість (законодавство)*]. Закон не передбачає обов'язковості відображення у доповідях інформації про внутрішню діяльність Уповноваженого, зокрема про стан його кадрового, фінансового та іншого забезпечення, організацію роботи, взаємодію між підрозділами Секретаріату, напрями використання коштів, міжнародну співпрацю, заходи з протидії корупції в Секретаріаті Уповноваженого тощо.

Обговорення доповідей Уповноваженого є правом, а не обов'язком парламенту. Загалом, підзвітність омбудсмена перед парламентом обмежується лише поданням вищезазначених доповідей. Механізми забезпечення фінансової підзвітності омбудсмена законодавством чітко не визначено⁵⁶⁶. Оскільки фінансування діяльності Уповноваженого здійснюється за рахунок бюджетних коштів, законність та ефективність їх-

⁵⁶⁶ Див., наприклад, частину четверту статті 12 Закону України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини“.

нього використання може перевірятись органами контролю-ревізійної служби та Рахунковою палатою.

Рішення, дії та бездіяльність омбудсмена можуть бути оскаржені в адміністративному суді⁵⁶⁷. Чинним законодавством України не передбачено дієвих механізмів захисту осіб, що інформують про правопорушення, у тому числі – працівників Секретаріату Уповноваженого (за винятком кримінального процесу, де передбачена можливість забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, у разі наявності загрози їх життю, здоров'ю, житлу чи майну⁵⁶⁸).

ПІДЗВІТНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

В якій мірі на практиці забезпечено підзвітність омбудсмена та його відповідальність за свою діяльність?

За період своєї діяльності Уповноважений подав на розгляд парламенту лише 5 щорічних доповідей, тобто – менше половини від тієї кількості, яка вимагається Законом. Зміст доповідей в цілому відповідає вимогам статті 18 Закону „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини“⁵⁶⁹. Підготовлені омбудсманом до-

⁵⁶⁷ Частина друга статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України.

⁵⁶⁸ Статті 52-1 – 52-5 Кримінально-процесуального кодексу України.

⁵⁶⁹ Див., наприклад, п'яту щорічну доповідь Уповноваженого „Про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні“; http://ombudsman.kiev.ua/dopovid_5/Dop5_Zmist.htm [останній перегляд 29.12.2010]

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

повіді обговорюються парламентом далеко не завжди. Так, у 2007 році Уповноваженим було підготовлено доповіді „Про стан дотримання та захисту прав і свобод людини”, а також спеціальні доповіді „Про стан дотримання та захисту прав і свобод національних меншин в Україні”, „Про стан дотримання та захисту прав і свобод ВІЛ-інфікованих та хворих на СНІД”, однак через недієздатність парламенту внаслідок політичної кризи ці доповіді законодавчим органом заслухані не були⁵⁷⁰. За результатами розгляду 5 щорічних доповідей парламентом було прийнято лише 3 постанови, якими доповіді „брались до відома”, а уряду доручалось розглянути підготовлені Уповноваженим пропозиції щодо подальшого удосконалення законодавства у сфері прав людини⁵⁷¹. Іншими словами, дві щорічні доповіді Уповноваженого взагалі залишилися без реагування парламенту.

Оскільки законодавство не передбачає механізмів захисту осіб, що інформують про правопорушення, такий захист не забезпечується на практиці.

Фінансовий аудит діяльності Уповноваженого був проведений Рахунковою палатою наприкінці 2010 року⁵⁷² (щоправда, на момент завершення підготовки цього дослідження результати аудиту Рахунковою палатою оприлюднено ще не було).

Ефективність судового оскарження рішень, дій та бездіяльності Уповноваженого залежить від категорій справ. Як правило, відмови Уповноваженого у наданні інформації за інформаційними запитами відносно успішно оскаржуються в судах⁵⁷³, в той час як у справах, пов'язаних з відмовою Уповноваженого вчиняти інші дії за зверненнями (наприклад, вносити конституційні подання до Конституційного Суду про визнання певних актів такими, що не відповідають Конституції України, забезпечити поновлення порушених прав грома-

дян тощо), суди приймають рішення на користь Уповноваженого⁵⁷⁴.

ДОБРОЧЕСНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 50 БАЛІВ

В якій мірі впроваджено механізми, спрямовані на забезпечення доброчесності омбудсмена?

Засади поведінки омбудсмена закріплено Законом „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”, Законом „Про державну службу”, Загальними правилами поведінки державного службовця. Механізми запобігання корупції у діяльності державних службовців визначено проектом Закону „Про засади запобігання і протидії корупції в Україні”, прийнятим парламентом у першому читанні 23 грудня 2010 року. Закон встановлює обов'язок Уповноваженого додержуватись Конституції і законів України, прав і свобод людини, зберігати конфіденційну інформацію та не розголошувати відомості про особисте життя заявника; забороняє членство омбудсмена у політичних партіях⁵⁷⁵. Більш детально принципи поведінки державних службовців, у тому числі – Уповноваженого та працівників його Секретаріату, визначено Загальними правилами поведінки державного службовця. Відповідно до них державний службовець повинен утримуватись від демонстрації власних політичних поглядів та не допускати їх впливу на виконання службових обов'язків, виконувати свої обов'язки неупереджено, підвищувати свої знання тощо⁵⁷⁶. Статтею 13 Закону „Про державну службу” передбачено обов'язкове щорічне подання державними службовцями до органів державної податкової служби декларацій про свій майновий стан і доходи. Разом

574 Див., наприклад, Постанову Рівненського окружного адміністративного суду від 30.06.2010 р. у справі № 2а-2182/10/1770 за позовом до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/10413770>; Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 6.04.2010 р. у справі № 2-а-4899/09/03/2018 за позовом до прокурора Харківської області, Генерального прокурора України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11167116> [всі – останній перегляд 29.12.2010 р.].

575 Статті 8, 14 Закону „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”.

576 Пункти 1.7., 2.3., 2.9. Загальних правил поведінки державного службовця, затверджених Наказом Головного управління державної служби № 214 від 4.08.2010 р.

р.]

570 Л.Коваль, *Аналіз діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини*, 2010: 30-31.

571 Див., наприклад, Постанову Верховної Ради України № 2778-IV від 7.07.2005 р.

572 Інтерв'ю автора з працівником Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, 24.12.2010 р.

573 Л.Коваль, *Аналіз діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини*, 2010: 145

з тим, законом не передбачено обов'язковість декларування витрат державних службовців та обов'язкової перевірки достовірності поданих декларацій, що може ускладнювати фінансовий контроль у сфері публічної служби.

Загальними правилами поведінки державного службовця також визначено механізми врегулювання конфлікту інтересів, заборонено отримувати подарунки від фізичних та юридичних осіб у зв'язку із здійсненням службовцями своїх повноважень⁵⁷⁷. Проте відповідні положення Загальних правил мають набути чинності лише після введення у дію Закону „Про засади запобігання і протидії корупції в Україні”, який парламентом поки що прийнято не було.

ДОБРОЧЕСНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

В якій мірі доброчесність омбудсмана забезпечено на практиці?

Доброчесність омбудсмана не в повній мірі забезпечено на практиці, що підтверджується випадками залучення омбудсмана у політичну діяльність, які не тягли будь-якої юридичної відповідальності [див.: *Незалежність (практика)*]. Випадків порушення вимог законодавства про державну службу представниками Уповноваженого або працівниками його Секретаріату не зафіксовано. Спеціальні тренінги з питань доброчесності для працівників Секретаріату Уповноваженого не проводяться. У той же час, відповідні працівники підвищують свою кваліфікацію в рамках загальних програм підвищення кваліфікації державних службовців, а також через спеціальні тренінги, які організуються для окремих категорій працівників (наприклад, з питань психології тощо)⁵⁷⁸.

РОЗСЛІДУВАННЯ (ЗАКОНОДАВСТВО І ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

На скільки ефективно омбудсман реагує на скарги громадян?

577 Пункти 3.1. – 3.10., 4.3-4.4. Загальних правил поведінки державного службовця, затверджених Наказом Головного управління державної служби № 214 від 4.08.2010 р.

578 Інтерв'ю автора з працівником Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, 24.12.2010 р.

Право на звернення до Уповноваженого закріплено за громадянами України, іноземцями та особами без громадянства. Не підлягають розгляду анонімні звернення, а також повторні звернення одних і тих же громадян з одних і тих самих питань. Закон „Про звернення громадян” не передбачає обов'язковості розгляду звернень, надісланих засобами електронної пошти або через веб-сторінку Уповноваженого. На веб-сайті Уповноваженого процедура звернень до нього не роз'яснено.

Ефективність реагування Уповноваженого на питання, порушені у зверненнях, до певної міри звужується тим, що звернення можуть бути подані до Уповноваженого лише протягом року після виявлення порушень прав і свобод людини та громадянина (цей строк може бути подовжений Уповноваженим, але не більше ніж на 2 роки)⁵⁷⁹. Крім того, Уповноважений не має права розглядати звернення, які розглядаються судами – він зобов'язаний зупинити розпочатий розгляд звернення, якщо особа подала позов, заяву або скаргу до суду.

За результатами розгляду звернень Уповноважений або відкриває провадження у справі, або роз'яснює заходи, що мають бути вжиті заявником, або направляє звернення на розгляд іншого органу, до компетенції якого належить розгляд справи, або відмовляє у розгляді звернення⁵⁸⁰. Підстави прийняття будь-якого з цих рішень Законом чітко не визначено. У разі виявлення порушень прав людини Уповноважений може або внести конституційне подання до Конституційного Суду щодо вирішення питання про конституційність певного акта, або внести подання до органів публічної влади чи посадових осіб для вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень протягом місяця з дня внесення подання⁵⁸¹.

З року в рік кількість осіб, які звертаються до Уповноваженого з метою захисту своїх прав, залишається досить значною (більш детально див. Графік б).

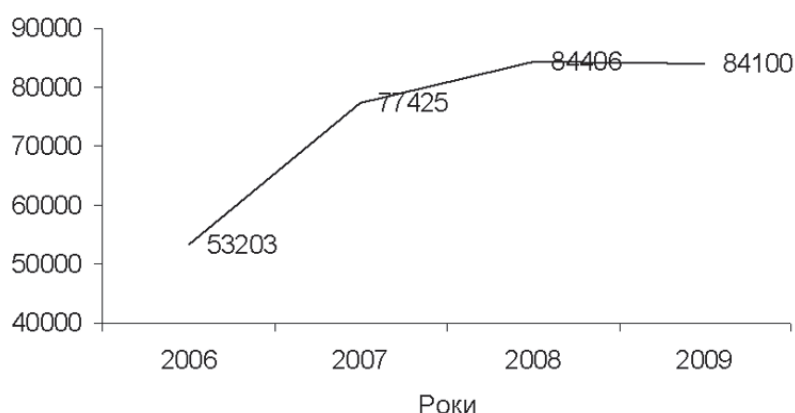
579 Частина друга статті 17 Закону України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”.

580 Частина третя статті 17 Закону України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”.

581 Стаття 15 Закону України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

Графік 6. Кількість осіб, які звернулись до омбудсмана протягом 2006 - 2009 рр.



Джерело: http://www.Ombudsman.kiev.ua/Zvernenia_frame.htm [останній перегляд 29.12.2010 р.].

Результати діяльності омбудсмана щодо розгляду звернень наведено у Таблиці 14.

Таблиця 14. Результати розгляду звернень омбудсманом (2006 – 2009 рр.)

Роки	2006	2007	2008	2009
Письмові звернення				
Кількість осіб, які звернулись до Уповноваженого:	17941	23539	22318	22149
індивідуальні звернення	16855	21833	20608	19735
колективні звернення	1086	1706	1710	1969
Кількість проваджень, відкритих Уповноваженим за результатами розгляду звернень	1993	2650	2537	2414
Кількість звернень, визнаних неприйнятними і одночасно направлених в органи, до компетенції яких належить розгляд справи	3307	4138	Дані недоступні	2820
Кількість звернень, у розгляді яких було відмовлено, визнаних неприйнятними (крім звернень, визнаних неприйнятними і одночасно направлених в органи, до компетенції яких належить розгляд справи), звернень, за результатами розгляду яких було роз'яснено заходи, які мають бути вжиті суб'єктами звернення, розглянутих звернень, які було взято на контроль та направлено органам, до компетенції яких належить розгляд звернення	12641	16751	Дані недоступні	16915
Гаряча лінія				
Кількість осіб які звернулися на телефон „гарячої лінії”	3942	6520	5791	5507
Особистий прийом				
Кількість осіб прийнятих на особистому прийомі:	8041	9157	9303	7353
у громадській приймальні (м. Київ)	4054	5750	5426	5230
у регіонах	3987	3407	3877	2123

Джерела:

1. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, *Інформація про звернення громадян до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини*; http://www.ombudsman.kiev.ua/Zvernenia_frame.htm [останній перегляд 29.12.2010 р.].
2. Лист Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини № 22.2/9-С155831.10/11-40 від 3.09.2010 р.
3. Щорічна П'ята доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини „Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні”.

Представники правозахисних організацій критично оцінюють діяльність омбудсмена з розгляду звернень та реагування на них. Зокрема, відзначається, що хоча омбудсман є суб'єктом права на конституційне подання до Конституційного Суду, у період з 1998 року по 2008 рік він скористався наданим правом лише 16 разів, що „видається дуже малою кількістю, враховуючи недосконалість українського законодавства та те, що громадяни позбавлені права особисто звертатись з поданнями до Конституційного Суду”⁵⁸². Крім того, із загальної кількості звернень до Уповноваженого, прийнятними до розгляду стає не більше 30%, в той час як значна частина звернень омбудсманом направляється за належністю в інші органи влади⁵⁸³. За результатами здійснення проваджень у справах позитивно для суб'єктів звернення вирішувалось у середньому лише 22% справ (у період з 2000 по 2005 роки)⁵⁸⁴.

Спеціальні програми, спрямовані на підвищення обізнаності громадян з діяльністю омбудсмена, не впроваджуються (хоча омбудсман загалом інформує громадськість про свою діяльність). За оцінками правозахисних організацій рівень співпраці Уповноваженого із ЗМІ є низьким, а просвітницька діяльність Уповноваженого – недостатньою⁵⁸⁵. Згідно з даними соціологічних опитувань, у 2009 році 26,6% громадян були переконані у тому, що Уповноважений зовсім не допомагає підвищити рівень обізнаності громадян про свої права, 21,4% - у тому, що Уповноважений майже не допомагає у цьому⁵⁸⁶.

Згідно з даними соціологічного дослідження „Стандотримання прав людини в Україні” Центру Разумкова, діяльність Уповноваженого у сфері забезпечення прав людини була оцінена респондентами в середньому на 2.58 бали з 5, тобто гірше, ніж діяльність неурядових правозахисних організацій (2.78 бали) і міжнародних організацій (3.05 бали), але краще, ніж діяльність у відповідній сфері інших владних інститу-

тів. Ефективність захисту своїх прав через звернення до Уповноваженого було оцінено у середньому на 2.57 бали з 5 – краще, ніж звернення до органів влади (без урахування судів та органів прокуратури), але гірше, ніж звернення до судів, прокуратури, адвокатів, міжнародних та неурядових організацій, Європейського суду з прав людини⁵⁸⁷.

СПРИЯННЯ ВПРОВАДЖЕННЮ КРАЩИХ ПРАКТИК (ЗАКОНОДАВСТВО І ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

На скільки ефективною є діяльність омбудсмена з підвищення обізнаності посадових осіб органів влади та громадськості щодо стандартів етичної поведінки?

Компетенція Уповноваженого поширюється на всі відносини між органами влади та громадянами (незалежно від місця їх перебування), особами без громадянства, іноземцями, що перебувають на території України. Аналіз подань Уповноваженого дозволяє говорити про те, що контрольна компетенція поширюється на всі органи влади – подання Уповноваженого вносяться як Президенту, так і Голові Верховної Ради, Прем'єр-міністру, керівникам центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, судів, навчальних закладів тощо⁵⁸⁸. Всього у 2009 році омбудсманом було внесено 34 подання з питань порушень та захисту прав людини. Проведення консультацій з представниками органів, діяльність яких оскаржується, перед внесенням Уповноваженим подань законодавством не передбачене і не практикується: Уповноважений вносить подання до відповідних органів, а останні – повинні вжити відповідні заходи щодо усунення виявлених порушень⁵⁸⁹.

587 Центр Разумкова, *Стан дотримання прав людини в Україні. Результати соціологічних досліджень*, 2009: 10, 12.

588 Див., наприклад, подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Голові Верховної Ради щодо внесення змін до законодавства з метою забезпечення права на соціальний захист громадян України, що виїхали на постійне місце проживання за кордон від 16.02.2005 р., подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Президенту України про забезпечення конституційних гарантій діяльності народних депутатів України та незалежних конституційних органів – Рахункової палати, Уповноваженого з прав людини та інших від 26.06.2006 р.

589 Частина третя статті 15 Закону України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”.

582 Л.Коваль, *Аналіз діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини*, 2010: 37.

583 Л.Коваль, *Аналіз діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини*, 2010: 38.

584 Л.Коваль, *Аналіз діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини*, 2010: 47.

585 Л.Коваль, *Аналіз діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини*, 2010: 53.

586 Центр Разумкова, *Стан дотримання прав людини в Україні. Результати соціологічних досліджень*, 2009: 14.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

Омбудсманом неодноразово проводились публічні кампанії (наприклад, зі звільнення моряків з піратського полону⁵⁹⁰, із захисту прав потерпілих в результаті повеней⁵⁹¹ та деякі інші), однак такі кампанії стосувались лише вузьких проблем. Хоча омбудсман безпосередньо не узагальнює кращу практику у сфері врядування (це не є його обов'язком згідно із Законом), він опосередковано може впливати на неї через внесення подань до відповідних органів влади з пропозиціями щодо прийняття, внесення змін або скасування тих чи інших актів, які порушують права людини.

Згідно з даними USAID, омбудсман не відіграє помітної ролі у протидії корупції; він акцентує основну увагу на точкових проблемах, а не виявляє загальні проблемні тенденції у тій чи іншій сфері. При цьому у щорічних звітах омбудсмана наводиться переважно статистика щодо розгляду скарг і категорій порушників, а не системний аналіз і рекомендації щодо реформ⁵⁹². Аналогічний висновок поділяють і правозахисні організації, вважаючи, що омбудсман виявляє мало наполегливості у просуванні ініційованих ним питань, його діяльність не є результативною; у діях омбудсмана відсутня стратегія, планованість, системність⁵⁹³.

Основні рекомендації

- Передбачити у Державному бюджеті України кошти на створення та забезпечення діяльності представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в усіх регіонах України;
- розглянути можливість внесення змін до Конституції України, які б визначали чіткий та вичерпний перелік підстав для дострокового припинення повноважень омбудсмана, а та-

590 Виступ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Ніни Карпачової на пленарному засіданні Верховної Ради України 10 грудня 2008 року; [останній перегляд 29.12.2010 р.].

591 <http://tsn.ua/chorna-hronika/ukrayini-cherez-poveni-zagrozhuje-vitik-otruinih-rechovin.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

592 Management Systems International, *Corruption Assessment: Ukraine. Final Report by Bertram I. Spector, Svetlana Winbourne, and other*, 2006: 17.

593 Л.Коваль, *Аналіз діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини*, 2010: 163-165.

кож передбачали можливість дострокового припинення повноважень Уповноваженого судом за наявності підстав для дострокового припинення його повноважень;

- доповнити Закон „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” положеннями, які б встановлювали перелік інформації (даних) про діяльність омбудсмана, що підлягає обов'язковому оприлюдненню, відображенню у щорічних доповідях Уповноваженого, а також строки оприлюднення такої інформації, доповідей;
- невідкладно схвалити проект Закону „Про заходи запобігання і протидії корупції в Україні”, внесений на розгляд Верховної Ради України Президентом України, забезпечити набуття ним чинності;
- запровадити ефективні механізми запобігання, виявлення та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців, у тому числі омбудсмана та службових осіб Секретаріату Уповноваженого;
- схвалити окремий закон про декларування доходів, видатків та майна публічних службовців, дія якого поширювалася б на Уповноваженого та службових осіб його Секретаріату; передбачити при цьому такі механізми перевірки поданих декларацій, які б дозволяли ефективно виявляти випадки незаконного збагачення;
- передбачити проведення регулярних тренінгів з питань доброчесності для працівників Секретаріату Уповноваженого;
- чітко визначити у Законі „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” вичерпний перелік підстав для прийняття Уповноваженим відповідних рішень за результатами розгляду звернень громадян (про роз'яснення заходів, що мають бути вжиті заявником, про направлення звернення на розгляд іншого органу, до компетенції якого належить розгляд справи, про відмову у розгляді звернення тощо);
- доповнити Закон „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” положеннями, які б встановлювали обов'язок Уповноваженого сприяти поширенню серед службовців та громадян в цілому кращої практики врядування та стандартів етики у сфері публічної служби.

8. Вищий орган фінансового контролю

РЕЗЮМЕ

В Україні вищий орган фінансового контролю (ВОФК) – Рахункова палата – загалом має достатні фінансові ресурси та стабільне кадрове забезпечення для ефективного виконання покладених на нього завдань. Закон передбачає низку гарантій, спрямованих на забезпечення незалежності ВОФК. Хоча окремі з них не в повній мірі враховують положення, закріплені у Лімській декларації керівних принципів аудиту, Рахункова палата загалом здійснює свою діяльність вільно від зовнішнього втручання. Закон недостатньо чітко визначає, яка саме інформація про діяльність Рахункової палати має оприлюднюватись, а також не встановлює строків її оприлюднення. Тим не менше, на практиці Рахункова палата намагається забезпечувати високий рівень гласності у своїй діяльності, зокрема – через висвітлення своєї роботи в ЗМІ та розміщення інформації на власному веб-сайті. Відсутність у законодавстві положень щодо обов'язковості проведення незалежного аудиту діяльності Рахункової палати, а також непоширеність практики обговорень звітів Палати парламентом, до певної міри знижують ступінь підзвітності Палати. Законодавство не забезпечує доброчесність членів та працівників ВОФК, оскільки не містить положень щодо регулювання конфлікту інтересів, отримання подарунків та обмежень щодо працевлаштування після припинення служби у ВОФК. Застаріле законодавство, на підставі якого Палата здійснює діяльність, поширення контрольних повноважень ВОФК лише на частину публічних фінансів, а також відсутність аудитів правильності (regularity audits) суттєво послаблюють ефективність зовнішнього аудиту урядових видатків. Роль ВОФК у виявленні правопорушень і притягненні винних до відповідальності зменшується тим, що на підставі документів Рахункової палати порушники рідко притягаються до відповідальності.

У нижченаведеній таблиці представлена узагальнена оцінка спроможності, внутрішнього врядування вищого органу фінансового контролю та його ролі в національній системі доброчесності. Після таблиці наводиться якісна оцінка відповідних індикаторів.

Вищий орган фінансового контролю			
Загальна оцінка: 65.97 / 100			
Параметр	Індикатор	Законодавство	Практика
Спроможність 81.25 / 100	Ресурси	75	
	Незалежність	75	100
Врядування 66.66 / 100	Прозорість	50	75
	Підзвітність	75	75
	Доброчесність	50	75
Роль 50 / 100	Ефективний фінансовий аудит	50	
	Виявлення фактів протиправної поведінки і притягнення винних до відповідальності	50	

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

Структура та організація

Функції ВОФК в Україні здійснюються Рахунковою палатою. Останню було утворено у 1997 році на підставі Конституції та Закону „Про Рахункову палату” як орган, який від імені Верховної Ради України мав здійснювати контроль за використанням коштів Державного бюджету України⁵⁹⁴. Голова та інші члени Рахункової палати призначаються на посади та звільняються з посад парламентом⁵⁹⁵. Членами Рахункової палати, окрім її Голови, є Перший заступник і заступник Голови, головні контролери та Секретар Рахункової палати. Забезпечення діяльності Рахункової палати здійснює її апарат, структуру і штатний розпис якого затверджує Колегія Рахункової палати за поданням Голови Палати. Колегія Рахункової палати здійснює планування і організацію роботи Палати, готує її звіти, матеріали за результатами здійснених Палатою контрольних заходів. До складу Колегії входять Голова Палати, його перший заступник та заступник, секретар і головні контролери – керівники департаментів Рахункової палати⁵⁹⁶. У 2004 році розпочалось створення територіальних представництв Рахункової палати⁵⁹⁷, діяльність яких поширювалась на більшість регіонів України (нині діють 8 таких представництв).

ОЦІНКА

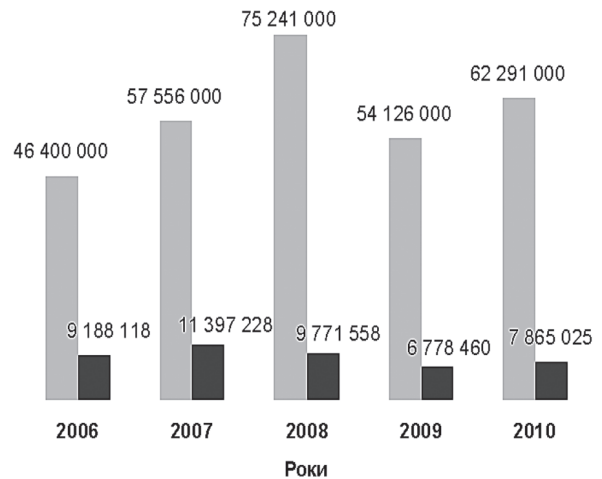
РЕСУРСИ (ПРАКТИКА) – 75 БАЛІВ

В якій мірі доступні вищому органу фінансового контролю ресурси забезпечують ефективність здійснення ним своїх завдань?

Кошторис Рахункової палати не включається до кошторису Верховної Ради України, однак щорічний обсяг її фінансування закріплюється окремим рядком у Державному бюджеті України⁵⁹⁸. Протягом 2006 – 2008 років спостерігалась тенденція до збільшення обсягу фінансування діяльності Рахункової палати, однак у 2009 році внаслідок світової фінансової кризи обсяг фінансу-

вання Рахункової палати було зменшено на 30 % у порівнянні з 2008 роком (див. Графік 7).

Графік 7. Обсяги коштів Державного бюджету, що виділялись на забезпечення діяльності Рахункової палати у 2006 - 2010 р.



Джерела: Рахункова палата, *Звіт за 2006 рік*; *Звіт за 2007 рік*; *Звіт за 2008 рік*; Дані про витрачання у 2009 році Рахунковою палатою коштів загального фонду Державного бюджету України у розрізі бюджетних програм та економічної класифікації витраток

Це негативно вплинуло на виконання Рахунковою палатою контрольних заходів у регіонах, зокрема – через скорочення витраток на відрядження⁵⁹⁹. Також було звернуто всі роботи по розвитку інформаційно-аналітичної системи Рахункової палати, ремонту технологічних систем адміністративних приміщень, комп'ютерної та копіювальної техніки⁶⁰⁰. У той же час, скорочення фінансування мало тимчасовий характер, оскільки вже у квітні 2010 р. Законом „Про Державний бюджет України на 2010 рік” обсяг фінансування Палати було знову збільшено до 62 291 000 грн.⁶⁰¹ [7 865 025 дол. США]. Крім того, у липні 2010 року Урядом було прийнято рішення про збільшення обсягу фінансування Рахункової палати за рахунок скорочення фінансування інших бюджетних програм⁶⁰². Певний негативний вплив

⁵⁹⁹ Рахункова палата, *Звіт за 2009 рік*, 182.

⁶⁰⁰ Рахункова палата, *Дані про витрачання у 2009 році Рахунковою палатою коштів загального фонду Державного бюджету України у розрізі бюджетних програм та економічної класифікації витраток*; <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16726130> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

⁶⁰¹ Закон України „Про Державний бюджет України на 2010 рік” від 27 квітня 2010 року № 2154-VI.

⁶⁰² Постанова Кабінету Міністрів України „Питання використання у 2010 році коштів Стабілізаційного фонду для здійснення окремих заходів, пов'язаних із

⁵⁹⁴ Стаття 98 Конституції України.

⁵⁹⁵ Пункт 16 частини першої статті 85 Конституції України.

⁵⁹⁶ Статті 8-9 Закону України „Про Рахункову палату” від 11 липня 1996 року № 315/96-ВР.

⁵⁹⁷ Постанова Кабінету Міністрів України „Питання створення територіальних представництв Рахункової палати” від 18 листопада 2004 року № 1577.

⁵⁹⁸ Стаття 38 Закону „Про Рахункову палату”.

на діяльність Рахункової палати має традиційна практика нерівномірного її фінансування протягом року – кошти на забезпечення діяльності Палати часто виділяються з наростанням на кінець року, що ускладнює фінансове планування та покриття поточних видатків⁶⁰³.

Кадрове забезпечення Рахункової палати загалом є стабільним: кількість фахівців, які працюють у Палаті довше 5 років протягом 2008 та 2009 рр. складала 40%. Плинність кадрів протягом останніх років коливалась в межах 5-9% (відповідно у 2007 та 2008 рр.⁶⁰⁴). Працівники Рахункової палати мають належну освітню та наукову підготовку (див. Графік 8). Зокрема, у Палаті працюють два доктори економічних наук, 22 кандидати наук, 12 аспірантів та 2 докторанти⁶⁰⁵. Світова економічна криза вплинула не лише на фінансування Палати, але і на її кадрове забезпечення: у 2009 році штатна чисельність працівників скоротилась на 10% порівняно з 2008 р., було звільнено 4% працівників. Щоправда, більшість звільнених у 2009 році – працівники, які досягли граничного віку перебування на службі і вийшли на пенсію⁶⁰⁶.

Графік 8. Освітній рівень працівників Рахункової палати



У Рахунковій палаті створено належні умови забезпеченням діяльності Рахункової палати" від 14 липня 2010 року № 571.

603 Рахункова палата, *Звіт за 2008 рік*.

604 Рахункова палата, *Звіт за 2007 рік; Звіт за 2008 рік*.

605 Рахункова палата, *Звіт за 2009 рік*, 176.

606 Рахункова палата, *Звіт за 2009 рік*, 177.

для кар'єрного зростання персоналу та підвищення кваліфікації працівників. Зокрема, у 2009 році було проведено щорічну оцінку 238 державних службовців, за результатами якої було призначено на більш високі посади 23 працівники (у 2008 році – 80 осіб⁶⁰⁷). У 2009 році з метою підвищення кваліфікації працівників, безпосередньо задіяних в аудиторській діяльності, Рахунковою палатою було організовано 10 навчальних заходів, в яких взяли участь 40% працівників Палати (у 2008 році – 42 заходи, в яких взяли участь 59,5% працівників). За загальною практикою, всі новопризначені службовці з невеликим досвідом роботи працюють під керівництвом висококваліфікованих працівників з відповідним практичним досвідом⁶⁰⁸.

Рахункова палата має належне інформаційне, бібліотечне та комп'ютерне забезпечення: створено Інформаційно-аналітичну систему Рахункової палати; у 2008 році проведено модернізацію програмно-технічних комплексів та повністю задоволено потреби персоналу у технічному забезпеченні; загальний обсяг бібліотечного фонду Палати станом на кінець 2008 року складав понад 160 000 примірників⁶⁰⁹.

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 75 БАЛІВ

В якій мірі законодавство забезпечує функціональну незалежність вищого органу фінансового контролю?

Хоча завдання Рахункової палати визначено безпосередньо в Конституції України, а сама палата є „незалежним органом спеціальної конституційної компетенції”, що було визнано Конституційним Судом України⁶¹⁰, правові механізми забезпечення її незалежності не в повній мірі відповідають Лімській декларації керівних принципів аудиту⁶¹¹, яка є одним з основоположних документів

607 Рахункова палата, *Звіт за 2008 рік*.

608 Рахункова палата, *Звіт за 2009 рік*, 177.

609 Рахункова палата, *Звіт за 2008 рік*.

610 Пункт 1 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі про Рахункову палату від 23 грудня 1997 року № 7-зп.

611 <http://www.intosai.org/blueline/upload/limadeklaren.pdf> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

INTOSAI – організації, що об'єднує 189 ВОФК з різних країн світу⁶¹².

Так, гарантії незалежності Рахункової палати закріплено у Законі „Про Рахункову палату”, а не безпосередньо у Конституції України, що не відповідає частині третій статті 5 Лімської декларації. Не відповідає Лімській декларації (частині другій статті б) і відсутність в Конституції положень, які б встановлювали гарантії незалежності членів Рахункової палати, зокрема – вичерпний перелік підстав та порядок дострокового припинення повноважень членів Рахункової палати. Хоча перелік таких підстав визначено Законом „Про Рахункову палату”⁶¹³, членів Палати навряд чи можна вважати достатньо захищеними від необґрунтованого звільнення парламентом за його власним розсудом, оскільки останній може вирішувати питання про дострокове припинення повноважень членів Рахункової палати безпосередньо на підставі положень Конституції України, яка не встановлює будь-яких обмежень щодо реалізації парламентом відповідних повноважень⁶¹⁴.

Засади взаємодії Рахункової палати з парламентом Конституцією чітко не визначено, що не узгоджується із статтею 8 Лімської декларації та посилює ризики втручання парламенту у діяльність Рахункової палати. Крім того, згідно із статтею 15 Закону „Про Рахункову палату”, до плану роботи Рахункової палати обов'язково включається виконання звернень не менш як 150 депутатів народних депутатів України, в той час як стаття 32 цього ж Закону надає парламенту право спрямовувати діяльність Рахункової палати щодо виконання завдань, поставлених перед Рахунковою палатою згідно із законодавством. Ці положення суперечать статті 8 Лімської декларації, за якою „закон повинен гарантувати високий рівень ініціативи та автономії [вищого органу фінансового контролю, далі - ВОФК] навіть у випадку, якщо ВОФК діють як уповноважені парламенту та проводять аудити за його дорученням”, а також статті

612 Рахункова палата стала членом INTOSAI у 1998 році. Для отримання інформації про діяльність INTOSAI див: http://www.intosai.org/en/portal/about_us/ [останній перегляд 29.12.2010 р.].

613 Частина третя статті 37 Закону „Про Рахункову палату”.

614 Пункт 16 частини першої статті 85 Конституції України.

5 Лімської декларації, згідно з якою ВОФК повинні бути наділені функціональною та організаційною незалежністю, необхідною для виконання покладених на них завдань⁶¹⁵.

Однак у Законі „Про Рахункову палату” все ж закріплено ряд гарантій забезпечення незалежності Рахункової палати: вплив і перешкоджання діяльності Рахункової палати забороняється; строк повноважень членів Рахункової палати перевищує строк повноважень парламенту і становить 7 років, при цьому Голова та інші члени Рахункової палати призначаються на посаду шляхом таємного голосування. Закон встановлює вимоги щодо несумісності членства у Рахунковій палаті з іншими видами діяльності (підприємницькою діяльністю, роботою за сумісництвом); всі члени Рахункової палати призначаються за поданням її Голови (що зменшує вплив парламенту на відповідні призначення). Крім того, Законом передбачено фінансування Палати окремим рядком у Державному бюджеті України⁶¹⁶. Голова Рахункової палати може бути переобраний парламентом на новий строк; він також може самостійно вирішувати всі питання, пов'язані з призначенням працівників Рахункової палати на посади, проведенням перевірок⁶¹⁷. Першою редакцією Закону „Про Рахункову палату” закріплювалась неможливість затримання, арешту та притягнення до кримінальної відповідальності членів Рахункової палати без згоди парламенту, однак пізніше відповідне положення було визнано Конституційним Судом неконституційним⁶¹⁸ (незважаючи на це, Закон „Про Рахункову палату” все ж передбачає певні механізми захисту членів Палати від безпідставного переслідування, зокрема, кримінальна справа проти Голови та інших членів Палати може бути порушена лише Генеральним прокурором України⁶¹⁹).

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 100 БАЛІВ

На скільки діяльність вищого органу фінансового контролю є вільною від втручання інших суб'єктів?

615 INTOSAI, *The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*; <http://www.intosai.org/blueline/upload/limadeklaren.pdf> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

616 Статті 10, 37, 38 Закону України „Про Рахункову палату”.

617 Стаття 10 Закону України „Про Рахункову палату”.

618 Частина перша статті 37 Закону України „Про Рахункову палату”; пункт 1 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі про Рахункову палату від 23 грудня 1997 року № 7-зп.

619 Частина друга статті 37 Закону „Про Рахункову палату”.

Рахункова палата загалом здійснює свою діяльність аполітично⁶²⁰, що підтверджується критичною оцінкою Рахунковою палатою діяльності як попереднього, так і нинішнього уряду. На думку USAID, Рахункова палата є вільною від політичного та функціонального втручання⁶²¹. Щоправда, представники попереднього Уряду звинувачували Голову Рахункової палати у тенденційній оцінці діяльності Кабінету Міністрів, політичній заангажованості та хабарництві⁶²². Пізніше Апеляційний суд міста Києва визнав обвинувачення Голови Рахункової палати у хабарництві такими, що не відповідають дійсності⁶²³. Спроби політичного втручання у діяльність Рахункової палати мали місце у 2006 році, коли право на заміщення посади Голови Рахункової палати пропонувалось закріпити за опозицією⁶²⁴, однак з 2006 року розгляд цього питання більше не ініціювався. Члени Рахункової палати не порушували встановлені Законом „Про Рахункову палату” обмеження щодо суміщення своїх посад з іншими видами діяльності. З 2000 року Парламент припиняв повноваження членів Рахункової палати лише у зв'язку із закінченням строку їх повноважень⁶²⁵ або за власним бажанням⁶²⁶, при цьому Голова Рахункової палати переобирався парламентом на новий строк (він обіймає посаду з 4 грудня 1996 року)⁶²⁷.

620 Інтерв'ю автора з працівником Апарату Верховної Ради України, 17.09.2010 р.;

621 USAID, *Corruption Assessment: Ukraine. Final Report*, 2006, 38.

622 Прес-служба Головного контрольно-ревізійного управління, *Виступ Голови Рахункової палати – чергова фальсифікація даних щодо виконання державного бюджету*, 12.10.2009 р.; http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=243109330&cat_id=35884; <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16724682;jsessionid=1114352B6BB88203DEE4A8F34945006E> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

623 <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16724682;jsessionid=1114352B6BB88203DEE4A8F34945006E> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

624 http://www.rbc.ua/ukr/top/show/you_timoshenko_mozhet_stat_predsedatelem_schetnoy_palaty_1165495108/ [останній перегляд 29.12.2010 р.].

625 Див. Постанови Верховної Ради України № 1793-IV від 17 червня 2004 р.; № 2330-IV від 13 січня 2005 року; № 202-V від 5 жовтня 2006 р.;

626 Постанова Верховної Ради України № 1794-IV від 17 червня 2004 року.

627 Постанова Верховної Ради України № 1374-IV від 11 грудня 2003 року.

На планування діяльності Рахункової палати і проведення нею позапланових перевірок певний вплив має парламент, але проведення контрольних заходів за постановами Верховної Ради, зверненнями комітетів та запитами народних депутатів здійснювалось лише після прийняття Колегією Рахункової палати відповідних рішень (тобто не „автоматично”). Частка контрольних заходів, проведених Рахунковою палатою за ініціативою парламенту, парламентських комітетів та окремих депутатів у 2009 році становила 11% від загальної кількості всіх заходів⁶²⁸.

ПРОЗОРИСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 50 БАЛІВ

В якій мірі положення законодавства забезпечують доступ громадськості до інформації про діяльність та рішення вищого органу фінансового контролю?

Згідно із Законом, Рахункова палата зобов'язана регулярно публікувати інформацію про свою діяльність у засобах масової інформації. Водночас законодавством не визначено, яка саме інформація про діяльність Рахункової палати та з якою періодичністю має оприлюднюватись. Щорічний звіт про діяльність Рахункової палати підлягає оприлюдненню у виданнях Верховної Ради України⁶²⁹, але строк оприлюднення звіту чітко не визначено. На Рахункову палату також поширюється дія законодавства про доступ до інформації, зокрема – Законів „Про звернення громадян” та „Про інформацію”. Ці закони містять ряд прогалин та недоліків, які не сприяють забезпеченню належної прозорості функціонування органів влади, у тому числі й Рахункової палати [див.: *Публічний сектор, Засоби масової інформації*]. 13 січня 2011 року парламентом було прийнято Закон „Про доступ до публічної інформації”, який містить низку положень, спрямованих на забезпечення належного доступу до інформації [див.: *Публічний сектор*]. У той же час, цей Закон набув чинності лише у травні 2011 року.

ПРОЗОРИСТЬ (ПРАКТИКА) – 75 БАЛІВ

На скільки прозорою є діяльність вищого органу фінансового контролю?

628 Рахункова палата, *Звіт за 2009 рік*, 22.

629 Статті 35, 40 Закону України „Про Рахункову палату”.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

Рахункова палата інформує про свою діяльність шляхом розміщення інформаційних повідомлень у ЗМІ, публікації інформаційних матеріалів про свою діяльність на власному веб-сайті, проведення прес-конференцій, участі директорів департаментів Палати у тематичній програмі „Рахунок від Рахункової” на телеканалі УТР, розповсюдження інформаційних бюлетенів. Загальна кількість публікацій про діяльність Рахункової палати у ЗМІ зросла з 705 у 2003 році до 8768 у 2009 році⁶³⁰. Діяльність Рахункової палати активно висвітлюється на її веб-сайті⁶³¹, на якому розміщуються щорічні звіти про її діяльність, бюлетені, оголошення про вакансії, заплановані і проведені закупівлі, план роботи Колегії, контактні дані тощо. До недоліків варто віднести те, що на веб-сайті не оприлюднюються акти внутрішнього характеру – Правила професійної етики, методологія проведення різних видів аудиту тощо.

630 Рахункова палата, *Звіт за 2009 рік*, 168.

631 <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/index> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

Ступінь відкритості діяльності Рахункової палати було оцінено в рамках цього дослідження шляхом направлення до неї громадянами інформаційних запитів. За результатами оцінювання було встановлено, що доступ до інформації про певні аспекти внутрішньої діяльності Рахункової палати (зокрема, інформації про кількість працівників у кожному структурному підрозділі Рахункової палати) є обмеженим. Крім того, було виявлено, що для громадян, які не мають доступу до мережі Інтернет, доступ до інформації про діяльність Палати може бути ускладнений (див. Таблицю 15).

Таблиця 15. Результати розгляду запитів про надання інформації Рахунковою палатою

Адресат запиту	Запитувана інформація	Результати розгляду запитів
Рахункова палата	Інформація про кількість працівників у кожному із структурних підрозділів Рахункової палати	Листи № 10-1331; № 10-1332 від 22 липня 2010 р. Письмова відмова у зв'язку з присвоєнням запитуваній інформації грифу обмеження доступу „Для службового користування”.
	Інформація про загальний обсяг коштів, використаних неефективно або незаконно, визначений за результатами проведених Рахунковою палатою у 2009 році контрольних заходів	Листи № 17-1483 від 16 серпня 2010 р.; № 17-1416 від 5 серпня 2010 р. Запити задоволено частково. Чіткі відповіді на запити надано не було, але у відповідях були вказані конкретні сторінки Звіту Рахункової палати за 2009 рік, на яких була опублікована запитувана інформація, а також зазначена рубрика веб-сайту, в якій було розміщено звіт.

ПІДЗВІТНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 75 БАЛІВ

В якій мірі існує законодавство забезпечує підзвітність вищого органу фінансового контролю та його відповідальність за свою діяльність?

Згідно із статтею 35 Закону „Про Рахункову палату”, Рахункова палата щорічно не пізніше 1 грудня має подавати до Верховної Ради України загальний письмовий звіт про результати виконання доручень Верховної Ради України, проведених контрольних заходів, витрати на цю діяльність.

Рахункова палата повинна інформувати Верховну Раду України про результати проведених перевірок і ревізій, про виявлені факти порушення закону, а також проводити експертизу та давати висновки (за дорученням Верховної Ради України) щодо проекту Державного бюджету України, проектів законодавчих та актів з питань бюджетно-фінансової та грошово-кредитної систем, проектів загальнодержавних цільових програм, міжнародних договорів, що передбачають витрати з Державного бюджету тощо. Рахункова палата також може подавати до парламенту пропозиції щодо удосконалення законодавчих актів у сфері бюджету, фінансово-кредитних, цивільно-правових та інших відносин⁶³². Обговорення цих звітів та висновків є правом, а не обов'язком парламенту.

Законодавство не передбачає обов'язковості проведення аудиту фінансово-господарської діяльності Рахункової палати, однак і не виключає можливість його проведення органами контрольно-ревізійної служби (органами внутрішнього фінансового контролю). Проте такий аудит не можна вважати незалежним, оскільки Головне контрольно-ревізійне управління України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів⁶³³.

632 Статті 26, 27, 30 Закону України „Про Рахункову палату”.

633 Положення про Головне контрольно-ревізійне управління України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 27.06.2007 р. № 884.

ПІДЗВІТНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 75 БАЛІВ

В якій мірі на практиці забезпечено підзвітність вищого органу фінансового контролю та його відповідальність за свою діяльність?

Рахункова палата щорічно подає до парламенту детальний звіт про свою діяльність; крім того, всі звіти Рахункової палати оприлюднюються на її веб-сайті. На практиці до звітів включається більше інформації, ніж вимагається статтею 35 Закону України „Про Рахункову палату”. Наприклад, до Звіту за 2009 рік було включено інформацію про виконання вимог Закону „Про боротьбу з корупцією”, кадрове, інформаційне та інше забезпечення діяльності Рахункової палати, пропозиції щодо удосконалення законодавства, результати реагування органів влади, установ і організацій на висновки та пропозиції Рахункової палати.

За результатами всіх контрольних заходів Рахунковою палатою готуються і роздаються народним депутатам інформаційні бюлетені (у 2009 році було роздано 15 таких бюлетенів). У 2009 році Рахункова палата направила до органів законодавчої та виконавчої влади, установ, підприємств та організацій 610 звітів, висновків, інформаційних листів з рекомендаціями щодо усунення виявлених порушень (найбільшу кількість таких документів було направлено до міністерств (31%) та Верховної Ради (27%)⁶³⁴. Документи Рахункової палати рідко обговорюються парламентом (за винятком висновків щодо проекту Закону про Державний бюджет України на відповідний рік, які розглядаються одночасно із законопроектом про Державний бюджет, та інших проектів рішень, щодо яких законом вимагається надання висновків Рахункової палати), однак, як свідчать щорічні звіти Палати, підготовлені нею документи активно використовуються в роботі комітетів Верховної Ради України та тимчасових слідчих комісій⁶³⁵. З 1997 року парламент схвалив лише один щорічний звіт Палати⁶³⁶, в той час як за результатами розгляду інших щорічних звітів парламентом не приймалося

634 Рахункова палата, *Звіт за 2009 рік*, 24 – 25.

635 Рахункова палата, *Звіт за 2009 рік*, 124 – 128.

636 Постанова Верховної Ради України від 12 лютого 1998 року № 116/98-ВР.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

будь-яких рішень⁶³⁷. Підзвітність Рахункової палати певною мірою послаблює той факт, що щорічний незалежний фінансовий аудит її власної діяльності не проводиться.

ДОБРОЧЕСНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 50 БАЛІВ

В якій мірі впроваджено механізми, спрямовані на забезпечення доброчесності посадових осіб вищого органу фінансового контролю?

Засади поведінки посадових осіб Рахункової палати визначаються Законами „Про Рахункову палату” „Про державну службу”, Законом „Про боротьбу з корупцією”, Загальними правилами поведінки державного службовця, а також Правилами професійної етики посадових осіб Рахункової палати, затвердженими у січні 2008 року. Статтями 19 та 20 Закону „Про Рахункову палату” на посадових осіб Палати покладається обов’язок нерозголошення інформації, що міститься в матеріалах, які подаються до Рахункової палати для аналізу, перевірки або ревізії. Відповідно до Загальних правил поведінки державного службовця, державні службовці, у тому числі працівники Рахункової палати, зобов’язані дотримуватись принципів неупередженості та політичної нейтральності, дотримуватись вимог закону, прав і свобод людини, інформувати керівників своїх структурних підрозділів про вчинення іншими службовцями корупційних діянь тощо⁶³⁸. Правила професійної етики посадових осіб Рахункової палати враховують положення Кодексу етики INTOSAI, який визначає стандарти поведінки аудиторів та закріплює принципи неупередженості, чесності, професіоналізму та конфіденційності⁶³⁹. Дотримання положень Кодексу забезпечує Комісія з етики Рахункової палати (утворена у січні 2008 р.). Чинне законодавство не містить положень, які б встановлювали обмеження щодо подальшого працевлаштування державних службовців,

у тому числі і тих, які обіймають посади у Рахунковій палаті, після припинення ними служби. Детальні положення щодо регулювання конфлікту інтересів та отримання подарунків державними службовцями закріплено у Розділі 3 та пунктах 4.3 – 4.4. Загальних правил поведінки державного службовця, однак відповідні положення набудуть чинності лише з введенням у дію Закону „Про засади запобігання та протидії корупції”, проект якого парламентом прийнято ще не було (відповідний законопроект схвалено лише у першому читанні).

ДОБРОЧЕСНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 75 БАЛІВ

В якій мірі доброчесність посадових осіб вищого органу фінансового контролю забезпечено на практиці?

При заміщенні вакантних посад державних службовців особи, які приймаються на службу в Рахунковій палаті, в обов’язковому порядку ознайомлюються із Загальними правилами поведінки державного службовця та Правилами професійної етики посадових осіб Рахункової палати. Тренінги з підвищення рівня обізнаності працівників Рахункової палати з стандартами доброчесності та етичної поведінки поки що проводяться рідко. Наприклад, у 2009 році такий тренінг був проведений лише один раз (у жовтні 2009 року) - Секретар Рахункової палати провів тематичне навчання з персоналом щодо дотримання етичних норм у професійній діяльності державних службовців⁶⁴⁰. Випадків порушення Правил професійної етики персоналом Рахункової палати у 2009 році зафіксовано не було⁶⁴¹.

ЕФЕКТИВНИЙ ФІНАНСОВИЙ АУДИТ (ЗАКОНОДАВСТВО І ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

Чи проводить вищий орган фінансового контролю ефективний аудит публічних видатків?

637 Див: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=a> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

638 П.п. 1.7, 1.8, 2.1, 2.3, 2.11, 4.1 Загальних правил поведінки державного службовця, затверджених Наказом Головного управління державної служби № 214 від 4 серпня 2010 р.

639 Рахункова палата, *Звіт за 2007 рік*.

640 Рахункова палата, *Звіт за 2009 рік*, 175.

641 Прес-служба Рахункової палати, *Правила етики – норма життя аудитора*, 23.10.2009 р.; <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16719227;jsessionid=E4110BA21316AE3B961F42CCD7E2D357> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

Рахункова палата проводить як аудити законності використання коштів Державного бюджету, так і аудити ефективності їх використання. Зокрема, у 2009 році було проведено аудит ефективності використання Національною академією наук України бюджетних коштів на прикладні дослідження та стан впровадження їх результатів у галузі економіки, аудит ефективності використання коштів Державного бюджету України, виділених Державному комітету телебачення і радіомовлення України на виробництво і розповсюдження телерадіопрограм для державних потреб, аудит ефективності управління матеріальними цінностями державного матеріального резерву та ряд інших аудитів⁶⁴². Звіти за результатами аудиту є досить детальними – у них аналізується нормативно-правова база у сфері, що була предметом аудиту, ефективність розподілу компетенції та повноважень між різними органами та структурними підрозділами органів влади, ефективність прийнятих ними рішень, причини правопорушень, наводяться відповідні рекомендації щодо їх усунення.

Водночас в оцінюванні національної системи врядування, яке проводилось проектом „Підтримка удосконалення врядування та менеджменту” (SIGMA) у 2006 році, відзначалось, зокрема, що Рахункова палата на момент проведення оцінювання не проводила аудитів правильності, у тому числі перевірок фінансової звітності кожного розпорядника бюджетних коштів з наданням висновків щодо достовірності відповідних фінансових звітів, а також перевірок фінансової звітності уряду в цілому. Не проводився також і спеціальний річний аудит, в рамках якого перевірялись рахунки всіх основних розпорядників бюджетних коштів та надавались висновки за результатами такої перевірки⁶⁴³. З того часу суттєвих зрушень у напрямі запровадження аудитів правильності не відбулось⁶⁴⁴.

642 Див., наприклад: Рахункова палата, *Звіт за 2009 рік*, 23, 51-52, 70-71. Для отримання інформації щодо аудитів законності та ефективності див. також: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/607622> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

643 SIGMA, *Ukraine Governance Assessment*, 2006, 120.

644 З переліком проведених Рахунковою палатою аудитів можна ознайомитись за посиланням: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/607622> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

Ефективність аудиторської діяльності Рахункової палати послаблюється низкою чинників. Зокрема, згідно із статтею 98 Конституції, Рахункова палата може здійснювати контроль лише за використанням коштів Державного бюджету. Іншими словами – вона може контролювати лише частину публічних фінансів (лише кошти Державного бюджету і лише їх використання). Відповідні положення Конституції не відповідають статті 18 Лімської декларації, за якої всі публічні фінансові операції, незалежно від їх відображення у Державному бюджеті, мають підлягати аудиту ВОФК, в той час як виключення певних складових фінансового управління з Державного бюджету не повинно тягти вилучення цих складових з-під аудиту ВОФК.

Ще одним чинником, який знижує ефективність проведення аудитів Рахунковою палатою є те, що Закон „Про Рахункову палату” після визнання низки його положень неконституційними, так і не був переглянутий та доповнений. Власне, поняття „аудиту” у Законі не використовується. Попри те, що Рахункова палата проводить аудити ефективності використання бюджетних коштів, роль аудитів законності у її діяльності все ще залишається значною⁶⁴⁵.

ВИЯВЛЕННЯ ФАКТІВ ПРОТИПРАВНОЇ ПОВЕДІНКИ І ПРИТЯГНЕННЯ ВИННИХ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ (ЗАКОНОДАВСТВО І ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

Чи виявляє вищий орган фінансового контролю факти протиправної поведінки посадових осіб органів влади і проводить розслідування за виявленими фактами?

Закон „Про Рахункову палату” закріплює за Рахунковою палатою ряд вагомих повноважень, які дозволяють виявляти факти протиправної поведінки та неналежного врядування, у тому числі – право на отримання необхідної інформації та документів, на

[gov.ua/control/main/uk/publish/article/607622](http://www.undp.org.ua/files/ua_49453roundtable_accountability_4_06_03.pdf) [останній перегляд 29.12.2010 р.].

645 http://www.undp.org.ua/files/ua_49453roundtable_accountability_4_06_03.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.].

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

залучення до участі у контрольних заходах представників інших органів фінансового контролю тощо⁶⁴⁶. Але як показує практика, Рахункова палата далеко не завжди може скористуватись наданими їй законом правами. Наприклад, діяльність Державної іпотечної установи (ДІУ) у 2009 році не було перевірено лише тому, що працівники Рахункової палати не були допущені ДІУ до перевірки⁶⁴⁷.

Рахункова палата не має права застосовувати санкції за порушення – у разі їх виявлення, вона може лише передавати матеріали перевірок до правоохоронних органів з інформуванням про це парламенту, а також надсилати матеріали керівникам тих органів, діяльність яких перевірялась⁶⁴⁸. Органи влади можуть реагувати на рекомендації Рахункової палати по-різному. Згідно з даними Звіту Рахункової палати за 2009 рік, значна їх частина виконується, однак сам Голова Рахункової палати визнавав, що у 2009 році уряд не реагував на матеріали проведених Палатою аудитів⁶⁴⁹. У 2009 році Рахунковою палатою до прокуратури і правоохоронних органів було направлено 39 документів, до міністерств та інших центральних органів виконавчої влади – 187⁶⁵⁰. За результатами поданих Рахунковою палатою матеріалів правоохоронними органами було порушено 9 кримінальних справ⁶⁵¹. У 2009 році ВОФК звинувачував Генеральну прокуратуру у відсутності реагування на висновки Рахункової палати⁶⁵². У відповідь Генеральна прокуратура зазначала, що вся представлена Рахунковою палатою інформація була ретельно перевірена, а основною причиною відсутності реагування на наведені факти була низька якість та неповнота інформації, наведеної у поданих документах, зосередження Палати на малозначущих порушеннях, вчинення яких

не є підставою для притягнення не лише до кримінальної, але навіть до адміністративної відповідальності⁶⁵³. Генеральна прокуратура також наголошувала на тому, що в окремих випадках Рахунковою палатою до неї подавались не належним чином оформлені документи, а інформаційні повідомлення, в яких була відсутня інформація про суми незаконно витрачених коштів, а наведені факти не підтверджувались відповідними доказами. Як наслідок, за результатами перевірки 27 матеріалів, поданих до Генеральної прокуратури Рахунковою палатою протягом 2008 – вересня 2009 років, за 11 з них було відмовлено у порушенні кримінальних справ за відсутністю події та складу злочину, за 4 матеріалами взагалі не було встановлено будь-яких порушень законодавства⁶⁵⁴.

Основні рекомендації

- Розглянути можливість внесення змін до Конституції України, які б чітко визначали перелік підстав дострокового припинення повноважень членів Рахункової палати, а також дозволяли б Рахунковій палаті здійснювати контроль за надходженням і використанням коштів як Державного бюджету, так і інших державних коштів, не включених до Державного бюджету;
- прийняти нову редакцію Закону „Про Рахункову палату“, яка б дозволяла ВОФК здійснювати ефективний контроль за використанням публічних коштів;
- доповнити Закон „Про Рахункову палату“ положеннями, які б встановлювали чіткий та вичерпний перелік інформації про діяльність Рахункової палати, що підлягає обов'язковому оприлюдненню, а також строки її оприлюднення;
- невідкладно схвалити проект Закону „Про засади запобігання і протидії корупції в Україні“, внесений на розгляд Верховної

646 Статті 18, 21 Закону „Про Рахункову палату“.

647 Валентин Симоненко, Голова Рахункової палати, інтерв'ю з Володимиром Бойко, РБК-Україна, 13.04.2010 р.

648 Стаття 26 Закону „Про Рахункову палату“.

649 Валентин Симоненко, Голова Рахункової палати, інтерв'ю з Володимиром Бойко, РБК-Україна, 13.04.2010 р.

650 Рахункова палата, *Звіт за 2009 рік*, 25.

651 Валентин Симоненко, Голова Рахункової палати, інтерв'ю з Володимиром Бойко, РБК-Україна, 13.04.2010 р.

652 <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16722619> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

653 Заява прес-служби Генеральної прокуратури України від 25 грудня 2009 року; http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=33245&fp=601 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

654 Заява прес-служби Генеральної прокуратури України від 25 грудня 2009 року; http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=33245&fp=601 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

ОЦІНЮВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДОБРОЧЕСНОСТІ | УКРАЇНА 2011

Ради України Президентом України, забезпечити набуття ним чинності;

- запровадити ефективні механізми запобігання, виявлення та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців, у тому числі й членів Рахункової палати та її службових осіб;
- схвалити окремий закон про декларування доходів, видатків та майна публічних службовців, дія якого поширювалася б на

членів Рахункової палати та її службових осіб; передбачити при цьому такі механізми перевірки поданих декларацій, які б дозволяли ефективно виявляти випадки незаконного збагачення.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

9. Спеціалізовані антикорупційні органи

РЕЗЮМЕ

В Україні не існує спеціалізованого незалежного антикорупційного органу, наділеного на підставі закону превентивними чи правоохоронними повноваженнями. Існуюча інституція Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики (далі – Урядовий уповноважений) не наділений достатнім статусом, ступенем незалежності та ресурсами. Такий підхід не можна вважати таким, що узгоджується з вимогами статті 6 Конвенції ООН проти корупції. Україні слід посилити інституцію Урядового уповноваженого, а також розглянути можливість створення спеціалізованого органу з розслідування корупційних дій, вчинених вищими посадовими особами держави.

У таблиці наведено загальну оцінку спеціалізованого антикорупційного органу за такими критеріями, як спроможність здійснювати покладені на нього завдання, внутрішнє врядування та роль у національній системі доброчесності. Після таблиці наводиться якісна оцінка відповідних індикаторів. Оцінювання зосереджено на інституції Урядового уповноваженого, який найбільше (з-поміж інших інституцій) відповідає природі спеціалізованого антикорупційного органу. У світлі положень статті 6 Конвенції ООН проти корупції Урядовий уповноважений може вважатись превентивним антикорупційним органом. Оцінювання індикаторів Національної системи доброчесності у цьому розділі дослідження здійснювалось з урахуванням обсягу компетенції Урядового уповноваженого (координація антикорупційної політики та запобігання корупції).

Спеціалізовані антикорупційні органи			
Загальна оцінка: 42.36 / 100			
Параметри	Індикатор	Законодавство	Практика
Спроможність 31.25/100	Ресурси	0	50
	Незалежність	25	50
Врядування 45.83/100	Прозорість	50	75
	Підзвітність	50	50
	Доброчесність	25	
Роль 50/100	Запобігання корупції	50	
	Громадянська освіта	50	
	Розслідування справ, пов'язаних з корупцією	-	

Структура та організація

В Україні не існує спеціалізованого незалежного антикорупційного органу, наділеного на підставі закону превентивними чи правоохоронними повноваженнями. У липні 2008 року Кабінетом Міністрів України було створено посаду **Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики**. Ця інституція реально почала функціонувати лише у квітні 2009 року, після заміщення відповідної посади та затвердження Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики. Основним завданням Урядового уповноваженого при цьому було визначено підготовку пропозицій щодо формування та забезпечення реалізації державної антикорупційної політики. Урядовий уповноважений не має функцій з провадження слідства (дівання) у кримінальних справах або притягнення до адміністративної відповідальності.

У лютому 2010 року Президент України створив **Національний антикорупційний комітет** як консультативно-дорадчий орган при Главі держави. Функції цього Комітету зводяться до надання Президенту порад та пропозицій щодо антикорупційних заходів, у тому числі – проектів законів, які в подальшому можуть бути подані Президентом на розгляд парламенту. Рішення Комітету можуть бути введені в дію лише шляхом видання Президентом відповідних актів. Національний антикорупційний комітет очолює Президент України, він же формує його склад. На сьогодні до складу Національного антикорупційного комітету входять найвищі посадові особи держави, зокрема Прем'єр-міністр України, Голова Верховної Ради України, Міністр юстиції, Генеральний прокурор, Голова Верховного Суду України, Голова Служби безпеки України. Крім того, членами Комітету є декілька представників наукових установ і навчальних закладів, а також лише один представник від громадських організацій. НАК не має жодного зв'язку з інституцією Урядового уповноваженого; останній навіть не включений до складу Комітету.

В системі **правоохоронних органів** утворено декілька підрозділів з різним рівнем

спеціалізації з питань протидії корупції. Водночас жоден з них не може вважатися спеціалізованим антикорупційним органом. У 2007 році Міністерством внутрішніх справ України на базі одного із структурних підрозділів Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України (ГУБОЗ) було створено Антикорупційне бюро. Нині це Бюро перебуває у складі ГУБОЗ і його керівник за посадою є заступником Начальника ГУБОЗ. Попри назву, Бюро не може вважатися самостійним структурним підрозділом (органом) і має декілька рівнів підпорядкування. У Бюро працює близько 60 осіб, його територіальними органами є відділи, які структурно входять до складу відповідних управлінь по боротьбі з організованою злочинністю. Спеціалізований структурний підрозділ по боротьбі з корупцією (Головне управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю) створено також в структурі Служби безпеки України. Виявлення корупційних діянь в органах податкової служби здійснює податкова міліція.

Повноваження всіх зазначених вище органів та структурних підрозділів обмежено: їхні посадові особи можуть лише виявляти злочини, пов'язані з корупцією (після чого досудове слідство у відповідних справах провадиться вже не ними, а слідчими органів прокуратури), а також виявляти адміністративні корупційні правопорушення з наступним поданням таких справ до суду для застосування санкцій. Між різними правоохоронними органами, відповідальними за протидію корупції, відсутня належна координація роботи, а повноваження деяких з них дублюють одні одного.

У квітні 2008 року Президентом України було схвалено Концепцію реформування системи кримінальної юстиції України, якою передбачається створення спеціалізованого антикорупційного органу, а також запровадження спеціалізації прокурорів з кримінального переслідування корупційних правопорушень. Ці ідеї поки що не було реалізовано на практиці, а відповідні законопроекти не було ініційовані ні Президентом, ні Урядом. Тим не менше, у 2008 році групою народних депутатів України, які представляли всі парламентські

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

фракції, на розгляд Верховної Ради України було внесено проект закону про Національне бюро антикорупційних розслідувань України. Проект був підготовлений в рамках проекту, що реалізовується Організацією економічного співробітництва та розвитку за фінансової підтримки уряду США. У березні 2010 року Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією рекомендував прийняти зазначений законопроект у першому читанні; проте розгляд проекту парламентом все ще не розпочався. Законопроектом передбачається створення нового самостійного правоохоронного органу, який спеціалізуватиметься на виявленні і досудовому слідстві у справах про корупційні злочини високого рівня (наприклад, злочини, пов'язані з корупцією та відмиванням коштів, за умови їх вчинення вищими посадовими особами держави, корупційні злочини, якими завдано особливо велику шкоду або вартість предметів яких (хабара) перевищує встановлену законом межу). Призначення голови та ключових посадових осіб НБАР здійснюватиметься за результатами відкритого конкурсного відбору. Ефективну діяльність НБАР забезпечуватимуть відряджені до Бюро спеціалізовані прокурори, експерти у сфері фінансів, бухгалтерського обліку, інформаційних технологій тощо. У проекті закону також закріплено ряд положень, спрямованих на забезпечення неупередженості та незалежності НБАР.

ОЦІНКА

РЕСУРСИ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 0 БАЛІВ

Якою мірою законодавство передбачає забезпечення спеціалізованих антикорупційних органів належними ресурсами, необхідними для ефективного виконання їхніх повноважень?

Існуюче законодавство не передбачає забезпечення Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики достатнім обсягом ресурсів, необхідних для виконання покладених на нього завдань. Його діяльність не фінансується окремим рядком з Державного бюджету і здійснюється в межах загального кошторису витрат Секретаріату Кабінету Міністрів України. Відповідно, обсяг коштів,

що виділяються на забезпечення діяльності Урядового уповноваженого, визначається на власний розсуд Кабінетом Міністрів, зокрема – Міністром Кабінету Міністрів України. Оскільки Урядовий уповноважений і Бюро з питань антикорупційної політики, яке забезпечує його діяльність, не є окремим центральним органом виконавчої влади, їх вплив на обсяг фінансового забезпечення діяльності Урядового уповноваженого є вкрай обмеженим.

РЕСУРСИ (ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

Якою мірою спеціалізовані антикорупційні органи забезпечено ресурсами, необхідними для ефективного виконання покладених на них завдань, на практиці?

Урядовий уповноважений та Бюро з питань антикорупційної політики мають у своєму розпорядженні достатні приміщення, обладнання та фонд оплати праці для забезпечення існуючих працівників Бюро⁶⁵⁵. Частково це може пояснюватися подвійним статусом Урядового уповноваженого, який за посадою також є заступником Міністра Кабінету Міністрів, а отже може впливати на розподіл ресурсів між різними структурними підрозділами Секретаріату Кабінету Міністрів України. Щоправда, у випадку втрати Урядовим уповноваженим свого подвійного статусу (тобто у разі “розведення” посад Урядового уповноваженого за заступника Міністра Кабінету Міністрів України), існуюча ситуація в плані ресурсного забезпечення Урядового уповноваженого може легко змінитися [див.: *Незалежність (законодавство)*].

Тим не менше, наявні у розпорядженні Бюро з питань антикорупційної політики ресурси не в повній мірі дозволяють ефективно виконувати весь спектр покладених на Урядового уповноваженого завдань. Це стосується, зокрема, проведення антикорупційних досліджень та опитувань, кампаній громадської освіти, проведення заходів, спрямованих на підвищення рівня обізнаності громадськості з питань антикорупційної політики. Виконання цих завдань

⁶⁵⁵ Андрій Богдан, Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики, інтерв'ю з автором, 10 вересня 2010 року.

не фінансується за рахунок бюджетних коштів. Функціонування Антикорупційного порталу – веб-ресурсу Урядового уповноваженого – підтримується за рахунок коштів іноземних донорських організацій⁶⁵⁶. Закріплення за Урядовим уповноваженим додаткових контрольних функцій у грудні 2009 року (див. далі) не супроводжувалося відповідним збільшенням кадрового та ресурсного забезпечення. Хоча питання про межі цих повноважень є доволі дискусійним, оскільки вони такі закріплені за Урядовим уповноваженим забезпечення їх реалізації має підкріплюватися адекватними ресурсами.

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 25 БАЛІВ

Якою мірою на законодавчому рівні забезпечено незалежність спеціалізованих антикорупційних органів?

Посада Урядового уповноваженого була введена Кабінетом Міністрів України у червні 2008 року. Однак функціонувати ця інституція почала лише у квітні 2009 року, після заміщення новоствореної посади та затвердження Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики. Законом “Про засади запобігання та протидії корупції”, прийнятим у червні 2009 року, передбачалось, що спеціально уповноважений орган (особа) з питань антикорупційної політики має забезпечувати формування державної антикорупційної політики, реалізовувати антикорупційну стратегію, координувати діяльність центральних органів виконавчої влади з відповідних питань. Разом з тим, 21 грудня 2010 р. цей Закон було скасовано [див.: *Законодавчий орган*]. У випадку набуття ним чинності, його відповідні положення могли б стати правовою основою для діяльності Урядового уповноваженого.

Урядовий уповноважений призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України. У законодавстві відсутні положення, які б чітко визначали строк повноважень Уповноваженого, передбачали конкурс-

ну процедуру заміщення цієї посади, механізми захисту від необґрунтованого звільнення. Питання про те, яка саме особа призначатиметься на посаду Урядового уповноваженого, вирішується за власним політичним розсудом Прем'єр-міністра України та Кабінету Міністрів. Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики затверджується Кабінетом Міністрів України.

Одним з головних інструментів запобігання корупції, наявних у розпорядженні Урядового уповноваженого, є проведення антикорупційної експертизи, яка дозволяє виявляти у проектах законодавчих актів корупціогенні чинники. Разом з тим, відповідно до Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики та Регламенту Кабінету Міністрів, проведення такої експертизи є обов'язковим лише за рішенням урядового комітету або Кабінету Міністрів України, яке приймається за пропозицією Урядового уповноваженого. Тим самим рівень незалежності Урядового уповноваженого у здійсненні цієї важливої функції суттєво обмежується.

У грудні 2009 року до Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики було внесено ряд змін, якими на цю інституцію було покладено низку повноважень щодо здійснення контролю за діяльністю підрозділів з питань запобігання і протидії корупції, які створюються у центральних органах виконавчої влади та обласних державних адміністраціях⁶⁵⁷. Такі повноваження включають:

- внесення подань керівникам відповідних органів виконавчої влади щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників підрозділів з питань запобігання та протидії корупції;
- погодження призначення на посади та звільнення з посад заступників керівників відповідних підрозділів;
- погодження структури, штатної

⁶⁵⁷ Повний перелік підрозділів з питань запобігання та протидії корупції доступний в мережі Інтернет: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=243717756&cat_id=243201640 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

⁶⁵⁶ www.acrc.org.ua, фінансується донорами (USAID, American Bar Association).

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

чисельності та планів роботи підрозділів з питань запобігання і протидії корупції;

- надання доручень структурним підрозділам з питань запобігання та протидії корупції щодо проведення перевірок дотримання антикорупційного законодавства, а також проведення службових розслідувань в органах виконавчої влади, у яких утворено відповідні підрозділи, у разі надходження інформації про порушення вимог антикорупційного законодавства;
- проведення перевірок діяльності відповідних підрозділів та службових розслідувань стосовно їхніх працівників;
- внесення Кабінету Міністрів пропозицій щодо відсторонення від виконання повноважень за посадою на час службового розслідування та про притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників центральних органів виконавчої влади, обласних державних адміністрацій.

Ці зміни суттєво розширили сферу компетенції Урядового уповноваженого. За таких умов його статус і ступінь незалежності, а також обсяг можливостей Бюро з питань антикорупційної політики, не можна вважати адекватними та такими, що дозволяють Урядовому уповноваженому ефективно виконувати покладені на нього повноваження.

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

Якою мірою незалежність спеціалізованих антикорупційних органів забезпечено на практиці?

Відсутність у законодавстві положень щодо конкурсного заміщення посади Урядового уповноваженого, невизначеність строку його перебування на посаді та підстав для звільнення з посади на практиці суттєво послаблюють ступінь незалежності Урядового уповноваженого. Так, за наслідками формування у 2010 році нового складу Кабінету Міністрів

України на посаду Урядового уповноваженого було призначено іншу особу. Відповідно, на практиці ця посада вважається політичною.

За категорією займаної посади та розміром посадового окладу Урядовий уповноважений прирівнюється до заступника Міністра Кабінету Міністрів України. З березня 2010 року Урядовий уповноважений також безпосередньо обіймає посаду заступника Міністра Кабінету Міністрів, що має наслідком його підпорядкування не лише Уряду, але й Міністру Кабінету Міністрів України, який очолює Секретаріат Кабінету Міністрів. В результаті Урядовий уповноважений стає політично та адміністративно залежною фігурою. І навіть якщо погодитися з твердженням, що Урядовий уповноважений як заступник Міністра Кабінету Міністрів є підпорядкованим Міністру лише частково (наприклад, лише в частині координації діяльності окремих структурних підрозділів Секретаріату Уряду), таке розмежування функцій Урядового уповноваженого все одно видається штучним і створює низку можливостей для протиправного втручання у його діяльність.

Водночас Урядовий уповноважений обіймає досить високу посаду в системі органів виконавчої влади і може брати участь у засіданнях Кабінету Міністрів, а тому на практиці все ж має високий рівень автономії від міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Урядовий уповноважений не має повноважень чи впливу на правоохоронні органи, але може направляти до них матеріали, які на його думку свідчать про корупційні діяння, та отримувати від цих органів інформацію про результати перевірки зазначених матеріалів.

ПРОЗОРИСТІТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 50 БАЛІВ

Якою мірою законодавство забезпечує можливість отримання громадськістю необхідної інформації про діяльність спеціалізованих антикорупційних органів та процес прийняття ними рішень?

Відповідно до Положення про Уповноваженого,

інформування громадськості про антикорупційні заходи є одним із обов'язків Урядового уповноваженого. Урядовий уповноважений узагальнює інформацію центральних органів виконавчої влади про здійснення заходів з реалізації державної антикорупційної політики, подає Кабінету Міністрів щорічний звіт з відповідних питань та забезпечує його оприлюднення. Крім цього, Урядовий уповноважений може розміщувати інформацію з питань запобігання та протидії корупції у засобах масової інформації (щоправда, законодавство не містить будь-яких положень, які б встановлювали вимоги до змісту такої інформації та періодичності її оприлюднення). На Урядового уповноваженого як орган публічної влади також поширюється дія законодавства про доступ до інформації.

ПРОЗОРІСТЬ (ПРАКТИКА) – 75 БАЛІВ

Якою мірою доступ до інформації про діяльність спеціалізованих антикорупційних органів та процес прийняття ними рішень забезпечено на практиці?

Урядовий уповноважений та Бюро з питань антикорупційної політики регулярно опри-

люднюють досить детальну інформацію про протидію корупції загалом, а також про проведені антикорупційні заходи зокрема. Це часто здійснюється шляхом розміщення в ініціативному порядку інформації на веб-сайтах Урядового уповноваженого (www.asrc.org.ua) та Кабінету Міністрів, участі у публічних заходах та надання інтерв'ю засобам масової інформації⁶⁵⁸. Рівень прозорості діяльності Урядового уповноваженого було оцінено в рамках цього дослідження шляхом надсилання Уповноваженому запитів про надання інформації. За результатами їх розгляду можна стверджувати, що діяльність Урядового уповноваженого і Бюро з питань антикорупційної політики є достатньо прозорою та відкритою (див. Таблицю нижче). Водночас Урядовим уповноваженим дотепер не оприлюднено річного звіту про власну діяльність [див.: *Ресурси (практика)*].

⁶⁵⁸ Руслан Рябошапка, Директор Бюро з питань антикорупційної політики, інтерв'ю з автором, 6.09.2010 р.

Таблиця 16. Результати розгляду запитів про надання інформації Урядовим уповноваженим з питань антикорупційної політики

Адресат запиту	Запитувана інформація	Результати розгляду запитів
Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики	Інформація щодо середнього розміру заробітної плати Урядового уповноваженого у 2009 році	Листи № 10816/0/2-10 від 16 серпня 2010 р.; № 10817/0/2-10 від 16 серпня 2010 р. Запити задоволено частково. У наданні інформації було відмовлено, оскільки чинним законодавством заборонено розголошення такої інформації без згоди попереднього Уповноваженого, звільненого у 2010 році. У той же час було надано досить детальну інформацію щодо змісту законодавчих актів, на основі яких визначається розмір заробітної плати Уповноваженого.
	Інформація про кількість проектів нормативно-правових актів, щодо яких Урядовим уповноваженим було підготовлено негативні висновки у 2009 році	Листи № 10903/0/2-10 від 18 серпня 2010 р.; № 41-Л-033412/04-1 від 18 серпня 2010 р. Інформацію надано у повному обсязі.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

ПІДЗВІТНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 50 БАЛІВ

Якою мірою законодавство забезпечує підзвітність спеціалізованих антикорупційних органів та їх відповідальність за власну діяльність?

Підзвітність Урядового уповноваженого перед Кабінетом Міністрів України забезпечується через механізм його призначення та звільнення, а також шляхом обов'язкового подання ним щорічних звітів про власну діяльність. Щорічні звіти Урядового уповноваженого надсилаються до відома лише Президенту України та Верховній Раді України. При цьому законодавство не вимагає від парламенту проводити обговорення поданого звіту та здійснювати реагування на відображені у ньому висновки і рекомендації. Підзвітність Урядового уповноваженого перед громадськістю забезпечується обов'язковістю оприлюднення його щорічних звітів. Згідно з Положенням про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, Урядовий уповноважений також повинен надавати Кабінету Міністрів інформацію про виявлені факти, що свідчать про корупційні правопорушення. Ще одним обов'язком Урядового уповноваженого, спрямованим на забезпечення його підзвітності, є обов'язковість формування при ньому Громадської ради з питань антикорупційної політики, через роботу в якій інституції громадянського суспільства можуть залучатись до формування і реалізації державної антикорупційної політики. Рішення та дії Урядового уповноваженого можуть бути оскаржені в адміністративному суді або через механізм скаргу, передбачений Законом "Про звернення громадян".

ПІДЗВІТНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

Якою мірою підзвітність спеціалізованих антикорупційних органів та їх відповідальність за власну діяльність забезпечена на практиці?

Урядовим уповноваженим поки що не було оприлюднено щорічний звіт про його діяльність, але детальна інформація про його роботу та діяльність відповідного Бюро оприлюднюється на веб-сайті Урядового уповноваженого. Попереднім Урядовим уповноваженим було сформовано Громадську раду, однак вона переважно не функ-

ціонувала⁶⁵⁹. Діючим Уповноваженим було сформовано новий склад Громадської ради, до складу якої увійшло 34 члени. Переважна більшість членів Громадської ради представляє громадські організації⁶⁶⁰.

ДОБРОЧЕСНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО І ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

Якою мірою впроваджено механізми, спрямовані на забезпечення доброчесності членів (працівників) спеціалізованих антикорупційних органів?

Специфічних механізмів забезпечення доброчесності Урядового уповноваженого та працівників Бюро з питань антикорупційної політики законодавством не передбачено. Урядовий уповноважений та працівники вищезазначеного Бюро є державними службовцями, відповідно – на них поширюються загальні положення законодавства в частині забезпечення доброчесності, які не в повній мірі відповідають міжнародним стандартам [див.: *Публічний сектор*].

ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ (ЗАКОНОДАВСТВО І ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

Якою мірою спеціалізовані антикорупційні органи залучено у превентивну антикорупційну діяльність?

Запобігання корупції є основним напрямом діяльності Урядового уповноваженого. Його головним завданням у цьому напрямі є підготовка пропозицій щодо формування та реалізації державної антикорупційної політики, що передбачає внесення пропозицій щодо напрямів цієї політики, координацію її впровадження органами виконавчої влади, проведення експертизи проектів нормативно-правових актів та чинного законодавства з метою виявлення корупціогенних чинників, проведення досліджень з антикорупційної тематики, інформування громадськості з питань державної антикорупційної політики та антикорупційних заходів, взаємодію з організаціями

⁶⁵⁹ Руслан Рябошапка, Директор Бюро з питань антикорупційної політики, інтерв'ю з автором, 6.09.2010 р.

⁶⁶⁰ Рішення Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики від 8.10.2010 р. № 3 „Про організацію роботи Громадської ради при Урядовому уповноваженому з питань антикорупційної політики”

громадянського суспільства, здійснення просвітницької діяльності⁶⁶¹. Законом “Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік” Урядовому уповноваженому було доручено до кінця 2010 року розробити проект Державної антикорупційної стратегії. Однак остання була підготовлена Міністерством юстиції України та представлена на засіданні Національного антикорупційного комітету 20 жовтня 2010 року (щоправда, Президентом проект Стратегії затверджений не був).

Урядовий уповноважений може ініціювати перед Кабінетом Міністрів України питання про необхідність підготовки нормативно-правових актів, у тому числі й проектів законів. З метою координації реалізації антикорупційних заходів органами виконавчої влади, Урядовий уповноважений має право звертатися до них із запитом про надання інформації, брати участь у засіданнях цих органів. У складі Бюро з питань антикорупційної політики утворено окремих структурних підрозділів, що проводять аналіз та дослідження з питань корупції. Щоправда, Урядовим уповноваженим поки що не було підготовлено будь-яких звітів або досліджень з питань антикорупційної політики. Пропозиції щодо заходів у сфері державної антикорупційної політики можуть подаватися на розгляд Урядового уповноваженого будь-якими особами безпосередньо через веб-сторінку Урядового уповноваженого (www.acrc.org.ua).

Станом на 1 листопада 2010 року Урядовим уповноваженим та Бюро з питань антикорупційної політики було проведено 307 експертиз проектів законодавчих актів, за результатами яких у 84 випадках було виявлено положення, що могли сприяти корупції. В усіх цих випадках відповідні положення було виключено або змінено⁶⁶². Урядовим уповноваженим оприлюднювалася інформація про випадки, в яких за результатами проведеної експертизи відповідні акти були відхилені (не прийняті)⁶⁶³. Також за пропозицією Урядового

уповноваженого Прем'єр-міністр України видав доручення центральним та місцевим органам виконавчої влади щодо проведення ними аналізу власних нормативно-правових актів на предмет виявлення корупціогенних чинників⁶⁶⁴.

Урядовий уповноважений здійснює превентивну антикорупційну роботу також за допомогою підрозділів з питань запобігання та протидії корупції. За даними Бюро з питань антикорупційної політики, станом на кінець жовтня 2010 року такими підрозділами було проведено близько 4 тисяч різноманітних заходів (семінарів, круглих столів, лекцій тощо) на антикорупційну тематику, в яких взяли участь близько 26 тисяч державних службовців. Оприлюднено 1890 статей у засобах масової інформації, виступів на телебаченні і радіо, в мережі Інтернет. Зазначеними підрозділами проведено більше 550 колегій та тематичних нарад. Урядовий уповноважений також проводить безпосередньо із зазначеними підрозділами у вигляді щомісячних тренінгів (семінарів) з представниками таких підрозділів (проведено 5 семінарів на теми антикорупційної експертизи, державних закупівель, взаємодії із ЗМІ, громадянським суспільством, міжнародними організаціями)⁶⁶⁵.

ГРОМАДЯНСЬКА ОСВІТА (ЗАКОНОДАВСТВО І ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

Якою мірою спеціалізовані антикорупційні органи залучено в освітню діяльність з питань протидії корупції?

Просвіта громадськості з питань протидії корупції є однією з функцій Урядового уповноваженого, яка реалізується ним, зокрема, шляхом розміщення відповідної інформації у засобах масової інформації. У жовтні 2010 року Урядовим уповноваженим спільно з Управлінням ООН з наркотиків та злочинності було розпочато кампанію з підвищення рівня обізнаності суспільства у сфері протидії корупції⁶⁶⁶. Кампанія проводиться через аудіовізуальні ЗМІ і передбачає поширення ко-

661 Пункт 4 Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 410 від 24 квітня 2009 року з наступними змінами.

662 Руслан Рябошапка, Директор Бюро з питань антикорупційної політики, інтерв'ю з автором, 5.11.2010 р.

663 <http://www.acrc.org.ua/index.php?page=news&id=1187>, <http://www.acrc.org.ua/index.php?page=news&id=1185>

[останній перегляд 29.12.2010 р.].

664 <http://www.acrc.org.ua/index.php?page=news&id=1191> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

665 Руслан Рябошапка, Директор Бюро з питань антикорупційної політики, інтерв'ю з автором, 5.11.2010 р.

666 <http://www.acrc.org.ua/index.php?page=news&id=1229&start=30> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

ротких інформаційних повідомлень про шкоду корупції⁶⁶⁷. Проведення масштабних просвітніх заходів обмежується відсутністю належного фінансування.

РОЗСЛІДУВАННЯ СПРАВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З КОРУПЦІЄЮ (ЗАКОНОДАВСТВО І ПРАКТИКА) – БАЛ ВІДСУТНІЙ

Якою мірою спеціалізовані антикорупційні органи залучено до розслідування справ, пов'язаних з корупцією?

Урядовий уповноважений та Антикорупційне бюро виконують превентивні функції та координують державну антикорупційну політику. Урядовий уповноважений не має функцій з провадження слідства (дізнання) у кримінальних справах або притягнення до адміністративної відповідальності.

⁶⁶⁷ Руслан Рябошапка, Директор Бюро з питань антикорупційної політики, інтерв'ю з автором, 5.11.2010 р.

Основні рекомендації

- Розглянути можливість закріплення за Урядовим уповноваженим статусу окремого органу (інституту), який би мав мандат, ресурси та повноваження, необхідні для ефективного виконання превентивних функцій та функцій з координації політики у відповідності до статті 6 Конвенції ООН проти корупції;
- переглянути процедуру проведення антикорупційних експертиз у напрямі посилення самостійності Урядового уповноваженого у відповідній сфері;
- уточнити перелік відомостей, що мають оприлюднюватись Урядовим уповноваженим, передбачивши, зокрема, закріплення обов'язковості оприлюднення інформації про результати проведення антикорупційних експертиз, службових розслідувань, звітів про виконання антикорупційної стратегії, планів діяльності тощо.

10. Політичні партії

РЕЗЮМЕ

Попри постійне зростання кількості партій в Україні, в українському законодавстві закріплено ряд положень, що можуть обмежувати право на свободу об'єднання у політичні партії. Окремі з таких обмежень не в повній мірі узгоджуються з демократичними стандартами. Відсутність прямого державного фінансування політичних партій призводить до їх надмірної залежності від приватного фінансування. Оскільки закон не в повній мірі гарантує свободу партій від державного втручання, опозиційні партії на практиці стикаються з різними формами тиску. Механізми забезпечення прозорості фінансування партій практично відсутні, що на практиці призводить до послаблення рівня прозорості партій. Законодавство не передбачає ефективних механізмів контролю за фінансуванням політичних партій; ефективний контроль за фінансуванням партій відсутній і на практиці. Процес ухвалення внутрішньопартійних рішень є надмірно централізованим. Пропорційна система з голосуванням за закриті списки кандидатів від партій, відсутність чітких ідеологічних платформ та відмінностей між партійними програмами, а також низький рівень суспільної довіри до партій нівелюють роль політичних партій в узагальненні і представництві суспільних інтересів. Хоча антикорупційні положення знаходять відображення у передвиборних програмах основних політичних партій, такі положення не втілюються на практиці.

У нижченаведеній таблиці представлена узагальнена оцінка спроможності, внутрішнього врядування у політичних партіях та їх ролі в національній системі доброчесності. Після таблиці наводиться якісна оцінка відповідних індикаторів.

Політичні партії			
Загальна оцінка: 27.77 / 100			
Параметри	Індикатор	Законодавство	Практика
Спроможність 50 / 100	Ресурси	50	75
	Незалежність	50	25
Врядування 20.83 / 100	Прозорість	25	25
	Підзвітність	25	25
	Доброчесність	25	0
Роль 12.5 / 100	Узагальнення і представництво інтересів	0	
	Антикорупційні зобов'язання	25	

Структура та організація

Станом на 10 січня 2011 року в Україні було зареєстровано 185 партій⁶⁶⁸, 16 з яких представлені у парламенті⁶⁶⁹. Реєстрація партій є обов'язковою, іншими словами – діяльність незареєстрованих партій заборонена. Політичні партії реєструються Міністерством юстиції України, а їхні місце-

ві організації – відповідними територіальними органами Міністерства юстиції. Контроль за діяльністю партій здійснюється Міністерством юстиції, Центральною виборчою комісією, відповідними державними податковими інспекціями. Організаційна структура партій включає центральний рівень, рівень місцевих організацій та первинних осередків. У Таблиці 17 на основі даних Міністерства юстиції України наведено інформацію про кількість місцевих організацій політичних партій.

668 Міністерство юстиції України, *Реєстр політичних партій*; <http://www.minjust.gov.ua/parties> [останній перегляд 10.01.2011 р.].

669 http://gska2.rada.gov.ua/pls/site/p_fractions [останній перегляд 10.10.2010 р.].

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

Таблиця 17. Місцеві організації політичних партій (станом на березень 2010 р.)

Партії, представлені у парламенті	Приблизна кількість місцевих організацій	Партії, що не мають представництва у парламенті	Приблизна кількість місцевих організацій
Народна партія	13 000	Соціалістична партія України	16 000
ВО „Батьківщина”	12 000	Соціал-демократична партія України (об’єднана)	12 000
Українська народна партія	10 000	Селянська партія	6 000
Політична партія „Наша Україна”	7 000	Партія „Демократичний Союз”	5 000
Партія регіонів	7 000	Народно-демократична партія	4 000
Комуністична партія України	5 000	Партія „Сильна Україна”	2 000
Партія „Єдиний центр”	5 000		
Народний Рух України	3 000	Конгрес українських націоналістів	2 000
Українська соціал-демократична партія	2 000		
Українська Республіканська партія „Собор”	2 000	Партія національно-економічного розвитку України	2 000
Народний Рух України за єдність	2 000		
Партія „Реформи і порядок”	1 000	Партія Зелених України	1 000

Джерело: <http://www.4post.com.ua/politics/161684.html> [останній перегляд 29 грудня 2010 р.].

ОЦІНКА

РЕСУРСИ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 50 БАЛІВ

В якій мірі законодавство сприяє створенню та діяльності політичних партій?

Право на свободу об’єднання у політичні партії закріплено у Конституції України⁶⁷⁰. Відповідно до статті 36 Конституції, політична партія є різновидом об’єднань громадян, що створюється з метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян та участі у виборах. Діяльність політичних партій регулюється Законом „Про політичні партії в Україні”, Законом „Про об’єднання громадян”, законами про вибори, Податковим кодексом.

Загалом, законодавство закріплює ряд механізмів, покликаних забезпечити реалізацію права на свободу об’єднання у політичні партії. Рішення та бездіяльність Міністерства юстиції стосовно реєстрації партій можуть бути оскаржені в суді⁶⁷¹; виключно судом приймаються рішення про анулювання

⁶⁷⁰ Стаття 36 Конституції України.

⁶⁷¹ Частина друга статті 19 Кодексу адміністративного судочинства України № 2747-IV від 6 липня 2005 року.

реєстраційного свідоцтва та про заборону партії⁶⁷². Вичерпний перелік обмежень щодо партійної ідеології встановлено законом⁶⁷³, який забороняє створення та діяльність партій, що переслідують недемократичні цілі або використовують недемократичні засоби для досягнення політичних цілей. Зокрема, діяльність або програмні цілі політичних партій не можуть бути спрямовані на зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, пропаганду війни, розпалювання міжнаціональної ворожнечі, посягання на права людини тощо. Відповідні положення законодавства загалом відповідають демократичним стандартам⁶⁷⁴. Законом не передбачено будь-яких обмежень в частині процедури ухвалення внутрішньопартійних рішень. Певні обмеження щодо участі партій у передвиборній агітації (наприклад, заборона здійснення передвиборної агітації у день

⁶⁷² Стаття 37 Конституції України, частина друга статті 20 Кодексу адміністративного судочинства України.

⁶⁷³ Стаття 37 Конституції України, стаття 5 Закону „Про політичні партії в Україні” № 2365-III від 5 квітня 2001 р.

⁶⁷⁴ Venice Commission, *Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures, adopted by the Venice Commission at its 41st Plenary Session (Venice, 10-11 December 1999)*; [http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)001-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)001-e.asp) [останній перегляд 29.12.2010 р.].

виборів тощо) встановлені законами про вибори, дія яких поширюється на всі політичні партії.

Незважаючи на вищезазначене, Закон „Про політичні партії в Україні” містить низку недоліків та прогалин у правовому регулюванні, які можуть обмежувати право на свободу об’єднання у політичні партії.

Політичні партії можуть створюватись і діяти лише з всеукраїнським статусом⁶⁷⁵. Це обмеження перешкоджає створенню партій, які б обмежували свою діяльність питаннями регіонального значення⁶⁷⁶ та носить дискримінаційний характер щодо невеликих партій та партій, які представляють національні меншини⁶⁷⁷.

Рішення про створення політичної партії має бути підтримане 10 000 підписів виборців, зібраними у двох третинах районів двох третин областей, міст Києва та Севастополя, Автономній Республіці Крим⁶⁷⁸. Свого часу Венеціанська комісія зазначала, що такий бар’єр видається надмірно високим⁶⁷⁹.

Порядок розгляду документів, які подаються для реєстрації політичних партій, у тому числі й листів з підписами виборців на підтримку їх створення, законом належним чином не визначено. Як і у випадку громадських організацій, відсутність чіткого регулювання відповідних питань фактично надає Міністерству юстиції та його територіальним органам, які проводять реєстрацію місцевих організацій політичних

партій, широкі дискреційні повноваження при вирішенні питання про те, чи може та чи інша партія бути зареєстрованою⁶⁸⁰ [див.: *Організації громадянського суспільства*]. Законом також чітко не визначено межі повноважень Міністерства юстиції в частині здійснення контролю за дотриманням партіями вимог їхніх статутів, а також підстав для оголошення партіям попередження⁶⁸¹.

Законодавство не містить положень, які б запобігали залежності партій від приватного фінансування. По-перше, Закон „Про політичні партії в Україні” не передбачає прямого державного фінансування політичних партій. Державна підтримка надається партіям лише у непрямій формі: наприклад, за ними закріплено неприбутковий статус⁶⁸²; партії не є платниками податку на додану вартість⁶⁸³; певні категорії доходів партій не оподатковуються податком на прибуток підприємств⁶⁸⁴. Законодавство з питань оподаткування встановлює певні пільги в частині оподаткування внесків на користь партій⁶⁸⁵. Певні види передвиборної агітаційної діяльності партій фінансуються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів (наприклад, виготовлення інформаційних плакатів суб’єктів виборчого процесу, надання друкованих площ та ефірного часу для здійснення передвиборної агітації тощо⁶⁸⁶). По-друге, обсяг фінансування партій з одного джерела приватного фінансування законодавчо не обмежується. Законами про вибори встановле-

675 Частина друга статті 3 Закону „Про політичні партії в Україні”.

676 The Venice Commission, *Opinion on the Ukrainian Legislation on Political Parties, adopted by the Venice Commission at its 51st Plenary Session (Venice, 5-6 July 2002)*: 3; [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)017-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)017-e.pdf) [останній перегляд 29.12.2010 р.].

677 The Venice Commission, OSCE/ODIHR, *Guidelines on Political Party Regulation, adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15-16 October 2010)*: 21; [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)024-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)024-e.pdf) [останній перегляд 29.12.2010 р.].

678 Стаття 10 Закону „Про політичні партії в Україні”.

679 The Venice Commission, *Opinion on the Ukrainian Legislation on Political Parties, adopted by the Venice Commission at its 51st Plenary Session (Venice, 5-6 July 2002)*: 3; [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)017-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)017-e.pdf) [останній перегляд 29.12.2010 р.].

680 Див.: Judgement of the European Court of Human Rights in the case of *Koretsky and others v. Ukraine*, № 40269/02, § 47, 3 April 2008; <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=830484&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

681 Venice Commission, *Opinion on the Ukrainian Legislation on Political Parties, adopted by the Venice Commission at its 51st Plenary Session (Venice, 5-6 July 2002)*, paragraphs 23, 26-27; [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)017-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)017-e.asp) [останній перегляд 29.12.2010 р.].

682 Стаття 157.1 Податкового кодексу України.

683 Стаття 150 Податкового кодексу України.

684 Стаття 157.3 Податкового кодексу України.

685 Стаття 166.3.2 Податкового кодексу України.

686 Статті 67, 69, 70 Закону „Про вибори народних депутатів України”; статті 59, 61-63 Закону „Про вибори Президента України”; статті 49, 50, 52 Закону „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

но граничний розмір внесків до передвиборних фондів⁶⁸⁷, однак такі обмеження можуть бути легко обійдені: оскільки згідно із законами про вибори розмір партійних внесків до виборчих фондів не обмежується, а Закон „Про політичні партії в Україні” встановлює граничних розмірів приватних внесків на користь партій, донори можуть перераховувати кошти не до виборчих фондів, а безпосередньо партіям, а ті, у свою чергу, – перераховувати їх до виборчих фондів під виглядом власних внесків.

РЕСУРСИ (ПРАКТИКА) – 75 БАЛІВ

В якій мірі доступні партіям фінансові ресурси стимулюють міжпартійну конкуренцію?

У зв'язку з відсутністю прямого державного фінансування політичних партій останні можуть покладатись лише на вузькі джерела фінансування, зокрема – непряму державну підтримку [див.: *Ресурси (законодавство)*], членські внески, доходи від власної діяльності та приватні пожертвування. У фінансових звітах політичних партій не відображується інформація про загальний обсяг непрямої державної підтримки – тому частку такого непрямого фінансування у загальних бюджетах партій визначити неможливо. Частка членських внесків та доходів від власної діяльності партій у загальному обсязі партійних доходів є невисокою⁶⁸⁸. Наприклад, частка членських внесків у бюджетах партій не перевищує 5-10% загального обсягу доходів⁶⁸⁹. Таким чином, партії сильно залежать від приватного фінансування т.зв. „олігархів”⁶⁹⁰. Зокрема, згідно з даними Центру Разумкова, кожна з політичних партій, які перемогли на парламентських виборах

2007 року, включила до списків кандидатів керівників або уповноважених осіб фінансово-промислових груп, при цьому кожен з лідерів парламентської кампанії – Партія регіонів, Блок „Наша Україна – Народна Самооборона”, Блок Юлії Тимошенко, мали мінімум одного „спонсора” - мільярдера та низку „меценатів” з власним капіталом понад 300 мільйонів доларів США⁶⁹¹.

Під час виборів правлячі партії мають кращий доступ до фінансування порівняно з опозиційними завдяки зловживанню державними ресурсами⁶⁹². Для невеликих партій, які не мають представництва у парламенті і не користуються значною підтримкою виборців, доступ до приватного фінансування на практиці є ускладненим через відсутність у потенційних донорів інтересу у їх фінансуванні, що зумовлено незначними шансами таких партій на перемогу у виборах⁶⁹³.

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 50 БАЛІВ

В якій мірі існуюче законодавство запобігає зовнішньому втручанню в діяльність політичних партій?

Органам державної влади та місцевого самоврядування заборонено виокремлювати у своєму ставленні певні партії чи надавати їм переваги; втручання відповідних органів у створення і діяльність політичних партій та їхніх місцевих організацій забороняється, за винятком випадків запобігання незаконній діяльності або виникнення підстав для припинення діяльності політичної партії⁶⁹⁴.

687 Частина третя статті 43 Закону „Про вибори Президента України”, частина друга статті 53 Закону „Про вибори народних депутатів України”, частина друга статті 64 Закону „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”.

688 Центр Разумкова. *Політична корупція в Україні: стан, чинники, засоби протидії*, 2009: 11; Kovryzhenko, Denys, *Regulation of Political Parties in Ukraine: the Current State and Direction of Reforms*, 2010: 100.

689 Kovryzhenko, Denys, *Regulation of Political Parties in Ukraine: the Current State and Direction of Reforms*, 2010: 100.

690 Bertelsmann Foundation, *BTI 2010. Ukraine Country Report*, 7; Центр Разумкова. *Політична корупція в Україні: стан, чинники, засоби протидії*, 2009: 12.

691 Центр Разумкова, *Політична корупція в Україні: стан, чинники, засоби протидії*, 2009: 12. Див. також: Kubicek, Paul, *Problems of Post-Post-Communism: Ukraine after the Orange Revolution*, Democratization, 2009, 16: 2, 332.

692 Kovryzhenko, Denys, *Regulation of Political Parties in Ukraine: the Current State and Direction of Reforms*, 2010: 119; OSCE/ODIHR, *Ukraine: Presidential Election 17 January and 7 February 2010*: 14; OSCE/ODIHR, *Ukraine: Pre-Term Parliamentary Elections 30 September 2007*: 17.

693 Тетяна Соболева, керівник програм для політичних партій Національного демократичного інституту міжнародних відносин, інтерв'ю з автором, 25.07.2010 р.

694 Частина друга та третя статті 4, статті 20-24 Закону України „Про політичні партії в Україні”.

Разом з тим, у законодавстві існує ряд положень, які певною мірою посилюють ризики втручання органів державної влади у внутрішньопартійну діяльність. По-перше, контроль за дотриманням партіями вимог законів та їхніх статутів здійснює Міністерство юстиції України, яке не можна вважати політично незалежним органом. По-друге, порядок здійснення такого контролю законодавством чітко не врегульовано, що створює можливості для проведення вибіркового перевірок політичних партій та вибіркового застосування санкцій⁶⁹⁵. По-третє, згідно із законом реєстраційне свідоцтво партії може бути анульоване, зокрема, у випадку, якщо у встановлений строк нею не було забезпечено створення та реєстрацію своїх місцевих організацій у більшості (тобто 14 з 27) регіонів України⁶⁹⁶. Ця підстава припинення діяльності партій не в повній мірі узгоджується з демократичними стандартами, за якими примусовий розпуск політичних партій вважається виправданим лише у випадку пропагування партіями насильства або використання насильства в якості політичного засобу для повалення демократичного конституційного ладу⁶⁹⁷. Щоправда, припинення діяльності партій на цій підставі здійснюється у судовому порядку, що певною мірою звужує можливості для необґрунтованого анулювання реєстраційних свідоцтв партій. По-четверте, Міністерство юстиції України здійснює контроль за дотриманням партіями не лише вимог законодавства, але і вимог їхніх статутів. Відповідно, оцінюючи можливість реєстрації змін до установчих документів, Міністерство юстиції може відмовити партії у реєстрації таких змін у зв'язку з порушенням статутної процедури їх внесення, а отже – безпосередньо втручатись у внутрішньопартійну діяльність, зокрема – процес ухвалення внутрішньопартійних рішень.

695 Див. також: The Venice Commission, *Opinion on the Ukrainian Legislation on Political Parties, adopted by the Venice Commission at its 51st Plenary Session (Venice, 5-6 July 2002)*: 5.

696 Статті 11 та 24 Закону „Про політичні партії в Україні“.

697 Venice Commission, *Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures*, adopted by the Venice Commission at its 41st Plenary Session (Venice, 10-11 December 1999), Guideline 3; [http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)001-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)001-e.asp) [останній перегляд 29.12.2010 р.].

Можливість присутності представників органів державної влади на партійних заходах передбачена законодавством про вибори: на з'їздах, на яких здійснюється висування кандидатів у депутати або Президенти, може бути присутній член Центральної виборчої комісії за дорученням голови ЦВК, а на зборах місцевої організації партії під час висування нею кандидатів на місцевих виборах мають право бути присутніми члени відповідних територіальних виборчих комісій⁶⁹⁸. Щоправда, відповідні положення законів мають на меті не втручання держави у внутрішньопартійну діяльність, а забезпечення дотримання партіями законодавства про вибори під час висування кандидатів.

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

В якій мірі політичні партії на практиці є вільними від зовнішнього втручання у їхню діяльність?

На думку народного депутата України Ю.Ключковського, практика звільнення державних службовців за політичною ознакою є поширеною⁶⁹⁹. Крім того, існує практика політичної „самоцензури“ серед представників опозиційних партій на місцевому рівні, яка полягає у їх добровільній відмові від активної участі у політичному житті, а також відмові бути кандидатами на місцевих виборах⁷⁰⁰.

Опозиційні партії стикнулись з низкою проблем під час підготовки та проведення місцевих виборів 2010 року. Зокрема, кандидатури до складу виборчих комісій від опозиційних партій часто не враховувались при формуванні персонального складу комісій, а повноваження членів комісій від опозиції достроково припинялись шляхом використання різних юридичних технологій, що мало наслідком отримання

698 Частина восьма статті 58 Закону України „Про вибори народних депутатів України“; частина сьома статті 47 Закону України „Про вибори Президента України“; частина десята статті 36 Закону України „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів“.

699 Юрій Ключковський, народний депутат України, інтерв'ю з автором, 22.07.2010 р.

700 Тетяна Соболева, керівник програм для політичних партій Національного демократичного інституту міжнародних відносин, інтерв'ю з автором, 25.07.2010 р.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

правлячою партією – Партією регіонів – більшої у переважній більшості дільничних та територіальних виборчих комісій⁷⁰¹. Назви місцевих організацій партій мали включатись до виборчих бюлетенів у порядку черговості подання ними до відповідних виборчих комісій документів для реєстрації кандидатів. У той же час, документи, що подавались місцевими організаціями опозиційних партій, не приймались виборчими комісіями доти, доки аналогічні документи не були подані місцевими організаціями Партії регіонів, що мало наслідком включення місцевих організацій Партії регіонів під першими номерами до виборчих бюлетенів у 85% всіх виборчих округів⁷⁰². Низкою обласних виборчих комісій (зокрема, Львівською, Київською та Луганською) приймались рішення про реєстрацію кандидатів від місцевих організацій – „клонів” опозиційної „Батьківщини”, що призвело до відмови від участі останньої у виборах у деяких регіонах⁷⁰³.

У 2010 році Генеральною прокуратурою було порушено ряд кримінальних справ проти членів попереднього уряду, очолюваного лідером ВО „Батьківщина” Юлією Тимошенко. Колишній прем'єр-міністр та два члени її уряду були обвинувачені у зловживанні владою та вчиненні інших злочинів у сфері службової діяльності⁷⁰⁴. У Заяві щодо розслідування справ

опозиційних політиків Уряд США висловив стурбованість тим, що „коли, за деякими винятками, кримінальне переслідування високопосадовців спрямоване лише на членів попереднього уряду, це виглядає як вибіркове переслідування політичних опонентів”⁷⁰⁵. Крім того, колишньому Міністру економіки України Богдану Данилишину, кримінальне переслідування якого було ініційовано українською владою, було надано політичний притулок у Чеській республіці⁷⁰⁶.

З 2001 року, коли було прийнято Закон „Про політичні партії в Україні”, діяльність жодної із зареєстрованих партій заборонена не була, хоча перевірки їх діяльності Міністерством юстиції України проводилися. Наприклад, у 2003 році було виявлено порушення законодавства 46 партіями, і Міністерство юстиції України звернулось до Верховного Суду з позовом про скасування реєстрації 37 партій⁷⁰⁷. У 2004 році Міністерство юстиції України звернулось до Верховного Суду України з поданням про заборону політичної партії „Українська національна асамблея”, однак суд подання не задовольнив у зв'язку з відсутністю підстав для заборони партії⁷⁰⁸. З 2004 року Міністерство юстиції не виступало ініціатором заборони партій, однак регулярно зверталось до суду з позовами про анулювання свідоцтв про реєстрацію тих партій, які у шестимісячний строк з дня своєї реєстрації не змогли зареєструвати свої організації у більшості регіонів України⁷⁰⁹.

701 Konrad Adenauer Stiftung-Ukraine, *Local Elections in Ukraine: Yanukovich's Consolidation of Power. Country Report*, 2010: 2; PACE, *Observation of the Presidential Election in Ukraine – 17 January 2010. Addendum to the Report*, para. 15; <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc10/edoc12357Add.htm> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

702 Konrad Adenauer Stiftung-Ukraine, *Local Elections in Ukraine: Yanukovich's Consolidation of Power. Country Report*, 2010: 3; European Parliament, Delegation to the EU-Ukraine Parliamentary Cooperation Committee, *Report of the Mission to Ukraine on the Occasion of the Local and Regional Elections 31 October 2010*, by Mr. Pawel Kowal and Mr. Jan Kozlowski, 2010: 9; http://ec.europa.eu/delegations/ukraine/documents/press_releases/report_ep_en.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.].

703 Konrad Adenauer Stiftung-Ukraine, *Local Elections in Ukraine: Yanukovich's Consolidation of Power. Country Report*, 2010: 3; European Parliament, Delegation to the EU-Ukraine Parliamentary Cooperation Committee, *Report of the Mission to Ukraine on the Occasion of the Local and Regional Elections 31 October 2010*, by Mr. Pawel Kowal and Mr. Jan Kozlowski, 2010: 9.

704 <http://www.unian.net/eng/news/news-413473.html>; <http://un.ua/eng/article/307365.html>; <http://www.unian.net/eng/news/news-411550.html> [останній перегляд 29.12.2010

р.].

705 U.S. Government, *Statement on Investigation of Ukrainian Opposition Politicians*, 30 December 2010; <http://www.usubc.org/site/recent-news/u-s-government-statement-on-investigation-of-ukrainian-opposition-politicians> [останній перегляд 10.01.2011 р.].

706 Богдан Данилишин, колишній Міністр економіки України, інтерв'ю з Юрієм Онишківим, 14.01.2011 р.; <http://www.kyivpost.com/news/politics/detail/94838/> [останній перегляд 16.01.2011 р.].

707 http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=852636 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

708 Рішення Верховного Суду України від 5 листопада 2004 року у справі за поданням Міністерства юстиції України про заборону політичної партії; <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0114700-04&p=1285853733277432> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

709 Рішення Верховного Суду України від 25 червня 2003 року за зверненням Міністерства юстиції України про анулювання реєстраційного свідоцтва Партії комуністів (більшовиків) України, <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs>.

Випадки нападів на представників партій або партійних активістів носять поодинокий характер і зазвичай мають місце під час виборчих кампаній. Водночас такі випадки не можуть бути прямо пов'язані з діяльністю органів влади або правлячих партій, оскільки об'єктами таких нападів є представники не лише опозиційних партій, але і партій влади (Партії регіонів, Народної партії тощо)⁷¹⁰. Як правило, такі випадки кваліфікуються як хуліганство і розслідуються органами внутрішніх справ у тому ж порядку, що й інші злочини⁷¹¹.

ПРОЗОРІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 25 БАЛІВ

В якій мірі законодавство забезпечує оприлюднення партіями інформації про своє фінансування?

Положення законодавства в частині забезпечення прозорості фінансування партій містять ряд прогалин. Так, партії мають щорічно оприлюднювати у загальнодержавних ЗМІ звіти про доходи і видатки, а також звіти про майно⁷¹², але при цьому жодних вимог до форми, змісту цих звітів і строків їх оприлюднення не встановлено. Не передбачає законодавство і розкриття інформації про розмір внесків на користь політичних партій. Крім того, партії можуть оприлюднювати зазначені звіти у будь-яких загальнодержавних ЗМІ (у тому числі і у власних партійних газетах), що певною мірою ускладнює пошук відповідної інформації, а отже - не сприяє забезпеченню прозорості партійного фінан-

nsf/0/6BB42A927D21E4B3C2256D7B003E673A?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=6BB42A927D21E4B3C2256D7B003E673A&Count=500&; Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 29 вересня 2009 р. у справі № 2а-10344/09/2670 за позовом Міністерства юстиції України до політичної партії „Народна воля” про анулювання реєстраційного свідоцтва від 2.10.2008 р. № 155-п.п., <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/5067360> [всі - останній перегляд 29.12.2010 р.].

710 <http://novynar.com.ua/politics/138645>; <http://novynar.com.ua/politics/138441>; <http://www.zaxid.net/news-ua/2010/9/10/133040/> [всі - останній перегляд 29.12.2010 р.].

711 <http://novynar.com.ua/politics/90816>; <http://www.zaxid.net/newsua/2010/10/25/195016/> [всі - останній перегляд 29.12.2010 р.].

712 Стаття 22 Закону “Про об'єднання громадян”, стаття 17 Закону “Про політичні партії в Україні”.

сування. Звіти партій про доходи і видатки та звіти про майно, згідно із Законом, не повинні подаватись до будь-яких державних органів, вони мають лише оприлюднюватись.

Належна прозорість виборчої фінансової звітності також не забезпечена. Наприклад, Закон „Про вибори народних депутатів України” не покладає на Центральну виборчу комісію обов'язок оприлюднювати звіти про надходження і використання коштів виборчих фондів партій та виборчих блоків. Не покладається такий обов'язок і на розпорядників коштів виборчих фондів. Звіти про надходження і використання коштів виборчих кандидатів у Президенти, місцевих організацій партій та кандидатів на місцевих виборах підлягають оприлюдненню відповідно Центральною виборчою комісією та територіальними виборчими комісіями. Щоправда, при цьому законодавством не передбачена ні обов'язковість подання таких звітів до виборчих комісій до дня голосування, ні обов'язковість їх оприлюднення до виборів. Відсутність у законодавстві відповідних вимог була критично оцінена Місією ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами⁷¹³. На практиці прозорість фінансування виборчих кампаній зменшує й те, що законодавством не передбачена обов'язковість опублікування звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів у повному обсязі [див.: *Прозорість (практика)*].

ПРОЗОРІСТЬ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

В якій мірі політичні партії на практиці забезпечують доступ до інформації про власне фінансування?

На думку політолога Юрія Шведа, інформація про фінансування партій є закритою для громадськості⁷¹⁴. Вона є закритою навіть для членів партій⁷¹⁵. Зазвичай, фінансові звіти політич-

713 OSCE/ODIHR, *Ukraine: Presidential Election 17 January and 7 February 2010*: 14.

714 Юрій Шведа, доцент кафедри політології філософського факультету Львівського національного університету ім. І. Франка, інтерв'ю з автором, 21.05.2010 р.

715 Тетяна Соболева, керівник програм для політичних партій Національного демократичного інституту міжнародних відносин, інтерв'ю з автором, 25.07.2010 р.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

них партій на їхніх веб-сайтах не оприлюднюються. У звітах партій про доходи і видатки та звітах про майно відображується лише загальна інформація про загальну суму надходжень і витрат, балансову вартість майна на момент їх складання⁷¹⁶.

Інформація, що відображується у звітах про надходження і використання коштів виборчих фондів, що подаються до виборчих комісій суб'єктами виборчого процесу на виборах Президента України та відповідних місцевих виборах, носить доволі загальний характер і включає лише інформацію про загальну суму всіх добровільних пожертвувань фізичних осіб до виборчого фонду; загальну суму пожертвувань до виборчого фонду кандидата, висунутого шляхом самовисування (до його власного виборчого фонду), або партії (до її власного виборчого фонду або виборчого фонду блоку, який висунув кандидата у Президенти), а також загальну суму витрат коштів виборчих фондів⁷¹⁷. Такі звіти не оприлюднюються на веб-сайті Центральної виборчої комісії – вони публікуються у загальнодержавних друкова-

них ЗМІ „Голос України”, „Урядовий кур'єр” (на президентських виборах), або місцевій пресі⁷¹⁸ (на місцевих виборах).

З метою дослідження прозорості фінансування політичних партій в рамках цього проекту було надіслано звернення до окремих партій, представлених у парламенті - Партії регіонів, ВО „Батьківщина”, Комуністичної партії України та Народної партії з клопотаннями про надання копій останніх фінансових звітів про доходи і видатки. Результати розгляду звернень свідчать про те, що доступ до інформації про фінансування партій навряд чи можна вважати задовільним (див. Таблицю 18).

⁷¹⁶ Kovryzhenko, Denys, *Regulation of Political Parties in Ukraine: the Current State and Direction of Reforms*, 2010: 109.

⁷¹⁷ Див., наприклад, Зведений звіт про надходження та використання коштів виборчого фонду кандидата на пост Президента України Бойка Богдана Федоровича, опублікований у газеті „Урядовий кур'єр” (2004 р., № 228); <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0002359-04&p=1288449806922233> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

⁷¹⁸ ЗМІ, в яких має здійснюватись опублікування звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів суб'єктів виборчого процесу з відповідних місцевих виборів, визначаються відповідними територіальними виборчими комісіями.

Таблиця 18. Результати розгляду звернень до політичних партій щодо надання інформації

Адресат звернення	Запитувана інформація	Результати розгляду звернень
Партія регіонів	Клопотання про надання копії останнього звіту про доходи та видатки партії	Листи № 218 та № 222 від 2 вересня 2010 р. Запитувана копія звіту надана не була; у відповіді рекомендовано ознайомитись з інформацією на веб-сайті партії (де відповідна інформація була відсутня).
ВО „Батьківщина”		Листи № 17-03-397 та № 17-03-398 від 29 липня 2010 р. Запитувана копія звіту надана не була; у відповіді зазначалось, що відповідна інформація оприлюднена в друкованому ЗМІ (назва, дата та номер випуску були зазначені).
Політична партія „Наша Україна”		Лист № 08-01/295 від 27 липня 2010 р. Запитувана копія звіту надана не була. Відповідь на звернення була нечіткою; з її змісту було незрозуміло, яким чином може бути отримана запитувана інформація.
Народна партія		Листи № 114/2-10 та 115/2-10 від 19 серпня 2010 р. Запитувана копія звіту надана не була; у відповіді зазначалось, що відповідна інформація оприлюднена в друкованому ЗМІ (назва, дата та номер випуску були зазначені).
Комуністична партія України		Відповідь на звернення не надано.

ПІДЗВІТНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 25 БАЛІВ

В якій мірі положення законодавства забезпечують контроль за фінансуванням партій?

Положення законодавства в частині регулювання звітності політичних партій містять низку суттєвих прогалин.

По-перше, хоча згідно із законодавством⁷¹⁹ партії повинні готувати три види звітів (звіт про доходи і видатки, звіт про майно та звіт про використання коштів неприбутковими організаціями), до органів державної влади має подаватись лише звіт про використання коштів неприбутковими організаціями (він подається до державної податкової інспекції за місцем реєстрації партії), в той час як два інших види звітів мають лише щорічно оприлюднюватись у загальнодержавних ЗМІ.

По-друге, законодавство не містить положень, які б передбачали включення до фінансової звітності партій звітів їхніх місцевих організацій, а також звітів заснованих партіями ЗМІ та інших суб'єктів, прямо або опосередковано пов'язаних з партіями або які контролюються політичними

партіями. Крім того, на партії не покладається обов'язок зазначення у звітах донорів, розміру та природи кожного отриманого нею внеску.

По-третє, у законодавстві відсутні положення щодо розкриття інформації про внески у натуральній формі на користь партій, здійснені як під час виборчого процесу, так і поза його межами. При цьому визначення поняття внеску не в повній мірі відповідає визначенню, закріпленому у Спільних правилах проти корупції у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній⁷²⁰. Наприклад, з існуючого визначення внеску випливає, що поняттям „внесок” охоплено лише внески, здійснені на користь партій безпосередньо, у формі майна (активів) та грошових коштів. Таким чином, поза межами законодавчого регулювання перебувають внески у формі послуг, а також внески у формі майна та коштів, які безпосередньо партіями не отримувались⁷²¹.

Питання виборчої фінансової звітності законодавством врегульовано більш досконало,

⁷¹⁹ Стаття 2 Закону „Про об'єднання громадян”, стаття 17 Закону „Про політичні партії в Україні”, Наказ ДПА України № 233 від 11.07.1997 р.

⁷²⁰ CM CoE, Recommendation Rec(2003)4 to Member States on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns, adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2003 at the 835th meeting of the Ministers' Deputies.

⁷²¹ Kovryzhenko, Denys, Regulation of Political Parties in Ukraine: the Current State and Direction of Reforms, 2010: 98-100.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

порівняно з питаннями загальної звітності (див. вище). Зокрема, після виборів розпорядники коштів виборчих фондів мають подати до виборчих комісій звіти про надходження і використання коштів виборчих фондів⁷²². У звітах має відображатися інформація про розмір кожного добровільного пожертвування до виборчого фонду та кожного суб'єкта, який його здійснив. Водночас, ідентифікувати донорів, які фактично фінансували передвиборну агітацію партії або кандидата практично неможливо: донори можуть здійснювати внески не до виборчих фондів, а безпосередньо на користь політичних партій, які, у свою чергу, можуть перераховувати отримані внески до власних виборчих фондів як власні внески⁷²³ [див.: *Ресурси (законодавство)*].

Всі вищезазначені звіти (як загальні, так і звіти про надходження і використання коштів виборчих фондів) не підлягають обов'язковому аудиту. Належний контроль за фінансуванням передвиборної агітації ускладнюється також звуженим обсягом повноважень виборчих комісій. Останні можуть здійснювати контроль за використанням коштів лише виборчих фондів, однак не мають можливостей контролювати ту частину партійних фінансів, з якої формуються виборчі фонди (тобто фінансування партій). Крім того, засади взаємодії між відповідними виборчими комісіями, Міністерством юстиції та державними податковими інспекціями (які здійснюють контроль за фінансуванням партій) законодавством чітко не визначено.

ПІДЗВІТНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

В якій мірі на практиці забезпечується ефективний контроль за фінансуванням партій?

З усіх видів фінансових звітів, які готуються політичними партіями, органами державної влади перевіряються лише звіти про використання коштів неприбутковими організаціями, які по-

722 Частина п'ята статті 42 Закону „Про вибори Президента України”, частина шоста статті 52 Закону „Про вибори народних депутатів України”, частина четверта статті 63 Закону „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”.

723 Додатково див.: Kovryzhenko, Denys, *Regulation of Political Parties in Ukraine: the Current State and Direction of Reforms*, 2010: 96.

даються до державних податкових інспекцій за місцем реєстрації партій [див.: *Підзвітність (законодавство)*]. Правильність їх заповнення перевіряється податковими інспекціями безпосередньо при одержанні, тому порушень у цій сфері виникати не може, адже звіти оформлені з порушенням формальних вимог не приймаються. Достовірність інформації, відображеної у звітах про використання коштів неприбутковими організаціями, може бути перевірена в ході перевірки фінансової діяльності партій, яка на практиці проводиться рідко, оскільки партії є неприбутковими організаціями і не сплачують більшість податків та інших загальнообов'язкових платежів⁷²⁴. Встановити реальну картину фінансування партій практично неможливо, оскільки фінансові звіти подаються не лише партіями, але і їхніми місцевими організаціями, що мають статус юридичних осіб; крім того, такі звіти подаються до різних податкових інспекцій, в той час як на Державну податкову адміністрацію не покладається обов'язок складання зведених звітів у розрізі кожної із зареєстрованих партій. Не покладається цей обов'язок і на політичні партії.

Судами не розглядалися спори, пов'язані з порушеннями партіями вимог законодавства щодо фінансової звітності. У той же час, місцеві організації політичних партій у багатьох випадках не подають звіти про використання коштів неприбутковими організаціями протягом року і більше⁷²⁵. Судова

724 Kovryzhenko, Denys, *Regulation of Political Parties in Ukraine: the Current State and Direction of Reforms*, 2010: 110.

725 Рішення Господарського Суду Донецької області від 25.01.2007 р. у справі № 31/445пн за позовом ДПІ у Калінінському районі міста Донецька до Жовтневої районної організації партії „Реформи і порядок” м. Маріуполя, <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/385364>; Постанова Снігурівського районного суду Миколаївської області від 14.01.2009 р. у справі № 2-а-18/2009 за позовом Снігурівської міжрайонної ДПІ до Снігурівської районної організації політичної партії „Реформи і порядок” про припинення юридичної особи, <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/2729950>; Постанова Одеського окружного адміністративного суду від 14.04.2009 р. у справі № 2-а-13401/08/1570 у справі за позовом Котовської ОДПІ Одеської області до Котовськом районної організації політичної партії „Вперед, Україно!” про припинення юридичної особи, <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/4585721>; Постанова Донецького окружного адміністративного суду від 20.08.2009 р. у справі № 2а-11399/09/0570 за позовом Добропільської ОДПІ до районної організації політичної партії „Всеукраїнське об'єднання політичної партії „Батьківщина” про припинення

практика у цих категоріях справ різняться: в одних випадках судами приймалися рішення про припинення місцевих організацій партій як юридичних осіб, в інших – до місцевих партійних організацій не було застосовано жодних санкцій. Основною причиною цього було те, що судами до вирішення відповідних спорів застосовувались положення різних законів: відповідно до Закону „Про політичні партії в Україні” діяльність місцевої партійної організації не може бути припинена у випадку неподання звіту про використання коштів неприбутковими організаціями, в той час як за статтею 38 Закону „Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців” неподання протягом року юридичною особою (у тому числі й місцевою організацією політичної партії) до органів державної податкової служби податкових декларацій, документів фінансової звітності є підставою для припинення юридичної особи⁷²⁶.

ДОБРОЧЕСНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 25 БАЛІВ

На скільки поширеним серед основних партій є закріплення у їхніх внутрішніх документах положень щодо внутрішнього демократичного врядування?

Партії повинні здійснювати свою діяльність на основі рівності всіх членів, законності і гласності; всі головні питання діяльності партій мають вирішуватись на загальних зборах членів партії чи їх представників; заборонено відмовляти у прийомі до членів партії або виключати з партії за критерієм національної приналежності або статі⁷²⁷. Питання, пов'язані з внутрішнім демократичним врядуванням, у статутах більшості представлених у парламенті партій не регулюються – статuti передбачають лише обов'язковість обрання партійних лідерів, висування кандидатів на виборах, внесення змін до партійних програм представницькими органами (з'їздами)⁷²⁸.

юридичної особи, <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/4820190> [всі - останній перегляд 29.12.2010 р.].

726 Для отримання подальшої інформації про судову практику у відповідних справах див.: Kovryzhenko, Denys, *Regulation of Political Parties in Ukraine: the Current State and Direction of Reforms*, 2010: 125-138.

727 Статті 6, 7 Закону України „Про об'єднання громадян”.

728 Статут ВО „Батьківщина”; <http://www.byut.com.ua/statute.html>; Статут Партії регіонів; <http://www.partyofregions.org.ua/meet/statute/>; статут Народного руху України; <http://www.nru.org.ua/about/statut/>; Статут партії „Реформи і по-

ДОБРОЧЕСНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 0 БАЛІВ

В якій мірі ефективне демократичне врядування всередині партій є поширеним на практиці?

Більшість партій є партіями лідерського типу, що унеможлиблює відкритий і демократичний процес виборів керівництва⁷²⁹. При цьому після 2006 року, коли вибори вперше були проведені на основі пропорційної виборчої системи з голосуванням за закриті списки кандидатів від партій і блоків, висунутих у єдиних багатомандатних виборчих округах, рівень доходів та спроможність залучати фінансові ресурси стали основними критеріями обрання керівників місцевих партійних організацій⁷³⁰. Процес прийняття внутрішньопартійних рішень є надмірно централізованим⁷³¹, в той час як вироблення внутрішньопартійної політики стало кон'юнктурним і прив'язаним до очікувань виборців, а не до партійних передвиборних програм⁷³².

На практиці висування кандидатів на виборах у більшості партій відбувається за схожим алгоритмом: проект списку кандидатів готується наближеними до лідера партії особами, схвалюється лідером і обговорюється у керівних органах партії; останні можуть внести до нього невеликі зміни, після чого остаточний варіант списку виноситься на розгляд з'їзду партії⁷³³. У більшості випадків з'їзд

рядок”; <http://www.prp.org.ua/index.php?mid=17>; Статут Європейської партії; <http://eurorukh.org.ua/ua/european-party-of-ukraine/regulation/index.html>; Статут Партії захисників Вітчизни; http://karmazin.org.ua/?page_id=38; Статут Комуністичної партії України; <http://kpu.net.ua/statute/>; Статут партії „Наша Україна”; <http://razom.org.ua/documents/1760/i> [всі - останній перегляд 29.12.2010 р.].

729 Тетяна Соболева, керівник програм для політичних партій Національного демократичного інституту міжнародних відносин, інтерв'ю з автором, 25.07.2010 р.

730 Тетяна Соболева, керівник програм для політичних партій Національного демократичного інституту міжнародних відносин, інтерв'ю з автором, 25.07.2010 р.

731 Bertelsmann Foundation, *BTI 2010. Ukraine Country Report*: 12; Юрій Ключковський, народний депутат України, інтерв'ю з автором, 22.07.2010 р.; Тетяна Соболева, керівник програм для політичних партій Національного демократичного інституту міжнародних відносин, інтерв'ю з автором, 25.07.2010 р.

732 Юрій Шведа, доцент кафедри політології філософського факультету Львівського національного університету ім. І. Франка, інтерв'ю з автором, 21.05.2010 р.

733 І.Жданов; *Яка виборча система необхідна Україні?*, Дзеркало тижня, 2007, № 44 (673); <http://www>

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

схвалює список одноголосно⁷³⁴. Таким чином, процес ухвалення внутрішньопартійних рішень фактично являє собою імітацію процедур внутрішньопартійної демократії, в той час як ні суспільство, ні рядові члени партій не вимагають будь-яких змін в існуючій практиці⁷³⁵.

УЗАГАЛЬНЕННЯ ТА ПРЕДСТАВНИЦТВО ІНТЕРЕСІВ (ПРАКТИКА) – 0 БАЛІВ

В якій мірі політичні партії узагальнюють та представляють відповідні суспільні інтереси у політичній сфері?

Роль партій в узагальненні і представництві суспільних інтересів є невисокою⁷³⁶. Запровадження пропорційної системи з голосуванням за закриті списки кандидатів сприяло стабілізації партійної системи як такої⁷³⁷, однак у той же час посилює лояльність депутатів до партійних лідерів, послабило відповідальність партій перед виборцями⁷³⁸ і призвело до подальшої централізації влади в межах партій⁷³⁹. Політичні партії в Україні є лише інструментом здобуття влади їхніми лідерами та донорами; при цьому їхньою характерною рисою є відсутність чітких ідеологій⁷⁴⁰. Суттєві програмні відмінності між партіями відсутні, а характерною рисою виборчих кампаній є використання популістських гасел⁷⁴¹. Опитані в рамках цього оцінювання експерти також погодились з тим, що

українські партії є надзвичайно залежними від бізнесових інтересів, зокрема – інтересів фінансово-промислових груп, які широко представлені у парламенті та у керівних органах партій; інший канал партійної залежності – непотизм⁷⁴².

Партійні еліти мають слабкі зв'язки з електоратом; суспільство в цілому не схильне довіряти партіям, які розглядаються виборцями як інструмент обслуговування інтересів їхніх лідерів⁷⁴³. Політична еліта не виявляє особливої зацікавленості у співпраці з громадськими організаціями⁷⁴⁴, в той час як зв'язок між партіями та громадянським суспільством навряд чи можна вважати міцним⁷⁴⁵. Згідно з даними соціологічних опитувань Центру Разумкова, рівень повної довіри до партій з жовтня 2001 року по жовтень 2009 року ніколи не перевищував 5%, а рівень повної недовіри – коливався від 48.9% до 20.6%⁷⁴⁶. Громадяни відносять партії до найбільш корумпованих інститутів (у 2010 році рівень сприйняття громадянами корупції в партіях оцінювався на 4 бали з 5, де 5 – найвищий рівень корумпованості)⁷⁴⁷.

АНТИКОРУПЦІЙНІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

В якій мірі політичні партії приділяють увагу питанням підзвітності перед громадськістю та протидії корупції?

Більшість представлених у парламенті партій під час останніх парламентських виборів 2007 року у своїх передвиборчих програмах приділяли значну увагу проблемі боротьби з корупцією.

742 Юрій Ключковський, народний депутат України, інтерв'ю з автором, 22.07.2010 р.; Тетяна Соболева, керівник програм для політичних партій Національного демократичного інституту міжнародних відносин, інтерв'ю з автором, 25.07.2010 р.

743 Bertelsmann Foundation, *BTI 2010. Ukraine Country Report*: 12.

744 Bertelsmann Foundation, *BTI 2010. Ukraine Country Report*: 12.

745 В'ячеслав Липецький, асистент Міжнародного республіканського інституту, інтерв'ю з автором, 30.06.2010 р.

746 Центр Разумкова, *Соціологічне опитування: Чи довіряєте Ви політичним партіям? (динаміка 2001-2009 років)*; http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=82, [останній перегляд 29.12.2010 р.].

747 Transparency International, *Global Corruption Barometer 2010*: 44. Див. також: Transparency International, *Global Corruption Barometer 2009*: 6.

dt.ua/1000/1550/61173/ [останній перегляд 29.12.2010 р.].

734 І.Жданов; *Яка виборча система необхідна Україні?*, *Дзеркало тижня*, 2007, № 44 (673); <http://www.dt.ua/1000/1550/61173/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

735 Тетяна Соболева, керівник програм для політичних партій Національного демократичного інституту міжнародних відносин, інтерв'ю з автором, 25.07.2010 р.

736 Bertelsmann Foundation, *BTI 2010. Ukraine Country Report*: 11; Ставнійчук М. „Закрита” виборча система вичерпала себе, *Дзеркало тижня*, 2009, № 11 (739); <http://www.dt.ua/1000/1550/65790/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

737 Bertelsmann Foundation, *BTI 2010. Ukraine Country Report*: 11.

738 Freedom House, *Freedom in the World 2010. Ukraine Country Report*; <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2010&country=7941> [останній перегляд 15.01.2011].

739 Bertelsmann Foundation, *BTI 2010. Ukraine Country Report*: 12.

740 Freedom House, *Freedom in the World 2010. Ukraine Country Report*.

741 Bertelsmann Foundation, *BTI 2010. Ukraine Country Report*: 11.

Наголошувалось на необхідності боротьби з корупцією як явищем в цілому, посилення кримінальної відповідальності за корупцію, ліквідації тінювих і корупційних фінансових схем, наведення порядку у використанні бюджетних коштів⁷⁴⁸, необхідності проведення судової реформи, звуження обсягу тінювої економіки⁷⁴⁹, віднесення корупції до державної зради, запровадження обов'язкового декларування доходів та витрат державних службовців і членів їхніх сімей, скасування амністії для осіб, що вчинили злочини у сфері службової діяльності, розроблення стандартів якості державних послуг, посилення вимог до службовців⁷⁵⁰, виведення судів з-під корупційних впливів, лібералізації дозвільної системи⁷⁵¹, створення спеціалізованого антикорупційного органу, контролю за доходами і видатками суддів, забезпечення підзвітності органів публічної влади, ліквідації корупційних схем повернення ПДВ, ліквідації хабарництва під час вступу до вищих навчальних закладів⁷⁵². На необхідності протидії корупції постійно наголошує Президент⁷⁵³, представники найбільшої фракції парламенту - фракції Партії регіонів⁷⁵⁴, а також опозиції⁷⁵⁵.

Хоча корупція залишається однією з найбільш гострих проблем України⁷⁵⁶, озвучені на найвищому

748 Передвиборна програма Комуністичної партії України, „Голос України”, 2007, № 162, 5.

749 Передвиборна програма Партії регіонів; http://novynar.com.ua/files/bloki_party/party_region/1520 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

750 Передвиборна програма Блоку Литвина; <http://narodna.org.ua/news/2007/07/18/4293/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

751 Передвиборна програма Блоку Юлії Тимошенко, „Голос України”, 2007, № 164, 5.

752 Передвиборна програма Блоку „Наша Україна – Народна самооборона”, „Голос України”, 2007, № 169, 5.

753 <http://www.president.gov.ua/news/17866.html>; <http://www.epravda.com.ua/news/2010/09/29/250000/>; <http://tsn.ua/ukrayina/yanukovich-poobicyav-rozpechenim-zalizom-vipalyuvati-korupciyu-v-sudah.html> [всі - останній перегляд 29.12.2010 р.]

754 <http://www.partyofregions.org.ua/digest/4c0679dba64d4/>; <http://www.partyofregions.org.ua/pr-east-west/4b308f349a4b4/> [всі - останній перегляд 29.12.2010 р.].

755 <http://www.tymoshenko.ua/uk/article/ve7zzusx>; <http://www.tymoshenko.ua/uk/article/4azn37we>; <http://www.tymoshenko.ua/uk/article/onemcx6o>; <http://www.tymoshenko.ua/uk/article/6nsne3vww> [всі - останній перегляд 29.12.2010 р.].

756 Freedom House, *Freedom in the World 2010. Ukraine Coun-*

рівні заяви про необхідність боротьби з нею так і не вилились у чіткі „меседжі” та конкретні дії⁷⁵⁷. Порушення питань боротьби з корупцією у партійних програмах і заявах вищих посадових осіб держави має популістський характер і пояснюється, головним чином, суспільним запитом на таку тематику у суспільстві⁷⁵⁸.

Основні рекомендації

- Провести комплексну реформу системи фінансування політичних партій та виборчих кампаній на основі положень Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи 2003(4) про Спільні правила проти корупції у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній;
- запровадити на парламентських та місцевих виборах такі виборчі системи, які б сприяли розвитку механізмів внутрішньопартійної демократії у політичних партіях та підвищували ступінь підзвітності (відповідальності) виборних посадових осіб перед виборцями (наприклад, пропорційних систем з голосуванням за відкриті або напіввідкриті списки кандидатів);
- розглянути можливість внесення до законів про вибори змін, які передбачатимуть можливість самовисування на виборах;
- привести законодавство у сфері політичних партій у відповідність до стандартів, закріплених у документах Венеціанської комісії, зокрема – Керівних роз'яснень щодо регулювання політичних партій (Guidelines of Political Party Regulation) та Кодексу належної практики у сфері політичних партій (Code of Good Practice in the Field of Political Parties).

try Report.

757 Bertelsmann Foundation, *BTI 2010. Ukraine Country Report*: 25.

758 Тетяна Соболева, керівник програм для політичних партій Національного демократичного інституту міжнародних відносин, інтерв'ю з автором, 25.07.2010 р.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

11. Засоби масової інформації

РЕЗЮМЕ

Хоча в цілому законодавство створює можливості для заснування та діяльності засобів масової інформації, ряд його положень ускладнюють створення та діяльність медіа. Норми, спрямовані на запобігання зовнішньому втручанню у діяльність засобів масової інформації, лише частково забезпечують незалежність ЗМІ, містять прогалини у регулюванні та певною мірою звужують право на свободу вираження поглядів у державі. Механізми забезпечення підзвітності (відповідальності) та доброчесності ЗМІ є далекими від досконалості, в той час як норми, які мали б забезпечувати прозорість ЗМІ, майже відсутні взагалі. Можливість інформування громадськості засобами масової інформації щодо широкого спектру питань ускладнюється відсутністю реформ у сфері роздержавлення ЗМІ, впровадження незалежного суспільного мовлення, активним залученням у політику власників ЗМІ, недостатнім рівнем професіоналізму журналістів, низьким ступенем поваги до свободи слова з боку посадових осіб органів влади, відсутністю суспільного запиту на висвітлення низки важливих тем. Незважаючи на це, ЗМІ проявляють значну активність у розслідуванні випадків корупції та інформуванні суспільства про корупційні прояви. Однак ця діяльність рідко тягне притягнення до відповідальності тих осіб, які вчинили правопорушення або злочини, пов'язані з корупцією. Інформування суспільства про діяльність уряду часто є упередженим та неповним.

У нижченаведеній таблиці представлена узагальнена оцінка спроможності, внутрішнього врядування ЗМІ та ролі медіа в національній системі доброчесності. Після таблиці наводиться якісна оцінка відповідних індикаторів.

Засоби масової інформації			
Загальна оцінка індикаторів: 42.36 / 100			
Параметр	Індикатор	Законодавство	Практика
Спроможність 43.75/100	Ресурси	50	50
	Незалежність	50	25
Врядування 33.33/100	Прозорість	25	25
	Підзвітність	50	25
	Доброчесність	50	25
Роль 50/100	Розслідування і викриття випадків корупції	50	
	Інформування громадськості про корупцію та її вплив	50	
	Інформування громадськості з питань врядування	50	

Структура і організація

Станом на 1 червня 2009 року в Україні було зареєстровано 27 696 друкованих ЗМІ; з них 10 109 – із загальнодержавною сферою розповсюдження, 15 381 – з регіональною та місцевою сферами розповсюдження⁷⁵⁹. Станом на 1 липня 2010 р. в Україні було зареєстровано 1613 телерадіоорганізацій (ТРО). Кількість ТРО є найбільшою в Донецькій області (161), Києві (150), Одеській (108), Дніпропетровській (101) областях, найменшою – у Севастополі (12), Волинській (20), Миколаївській (28), Тернопільській (29) областях⁷⁶⁰. Кількість користувачів Інтернет – 10,354 млн. осіб⁷⁶¹. На місцевому рівні багато друкованих видань належать органам державної влади та місцевого самоврядування; до цього часу не було впроваджено незалежне суспільне мовлення.

В Україні відсутні державні органи, уповноважені здійснювати регулювання друкованих ЗМІ та Інтернету. Контроль за діяльністю організацій мовлення здійснює Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення (далі - Нацрада), до повноважень якої також віднесено ліцензування мовлення. До складу Нацради входить 8 членів, 4 з яких обираються парламентом, 4 – призначаються Президентом на 5-річний строк. 29 червня 2010 року парламент обрав чотирьох нових членів Нацради. Всі обрані кандидати були висунуті партіями парламентської більшості, в той час як кандидатури, запропоновані організаціями громадянського суспільства, не здобули необхідної для обрання кількості голосів народних депутатів⁷⁶².

Інтереси власників приватних ЗМІ представляють Незалежна асоціація мовників, Індустріальний

телевізійний комітет, Українська асоціація видавців періодичної преси, Незалежна асоціація регіональних видавців України. Права журналістів захищає значна кількість організацій, зокрема – Незалежна медіа-профспілка, Київська незалежна медіа-профспілка, профспілка „Медіафронт”, Національна спілка журналістів України, неурядові організації⁷⁶³. Спори етичного та професійного характеру вирішуються Комісією з журналістської етики. Цей орган саморегулювання було створено 80 журналістами у 2001 році, а 5 березня 2003 року він був зареєстрований Міністерством юстиції як громадська організація. До складу Комісії входить 15 членів, обраних на з'їзді підписантів Етичного кодексу українського журналіста⁷⁶⁴. Всього Кодекс підписали близько 1000 журналістів⁷⁶⁵.

ОЦІНКА

РЕСУРСИ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 50 БАЛІВ

В якій мірі законодавство забезпечує створення сприятливого середовища для функціонування різноманітних незалежних ЗМІ?

В цілому, законодавство забезпечує свободу ЗМІ і вважається одним із найбільш розвинутих у пострадянських державах⁷⁶⁶.

Доступ до журналістської професії в Україні є вільним⁷⁶⁷. Законодавство дозволяє створення різних видів ЗМІ – державних, комунальних та приватних. Законом⁷⁶⁸ передбачено створення незалежного суспільного мовлення, однак воно так і не було створене⁷⁶⁹.

Заснування ТРО законодавством загалом не обмежується. Чи не єдиним обмеженням у цьому плані є заборона заснування ТРО іноземними юридичними і фізичними особами, особа-

759 Статистика Міністерства юстиції України: кількість зареєстрованих в Україні друкованих ЗМІ; http://www.uapp.org/news_media_ua/7256.html [останній перегляд 10.10.2010 р.].

760 Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, *Державний реєстр телерадіоорганізацій в Україні*; <http://nrada.gov.ua/cgi-bin/go?page=93> [останній перегляд 10.10.2010 р.].

761 IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 200.

762 <http://www.iupdp.org/index.php/component/content/article/1-latest-news/1730-opposition-criticizes-election-of-new-members-of-national-council-for-tv-and-radio-broadcasting> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

763 IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 212.

764 <http://www.rjionline.org/mas/press-council/Ukraine>; <http://www.cje.org.ua/documents/3/> [всі - останній перегляд 29.12.2010 р.].

765 <http://helsinki.org.ua/en/index.php?id=1164118046> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

766 Freedom House, *Freedom of the Press – Ukraine (2009)*; IREX, *Media Sustainability Index 2006-2007*: 175.

767 IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 204.

768 Закон України „Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України”.

769 IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 199.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

ми без громадянства, політичними партіями, профспілковими та релігійними організаціями, юридичними особами, яких вони заснували, громадянами, які за вироком суду відбувають покарання у місцях позбавлення волі або визнаними судом недієздатними⁷⁷⁰. Мовлення підлягає ліцензуванню, при цьому видача ліцензій на мовлення здійснюється на конкурсних засадах (за декількома винятками з цього правила)⁷⁷¹. Однією з проблем є відсутність чітких та прозорих критеріїв ліцензування⁷⁷² [див.: *Незалежність (законодавство)*]. Водночас рішення про відмову у видачі ліцензії може бути оскаржене у суді⁷⁷³.

Засновувати друковані засоби масової інформації можуть громадяни України, громадяни інших держав та особи без громадянства, юридичні особи України та інших держав, трудові колективи підприємств, установ і організацій⁷⁷⁴. Друковані засоби масової інформації підлягають державній реєстрації, яка здійснюється Міністерством юстиції чи його органами на місцях (залежно від сфери розповсюдження друкованого ЗМІ)⁷⁷⁵. Закон „Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” (далі – Закон про пресу) дозволяє Міністерству юстиції та його територіальним органам відмовляти у реєстрації друкованих ЗМІ, якщо назва ЗМІ збігається з назвою вже зареєстрованого ЗМІ, якщо заява про реєстрацію була подана менш ніж за рік з дня набрання законної сили рішенням про припинення діяльності друкованого ЗМІ, якщо назва або програмні цілі (основні принципи) ЗМІ суперечать статтям 3 та 4 Закону про пресу⁷⁷⁶. Цими статтями заборонено вживання лайливих і брутальних слів, використання друкованих ЗМІ для пропаганди війни, насильства і жорстокості,

закликів до захоплення державної влади, насильницької зміни конституційного ладу, державного суверенітету України, порушення її територіальної цілісності, розпалювання расової, національної, релігійної ворожнечі, вчинення злочинів, розповсюдження порнографії, втручання в особисте життя громадян. Рішення про відмову у реєстрації друкованого ЗМІ може бути оскаржене у суді⁷⁷⁷.

Чинне законодавство не передбачає ефективних механізмів стимулювання конкуренції в медійній сфері. По-перше, державні та комунальні ЗМІ отримують фінансову підтримку з державного та місцевих бюджетів⁷⁷⁸, в окремих випадках вони також користуються знижками на оплату послуг державних поліграфічних підприємств, використання передавачів, приміщень, інших послуг⁷⁷⁹. Крім того, журналісти державних та комунальних ЗМІ прирівняні в плані матеріального забезпечення до державних службовців, а відтак – їм гарантовано постійне збільшення розмірів заробітної плати та пенсій, в той час як журналісти приватних ЗМІ відповідного статусу не мають⁷⁸⁰. Як наслідок, державні та комунальні ЗМІ конкурують з приватними ЗМІ у нерівних умовах⁷⁸¹. По-друге, попри наявність у законодавстві положень, спрямованих на запобігання концентрації власності на ЗМІ (наприклад, фізична або юридична особа не може бути засновником чи контролювати більш ніж 5% друкованих видань, контролювати більше 35% загальних обсягів загальнонаціонального, регіонального або місцевого телерадіоінформаційного ринку⁷⁸²), відсутність чітких визначень відповідних ринків, на яких здійснюється контроль, а також неналежна прозорість медіа-власності, зумовлюють

770 Частина друга статті 12 Закону „Про телебачення і радіомовлення” (далі – Закон про телерадіомовлення).

771 Частина шоста – восьма статті 23 Закону про телерадіомовлення.

772 IREX, *Media Sustainability Index 2009*: 199.

773 Частина друга статті 55, частина друга статті 124 Конституції України, частина четверта статті 30 Закону про телерадіомовлення.

774 Стаття 8 Закону України „Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” (далі – Закон про пресу).

775 Частина перша статті 11 Закону про пресу; пункт 1 Постанови Кабінету Міністрів України № 1287 від 17.11.1997 р. „Про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації, інформаційних агентств та розміри реєстраційних зборів”.

776 Стаття 15 Закону про пресу.

777 Пункт 6.15 Положення про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації, затвердженого Наказом Міністерства юстиції України від 21.02.2006 р. № 12/5.

778 IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 199, 203; частина п'ята статті 13 Закону про телерадіомовлення.

779 IREX, *Media Sustainability Index 2006-2007*: 176.

780 Частина четверта статті 14 та частина друга статті 16 Закону України „Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів”; IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 203.

781 IREX, *Media Sustainability Index 2006-2007*: 176; IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 199.

782 Стаття 8 Закону про телерадіомовлення та стаття 10 Закону про пресу.

виникнення тенденції до концентрації власності на ЗМІ⁷⁸³.

Як відзначила виконавчий директор Індустріального телевізійного комітету Катерина Котенко, діяльність ТРО регулюється низкою законів, які було ухвалено у різний час і положення яких не узгоджено між собою. Ряд положень законодавства (зокрема, в частині квот для мови, реклами, національного аудіовізуального продукту, музичних творів українських авторів тощо) покладають на ЗМІ значні зобов'язання, і ТРО складно неухильно дотримуватись букви закону⁷⁸⁴.

РЕСУРСИ (ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

В якій мірі на практиці забезпечено існування плюралістичних незалежних ЗМІ, що відображують різноманіття точок зору різних суспільних груп?

В Україні існує широке різноманіття ЗМІ, які діють як в столиці, так і в регіонах. Органи влади не обмежують доступ громадян до вітчизняних та іноземних ЗМІ, а також Інтернету⁷⁸⁵.

Закон передбачає фінансування суспільного мовлення за рахунок абонентської плати, але дану систему мовлення впроваджено так і не було. Більшість громадян може дозволити собі купувати періодичні друковані видання і купує їх⁷⁸⁶. На доступ громадян до різних джерел інформації впливають географічні чинники. У населених пунктах з кількістю жителів до 50 000 осіб громадяни можуть отримувати більшість загальнонаціональних та деякі регіональні друковані видання лише за умови оформлення передплати⁷⁸⁷. Не всі загальнонаціональні канали ефірного мовлення є доступними на всій території України (наприклад, технічне покриття

783 IREX, *Media Sustainability Index 2009*: 206.

784 Катерина Котенко, виконавчий директор Індустріального телевізійного комітету, інтерв'ю з автором, 23.06.2010 р.

785 Freedom House, *Freedom of the Press – Ukraine (2009)*; http://www.freedomhouse.org/inc/content/pubs/pfs/inc_country_detail.cfm?country=7726&year=2009&pf [останній перегляд 29.12.2010 р.]; IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 204.

786 IREX, *Media Sustainability Index 2006-2007*: 178.

787 IREX, *Media Sustainability Index 2006-2007*: 178.

каналу K1 становить 76.5 % території держави, НТН – 88.3 %, ТЕТ – 91.9 %, П'ятого каналу – 93 %); кабельне телебачення є недоступним у невеликих містах та селах⁷⁸⁸. Загалом, у невеликих містах та сільських населених пунктах громадяни можуть отримувати інформацію лише через декілька каналів телебачення і радіо, а не з друкованих ЗМІ та через високошвидкісний Інтернет⁷⁸⁹.

В цілому, медіа представляють весь політичний спектр, однак, як відзначила виконавчий директор Індустріального телевізійного комітету Катерина Котенко, ряд ЗМІ постійно змінюють пріоритети у своїй редакційній політиці⁷⁹⁰. Крім того, після президентських виборів 2010 року експерти⁷⁹¹ відзначили тенденції до зменшення присутності опозиції в ефірі деяких загальнонаціональних каналів, а також до зменшення критики діяльності уряду у програмах. Наприклад, „думку опозиції [щодо питань політики], хоч і не щоразу, можна почути на СТБ, 5-му каналі, „Україні“, рідше – на „1+1“ і „Новому каналі“; майже повністю замовчується позиція опонентів влади на Першому каналі, „Інтері“ та ICTV”⁷⁹². Результати моніторингу телевізійних каналів, що проводився громадськими організаціями у липні 2010 року, також показали, що більшість каналів замовчують інформацію про протести громадян проти дій і рішень органів влади як на загальнонаціональному, так і на місцевому рівнях⁷⁹³.

В українських ЗМІ висвітлюється широкий перелік тем, однак медіа прагнуть зосереджуватись на тих з них, які є надуманими, легкими, зручними чи скандальними. Журналісти рідко висвітлюють теми урядових витрат, якості медичних послуг, а також питання, які становлять інтерес для

788 IREX, *Media Sustainability Index 2006-2007*: 179.

789 IREX, *Media Sustainability Index 2009*: 204.

790 Катерина Котенко, виконавчий директор Індустріального телевізійного комітету, інтерв'ю з автором, 23.06.2010 р.

791 Nico Lange, *The first 100 Days after Change of Power in Ukraine: Authoritarian Tendencies and Rapprochement with Russia*, 3; http://www.kas.de/wf/doc/kas_19723-544-2-30.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.]; <http://telekritika.kiev.ua/2010-06-09/53532> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

792 <http://telekritika.kiev.ua/media-continent/monitoring/2010-08-12/54988> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

793 <http://telekritika.kiev.ua/media-continent/monitoring/2010-08-12/54988> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

невеликої частки аудиторії (наприклад, расизму, антисемітизму, статі тощо)⁷⁹⁴.

Світова економічна криза призвела до зникнення багатьох друкованих видань, скорочення їх обсягу або періодичності опублікування, переведення в он-лайн формат⁷⁹⁵. Доступ ЗМІ до фінансових ресурсів обмежує те, що кількість телеканалів є непропорційно великою до обсягу ринку у грошовому вимірі⁷⁹⁶. При цьому ринок телереклами фактично монополізований трьома агентствами, які розміщують рекламу на каналах трьох найбільших медіа-холдингів⁷⁹⁷. Комерційні ЗМІ загалом мають достатній доступ до фінансових ресурсів⁷⁹⁸ і належне технічне оснащення⁷⁹⁹, хоча багато ЗМІ утримуються політиками або державою⁸⁰⁰. Серед проблем ресурсного забезпечення ЗМІ - висока вартість ліцензованих програм та підписки на новини інформаційних агентств, у тому числі міжнародних⁸⁰¹.

У журналістському середовищі багато непрофесійних журналістів⁸⁰². Це обумовлено тим, що система академічної журналістської освіти є негнучкою, навчальні плани – застарілі, зміст освіти не відповідає потребам галузі⁸⁰³.

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 50 БАЛІВ

В якій мірі законодавство гарантує неможливість протиправного зовнішнього втручання в роботу ЗМІ?

Право на свободу думки і слова, вільне вираження поглядів та переконань гарантовано Конституцією⁸⁰⁴. Україна також є учасницею Конвенції про захист прав людини й основопо-

ложних свобод 1950 р.⁸⁰⁵ Принцип редакційної свободи ЗМІ відображено і розвинуто у законах про телерадіомовлення і про пресу, які, крім того, забороняють цензуру⁸⁰⁶. Перешкоджання законній професійній діяльності журналістів є злочином і тягне кримінальну відповідальність⁸⁰⁷. З 2001 року за наклеп передбачена лише цивільно-правова відповідальність⁸⁰⁸.

Водночас норми законодавства, спрямовані на запобігання зовнішньому втручання у діяльність засобів масової інформації, лише частково забезпечують незалежність ЗМІ, містять прогалини у регулюванні та до певної міри звужують право на свободу вираження поглядів.

По-перше, існуюче регулювання доступу до інформації навряд чи можна вважати досконалим. Так, інформацію за запитом повинні надавати лише органи законодавчої, виконавчої і судової влади; перелік документів та інформації, які не можуть бути надані за запитом, чітко не визначено [див.: *Законодавчий орган*]⁸⁰⁹. Водночас 13 січня 2011 р. парламент ухвалив Закон „Про доступ до публічної інформації”, який містить ряд прогресивних положень в частині доступу до публічної інформації. Зокрема, Закон звужує перелік підстав для відмови у наданні інформації за запитом, скорочує строки розгляду інформаційних запитів до 5 днів, визначає види інформації, у наданні якої не може бути відмовлено (до такої інформації відноситься, наприклад, інформація про структуру, завдання, функції, фінансування органів влади, прийняті ними рішення тощо)⁸¹⁰. Позитивні наслідки прийняття цього Закону нині оцінити складно, оскільки він набуде чинності лише у травні 2011 року.

794 IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 205, 206, 208.

795 IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 208.

796 Катерина Котенко, виконавчий директор Індустріального телевізійного комітету, інтерв'ю з автором, 23.06.2010 р.

797 IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 209.

798 Костянтин Квурт, голова правління МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором, 24.06.2010 р.

799 IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 206.

800 IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 209.

801 IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 206 208.

802 IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 204.

803 IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 212.

804 Стаття 34 Конституції України.

805 Закон України „Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції” від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР.

806 Статті 45-1 та 45-7 Закону України „Про інформацію”, стаття 2 Закону про пресу, стаття 5 Закону про телерадіомовлення.

807 Стаття 171 Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 р.

808 IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 203.

809 Статті 31, 37 Закону України «Про інформацію», стаття 27 Закону про пресу.

810 Статті 6, 15, 16, 18, 20 Закону „Про доступ до публічної інформації”, № 2939-VI, 13 січня 2011 р.

По-друге, чинне законодавство визначає лише права журналістів друкованих ЗМІ⁸¹¹ (у тому числі право не розголошувати джерела інформації), однак права журналістів, що працюють у сфері телерадіомовлення, законом не визначено.

По-третє, в українському законодавстві закріплено ряд положень, які певною мірою обмежують свободу ЗМІ та журналістів. Наприклад, у 2003 році парламентом було прийнято Закон „Про захист суспільної моралі”, який заборонив розповсюдження порнографії, продукції, яка принижує націю, пропагує війну, ворожнечу, шкідливі звички, неповагу до національних святинь тощо⁸¹². При цьому, чітко не визначаючи категорії забороненої інформації, Закон передбачив створення Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі (далі - НЕК), яка наділялась повноваженнями стосовно забезпечення виконання Закону. Крім того, розповсюдження в Україні продукції сексуального й еротичного характеру допускається лише за наявності позитивного висновку НЕК, перед уведенням в обіг кожен вид такої продукції має проходити експертизу державних органів⁸¹³. Члени НЕК призначаються Кабінетом Міністрів на 5-річний строк. Рішення комісії фактично є обов'язковими для виконання ЗМІ. Українська Гельсінська спілка з прав людини особливо наголосила на тому, що „існування такого органу інституціоналізує державну цензуру, межі якої чітко не визначено і які будуть постійно розширюватись”⁸¹⁴.

Закон покладає на державні та комунальні ЗМІ ряд зобов'язань щодо висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування⁸¹⁵. Виборче законодавство забороняє розміщення політичної реклами без попередньої оплати її вартості, поширення завідомо неправдивої інформації про суб'єктів виборчого процесу, включення передвиборних

агітаційних матеріалів до інформаційних теле- і радіопрограм⁸¹⁶. Відсутність у Законі чіткого визначення поняття політичної реклами та поняття завідомо недостовірної інформації звужують можливість обговорення журналістами діяльності і програм суб'єктів виборчого процесу, оскільки відповідна журналістська діяльність може тлумачитись як незаконне розповсюдження політичної реклами⁸¹⁷.

По-четверте, в регулюванні діяльності Нацради існують певні прогалини, які негативно впливають на діяльність ЗМІ. Наприклад, порядок проведення перевірок ТРО визначається рішенням самої Нацради, у якому підстави і межі перевірок чітко не окреслено⁸¹⁸. Ліцензування мовлення стосується не лише його технічних аспектів, але і контенту⁸¹⁹.

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

В якій мірі ЗМІ на практиці є вільними від неправного зовнішнього втручання?

Хоча у законодавстві закріплено низку положень, спрямованих на запобігання зовнішньому втручання у діяльність ЗМІ, на практиці право на свободу висловлювань не може бути належним чином реалізоване. Як відзначив Костянтин Квурт, голова правління МГО „Інтерньюз-Україна”, спроби здійснення контролю за джерелами інформації її розповсюдженням стають дедалі більш поширеними⁸²⁰.

Нацрада не може вважатись органом, вільним від державного втручання⁸²¹. Це підтверджується декількома прикладами. У лютому 2010 року діючий

811 Стаття 26 Закону про пресу.

812 Стаття 2 Закону України „Про захист суспільної моралі”.

813 Частина перша статті 8, стаття 10 Закону України „Про захист суспільної моралі”.

814 Українська Гельсінська спілка з прав людини, *Права людини в Україні 2008*, 93.

815 Закон України „Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” № 539/97-ВР від 23 вересня 1997 р.

816 Стаття 64 Закону України „Про вибори Президента України”, стаття 71 Закону України „Про вибори народних депутатів України”.

817 IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 201; OSCE/ODIHR, *Ukraine: Presidential Election 17 January and 7 February 2010*: 15.

818 Індустріальний телевізійний комітет, *Зауваження до Звіту Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення за 2009 рік*; <http://www.itk.org.ua/ua/press/item/id/361> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

819 Частина дванадцята статті 25, частина четверта статті 27, стаття 28 Закону про телерадіомовлення.

820 Костянтин Квурт, голова правління МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором, 24.06.2010 р.

821 Костянтин Квурт, голова правління МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором, 24.06.2010 р.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

Президент скасував без будь-якого обґрунтування рішення свого попередника на посаді глави держави щодо призначення одного з членів Нацради⁸²². Іншим прикладом державного втручання в діяльність Нацради може бути звернення до неї СБУ з вимогами про надання документальних матеріалів щодо проведення конкурсу з отримання ліцензії на право мовлення, а також копій особових справ членів Нацради⁸²³. Існуючий механізм призначення на посади членів Нацради, як і відсутність чітких критеріїв ліцензування мовлення⁸²⁴, породжують непрозорість та корумпованість ліцензування, вплив на нього політичних чинників⁸²⁵. Це стало особливо очевидним під час непрозорого конкурсу 2008 року з розподілу місць на цифровому мультиплексі МХ 4, коли 8 місць з 10 отримали маловідомі компанії, створені напередодні проведення конкурсу і власники яких були пов'язані з високопосадовцями⁸²⁶. Невдовзі після проведення конкурсу його переможці пропонували викупити місця на мультиплексі за 20 млн. доларів тим учасникам конкурсу, які не перемогли (відомим каналам)⁸²⁷.

Незалежні журналістські об'єднання існують⁸²⁸, однак кількість їхніх членів є незначною і вони не вирішують основних проблем, що виникають у відносинах між журналістами, менеджментом та власниками ЗМІ⁸²⁹. Об'єднання власників ЗМІ також є незалежними, але їх діяльність в основному зводиться до відстоювання бізнес-інтересів їхніх членів⁸³⁰.

Положення законодавства в частині редакційної свободи ЗМІ не дотримуються на практиці; існують окремі випадки цензури, залякування і нападів на

822 Указ Президента України № 230/2010 від 23.02.2010 р. „Про призначення А. Мірошниченка членом Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення”; Указ Президента України № 276/2010 від 26.02.2010 р. „Про скасування Указу Президента України від 23 лютого 2010 року № 230”.

823 <http://glavcom.ua/articles/329.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.]

824 IREX, *Media Sustainability Index 2009*: 199.

825 IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 201.

826 IREX, *Media Sustainability Index 2009*: 199.

827 IREX, *Media Sustainability Index 2009*: 199.

828 Костянтин Квурт, голова правління МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором, 24.06.2010 р.

829 IREX, *Media Sustainability Index 2006-2007*: 182.

830 IREX, *Media Sustainability Index 2006-2007*: 181; IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 211.

журналістів, призначення посадовими особами на посади головних редакторів ЗМІ своїх протеже, які не мають належного досвіду журналістської діяльності⁸³¹. Політики легко маніпулюють ЗМІ визначеним ними порядком денним; висвітлення питань з різних точок зору так і не стало професійним стандартом журналістів; функції значної кількості медіа фактично зводяться до ретрансляції інформаційних продуктів та повідомлень прес служб, політиків та посадових осіб⁸³². Крім того, так звана „джинса”, а також підкуп журналістів стали загальнопоширеним явищем⁸³³.

Самоцензура практикується більшістю журналістів⁸³⁴. Але на думку Костянтина Квурта, голови правління МГО „Інтерньюз-Україна”, започаткування журналістами руху „Стоп цензури!” свідчить про можливість висловлення ними своїх думок без страху бути покараними⁸³⁵. Олексій Погорєлов, директор Української асоціації видавців періодичної преси, також підкреслив той факт, що у випадку отримання ЗМІ суттєвих доходів від реалізації інформаційних продуктів, такі ЗМІ можуть бути незалежними від рекламодавців, вплив яких на зміст газет та програм у цьому випадку суттєво зменшується⁸³⁶.

831 IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 201-203; <http://www.pravda.com.ua/news/2010/05/6/5013491/>; <http://telekritika.ua/news/2010-05-07/52819>; http://IFEX.org/ukraine/2010/05/19/censorship_letter/; <http://europe.ifj.org/en/articles/efj-concerned-about-reports-of-censorship-in-ukrainian-media>; http://en.RSF.org/spip.php?page=impression&id_article=37988; Костянтин Квурт, голова правління МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором, 24.06.2010 р.; Freedom House, *Freedom of the Press – Ukraine (2009)*; Frank La Rue, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of expression, Frank La Rue, Summary of cases transmitted to Governments and replies received*, 415; RSF, *Police step up attempts to intimidate journalist Olena Bilozerska*; http://en.RSF.org/spip.php?page=impression&id_article=36946; RSF, *Open letter to Ukraine's minister of interior*; http://en.RSF.org/spip.php?page=impression&id_article=37134; IFEX, *Newspaper journalists complain of police harassment, intimidation*; http://www.IFEX.org/ukraine/2010/04/14/express_director_arrested/ [всі - останній перегляд 29.12.2010 р.]

832 IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 204, 205.

833 IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 204; Freedom House, *Freedom of the Press – Ukraine (2009)*.

834 IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 205.

835 Костянтин Квурт, голова правління МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором, 24.06.2010 р.

836 Олексій Погорєлов, директор Української асоціації видавців періодичної преси, інтерв'ю з автором, 29.06.2010

У 2009 році кількість злочинів проти журналістів дещо зростає. При цьому такі злочини часто не розслідуються - за останні 10 років лише у двох випадках винні були покарані за „насилство щодо журналістів”⁸³⁷.

Традиційно до судів подаються дифамаційні позови, однак практика у таких справах варіюється; також існують окремі випадки прийняття судами рішень про відшкодування великих сум моральної шкоди⁸³⁸.

Запити про надання офіційної інформації часто ігноруються (особливо на місцевому рівні)⁸³⁹, існують випадки недопуску журналістів окремих ЗМІ на прес-конференції посадових осіб⁸⁴⁰. Органи місцевої влади часто намагаються публікувати інформацію про свою діяльність у тих ЗМІ, які фінансуються ними, відповідно - державні та комунальні ЗМІ зазвичай отримують більше інформації з офіційних джерел, ніж інші [комерційні] ЗМІ⁸⁴¹.

У діяльність ЗМІ також втручається НЕК, дії якої неодноразово критикувались діячами культури, письменниками та журналістами⁸⁴². Останні звинувачували НЕК у спробах запровадження контролю за змістом інформації⁸⁴³. Наприклад, у 2008 році НЕК розцінила публікацію декількох фотографій напівголених жінок у газеті „Блік” як розповсюдження порнографії, а фотографію скульптури розіп’ятої жаби Мартіна Кіппенбергера, опубліковану у тій самій газеті, -

р.

837 IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 201, 202, 203.

838 IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 203; Freedom House, *Freedom of the Press – Ukraine (2009)*; http://www.freedomhouse.org/inc/content/pubs/pfs/inc_country_detail.cfm?country=7726&year=2009&pf [останній перегляд 29.12.2010 р.].

839 Freedom House, *Freedom of the Press – Ukraine (2009)*; http://www.freedomhouse.org/inc/content/pubs/pfs/inc_country_detail.cfm?country=7726&year=2009&pf [останній перегляд 29.12.2010 р.].

840 RSF, *Open letter to the Ukrainian President*; http://en.rsf.org/spip.php?page=impression&id_article=37218 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

841 IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 203.

842 Freedom House, *Nations in Transit 2010*, 561.

843 Українська Гельсінська спілка з прав людини, *Права людини в Україні 2008*, 93; <http://khrpg.org/index.php?id=1272463896> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

як образу почуттів віруючих⁸⁴⁴. На підставі цих висновків НЕК звернулась до Міністерства юстиції з клопотанням про скасування реєстрації друкованого ЗМІ, а до Генеральної прокуратури – з клопотанням про порушення кримінальної справи проти посадових осіб газети⁸⁴⁵. Однак наразі НЕК не спроможна виконувати функції попереднього контролю при поширенні продукції сексуального й еротичного характеру.

Процес ліцензування ЗМІ не є прозорим з огляду на відсутність чітких критеріїв ліцензування⁸⁴⁶. Рішення Нацради не містять мотивувальної частини, яка б обґрунтовувала наявність підстав для видачі або відмови у видачі ліцензії⁸⁴⁷.

ПРОЗОРІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 25 БАЛІВ

В якій мірі законодавство забезпечує прозорість діяльності ЗМІ?

У законодавстві практично відсутні положення, які б забезпечували прозорість діяльності ЗМІ. Закон покладає на Нацраду обов’язок оприлюднення її актів (у тому числі пов’язаних з видачею ліцензій) не пізніше наступного дня після їх прийняття⁸⁴⁸. За Законом про пресу обов’язковому оприлюдненню підлягає лише загальна інформація про ЗМІ (назва видання, назва або ім’я засновника, видавця, наклад видання тощо)⁸⁴⁹. ТРО зобов’язані оприлюднювати свої редакційні статuti (у яких, у свою чергу, визначаються принципи редакційної політики того чи іншого мовника), а також розкривати певну інформацію щодо себе при поданні заяви про видачу ліцензій на право мовлення⁸⁵⁰. Інформація, відображена у документах, що подаються до Нацради

844 <http://amoral.org.ua/cenzura-v-ukrayini-list-yuristiv-gazeti-blik-do-vsesvitnoyi-gazetnoyi-asociaciyi> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

845 <http://www.wan-press.org/pfreedom/articles.php?id=5196> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

846 IREX, *Media Sustainability Index 2009*: 199.

847 Катерина Котенко, виконавчий директор Індустріального телевізійного комітету, інтерв’ю з автором, 23.06.2010 р.

848 Частина четверта статті 17 Закону України „Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення”.

849 Стаття 32 Закону про пресу.

850 Частина друга статті 24, частина шоста статті 57 Закону про телерадіомовлення.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

для отримання ліцензії на мовлення, включається до Державного реєстру телерадіоорганізацій України⁸⁵¹. У той же час, Закон дозволяє Нацраді самостійно визначати обсяг інформації Реєстру, що підлягає оприлюдненню. Українське законодавство не передбачає розкриття інформації про реальних власників ЗМІ⁸⁵².

Правила саморегулювання не покладають на медіа обов'язок розкриття будь-якої інформації про їхню внутрішню діяльність – відповідні правила визначають лише стандарти етики журналістів та регулюють взаємодію між власниками, менеджментом ЗМІ та журналістами⁸⁵³.

ПРОЗОРІСТЬ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

На скільки діяльність ЗМІ є прозорою?

Власність на ЗМІ загалом є непрозорою⁸⁵⁴. Нацрада оприлюднює рішення про видачу ліцензій, однак рішення Нацради, прийняті до 2010 року, на її веб-сайті не оприлюднено⁸⁵⁵. Проблемою є й те, що Нацрада оприлюднює лише частину інформації, що включається до Державного реєстру телерадіоорганізацій України; крім того, така інформація носить загальний характер⁸⁵⁶. Аналогічний характер має й доступна для громадськості інформація Державного реєстру друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності, адміністрування якого здійснюється Міністерством юстиції України⁸⁵⁷.

851 Пункт 1.5. Правил ведення Державного реєстру телерадіоорганізацій України, затверджених рішенням Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення № 1709 від 28 листопада 2007 року.

852 IREX, *Media Sustainability Index 2009*: 206.

853 Див., наприклад: http://www.1plus1.ua/watch/programs/about_tsn/policy_full; http://www.rivne1.tv/Articles/070201_statut/ [всі - останній перегляд 29.12.2010 р.].

854 IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 199, 208; Freedom House, *Freedom of the Press – Ukraine (2009)*.

855 <http://www.nrada.gov.ua/cgi-bin/go?page=5> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

856 Державний реєстр телерадіоорганізацій України (станом на 1 липня 2010 р.); <http://www.nrada.gov.ua/cgi-bin/go?page=93> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

857 Державний реєстр друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності; <http://dzmi.informjust.ua/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

Власники ТРО на місцевому рівні⁸⁵⁸, а також власники друкованих ЗМІ⁸⁵⁹ не розкривають будь-яку інформацію щодо себе та своєї власності.

Друковані ЗМІ не оприлюднюють будь-яку інформацію про свою внутрішню діяльність, зокрема – інформацію про працівників, редакційну політику, звіти, що подаються до органів державної влади⁸⁶⁰. Редакційна політика (принципи журналістської етики) телерадіомовників визначається їхніми редакційними статутами, які розміщено на веб-сайтах ТРО. Разом з тим, інформація про внутрішню діяльність ТРО є недоступною.

ПІДЗВІТНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 50 БАЛІВ

В якій мірі існуюче законодавство дозволяє забезпечити відповідальність ЗМІ за свою діяльність?

Загалом, існуюче регулювання містить певні прогалини, які не дозволяють забезпечити належну відповідальність ЗМІ за свою діяльність.

Законом гарантовано право на спростування інформації⁸⁶¹ та право на відповідь⁸⁶², визначено механізми та строки їх реалізації. Законодавство не передбачає існування державного органу, який би регулював діяльність преси або Інтернету. Діяльність ТРО загалом регулює Нацрада, але окремі аспекти діяльності ТРО можуть регулюватись й іншими органами (Антимонопольним комітетом України, Державною інспекцією зв'язку тощо)⁸⁶³. Нацрада контролює дотримання та забезпечує виконання вимог законодавства про телерадіомовлення, про захист суспільної

858 Катерина Котенко, виконавчий директор Індустріального телевізійного комітету, інтерв'ю з автором, 23.06.2010 р.

859 Олексій Погорєлов, директор Української асоціації видавців періодичної преси, інтерв'ю з автором, 29.06.2010 р.

860 Катерина Котенко, виконавчий директор Індустріального телевізійного комітету, інтерв'ю з автором, 23.06.2010 р.; Олексій Погорєлов, директор Української асоціації видавців періодичної преси, інтерв'ю з автором, 29.06.2010 р.

861 Стаття 37 Закону про пресу, стаття 64 Закону про телерадіомовлення.

862 Стаття 65 Закону про телерадіомовлення.

863 Стаття 70 Закону про телерадіомовлення.

моралі, про рекламу, про кінематографію (щодо квот демонстрування національних фільмів), про вибори, ліцензує мовлення і контролює дотримання ліцензійних умов, застосовує санкції за порушення⁸⁶⁴.

У 2001 році 80 журналістів – учасників з'їзду „Журналісти – за чесні вибори” – підписали Етичний кодекс українського журналіста та створили Комісію з журналістської етики, яка мала забезпечувати виконання цього Кодексу. Через два роки Комісію було зареєстровано як громадську організацію. Комісія розглядає спори етичного та професійного характеру, і за результатами їх розгляду може ухвалювати рішення у формі дружніх попереджень, заяв, заяв у формі публічного осуду⁸⁶⁵. Спеціальні органи з розгляду скарг у ЗМІ відсутні, скарги, як правило, розглядають головні редактори⁸⁶⁶.

Форуми, чати та інші подібні засоби зворотного зв'язку між ЗМІ та аудиторією поки що не є особливо поширеними й лише починають входити в життя журналістської спільноти (найчастіше в Інтернет-виданнях)⁸⁶⁷.

ПІДЗВІТНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

В якій мірі на практиці ЗМІ можуть бути притягнені до відповідальності за свою діяльність?

Діяльність Нацради як регулятора була охарактеризована експертами як неефективна⁸⁶⁸. Як відзначила Катерина Котенко, виконавчий директор Індустріального телевізійного

864 Стаття 70 Закону про телерадіомовлення; статті 13-15 Закону України „Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення”.

865 Повноваження Комісії з журналістської етики; <http://www.cje.org.ua/documents/3/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

866 Олексій Погорелов, директор Української асоціації видавців періодичної преси, інтерв'ю з автором, 29.06.2010 р.

867 Костянтин Квурт, голова правління МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором, 24.06.2010 р.; Олексій Погорелов, директор Української асоціації видавців періодичної преси, інтерв'ю з автором, 29.06.2010 р.

868 Костянтин Квурт, голова правління МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором, 24.06.2010 р.; Катерина Котенко, виконавчий директор Індустріального телевізійного комітету, інтерв'ю з автором, 23.06.2010 р.

комітету, рішення органу регулювання носять тактичний характер, не передбачають шляхів подальшого розвитку телерадіомовлення у середньостроковій перспективі⁸⁶⁹. Крім того, Нацрада неодноразово опинялась в епіцентрі скандалів, пов'язаних, зокрема, з непрозорим розподілом каналів у цифрових мультиплексах 2008 року та (того ж року) обміном логотипами між „Мегаспортом” і „К1” (під яким було приховано обмін ліцензіями та частотами, в результаті якого „К1” отримав більше покриття, порівняно з „Мегаспортом”). Обмін логотипами очевидно порушував вимоги законодавства, однак Нацрада цього не помітила⁸⁷⁰. Однією з причин недостатньої ефективності регулятора є той факт, що його члени призначаються з числа близьких до бізнесменів осіб для захисту відповідних бізнес-інтересів⁸⁷¹.

Саморегулювання ЗМІ розвинене слабо; професійні галузеві асоціації в основному захищають комерційні інтереси своїх членів і мало сприяють кращому інформуванню суспільства та підвищенню рівня професіоналізму журналістів⁸⁷². На думку виконавчого директора Індустріального телевізійного комітету Катерини Котенко, медіа індустрія є неготовою до саморегулювання через відсутність консенсусу між операторами ринку стосовно змісту правил саморегулювання⁸⁷³.

Комісія з журналістської етики має статус громадської організації, відповідно – деякі журналісти вважають, що вона не має права розглядати спори, пов'язані з діяльністю журналістів, які не є членами Комісії (тобто журналістами, які не підписували Етичний кодекс українського журналіста)⁸⁷⁴. З 2008 року на веб-сайті Комісії було оприлюднено

869 <http://www.telekritika.ua/nacrada/2010-01-13/50365> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

870 IREX, *Media Sustainability Index 2009*: 199.

871 Костянтин Квурт, голова правління МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором, 24.06.2010 р.

872 IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 211.

873 Катерина Котенко, виконавчий директор Індустріального телевізійного комітету, інтерв'ю з автором, 23.06.2010 р.

874 <http://www.timeofchange.com.ua/index.php?lang=ru§ion=useful&sub=countries&id=923> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

лише 10 рішень та 10 заяв⁸⁷⁵. Тому діяльність Комісії не вважається ефективною⁸⁷⁶.

Практика швидкого й належного забезпечення права на відповідь у ЗМІ має місце хіба що під час виборів⁸⁷⁷; при цьому представники великого бізнесу та чиновники мають більше шансів реалізувати це право⁸⁷⁸. Виправлення помилок, допущених ЗМІ, має місце, але далеко не завжди⁸⁷⁹.

ДОБРОЧЕСНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 50 БАЛІВ

В якій мірі існуюче законодавство дозволяє забезпечити добротність працівників ЗМІ?

В Україні впроваджено механізми забезпечення добротності працівників ЗМІ, однак ці механізми регулюють не всі питання, пов'язані з добротністю, а також містять певні прогалини. Стандарти журналістської етики закріплено Етичним кодексом українського журналіста (схваленим Комісією з журналістської етики) та Кодексом професійної етики українського журналіста (схваленим Національною спілкою журналістів України). Положення цих двох кодексів загалом відповідають кодексам етики міжнародних професійних об'єднань⁸⁸⁰. Зокрема, закріплюються принципи свободи слова, поваги до приватності, презумпції невинуватості при висвітленні судових процесів, нерозкриття джерел інформації, відокремлення фактів від суджень та припущень, збалансованість представлення різних точок зору, заборони плагіату, дискримінації,

875 <http://www.cje.org.ua/statements/>; <http://www.cje.org.ua/decisions/> [останній перегляд 10.10.2010 р.].

876 IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 204.

877 Катерина Котенко, виконавчий директор Індустріального телевізійного комітету, інтерв'ю з автором, 23.06.2010 р.

878 Костянтин Квурт, голова правління МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором, 24.06.2010 р.

879 Катерина Котенко, виконавчий директор Індустріального телевізійного комітету, інтерв'ю з автором, 23.06.2010 р.; Олексій Погорелов, директор Української асоціації видавців періодичної преси, інтерв'ю з автором, 29.06.2010 р.

880 Kateryna Tsetsura, Anastasia Grynko, 'An Explanatory Study of Media Transparency in Ukraine', *Public Relation Journal*, Vol.3, 2009, № 2, 7; http://www.prsa.org/SearchResults/download/6D-030205/0/An_Exploratory_Study_of_the_Media_Transparency_in [останній перегляд 29.12.2010 р.].

отримання нелегальної винагороди за журналістський матеріал тощо⁸⁸¹.

Кодекси журналістської етики в окремих друкованих виданнях практично не зустрічаються. Етичні комісії створено лише у близько 20 друкованих ЗМІ (з-поміж більш ніж 4000 ЗМІ, які публікуються)⁸⁸². В ТРО аналогом кодексів журналістської етики є редакційні статuti, які мають ухвалюватись всіма ТРО і оприлюднюватись. Нагляд за додержанням цих статутів здійснюють редакційні ради, утворення яких є обов'язковим⁸⁸³.

ДОБРОЧЕСНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

В якій мірі на практиці забезпечено добротність працівників ЗМІ?

Рівень дотримання українськими журналістами етичних стандартів залишається слабким⁸⁸⁴. Широкого поширення набула практика розміщення оплаченої інформації та прихованої реклами (відома в Україні як „джинса”). Висвітлення питань з різних точок зору не стало професійним стандартом для журналістів; плагіат є стандартом діяльності багатьох Інтернет-ЗМІ; більшість журналістів практикують самоцензуру; існують заборонені для висвітлення теми⁸⁸⁵. Відомі також випадки порушення журналістської етики, які виявились у невжитті заходів, спрямованих на захист інтересів потерпілих від злочинів⁸⁸⁶. Крім того, поширеною є практика отримання журналістами подарунків⁸⁸⁷, хоча окремі

881 Code of Ethics of Ukrainian Journalists, adopted by the Ukrainian Ethics Commission in 2002; http://ethicnet.uta.fi/ukraine/code_of_ethics_of_ukrainian_journalists [останній перегляд 29.12.2010 р.].

882 Олексій Погорелов, директор Української асоціації видавців періодичної преси, інтерв'ю з автором, 29.06.2010 р.

883 Частина п'ята статті 57 Закону про телерадіомовлення.

884 IREX, *Media Sustainability Index 2006-2007*: 177; IREX, *Media Sustainability Index 2009*: 202; IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 204; Катерина Котенко, виконавчий директор Індустріального телевізійного комітету, інтерв'ю з автором, 23.06.2010 р.; Олексій Погорелов, директор Української асоціації видавців періодичної преси, інтерв'ю з автором, 29.06.2010 р.

885 IREX, *Media Sustainability Index 2006-2007*: 176; IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 204-205.

886 IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 204-205.

887 Костянтин Квурт, голова правління МГО „Інтерньюз-

експерти наголосили на тому що така практика не обов'язково впливає на професійну діяльність журналістів⁸⁸⁸.

Будь-яка фізична або юридична особа, незадоволена змістом оприлюдненого ЗМІ матеріалу (публікації чи програми), може подати заяву до Комісії з журналістської етики. У заяві має зазначатись ім'я заявника або назва організації, назва ЗМІ, суть вимог заявника, докази, які обґрунтовують вимоги заявника (копія публікації чи запис програми)⁸⁸⁹. Більшість рішень Комісії було прийнято за результатами розгляду заяв посадових осіб та третіх осіб – лише у декількох випадках вирішення етичних спорів здійснювалось за заявами журналістів⁸⁹⁰. Кількість рішень, ухвалених Комісією за результатами розгляду заяв, починаючи з 2008 року, є незначною – всього 10.

Захист прав журналістів (але не врегулювання питань, пов'язаних з етикою), здійснюється низкою організацій – Незалежною медіа-профспілкою, Київською незалежною медіа профспілкою, профспілкою „Медіафронт”, Національною спілкою журналістів України, а також громадськими організаціями⁸⁹¹.

РОЗСЛІДУВАННЯ Й ВИКРИТТЯ ВИПАДКІВ КОРУПЦІЇ (ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

На скільки ЗМІ є активними і успішними у розслідуванні та викритті випадків корупції?

Практика журналістських розслідувань набуває поширення як в столиці, так і в регіонах. Існують окремі центри журналістських розслідувань - бюро «Свідомо» (м. Київ), розслідувальний проєкт Центру преси й інформації в Криму, газета «Інформатор» (м. Львів). Проводяться конкурси на краще антикорупційне розслідування⁸⁹². Кількість

Україна”, інтерв'ю з автором, 24.06.2010 р.

888 Олексій Погорєлов, директор Української асоціації видавців періодичної преси, інтерв'ю з автором, 29.06.2010 р.

889 <http://www.cje.org.ua/documents/4/> [останній перегляд 10.10.2010 р.].

890 <http://www.cje.org.ua/decisions/66/> [останній перегляд 10.10.2010 р.].

891 IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 212.

892 IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 206.

журналістів, які проводять розслідування точно встановити неможливо, але, на думку Олексія Погорєлова, у пресі працює близько 20 професіоналів у цій сфері, а решта – лише називають себе „розслідувальниками”⁸⁹³. Серед проблем практики журналістських розслідувань – велика кількість замовних і необ'єктивних розслідувань⁸⁹⁴, зосередження уваги на злочинах, а не корупції як такої⁸⁹⁵, безрезультатність розслідувань⁸⁹⁶ (у тому числі і щодо високопосадовців). На думку Віталія Замніуса, Директора програми „Засоби масової інформації” Міжнародного фонду „Відродження”, серед друкованих ЗМІ, програм та веб-сайтів, відомих завдяки журналістським розслідуванням, можуть бути виділені, зокрема: газета „Інформатор” (розповсюджується у західних регіонах країни), матеріали бюро „Свідомо” (розповсюджуються через 36 газет та веб-сайт „Українська правда”), публікації в газеті „Дзеркало тижня”, програми „Агенти впливу” на каналах „Інтер” та „НТН”, „Питання національної безпеки” на „ТРК Чорноморська”, веб-сайти „Українська правда” та „Оглядач” („Обозреватель”)⁸⁹⁷. Цей перелік не є вичерпним⁸⁹⁸.

ІНФОРМУВАННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ПРО КОРУПЦІЮ ТА ЇЇ ВПЛИВ (ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

На скільки активно і успішно ЗМІ інформують громадськість про корупцію та її шкідливі наслідки?

Ключову роль у громадянській освіті з питань корупції через ЗМІ відіграють не стільки самі ЗМІ, скільки правоохоронні органи та органи державної влади. Останні публікують статті

893 Олексій Погорєлов, директор Української асоціації видавців періодичної преси, інтерв'ю з автором, 29.06.2010 р.

894 Костянтин Квурт, голова правління МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором, 24.06.2010 р.

895 Катерина Котенко, виконавчий директор Індустріального телевізійного комітету, інтерв'ю з автором, 23.06.2010 р.

896 IREX, *Media Sustainability Index 2010*: 206.

897 Віталій Замніус, директор програми „Засоби масової інформації” Міжнародного фонду „Відродження”, інтерв'ю з Денисом Ковриженком, директором правових програм ГО „Лабораторія законодавчих ініціатив”, 26.08.2010 р.

898 Перелік журналістських розслідувань розміщено на веб-сайті Інституту розвитку регіональної преси (<http://irrp.org.ua/research/>).

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

у місцевій пресі про власну діяльність щодо протидії корупції, відповідальність за корупційні правопорушення та вплив корупції⁸⁹⁹, в той час як перші основну увагу зосереджують на випадках корупції в органах публічної влади. Проблеми корупції регулярно висвітлюються в газетах „Інформатор” та „Дзеркало тижня”, програмах „Питання національної безпеки” на „ТРК Чорноморська” та „Інформатор” на каналі „УТ-Захід”, веб-сайтах „Українська правда” та „Оглядач”. Результати журналістських розслідувань випадків корупції час від часу оприлюднюються в регіональних ЗМІ, зокрема газетах „Панорама” (розповсюджується в Сумах), „Експрес” (розповсюджується у Львові), „Кримська правда” (розповсюджується в Автономній Республіці Крим), „Рівненська газета” (розповсюджується у Рівному), національних каналах („1+1”, „5 канал”, ICTV тощо). У 2009 році документальний фільм „Геній міста” журналіста Ігоря Чайки розкрив факти корупції в органах самоврядування м. Львова і був визнаний найкращим антикорупційним розслідуванням 2008 року⁹⁰⁰.

Проведення антикорупційних розслідувань фінансується не стільки органами державної влади та органами місцевого самоврядування, скільки самими ЗМІ та донорськими організаціями (Міжнародним фондом „Відродження”, проектом „У-медіа”, що реалізується в Україні Інтерньюз Нетворк, тощо). Результати таких розслідувань є різними: в окремих випадках було порушено кримінальні справи проти відповідних посадових осіб, хоча у більшості випадків результати розслідувань не потягли притягнення посадовців до відповідальності.

ІНФОРМУВАННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ З ПИТАНЬ ВРЯДУВАННЯ (ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

На скільки активно і успішно ЗМІ інформують громадськість про діяльність уряду та інших органів державного управління?

Медіа загалом є активними у висвітленні діяль-

ності уряду та інших органів виконавчої влади⁹⁰¹. Відповідна діяльність висвітлюється державними ЗМІ (наприклад, газетою „Урядовий кур’єр” та газетами, заснованими міністерствами та місцевими державними адміністраціями), приватними ЗМІ („Дзеркало тижня” та ін.), у численних ток-шоу на загальнонаціональних каналах („Шустер Live”, „Велика політика”, „Свобода слова”), Інтернет-ЗМІ (наприклад, в „Українській правді”). У той же час, висвітлення цієї діяльності (особливо в державних ЗМІ та ток-шоу) часто є неякісним, неповним та упередженим з огляду на практику представлення лише однієї точки зору на проблему⁹⁰². На думку Костянтина Квурта, отримати неупереджену інформацію можна лише через декілька джерел одночасно, однак відшукувати її можуть лише представники вузької добре освіченої аудиторії⁹⁰³. В основному такі недоліки у висвітленні діяльності уряду зумовлені недостатнім рівнем професіоналізму більшості журналістів, їхньою залежністю від органів влади та власників ЗМІ, пов’язаних з політиками, загальним рівнем непрозорості системи врядування⁹⁰⁴.

Основні рекомендації

- Прийняти Закон про реформування державної та комунальної преси;
- ухвалити Закон про створення Системи суспільного телебачення і радіомовлення;
- привести законодавство про ЗМІ у відповідність до європейських стандартів, у тому числі – в частині, що стосується реєстрації друкованих ЗМІ;
- внести до Закону „Про друковані засоби масової інформації (преси) в Україні” та Закону „Про телебачення і радіомовлення” зміни, спрямовані на забезпечення прозорості власності на ЗМІ та забезпечення ефективної конкуренції між ЗМІ;
- розглянути можливість впровадження

901 Олексій Погорелов, директор Української асоціації видавців періодичної преси, інтерв’ю з автором, 29.06.2010 р.

902 Олексій Погорелов, директор Української асоціації видавців періодичної преси, інтерв’ю з автором, 29.06.2010 р.

903 Костянтин Квурт, голова правління МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв’ю з автором, 24.06.2010 р.

904 <http://www.niisp.org.ua/articles/150/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

899 Див., наприклад: <http://www.kmv.gov.ua/divinfo.asp?Id=208046> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

900 <http://zik.com.ua/ua/news/2009/11/30/206530> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

механізмів запобігання втручанню власників ЗМІ у редакційну політику медіа, зокрема – більш чітко визначити засади взаємодії між власниками, менеджментом ЗМІ та журналістами у кодексах етики або інших аналогічних документах;

- впровадити механізми забезпечення незалежності Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від політичних, бізнесових та інших зовнішніх впливів, у тому числі шляхом перегляду процедури призначення на посади її членів;
- прийняти базовий закон про редакційну свободу і статус журналістів, дія якого поширювалася б на всі ЗМІ;
- привести закони та підзаконні акти в частині доступу до публічної інформації у відповідність до нового Закону „Про доступ до публічної інформації”, забезпечити набуття останнім чинності;
- внести до Закону „Про захист суспільної моралі” зміни, спрямовані на перегляд статусу НЕК, порядку її формування, взаємодії із ЗМІ, а у більш віддаленій перспективі – ліквідувати НЕК;
- більш чітко визначити безпосередньо у Законі „Про телебачення і радіомовлення” підстави, порядок та межі проведення Національною радою України з питань телебачення і раді-

омовлення контрольних заходів, порядок ліцензування мовлення;

- привести положення законів про вибори в частині висвітлення виборчих кампаній у ЗМІ у відповідність до європейських стандартів, рекомендацій Місій ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами 2004, 2006 та 2007 рр.;
- сприяти приєднанню журналістів до Етичного кодексу українського журналіста та Кодексу професійної етики українського журналіста, дотриманню журналістами принципів, закріплених у цих Кодексах, впровадженню ЗМІ власних внутрішніх етичних кодексів, створенню комісій з питань етики, організації регулярних тренінгів для журналістів з питань етичної поведінки.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

12. Організації громадянського суспільства

РЕЗЮМЕ

Недосконалість законодавства і залежність від фінансування міжнародних донорських організацій негативно впливають на стабільність функціонування організацій громадянського суспільства. Далекими від досконалості є і механізми запобігання зовнішньому протиправному втручанням у діяльність організацій громадянського суспільства (ОГС). На практиці, органи державної влади активно втручаються у діяльність ОГС. Основним чинником, який послаблює загальну прозорість функціонування ОГС є непрозорість їхньої звітності. На ступінь підзвітності ОГС негативно впливають невідповідність реальної практики врядування в ОГС вимогам їхніх внутрішніх документів, відсутність чіткої структури внутрішнього управління та ряд інших недоліків. Кількість організацій, які приєдналися до галузевого Етичного кодексу є невеликою, в той час як на практиці самими ОГС практично не проводиться діяльності, спрямованої на забезпечення доброчесності у громадянському суспільстві. Посиленню ролі громадянського суспільства у забезпеченні підзвітності уряду перешкоджають відсутність належного доступу до публічної інформації, невисокий професійний рівень працівників НУО та недостатня зацікавленість у співпраці з ОГС з боку службовців органів влади. Участь ОГС у впровадженні реформ, пов'язаних з протидією корупції, суттєво обмежується відсутністю потужних антикорупційних організацій та неефективністю механізмів залучення громадськості у процес прийняття рішень органами влади.

У нижченаведеній таблиці представлена узагальнена оцінка спроможності, внутрішнього врядування ОГС та їх ролі в національній системі доброчесності. Після таблиці наводиться якісна оцінка відповідних індикаторів.

Організації громадянського суспільства			
Загальна оцінка: 42.36 / 100			
Параметр	Індикатор	Законодавство	Практика
Спроможність 43.75 / 100	Ресурси	50	50
	Незалежність	50	25
Врядування 33.33 / 100	Прозорість	50	
	Підзвітність	25	
	Доброчесність	25	25
Роль 50 / 100	Забезпечення підзвітності органів влади	50	
	Залучення у формування антикорупційної політики	50	

Структура та організація

Згідно із Законом „Про об'єднання громадян”⁹⁰⁵, громадські організації можуть мати міжнародний, всеукраїнський та місцевий статус. Перші два типи організацій реєструються Міністерством юстиції України, організації з місцевим статусом – територіальними органами Міністерства юстиції. Рішення про відмову у реєстрації може бути оскаржене в адміністративному суді. Реєстрація громадських організацій з місцевим статусом не є обов'язковою – допускається діяльність організацій, легалізованих шляхом повідомлення про заснування (однак такі організації не набувають статусу юридичної особи).

Згідно з даними Державного комітету статистики України, станом на 1 січня 2009 року в Україні було зареєстровано 644 громадських організацій з міжнародним статусом, 2 232 всеукраїнських громадських організацій, 43 930 громадських організацій з місцевим статусом, 22021 осередки всеукраїнських організацій в регіонах. Найбільшу кількість організацій зареєстровано у м. Києві (4784), Донецькій (3975), Харківській (2843), Дніпропетровській областях (2747), Автономній Республіці Крим (2714), Одеській (2691), Львівській областях (2669), найменшу - у Тернопільській (403), Чернівецькій (632), Херсонській (722), Хмельницькій (831), Чернігівській (835), Волинській (851), Кіровоградській (868), Рівненській (889), Житомирській областях (992)⁹⁰⁶.

ОЦІНКА

РЕСУРСИ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 50 БАЛІВ

В якій мірі законодавством створено сприятливі умови для діяльності організацій громадянського суспільства?

Хоча Конституція України і Закон України „Про об'єднання громадян” гарантують право на об'єднання у громадські організації, дані досліджень вказують на те, що представники 44% організацій громадянського суспільства (далі - НУО)

905 Стаття 9 Закону України „Про об'єднання громадян” від 16 червня 1992 р. № 2460-XII.

906 http://civic.kmu.gov.ua/civic/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=114206 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

вважають законодавство основною перешкодою для розвитку третього сектору⁹⁰⁷.

Правове регулювання створення громадських організацій містить ряд прогалин та недоліків. Так, відповідно до статті 16 Закону „Про об'єднання громадян”, у реєстрації громадській організації може бути відмовлено, якщо її назва, статутний або інші документи суперечать вимогам законодавства. У своєму рішенні у справі „Корецький проти України” Європейський суд з прав людини дійшов висновку, що ці положення є „надто розмитими для того, щоб бути достатньо передбачуваними для зацікавлених осіб, та надають державним органам занадто широкі межі розсуду у вирішенні питання про те, чи може певне об'єднання бути зареєстрованим”⁹⁰⁸. Стаття 16 Закону „Про об'єднання громадян” не зобов'язує Міністерство юстиції та його територіальні органи зазначити у рішеннях про відмову у реєстрації об'єднань громадян вичерпний перелік підстав для відмови. Строк розгляду заяв про реєстрацію всеукраїнських та міжнародних організацій є надто тривалим – 30 днів⁹⁰⁹ (в той час як заяви про реєстрацію місцевих організацій мають розглядатись територіальними органами Міністерства юстиції протягом 3 днів)⁹¹⁰.

Законодавством встановлено ряд обмежень щодо поточної діяльності НУО. Наприклад, згідно із статтею 24 Закону „Про об'єднання громадян”, громадські організації можуть здійснювати господарську діяльність виключно через створені ними підприємства, а не безпосередньо (навіть якщо така діяльність не передбачає розподілу прибутку між членами організації). Це положення критично оцінюється як національними⁹¹¹,

907 Паливода Л., Голота С. *Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002-2009 роки*, 2010: 67.

908 *Koretsky and others v. Ukraine*, application № 40269/02, 3 April 2008; <http://sim.law.uu.nl/SIM/CaseLaw/hof.nsf/233813e697620022c1256864005232b7/dcf4f454e03d4173c125741d041dc29?OpenDocument> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

909 Centre for Philanthropy, Counterpart Creative Centre, *Civil Society in Ukraine: "Driving Engine or Spare Wheel for Change?"* (2006), CIVICUS *Civil Society Index Report for Ukraine*, 2006: 48.

910 Стаття 15 Закону „Про об'єднання громадян”.

911 Максим Лациба, керівник програм Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 1.07.2010 р.; Олексій Орловський, Директор програми «Посилення впливу громадянського суспільства» Міжнародного фонду „Відродження”, інтерв'ю з автором, 30.06.2010 р.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

так і іноземними експертами⁹¹², оскільки звужує можливості фінансування громадських організацій. Право здійснювати діяльність в межах всієї території України закріплено лише за всеукраїнськими та міжнародними організаціями, в той час як організації з місцевим статусом повинні діяти лише на місцевому рівні⁹¹³. Згідно із законом, громадські організації можуть захищати інтереси лише своїх членів⁹¹⁴, що обмежує можливість захисту та представництва ними інтересів осіб, що не є членами організацій⁹¹⁵.

Набуття зареєстрованою громадською організацією неприбуткового статусу потребує прийняття відповідною податковою інспекцією рішення про включення організації до Реєстру неприбуткових організацій та установ. Але підстави для відмови у присвоєнні неприбуткового статусу законодавством чітко не визначено⁹¹⁶; при цьому право на звільнення доходів від оподаткування має досить вузький перелік громадських організацій⁹¹⁷ – організації, що надають соціальні послуги, провадять екологічну, культурну, освітню, наукову, спортивну діяльність тощо. 47% НУО вважають недосконалість податкового законодавства основною перешкодою для розвитку громадянського суспільства в Україні⁹¹⁸.

РЕСУРСИ (ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

В якій мірі доступні організаціям громадянського суспільства фінансові та кадрові ресурси дозволяють їм ефективно здійснювати свою діяльність?

Хоча обсяг фінансування НУО в Україні протягом останніх років зріс, більшість організацій громадянського суспільства фінансуються іноземними донорськими організаціями⁹¹⁹. Частка іноземного фінансування у бюджетах НУО у 2009 році становила близько 42%⁹²⁰. Доступ НУО до державних коштів покращився, але все одно залишається обмеженим⁹²¹ – в середньому, частка відповідних коштів у доходах НУО не перевищує 15%⁹²². Доходи від власної діяльності та членські внески відіграють незначну роль у фінансуванні НУО – їх частки складають відповідно 6% та 12%⁹²³. На фінансування неурядових організацій негативний вплив мала світова економічна криза 2009 року, яка призвела до скорочення фінансування НУО за рахунок приватних коштів та бюджетів органів місцевого самоврядування⁹²⁴. Бюджети 15% організацій не перевищують 500 доларів на рік, в той час як кількість НУО, бюджети яких складають більше 50 000 доларів США на рік, становить лише 12% (станом на 2008 р.)⁹²⁵.

У 2009 році постійний персонал мали лише 48% організацій громадянського суспільства, при цьому середня кількість постійних працівників в організаціях становить 4-5 осіб⁹²⁶. Згідно з даними служб зайнятості лише 3.5% респондентів виявляють бажання працювати у НУО, що пояснюється низьким рівнем оплати праці в третьому секторі. Як наслідок – в НУО спостерігається значна плінність кадрів. Ефективному кадровому забезпеченню НУО не сприяє і відсутність системи належної професійної підготовки їхніх працівників⁹²⁷.

Існують також певні проблеми у матеріально-технічному забезпеченні діяльності НУО. Наприклад, станом на 2009 рік лише 11%

Існують також певні проблеми у матеріально-технічному забезпеченні діяльності НУО. Наприклад, станом на 2009 рік лише 11%

Freedom House, *Nations in Transit 2009*: 557; USAID, *NGO Sustainability Index 2009*: 221; Максим Лациба, керівник програм Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 1.07.2010 р.; Олексій Орловський, Директор програми «Посилення впливу громадянського суспільства» Міжнародного фонду «Відродження, інтерв'ю з автором, 30.06.2010 р.

912 Freedom House, *Nations in Transit 2009*: 558; CIVICUS *Civil Society Index Report for Ukraine*, 2006: 50.

913 Стаття 9 Закону „Про об'єднання громадян”.

914 Стаття 3 Закону „Про об'єднання громадян”.

915 Слюсаревський М. Закон України “Про об'єднання громадян” – антипод європейському уявленню про статус неурядових організацій, Громадянське суспільство, 2009, №4(11).

916 CIVICUS *Civil Society Index Report for Ukraine*, 2006: 50.

917 Freedom House, *Nations in Transit 2009*: 558.

918 Паливода Л., Голота С. *Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002-2009 роки*, 2010: 67.

919 CIVICUS *Civil Society Index Report for Ukraine*, 2006: 35-36;

920 Паливода Л., Голота С. *Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002-2009 роки*, 2010: 42.

921 Freedom House, *Nations in Transit 2009*, 558.

922 Паливода Л., Голота С. *Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002-2009 роки*, 2010: 42.

923 Паливода Л., Голота С. *Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002-2009 роки*, 2010: 42.

924 USAID, *NGO Sustainability Index 2009*: 221.

925 Паливода Л., Голота С. *Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002-2009 роки*, 2010: 42.

926 Паливода Л., Голота С. *Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002-2009 роки*, 2010: 36.

927 USAID, *NGO Sustainability Index 2009*: 221.

організацій мали власні приміщення (на праві власності), близько 16% організацій не мають власних телефонів, 44% - копіювальної техніки, 16% - комп'ютерів, 21% - доступу до Інтернет⁹²⁸.

89% організацій є членськими, при цьому у 16% організацій кількість членів становить до 10 осіб, у 27% - 11-30 осіб; більше 100 членів мають близько 25% організацій. Ці показники залишаються відносно стабільними з 2002 року⁹²⁹. 3 волонтерами працюють майже 76% організацій (показник є стабільним протягом восьми років); у середньому в організації працює близько 13 волонтерів, які присвячують їй 6 годин робочого часу на тиждень. Переважна більшість волонтерів – студенти (74% всіх волонтерів)⁹³⁰.

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 50 БАЛІВ

В якій мірі законодавство запобігає незаконному зовнішньому втручанням у діяльність організацій громадянського суспільства?

Право на свободу об'єднань закріплено як в Конституції, так і в Законі „Про об'єднання громадян”. Статтею 37 Конституції та статтею 4 Закону „Про об'єднання громадян” забороняється створення та діяльність громадських організацій, що переслідують недемократичні цілі або використовують недемократичні засоби для досягнення своїх цілей. Наприклад, забороняється діяльність організацій, метою яких є насильницька зміна конституційного ладу, підлив безпеки держави, пропаганда війни, розпалювання національної ворожнечі, посягання на права людини тощо. Статтею 8 Закону „Про об'єднання громадян” прямо заборонено втручання органів державної влади та службових осіб у діяльність об'єднань громадян.

Водночас у законодавстві про об'єднання громадян існують певні прогалини, які можуть ство-

рювати передумови для державного втручання у діяльність НУО. Наприклад, на законодавчому рівні чітко не визначено перелік органів, які можуть здійснювати контроль за діяльністю об'єднань громадян (до такого переліку включено Міністерство юстиції та його територіальні органи, органи прокуратури, органи податкової служби та інші органи)⁹³¹. Органам юстиції надається право здійснювати контроль за дотриманням НУО не лише вимог законодавства, але і положень їхніх статутів, що посилює ризики втручання у внутрішню діяльність об'єднань громадян (наприклад, шляхом відмови у реєстрації змін в установчих документах у зв'язку з порушенням визначеної статуту процедури внесення змін до таких документів). Закон також чітко не визначає порядок здійснення контролю за діяльністю НУО⁹³² – цей порядок визначено безпосередньо Міністерством юстиції⁹³³.

Статтею 31 Закону „Про об'єднання громадян” передбачена можливість тимчасового зупинення окремих видів (проведення зборів, мітингів, видавничої діяльності, банківських операцій) або всієї діяльності об'єднань громадян на строк до 3 місяців у разі порушення об'єднанням будь-яких вимог законодавства. Хоча рішення про зупинення діяльності об'єднання приймається судом, відсутність вичерпного переліку підстав для зупинення їх діяльності не сприяє забезпеченню незалежності НУО.

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

В якій мірі організації громадянського суспільства можуть здійснювати свою діяльність вільно від зовнішнього втручання?

Органи державної влади регулярно втручаються у діяльність організацій громадянського суспільства.

Проблема втручання у діяльність НУО була особливо актуальною до президентських виборів

928 Паливода Л., Голота С. *Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002-2009 роки*, 2010: 39.

929 Паливода Л., Голота С. *Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002-2009 роки*, 2010: 37.

930 Паливода Л., Голота С. *Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002-2009 роки*, 2010: 38.

931 Стаття 25 Закону „Про об'єднання громадян”.

932 CIVICUS *Civil Society Index Report for Ukraine*, 2006: 51.

933 Див. Методичні рекомендації щодо виконання Міністерством юстиції та його територіальними органами визначених законодавством контрольних повноважень у сфері діяльності громадських організацій; <http://www.minjust.gov.ua/0/7744#9> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

2004 року, коли проводились вибіркові перевірки окремих НУО⁹³⁴. У наступні роки втручання в діяльність організацій громадянського суспільства суттєво зменшилось, однак у 2010 році активізувалось знову. Серед прикладів – виклики активістів громадських організацій (зокрема – „Демократичного альянсу“) до Служби безпеки України (СБУ) для надання пояснень щодо джерел їх фінансування⁹³⁵; перевірка СБУ діяльності окремих організацій, які отримували фінансування від Міжнародного фонду „Відродження“, з метою з'ясування впливу грантів на передвиборчу ситуацію в країні⁹³⁶.

Випадки арештів та затримання громадських активістів протягом 2010 року значно почастишали – згідно із заявами Української Гельсінської спілки з прав людини, „кількість випадків [неправомірних дій проти правозахисників та громадських активістів] за останні 6 місяців [до жовтня 2010 р.] значно перевищила їхню кількість за попередні п'ять років“⁹³⁷. В якості найбільш резонансних прикладів координатор Вінницької правозахисної групи Дмитро Гройсман виділив затримання та арешт громадських активістів у Львові, обшук і пограбування в офісі Вінницької правозахисної групи, переслідування активіста з боротьби з порушеннями прав у психіатрії у Криму, затримання громадських активістів в Житомирі, намагання використовувати методи каральної психіатрії щодо правозахисника Андрія Бондаренка. На відповідні випадки звертали увагу міжнародні організації Amnesty International та Human Rights Watch⁹³⁸.

934 CIVICUS *Civil Society Index Report for Ukraine*, 2006: 51.

935 <http://newsru.com.ua/arch/ukraine/23sep2010/sbu.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

936 Євген Бистрицький, Виконавчий директор Міжнародного фонду „Відродження“, інтерв'ю з Русланом Дейниченком, *Голос Америки*, 7.09.2010 р.

937 <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1288174073> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

938 <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6209258,00.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.]. Див. також: Human Rights Watch, *Letter to the Prosecutor General of Ukraine re: Andrey Fedosov*, 5 May 2010; <http://www.hrw.org/en/news/2010/05/05/letter-prosecutor-general-ukraine-re-andrey-fedosov>; Amnesty International, *Ukraine Must Stop Harassment of Trade Union Activist*, 4 November 2010; <http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/ukraine-must-stop-harassment-trade-union-activist-2010-11-04>; Amnesty International, *Ukraine: Activist May Face Forced Psychiatric Treatment*, 3 November 2010 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

ПРОЗОРИСТЬ (ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

На скільки діяльність організацій громадянського суспільства є прозорою?

Інформація про склад керівних органів всіх зареєстрованих НУО (як всеукраїнських, так і місцевих) оприлюднюється Міністерством юстиції України на веб-порталі Реєстру громадських формувань⁹³⁹. Діяльність громадських організацій висвітлюється на їх власних веб-сайтах, в ЗМІ, а також на веб-порталі „Громадський простір“. У той же час, фінансова звітність громадських організацій часто є непрозорою. Підтримуючи прозорість функціонування публічної адміністрації, громадські організації часто не забезпечують прозорість власного функціонування⁹⁴⁰.

Згідно з даними одного з панельних досліджень, 58% неурядових організацій оприлюднюють річні звіти про свою діяльність; при цьому 38% організацій надсилають ці звіти державним органам, 32% – донорам, 30% – членам організації, 8% – клієнтам⁹⁴¹. Водночас, згідно з інформацією CIVICUS, лише третина громадських організацій оприлюднює свої звіти на регулярній основі⁹⁴². На думку Олексія Орловського, це обумовлено відсутністю відповідного суспільного запиту⁹⁴³.

Негативним фактором, який послаблює прозорість функціонування НУО є й те, що звіти про їхню діяльність та фінансові звіти оприлюднюються переважно на веб-сайтах організацій, що ускладнює пошук відповідної інформації. На веб-порталі громадянського суспільства „Громадський простір“ створено спеціальну рубрику для оприлюднення звітності громадських організацій, однак у цій рубриці доступні звіти лише за 2009 рік, до того ж – лише 25 організацій⁹⁴⁴.

939 <http://rgf.informjust.ua/Pages/Default.aspx> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

940 Besters-Dilger Juliane, *Ukraine on Its Way to Europe. Interim Results of the Orange Revolution*, 2009: 182.

941 Паливода Л., Голота С. *Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002-2009 роки*, 2010: 64.

942 CIVICUS *Civil Society Index Report for Ukraine*, 2006: 60.

943 Олексій Орловський, Директор програми «Посилення впливу громадянського суспільства» Міжнародного фонду «Відродження», інтерв'ю з автором, 30.06.2010 р.

944 <http://www.civicua.org/library/viewbycat.html?folder=4092> [останній перегляд 10.10.2010 р.].

ПІДЗВІТНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

В якій мірі на практиці забезпечено підзвітність організації громадянського суспільства?

У 83% членських організацій їх члени можуть, за бажанням, отримати доступ до фінансових документів. Згідно з даними одного із досліджень, на практиці 77 % організацій звітують своїм членам, 66 % - державним установам та донорам, 19 % - своїм клієнтам. За період з 2004 по 2009 рік частка організацій, які звітують своїм членам та донорам, суттєво не змінилась⁹⁴⁵.

Водночас рівень підзвітності організацій громадянського суспільства загалом є низьким⁹⁴⁶. Значна частина внутрішньо-організаційної діяльності в НУО має формальний характер або здійснюється лише на папері, тобто практика врядування в НУО не повністю відповідає відповідним вимогам їх внутрішніх документів⁹⁴⁷. Рівень підзвітності НУО послаблюється відсутністю у більшості організацій громадянського суспільства чіткої організаційної структури, ефективного розподілу повноважень і відповідальності між відповідними органами⁹⁴⁸, неспроможністю загальних зборів здійснювати ефективний нагляд за діяльністю органів управління (особливо у великих всеукраїнських організаціях), входженням до складу членів організацій їх працівників (які утримуються менеджментом)⁹⁴⁹. Члени багатьох організацій не розуміють мети створення наглядових рад, що суттєво послаблює контроль цих рад за діяльністю менеджменту, а отже – і підзвітність в межах організацій в цілому. Важливість питань забезпечення належного врядування та підзвітності недостатньо усвідомлюється членами організацій⁹⁵⁰.

945 Паливода Л., Голота С. *Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002-2009 роки*, 2010: 65-66

946 CIVICUS *Civil Society Index Report for Ukraine*, 2006: 97.

947 CIVICUS *Civil Society Index Report for Ukraine*, 2006: 58 – 59.

948 CIVICUS *Civil Society Index Report for Ukraine*, 2006: 58.

949 Віталій Кучинський, *Належне врядування та етика у третьому секторі України*, „Наша громада”, 2006, № 4(11); <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=5732> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

950 Віталій Кучинський, *Належне врядування та етика у третьому секторі України*, „Наша громада”, 2006, № 4(11); [http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=](http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=5732)

ДОБРОЧЕСНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 25 БАЛІВ

В якій мірі законодавство (внутрішнє регулювання) забезпечує доброчесність організацій громадянського суспільства?

Практика прийняття галузевих етичних кодексів є поширеною переважно у середовищі професійних асоціацій (юристів, лікарів тощо), а також бізнес-асоціацій⁹⁵¹.

У 2008 році Проектом „Мережа громадянської дії в Україні” (ISC/UCAN) було напрацьовано Кодекс етики організацій громадянського суспільства, який підписало близько 100 громадських організацій. Кодекс визначав принципи етики в діяльності НУО (законності, чесності, прозорості, демократичного врядування і т.д.), механізми їх впровадження, засади взаємодії між неурядовими організаціями, партіями, комерційними організаціями, механізми запобігання конфлікту інтересів тощо⁹⁵². Як свого часу визнав Валерій Олійник, виконуючий обов'язки директора проекту UCAN, ініціатива розробки кодексу виходила від проекту, а не від громадських організацій – останні не бачили особливої потреби у витрачання часу і ресурсів на заходи, пов'язані з обговоренням проблем етики⁹⁵³. Після завершення діяльності проекту UCAN розширення кількості підписантів Кодексу, а також його впровадження на практиці, припинились⁹⁵⁴.

Практика ухвалення етичних кодексів окремими організаціями не є поширеною, при цьому існує тенденція до скорочення кількості неурядових організацій, що мають власні кодекси етики: якщо у 2002 році 64% громадських організацій

[News&file=article&sid=5732](http://www.experts.in.ua/baza/analtic/index.php?ELEMENT_ID=29193&PAGEN_2=2) [останній перегляд 29.12.2010 р.].

951 CIVICUS *Civil Society Index Report for Ukraine*, 2006: 32.

952 Проект Кодексу етики організацій громадянського суспільства; http://www.experts.in.ua/baza/analtic/index.php?ELEMENT_ID=29193&PAGEN_2=2 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

953 Валерій Олійник, виконуючий обов'язки проекту „Мережа громадянської дії в Україні”, інтерв'ю Тарасу Тимчуку, Ресурсний центр „Гурт”, 6.10.2008 р.

954 Максим Лациба, керівник програм Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 1.07.2010 р.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

мали такі кодекси, то у 2009 році їх кількість становила лише 35% від загальної кількості організацій⁹⁵⁵. Таке суттєве зниження пояснюється тим, що на початку 2000-х років донорські організації приділяли значно більше уваги (порівняно з 2009 роком) питанням, пов'язаним з етикою і доброчесністю серед організацій громадянського суспільства, фінансували конференції та інші заходи, що передбачали обговорення важливості кодексів етики для ОГС⁹⁵⁶. Внутрішні кодекси НУО мають загальний характер – вони визначають лише загальні принципи діяльності, однак не передбачають механізмів їх впровадження в життя⁹⁵⁷.

ДОБРОЧЕСНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

В якій мірі доброчесність організацій громадянського суспільства забезпечено на практиці?

Згідно з даними CIVICUS, 35% опитаних респондентів вважали, що вплив кодексів етики є обмеженим, в той час як на думку 34% респондентів, у громадянському суспільстві не здійснюється будь-яких спроб, спрямованих на впровадження кодексів поведінки⁹⁵⁸.

Кодекс етики організацій громадянського суспільства визначає лише загальні принципи, якими мають керуватись ОГС у своїй діяльності. У той же час, Кодексом не передбачено створення органів або інституцій, на які покладалися б обов'язки із забезпечення втілення в життя принципів, закріплених у Кодексі⁹⁵⁹. Внутрішні кодекси етики, затверджені окремими НУО, не передбачають створення будь-яких внутрішніх органів для здійснення контролю за дотриманням принципів етики, а також санкцій за порушення встановлених відповідними кодек-

сами вимог⁹⁶⁰. Відповідно, - на практиці практично неможливо забезпечити реалізацію положень Кодексу етики організацій громадянського суспільства та внутрішніх етичних кодексів тих НУО, які їх все ж ухвалили. Аналогічний висновок був підтриманий і окремими експертами, опитаними в рамках проведення цього оцінювання⁹⁶¹. Тренінги та обговорення правил етики для ОГС проводились в основному у період 2003-2008 рр., після чого публічна дискусія з цих питань припинилась⁹⁶². Один з опитаних в рамках цього дослідження експертів відзначив, що на практиці випадки неетичної поведінки (наприклад, плагіату) є непоодинокими, в той час як випадки притягнення порушників до будь-якої відповідальності за таку поведінку фактично невідомі⁹⁶³.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДЗВІТНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ (ЗАКОНОДАВСТВО І ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

На скільки активно та успішно є роль організацій громадянського суспільства у забезпеченні підзвітності органів влади?

У 2009 році спроможність НУО проводити ефективні адвокасі-кампанії підвищилась. При цьому багато кампаній виявились досить успішними, зокрема з питань обмеження тютюнопаління, зовнішнього незалежного оцінювання під час вступу до вищих навчальних

955 Паливода Л., Голота С. *Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002-2009 роки*, 2010: 66.

956 Валерій Олійник, виконуючий обов'язки проекту „Мережа громадянської дії в Україні”, інтерв'ю Тарасу Тимчуку, Ресурсний центр „Гурт”, 6.10.2008 р.; Паливода Л., Голота С. *Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002-2009 роки*, 2010: 66.

957 Див., наприклад: http://www.icps.com.ua/files/articles/55/85_4.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.].

958 CIVICUS *Civil Society Index Report for Ukraine*, 2006: 32

959 http://www.experts.in.ua/baza/analytic/index.php?ELEMENT_ID=29193&PAGEN_2=2 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

960 Див., наприклад, Етичний кодекс Херсонської обласної мережі Громадянської асамблеї України; http://kherson-gau.blogspot.com/2010/10/blog-post_11.html; Кодекс етики Міжнародного центру перспективних досліджень; http://www.icps.com.ua/files/articles/55/85_4.pdf; Декларація етичних засад Української Гельсінської спілки з прав людини; <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1238684627> [всі – останній перегляд 29.12.2010 р.].

961 Максим Лациба, керівник програм Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 1.07.2010 р.

962 Валерій Олійник, виконуючий обов'язки проекту „Мережа громадянської дії в Україні”, інтерв'ю Тарасу Тимчуку, Ресурсний центр „Гурт”, 6.10.2008 р.; <http://www.khpg.org.ua/index.php?id=1214468149>; <http://civicua.org/calendar/view.html?q=1094272>; <http://www.civicua.org/news/view.html?q=1090437> [всі – останній перегляд 29.12.2010 р.].

963 Максим Лациба, керівник програм Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 1.07.2010 р.

закладів, проблем людей, хворих на СНІД⁹⁶⁴. Ці кампанії мали певний вплив на діяльність органів влади на місцевому, регіональному та національному рівнях. Згідно з даними Агентства США з міжнародного розвитку (АМР США), 114 адвокатів-кампаній, організованих НУО і спрямованих на боротьбу з корупцією в судах, а також проведення регуляторної та освітньої реформ, сприяли скасуванню 130 актів органів влади як на центральному, так і на місцевому рівнях⁹⁶⁵. Завдяки неурядовим організаціям було підготовлено та ухвалено новий Закон „Про доступ до публічної інформації” [див.: *Публічний сектор*], внесено зміни до законодавства, спрямовані на зменшення тютюнопаління тощо⁹⁶⁶.

Ефективність адвокатів-кампаній, моніторингової діяльності та кампаній з громадського інформування часто залежить від її масштабу: національні кампанії є менш ефективними, порівняно з регіональними та місцевими (у невеликих містах)⁹⁶⁷. Посиленню ролі НУО у забезпеченні підзвітності уряду не сприяє низка чинників. Так, законодавством не передбачено належних механізмів доступу до публічної інформації, а також забезпечення прозорості діяльності владних інститутів (більш детально див. інші розділи цього дослідження). На думку представників 57% організацій, у органів влади взагалі відсутнє активне бажання співпрацювати з НУО⁹⁶⁸. 31% представників НУО вважають, що рівень професіоналізму працівників організацій є недостатнім, що послаблює інтерес до співпраці з ними з боку органів влади⁹⁶⁹.

ЗАЛУЧЕННЯ У ФОРМУВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ (ЗАКОНОДАВСТВО І ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

В якій мірі громадянське суспільство залучено у ініціювання реформ у сфері антикорупційної політики?

964 USAID, *NGO Sustainability Index 2009*: 221, 222.

965 USAID, *NGO Sustainability Index 2009*: 222.

966 USAID, *NGO Sustainability Index 2009*: 222.

967 Олексій Орловський, Директор програми «Посилення впливу громадянського суспільства» Міжнародного фонду «Відродження», інтерв'ю з автором, 30.06.2010 р.

968 Паливода Л., Голота С. *Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002-2009 роки, 2010*: 51.

969 Паливода Л., Голота С. *Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002-2009 роки, 2010*: 51.

Організації громадянського суспільства беруть досить активну участь у різноманітних антикорупційних заходах як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. При цьому вони дедалі частіше звертають увагу на корупційну проблематику, навіть якщо вона не є безпосереднім предметом їхньої діяльності⁹⁷⁰. 20 грудня 2009 р. завершив свою роботу проект „Сприяння активній участі громадян у протидії корупції в Україні „Гідна Україна”. В рамках проекту було профінансовано створення та підтримку функціонування всеукраїнської мережі антикорупційних громадських приймалень, діяльність коаліцій громадських організацій (наприклад, для моніторингу інформаційної відкритості органів влади, вступних кампаній до вищих навчальних закладів, моніторингу роботи єдиних дозвільних центрів, з розробки законопроекту про доступ до публічної інформації, запровадження прозорих процедур забудови тощо), здійснювався моніторинг зручності користування та відкритості Єдиного державного реєстру судових рішень⁹⁷¹. Наведена на веб-сайті Проекту інформація свідчить, що більшість підтриманих ним ініціатив мали позитивні результати⁹⁷². Однак більшість з цих ініціатив була сконцентрована на регіональному рівні (за винятком моніторингу доступу до вищої освіти та проектів зі створення антикорупційної мережі приймалень) та стосувались подолання корупції переважно на місцевому рівні.

З метою забезпечення залучення громадськості до напрацювання пропозицій щодо реалізації політики з протидії корупції, Урядовим Уповноваженим з питань антикорупційної політики було створено Громадську раду, до складу якої увійшли 34 особи, більшість з яких представляє організації громадянського суспільства⁹⁷³. Один представник

970 Максим Лациба, керівник програм Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 1.07.2010 р.; Олексій Орловський, Директор програми «Посилення впливу громадянського суспільства» Міжнародного фонду «Відродження», інтерв'ю з автором, 30.06.2010 р.

971 Більш детальна інформація наведена на веб-сайті Проекту: <http://www.pace.org.ua/content/view/2/3/lang,uk/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

972 <http://www.pace.org.ua/content/category/2/56/53/lang,uk/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

973 Рішення Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики „Про організацію роботи Громадської ради при Урядовому уповноваженому з питань антикорупційної політики” № 3 від 8 жовтня 2010 р.

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

НУО також входить до складу Національного антикорупційного комітету при Президенті України [див: *Спеціалізовані антикорупційні органи*]. Крім того, Міністерством юстиції України проводились консультації з громадськістю щодо антикорупційної стратегії та проектів законодавчих актів з питань протидії корупції, зокрема – щодо змін до законодавства щодо корупції, пов'язаної з отриманням благ немайнового характеру; в той час як ряд інших міністерств залучає НУО у процес прийняття рішень шляхом включення їх до складу громадських рад⁹⁷⁴.

Низка НУО брала участь у роботі консультативно-дорадчих органів (експертних груп тощо), створених органами влади з метою підготовки документів стратегічного характеру та законопроектів, або ж здійснювала підготовку проектів окремих законодавчих актів безпосередньо за власною ініціативою. Зокрема, Центр політико-правових реформ брав участь у розробці проекту Закону „Про доступ до судових рішень” (ухвалений у 2006 році), у підготовці проекту нового Кримінально-процесуального кодексу України, Концепції подолання корупції в Україні „На шляху до доброчесності” (затверджена Президентом у 2006 році) тощо. Інші організації також залучались до підготовки концепцій та законопроектів, пов'язаних із судовою реформою, участю громадськості у виробленні державної політики, реформування публічної служби тощо⁹⁷⁵.

Незважаючи на вищезазначене, АКМ ОЕСР у моніторинговому звіті щодо України за 2010 р. наголосила на тому, що залучення НУО до діяльності, пов'язаної з протидією корупції, має обмежений характер, причому відсутні переконливі свідчення того, що НУО впливають на процес прийняття рішень, пов'язаних з формуванням та реалізацією антикорупційної політики⁹⁷⁶. Органи влади вбачають основну причину цього у відсутності потужних антикорупційних НУО: антикорупційною проблематикою займається близько 2 800 зареєстрованих організацій, однак вони зосереджуються на окре-

мих галузях та сферах регулювання (енергетика, доступ до інформації, правоохоронна діяльність тощо)⁹⁷⁷. НУО ж вбачають причину свого недостатньо активного залучення в антикорупційну діяльність у відсутності чітких критеріїв відбору ОГС для участі у процедурах публічних консультацій та невизначеності механізмів врахування пропозицій ОГС у процесі прийняття рішень органами влади [див.: *Забезпечення підзвітності органів влади*].

Основні рекомендації

- Привести Закон „Про об'єднання громадян” у відповідність до європейських стандартів;
- розширити перелік громадських організацій, доходи яких звільняються від оподаткування податком на прибуток підприємств; розглянути доцільність впровадження механізмів спрощення доступу громадських організацій до державного фінансування;
- розглянути доцільність впровадження механізмів заохочення громадських організацій до оприлюднення річних звітів про власну діяльність, впровадження чітких систем внутрішнього управління та внутрішніх кодексів етики (наприклад, шляхом закріплення відповідних положень у контрактах між НУО та донорськими організаціями);
- привести чинні закони та підзаконні акти, що регулюють доступ до публічної інформації, у відповідність до нового Закону „Про доступ до публічної інформації”, внести до чинних законів зміни, які б передбачали обов'язковість оприлюднення відповідними органами влади певної визначеної законом інформації про свою діяльність, зокрема – шляхом її поширення через власні веб-сайти та в інший спосіб;
- схвалити закон про участь громадськості у прийнятті рішень органами влади, дія якого поширювалася б на процес ухвалення рішень парламентом, іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

974 OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 15.

975 Національний інститут стратегічних досліджень, *Динаміка та розширення спектру діяльності громадських організацій як складові демократизації українського суспільства*; <http://old.niss.gov.ua/Monitor/May08/03.htm> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

976 OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 15.

977 OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010: 15.

13. Бізнес**РЕЗЮМЕ**

Бізнес середовище в Україні не є сприятливим для вільного підприємництва. Надмірне і суперечливе законодавче регулювання, нестабільність державної політики, значний обсяг дискреційних повноважень публічних службовців та вибіркове застосування законів створюють серйозні перешкоди для започаткування, ведення і припинення підприємницької діяльності, а також не сприяють залученню інвестицій. Останні позитивні зміни до законодавства поки що не призвели до покращення умов ведення бізнесу на практиці. Втручання органів виконавчої влади у підприємницьку діяльність є поширеним і здійснюється як через окремі дії, так і шляхом прийняття законів на захист окремих інтересів. Право власності залишається недостатньо захищеним. Механізми забезпечення доброчесності у приватному секторі поширення не набули, в той час як роль бізнес-сектору у протидії корупції залишається досить обмеженою.

У нижченаведеній таблиці представлена узагальнена оцінка спроможності, внутрішнього врядування та ролі бізнес-сектору в національній системі доброчесності. Після таблиці наведено оцінку якості відповідних індикаторів.

Бізнес			
Загальна оцінка: 31.25 / 100			
Параметр	Індикатор	Законодавство	Практика
Спроможність 31.25 / 100	Ресурси	25	25
	Незалежність	50	25
Врядування 37.5 / 100	Прозорість	50	50
	Підзвітність	50	25
	Доброчесність	25	25
Роль 25 / 100	Ступінь залучення у формування і реалізацію антикорупційної політики, підтримка громадянського суспільства та взаємодія з ним	25	

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

Структура та організація

В Україні приватний сектор є досить різноманітним. Станом на 2008 рік налічувалось близько 450 000 дійсних суб'єктів підприємницької діяльності - юридичних осіб та близько 1 мільйона фізичних осіб-підприємців, які здійснювали діяльність. Крім того, зареєстровано близько 30 тис. акціонерних товариств, у тому числі – 9 600 публічних акціонерних товариств. Загальна кількість суб'єктів господарювання державного сектору економіки складає понад 4,1 тис., у тому числі 3,8 тис. державних підприємств і 300 господарських товариств, у яких частка державної власності у статутному капіталі перевищує 50 відсотків⁹⁷⁸. Підприємства державної форми власності представлені в основному в оборонній, літакобудівній, енергетичній галузях, у сфері природних монополій (залізничні перевезення, комунальні послуги), наукових досліджень, соціальних послуг (охорона здоров'я, освіта, культура). Зареєстровано близько 2,5 млн. суб'єктів малого та середнього бізнесу, переважна більшість з яких – фізичні особи - підприємці (щоправда, відсутня інформація про те, скільки з цих суб'єктів господарювання реально здійснюють підприємницьку діяльність). В Україні діє значна кількість бізнес-асоціацій та торгово-промислових палат, які представляють як національні, так і іноземні компанії. Серед них, зокрема, Європейська бізнес асоціація, Американська торгова палата, Українсько-американська ділова рада, Український національний комітет Міжнародної торгової палати, Торгово-промислова палата України, Український союз промисловців та підприємців.

ОЦІНКА

РЕСУРСИ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 25 БАЛІВ

Якою мірою законодавство створює сприятливі умови для започаткування та ведення бізнесу?

Законодавство України щодо започаткування, ведення і припинення бізнесу не створює сприятливе бізнес-середовище та передбачає значну кількість регуляторних бар'єрів на шляху економічного розвитку. Протягом останнього часу було здійснено ряд позитивних кроків, спрямованих на удосконалення законодавчого регулювання, однак вони не були

978 Міністерство економіки України; <http://www.me.gov.ua/file/link/153066/file/AnalizRP.doc> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

впроваджені через відсутність відповідних підзаконних актів, а відтак – залишаються неадекватними. За ступенем сприятливості умов для ведення бізнесу Україна посідає нижчі місця у відповідних рейтингах. Наприклад, 142 місце з-поміж 183 країн, досліджених у звіті "Ведення бізнесу" Світового банку за 2010 рік⁹⁷⁹, 162 місце серед 179 країн, включених до Індексу економічної свободи, підготовленого Heritage Foundation⁹⁸⁰, 125 місце з 139 за критерієм обтяжливості державного регулювання в Глобальному індексі конкурентоспроможності за 2010 – 2011 роки⁹⁸¹.

З 2005 року розпочалося реформування законодавства у сфері бізнесу, зокрема, прийнято Закон "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності" (Закон № 2806-IV від 6 вересня 2005 року), Закон "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" (Закон № 877-V від 5 квітня 2007 року). Вони були спрямовані на полегшення умов для ведення бізнесу в Україні, зокрема шляхом запровадження заявного принципу при отриманні дозволів, а також упорядкування контрольно-інспекційної діяльності державних органів. Водночас їх потенційний позитивний вплив був значною мірою послаблений відсутністю необхідних для їх реалізації підзаконних актів уряду та відповідних центральних органів виконавчої влади, а також повільними темпами приведення підзаконних актів у відповідність до вимог нових законів. Незважаючи на прийняття нових законів, підзаконні акти часто розширюють повноваження контролюючих органів та покладають на суб'єктів господарювання додаткові зобов'язання, що призводить до невідомості законодавчого регулювання⁹⁸².

Заявний принцип (або принцип самосертифікації), за яким суб'єкт господарювання не повинен отримувати спеціальних дозволів і має лише повідомити відповідний орган влади про власну відповідність вимогам законодавства, належним чином впроваджено в життя лише кількома органами виконавчої влади, відповідно його вплив є поки що доволі об-

979 <http://www.doingbusiness.org/economyrankings> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

980 <http://www.heritage.org/index/Ranking.aspx> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

981 <http://www.weforum.org/documents/GCR10/index.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

982 Оксана Продан, колишня голова Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України, інтерв'ю з автором, 17 серпня 2010 року.

меженим⁹⁸³. Станом на 1 серпня 2009 року лише 42 з 85 органів державного нагляду (контролю) визначили у сферах, віднесених до їхнього відання, критерії оцінки ступенів ризику від здійснення господарської діяльності, передбачені Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», і лише шість з них визначили переліки питань щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль)⁹⁸⁴. Майже 80% стандартів у сфері безпеки та охорони праці було затверджено ще до 1992 року, і в багатьох випадках підприємці повинні платити за доступ до них⁹⁸⁵.

Позитивним нововведенням стало те, що в грудні 2009 року мінімальний розмір статутного (складеного) капіталу товариства з обмеженою відповідальністю було зменшено у 100 разів⁹⁸⁶ (із 100 мінімальних заробітних плат, що станом на кінець 2009 року складало приблизно 9 500 доларів США, до однієї мінімальної заробітної плати), що спростило доступ на ринок новим компаніям. Але процедура реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності все ще залишається ускладненою, зокрема через необхідність отримання довідок про взяття на облік у всіх „соціальних” фондах⁹⁸⁷.

У грудні 2009 року до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» було внесено зміни, які запровадили принцип мовчазної згоди. Згідно з цим принципом суб'єкт господарювання може набути право на здійснення господарської діяльності без дозвільного документа, якщо ним було подано відповідну заяву та документи у повному обсязі, однак у встановлений законом строк документ дозвільного характеру видано не було. Цим

же Законом перелік ліцензованих видів діяльності було скорочено на 6 видів (хоча і після внесення цих змін ліцензуванню підлягають 66 видів діяльності, які включають близько 2 268 видів робіт).

В Україні право власності на фізичні об'єкти та право інтелектуальної власності, а також фінансові активи не захищено належним чином. У Глобальному індексі конкурентоспроможності за 2010-2011 роки Україна посідає 135 місце за ступенем захищеності права приватної власності та 113 місце за ступенем захищеності права інтелектуальної власності⁹⁸⁸. В Міжнародному індексі права власності за 2010 рік Україна є 97 з 125 країн⁹⁸⁹. Українське законодавство про право інтелектуальної власності є застарілим та, в окремих випадках, внутрішньо суперечливим⁹⁹⁰. Набуття Україною членства у Світовій організації торгівлі сприяло покращенню ситуації у сфері дотримання відповідних стандартів, однак законодавство у сфері інтелектуальної власності далеко не повністю було приведено у відповідність до зобов'язань, взятих Україною під час вступу до СОТ. Прийнятий та введений у дію у квітні 2009 року Закон про акціонерні товариства посилив захист прав акціонерів, але не всі його положення втілено в життя, оскільки, зокрема, Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку не було ухвалено необхідних підзаконних актів. Діяльність товариств з обмеженою відповідальністю все ще регулюється застарілим законом, прийнятим ще у 1991 році. Однією з причин відсутності належної юридичної визначеності є суперечності та дублювання у Цивільному та Господарському кодексах в частині регулювання підприємницької діяльності⁹⁹¹.

Порядок реєстрації прав власності на фінансові активи є суперечливим, що призводить до виникнення спорів щодо власності на активи підприємств⁹⁹².

983 Європейська бізнес асоціація, “Через перешкоди до успішного бізнесу”, червень 2009 року, стор. 6-7, http://www.eba.com.ua/files/documents/IPAPER_2009_ukr_web.pdf; Міжнародна фінансова корпорація, “Інвестиційний клімат в Україні: Яким його бачить бізнес”, жовтень 2009 р., стор. 22-23, [http://www.ifc.org/ifcext/eca.nsf/AttachmentsByTitle/Ukraine_IC_report_2009/\\$FILE/Ukraine_IC_report_2009_ukr.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/eca.nsf/AttachmentsByTitle/Ukraine_IC_report_2009/$FILE/Ukraine_IC_report_2009_ukr.pdf) [останній перегляд 29.12.2010 р.].

984 Міжнародна фінансова корпорація, “Інвестиційний клімат в Україні: Яким його бачить бізнес”, жовтень 2009 р., стор. 23.

985 Міжнародна фінансова корпорація, “Інвестиційний клімат в Україні: Яким його бачить бізнес”, жовтень 2009 р., стор. 25.

986 Закон № 1759-VI “Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні”.

987 Європейська бізнес асоціація, “Через перешкоди до успішного бізнесу”, червень 2009 року, стор. 7.

988 <http://www.weforum.org/documents/GCR10/index.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

989 http://www.internationalpropertyrightsindex.org/2010_IPRI.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.].

990 Європейська бізнес асоціація, “Через перешкоди до успішного бізнесу”, червень 2009 року, стор. 55-56.

991 ОЕСР, Економічний огляд України, вересень 2007 р., стор. 69, http://www.usubc.org/reports/OECD_Ukraine07.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.]. Див також: Оцінка ЄБРР комерційного законодавства України, 2007 рік, <http://www.ebrd.com/downloads/sector/legal/ukraine.pdf> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

992 Світовий економічний форум, Звіт щодо конкурентоспроможності України, 2008 рік, стор. 49-50; http://www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Re

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

Процедура реєстрації прав на фізичне майно є ускладненою і засновується на реєстрації правочинів. Земля та будівлі на ній вважаються окремими об'єктами нерухомості, а права на них реєструються різними органами⁹⁹³. У лютому 2010 року парламент ухвалив новий Закон «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», який запровадив реєстрацію прав на нерухоме майно єдиним органом - Міністерством юстиції України. Проте Закон не передбачає покладення на державу відповідальності за реєстрацію і забезпечення речових прав на нерухоме майно, а також не передбачає публічного доступу до відповідного державного реєстру.

Рішення про відмову у видачі дозволу або ліцензії на здійснення певних видів господарської діяльності може бути оскаржене до суду. При цьому законодавством не врегульовано порядок оскарження відповідних рішень в адміністративному (позасудовому) порядку.

РЕСУРСИ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

Якою мірою на практиці створено можливості для започаткування і ведення бізнесу?

Попри внесення до законодавства у сфері ведення бізнесу позитивних змін, ці зміни поки що суттєво не вплинули на існуючі умови здійснення підприємницької діяльності. Започаткування, ведення і припинення бізнесу все ще залишається надзвичайно складним (див. нижче). Проблема несприятливості умов для провадження господарської діяльності та залучення інвестицій визнається на найвищому політичному рівні, а проведення реформ у цій сфері є одним з пріоритетів державної політики⁹⁹⁴. Водночас ініціативи щодо проведення реформ у цій сфері поки що не вплинули на існуючу практику, для якої залишаються характерними такі недоліки, як надмірна «зарегульованість», постійний перегляд встановлених правил та їх суперечливе застосування органами влади.

[ports/Reports/Ukraine.pdf](#) [останній перегляд 29.12.2010 р.].

⁹⁹³ Правозахисні організації, *Права людини в Україні – 2008*, <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1245859763> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

⁹⁹⁴ Див., серед інших політичних документів, Програму економічних реформ в Україні на 2010 – 2014 роки Президента України, http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.].

На практиці створення та припинення діяльності суб'єктів господарювання є дуже обтяжливим через складні процедури та недостатньо ефективну роботу численних державних органів, задіяних у цьому процесі⁹⁹⁵. Згідно з оцінювальним звітом Світового Банку щодо умов ведення бізнесу, для відкриття бізнесу в Україні необхідно виконати 10 дій (процедур) і витратити 27 днів (Україна посідає 134 місце у відповідному рейтингу Світового Банку), тоді як у Східній Європі та Центральній Азії для відкриття бізнесу необхідно в середньому виконати 7 дій та витратити 17 днів (6 та 13, відповідно, у країнах ОЕСР з високим рівнем доходів).

На закриття бізнесу необхідно витратити майже 3 роки, і це є однією з найбільш витратних у світі процедур (за цим показником у звіті «Ведення Бізнесу» Україні відведено 145 місце). У липні 2010 року парламентом було внесено зміни до Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», які в окремих випадках спростили процедуру закриття бізнесу. Щоправда, відповідні зміни не передбачають перегляд існуючих процедур припинення господарської діяльності у зв'язку з банкрутством.

Відповідно до даних Міжнародної фінансової корпорації (МФК), загальна кількість документів дозвільного характеру в Україні була зменшена з 1200 до 140. Не зважаючи на це, у 2008 році середня кількість дозволів, отримуваних підприємцями, залишалася такою ж, як і у 2006 році⁹⁹⁶. У 2008 році представники лише 29% підприємств (у 2005 році – 38%) не вважали проблемним ліцензуванням господарської діяльності та отриманням необхідних дозвільних документів⁹⁹⁷. У тому ж році діяльність 75% всіх зареєстрованих підприємств була перевірена принаймні один раз. При цьому діяльність підприємства перевірялась у середньому 5 разів, а загальна тривалість перевірок складала майже

⁹⁹⁵ Леонід Козаченко, голова Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України, президент Української аграрної конфедерації, інтерв'ю з автором, 20 липня 2010 р.

⁹⁹⁶ Міжнародна фінансова корпорація, *Інвестиційний клімат в Україні: Яким його бачить бізнес*, жовтень 2009 р., стор. 22.

⁹⁹⁷ The EBRD-World Bank, *Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) 2008*, http://siteresources.worldbank.org/INTECAREGTOPANTCOR/Resources/704589-1267561320871/Ukraine_2010.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.].

З тижні на рік. Така висока інтенсивність перевірок негативно впливає на поточну господарську діяльність, а також призводить до значної кількості випадків корупції. Так, 20% суб'єктів господарювання відзначили, що під час проведення перевірок від них вимагались неофіційні платежі⁹⁹⁸. Згідно з підрахунками МФК, у 2008 році вартість проходження процедур видачі дозволів, перевірок та процедур технічного регулювання коштувало суб'єктам господарювання 1,55 млрд. доларів США⁹⁹⁹.

Однією з основних проблем ведення бізнесу в Україні є адміністрування податків, яке ускладнюється недосконалістю положень податкового законодавства, частим внесенням змін до нього (у тому числі змін, які мають зворотну силу), зловживаннями працівників податкових органів¹⁰⁰⁰. За Індексом Світового Банку Україна посідає передостаннє місце в світі за критерієм складності системи оподаткування (з 147 платежами на рік та витратою 736 годин часу на адміністрування податків)¹⁰⁰¹.

Право власності на практиці не захищене і часто стає об'єктом незаконних захоплень за сприяння корумпованих службовців та суддів¹⁰⁰². У 2006 році лише 20% менеджерів компаній вважали, що суди здатні захистити їх права, передбачені договорами¹⁰⁰³. При цьому згідно із звітом "Ведення бізнесу", за критерієм забезпечення виконання договорів Україна посідає досить високе (43) місце. Це обумовлено тим, що судові вирішення комерційних спорів триває 345 днів, вартість послуг адвокатів, розмір судових витрат та витрат, пов'язаних із зверненням судових рішень до

виконання, становить 41.5% від ціни позову, а для того, щоб подати позовну заяву, отримати рішення у справі та забезпечити його виконання необхідно здійснити 30 дій. Проте, механізми судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної влади є неефективними, а виграти в суді справи за позовами проти органів місцевого самоврядування суб'єктам господарювання практично неможливо¹⁰⁰⁴. Неефективним є і виконання судових рішень – на практиці виконується лише 8% судових рішень у частині майнових стягнень (загальний рівень виконання рішень судів - 32%)¹⁰⁰⁵.

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 50 БАЛІВ

Якою мірою положення законодавства запобігають зовнішньому втручання у діяльність суб'єктів господарювання?

Існує багато законів, спрямованих на звуження можливостей для державного втручання у діяльність суб'єктів господарювання. Серед них: закони "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності", "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності", "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців", "Про державну податкову службу", Митний кодекс. Однак вони часто передають Уряду та центральним органам виконавчої влади право приймати підзаконні акти для деталізації відповідних регуляторних, контрольних та інших видів діяльності, а також наділяють посадових осіб надмірно широкими дискреційними повноваженнями. Це породжує нестабільність законодавства та суперечливість практики його застосування, що шкодить веденню господарської діяльності. Суб'єкти підприємництва можуть захищати свої права через механізми адміністративного оскарження в порядку, визначеному відповідними органами виконавчої влади, а також через суди. Попри досить тривалий розгляд в парламенті, проект Адміністративно-процесуального кодексу,

998 Міжнародна фінансова корпорація, "Інвестиційний клімат в Україні: Яким його бачить бізнес", жовтень 2009 р., стор.22.

999 Міжнародна фінансова корпорація, "Інвестиційний клімат в Україні: Яким його бачить бізнес", жовтень 2009 р., стор.20.

1000 ОЕСР, Економічний огляд України, вересень 2007 р., стор. 71.

1001 <http://www.doingbusiness.org/economyrankings> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

1002 Леонід Козаченко, голова Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України, президент Української аграрної конфедерації, інтерв'ю з автором, 20 липня 2010 р.; Морган Вільямс, Президент Українсько-американської ділової ради, інтерв'ю з автором, 29 липня 2010 р.

1003 Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, *Quarterly Enterprise Survey*, Special Issue No. 3 (6), Київ, жовтень 2006 р.; www.ier.kiev.ua/English/qes/special_qes6_eng.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.].

1004 Оксана Продан, колишня Голова Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України, інтерв'ю з автором, 17 серпня 2010 року.

1005 Микола Оніщук, Міністр юстиції України (на час проведення інтерв'ю), інтерв'ю, *Голос України*, 11 квітня 2008 р.; <http://www.minjust.gov.ua/0/13888> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

який на законодавчому рівні мав би врегулювати процедуру адміністративного оскарження, до цього часу так і не був прийнятий. У разі незаконного державного втручання у діяльність суб'єктів господарювання останні можуть подавати позови або до адміністративних судів, вимагаючи скасування відповідних рішень органів державної влади та відшкодування завданих збитків, або ж до загальних судів (з вимогами про відшкодування шкоди в порядку цивільного судочинства).

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

Якою мірою бізнес-сектор є незалежним від зовнішнього втручання на практиці?

Приватний сектор в Україні є лише частково вільним від неправомірного зовнішнього втручання. Таке втручання може впливати на свободу здійснення підприємницької діяльності з метою забезпечення реалізації певної політики уряду (наприклад, шляхом заборони експорту певних категорій продукції – зерна, олійних тощо – для заморожування цін на деякі групи товарів¹⁰⁰⁶; погроз проведення реприватизації окремих підприємств з метою підвищення рівня суспільної підтримки або збільшення бюджетних надходжень¹⁰⁰⁷), або ж для отримання публічними службовцями вигод особистого характеру (через встановлення порядку проведення державних закупівель, який звужує коло учасників торгів та заохочує т.зв. відкати; встановлення обмежень на приватизацію певних підприємств з метою прихованого вилучення їхніх активів тощо¹⁰⁰⁸). Інколи створюється ціла система суперечливих правил для вимагання хабарів та необмеженого розширення дискреційних повноважень державних службовців у відносинах з бізнесом – одним з найпомітніших прикладів є практика відшкодування ПДВ¹⁰⁰⁹. Інший приклад – у 2009 році Уряд необґрунтовано, з прямим порушенням закону та рішень суду відмовився повертати заставу учасникам одного з приватизаційних конкурсів (за законом застава мала

бути повернута тим учасникам, які не стали переможцями конкурсу)¹⁰¹⁰. В порушення принципу верховенства права парламентом було прийнято низку законів, що встановлюють тимчасову заборону на примусове відчуження майна окремих підприємств та галузей економіки (наприклад, майна державних підприємств, підприємств енергетичної галузі, суднобудування, добувної промисловості тощо). Тим самим унеможливується виконання судових рішень щодо такого майна та порушується право власності позивачів у відповідних справах¹⁰¹¹.

Вище наведено лише декілька прикладів зловживання владою з метою отримання доступу до активів приватного сектору та необґрунтованого втручання в економічну діяльність, несумісних з принципом верховенства права. Існуючі юридичні механізми оскарження необґрунтованих рішень та незаконного втручання в підприємницьку діяльність є неефективними, оскільки прийняття рішень у таких справах часто відкладається, а самі механізми призводять до суттєвого збільшення фінансового навантаження на суб'єктів підприємництва у вигляді судових витрат і незаконних платежів. Наприклад, у 2007 році уряд тимчасово заборонив експорт зерна, і трейдери оскаржили рішення Кабінету Міністрів у судовому порядку. Але на момент завершення розгляду справи судом економічна ситуація в державі змінилась, уряд скасував своє попереднє рішення, а суб'єкти господарювання – зазнали суттєвих фінансових втрат¹⁰¹². Подібна ситуація мала місце й у 2010 році, коли без встановлення заборони на експорт зерна державні органи перешкоджали його відправці за кордон шляхом проведення заходів митного контролю та встановлення вимог *ad hoc*¹⁰¹³.

Подані до судів позови розглядаються повільно; органи державної влади оскаржують прийняті не

1010 <http://ua.proua.com/news/2010/07/23/083033.html>; <http://news.finance.ua/ua/~2/0/all/2009/10/12/174115> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

1011 Правозахисні організації, *Права людини в Україні – 2008*. Див. також рішення Європейського суду з прав людини у справах проти України (*Сокур проти України*, заява № 29439/02, 26 квітня 2005 р. та інші).

1012 Леонід Козаченко, голова Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України, президент Української аграрної конфедерації, інтерв'ю з автором, 20 липня 2010 р.

1013 Див. Звернення Української зернової асоціації до Прем'єр-міністра України Азарова М.Я., 18 серпня 2010 р.; <http://uga-port.org.ua/novosti/ukraina/zvernennya-ukra-nsko-zernovo-asots-ats-do-prem-r-m-n-stru-ukra-ni-azarova-m-ya> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

1006 Леонід Козаченко, Голова Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України, Президент Української аграрної конфедерації, інтерв'ю з автором, 20 липня 2010 р.

1007 Bertelsmann Transformation Index 2010, <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/158.0.html#chap7> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

1008 Морган Вільямс, президент Українсько-американської ділової ради, інтерв'ю з автором, 29 липня 2010 р.

1009 Європейська бізнес асоціація, "Через перешкоди до успішного бізнесу", червень 2009 року, стор. 86-87.

в їхніх інтересах судові рішення в судах усіх інстанцій аж до найвищого рівня; крім того, навіть якщо остаточне рішення суду було прийнято в інтересах суб'єкта господарювання, його виконання може тривати довго¹⁰¹⁴. Доки встановлені органами державної влади обмеження не скасовано у судовому порядку, вони продовжують діяти, тим самим ускладнюючи господарську діяльність та завдаючи суб'єктам господарювання непоправних збитків. У 2007 році Європейський суд з прав людини встановив, що Україна не виправдано втручалась у право заявника на користування власністю шляхом постійної затримки повернення ПДВ в умовах відсутності ефективних механізмів юридичного захисту, які б могли запобігти появі або припинити відповідну адміністративну практику органів влади¹⁰¹⁵.

ПРОЗОРИСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 50 БАЛІВ

Якою мірою положення законодавства забезпечують прозорість функціонування бізнес-сектору?

Стандарти фінансового аудиту та звітності є недостатньо розвиненими. За критерієм якості стандартів аудиту та звітності Україна посіла 128 місце у Глобальному індексі конкурентоспроможності за 2010-2011 роки. Слабкість стандартів фінансового аудиту та звітності, що призводить до відсутності надійної та якісної фінансової інформації, підкреслювалася також Світовим банком¹⁰¹⁶. Україною не було впроваджено Міжнародні стандарти фінансової звітності (МСФЗ). Водночас з 1999 року національні правила ведення бухгалтерського обліку було поступово наближено до Міжнародних стандартів бухгалтерського обліку (МСБО)¹⁰¹⁷. Затвердженою

урядом у жовтні 2007 року Стратегією застосування Міжнародних стандартів фінансової звітності в Україні¹⁰¹⁸ планувалося, що з 2010 року фінансова звітність складатиметься згідно з МСФЗ підприємствами - емітентами, цінні папери яких перебувають у лістингу організаторів торгівлі на фондовому ринку, банками і страховиками. Але на законодавчому рівні обов'язковість складання звітності відповідно до міжнародних стандартів так і не було передбачено. Федерація професійних бухгалтерів та аудиторів України приєдналася до Кодексу етики професійних бухгалтерів Міжнародної федерації бухгалтерів. Україна у 2004 році також схвалила Міжнародні стандарти бухгалтерського обліку (МСБО)¹⁰¹⁹.

Українські компанії зобов'язані оприлюднювати фінансову звітність лише через 9 місяців після завершення фінансового року, що позбавляє акціонерів можливості ознайомитися з фінансовим станом відповідних компаній перед зборами акціонерів, які проходять, як правило, через 6 місяців після завершення фінансового року. Крім того, законодавство не вимагає проведення оцінки активів за ринковими цінами перед їх відчуженням. Відповідно, створюються передумови для вилучення активів компаній, особливо у тих з них, які контролюються декількома акціонерами¹⁰²⁰. Новим Законом "Про цінні папери та фондовий ринок" 2006 року було запроваджено ряд важливих обмежень та вимог, зокрема в частині заборони використання інсайдерської інформації, обов'язковості оприлюднення Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку інформації про власників великих пакетів акцій (10%).

Законом "Про акціонерні товариства" передбачено обов'язкове проведення (починаючи з квітня 2011 року) щорічного зовнішнього аудиту фінансової звітності публічних акціонерних товариств. Однак у цьому ж Законі збережено застарілий інститут ревізійних комісій, які мали б бути замінені зовнішніми аудиторами. За Законом "Про господарські товариства" 1991 року всі інші види господарських товариств (у тому числі товариства з обмеженою відпо-

перегляд 29.12.2010 р.]

1018 Розпорядження Кабінету Міністрів України № 911-р від 24 жовтня 2007 року.

1019 McGee, Robert W. and Preobragenskaya, Galina G., *Accounting Reform in Transition Economies: A Case Study of Ukraine*, February 2005, <http://ssrn.com/abstract=686430> [останній перегляд 29.12.2010 р.]

1020 World Economic Forum, *The Ukraine Competitiveness Report 2008*, стор. 54.

1014 Оксана Продан, колишня Голова Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України, інтерв'ю з автором, 17 серпня 2010 року.

1015 Рішення у справі *Інтерсплав проти України*, заява № 803/02, 9 січня 2007 р., <http://echr.coe.int/echr/en/hudoc> ("[...] постійні затримки з відшкодуванням ПДВ у поєднанні з відсутністю ефективних засобів запобігання або припинення такої адміністративної практики, так само як і ситуація невизначеності часу повернення коштів, порушує "справедливий баланс" між публічними інтересами та захистом права на вільне володіння власністю).

1016 World Bank, *Accounting and Auditing, Report on the Observance of Standards and Codes*, грудень 2008 р., http://www.worldbank.org/ifa/rosc_aa_ukr_eng.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.]

1017 McGee, Robert W. and Preobragenskaya, Galina G., *Accounting Reform in Transition Economies: A Case Study of Ukraine*, лютий 2005 р., <http://ssrn.com/abstract=686430> [останній

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

відальністю) зобов'язані забезпечувати проведення щорічного аудиту їхньої фінансової звітності. Щорічні перевірки банків проводяться Національним банком України.

ПРОЗОРИСТЬ (ПРАКТИКА) – 50 БАЛІВ

В якій мірі прозорість бізнес сектору забезпечено на практиці?

Хоча деяка інформація щодо компаній та структури їх власності є доступною для громадськості (див. нижче), вона не дозволяє встановити кінцевих власників компаній: доступною є інформація лише про номінальних акціонерів, за якими можуть приховуватися приватні компанії або офшорні посередники¹⁰²¹. Доступ до даних Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців в частині інформації про зареєстровані компанії є публічним і надається зацікавленим особам за запитом (за винятком окремих персональних даних). Проте, у мережі Інтернет цей Реєстр не розміщено. Інформація про акціонерні товариства, у тому числі їх фінансові звіти, а також інформація про власників великих пакетів акцій, розміщується в мережі Інтернет¹⁰²². На веб-сторінці Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг оприлюднюється базова інформація про небанківські фінансові установи (страхові компанії, пенсійні фонди, і т.д.). Однак навіть у банківському секторі України, який вважається найбільш узгодженим з міжнародними стандартами та найбільш розвиненим з-поміж інших секторів, рівень прозорості залишається низьким (наприклад, в частині структури власності та управління, прав акціонерів, прозорості фінансів і поточної діяльності). Кількісна оцінка прозорості банківського сектору України (у бальному вимірі) у порівнянні з міжнародними фінансовими організаціями є вдвічі нижчою¹⁰²³. Законодавство не передбачає розкриття будь-якої

інформації щодо протидії корупції. У 2007 році ЄБРР доволі низько (на 4 бали з 10) оцінило ефективність законодавства про цінні папери в частині регулювання розкриття інформації¹⁰²⁴. Представлені в Україні великі міжнародні корпорації та деякі українські компанії часто надають інформацію про корпоративну відповідальність та програми забезпечення відповідності професійним стандартам¹⁰²⁵. У 2009 та 2010 роках один з друкованих засобів масової інформації складав рейтинги корпоративної соціальної відповідальності компаній, до якого у 2010 році було включено 43 українські компанії¹⁰²⁶.

ПІДЗВІТНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 50 БАЛІВ

Якою мірою у законодавстві та внутрішніх правилах регулювання знайшли відображення положення щодо нагляду за бізнес сектором та корпоративно-го управління окремими компаніями?

Законодавче регулювання корпоративного управління покращилося з прийняттям у 2008 році закону про акціонерні товариства (який набуде чинності в повному обсязі у квітні 2011 р.). Разом з тим, діяльність інших видів господарських товариств, у тому числі товариств з обмеженою відповідальністю, все ще регулюється застарілим законом "Про господарські товариства" 1991 року та двома кодексами – Цивільним та Господарським, які частково дублюють один одного або ж містять суперечливі положення. Компанії подають до органів державної податкової служби відповідні фонди соціального страхування звітність про податки та інші загальнообов'язкові платежі. Окрім цих звітів, фінансові установи також

1024 В рамках дослідження правових індикаторів ЄБРР оцінювалися ефективність положень щодо оприлюднення проспектів емісії, державні та приватні механізми захисту права власності, регулятор ринку (його незалежність, неупередженість, досвід, повноваження з прийняття рішень, проведення розслідувань та застосування санкцій); <http://www.ebrd.com/downloads/research/law/lit08.pdf> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

1025 Див., наприклад: Siemens Ukraine http://web2.siemens.ua/upload/File/pdf/COP_Siemens_Ukraina_08-09.pdf, Telenor Ukraine <http://www.telenor.ua/ua/corporate-responsibility/>, "Оболонь" <http://www.obolon.ua/ukr/corporate-responsibility/social-reporting/>, "МТС" http://company.mts.com.ua/ukr/corp_social_resp.php, "СКМ" <http://www.scm.com.ua/uk/publish/category/3778>, Kyivstar <http://www.kyivstar.net/responsibility/>, "ДТЕК" http://www.dtek.com.ua/social_responsibility [всі - останній перегляд 29.12.2010 р.].

1026 http://kontrakty.com.ua/gvard/rating/gvard_sot2010/gvard_sot2010.html [востанній перегляд 29.12.2010 р.].

1021 World Bank, *Corporate Governance, Report on the Observance of Standards and Codes*, жовтень 2006 р., http://www.worldbank.org/ifa/rosc_cg_ukr.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.].

1022 <http://smida.gov.ua> [останній перегляд 29.12.2010 р.]; <http://www.stockmarket.gov.ua> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

1023 Transparency and Disclosure by Ukrainian Banks 2009, Financial Initiatives Agency, Standard & Poor's, USAID Capital Markets Project, http://www2.standardandpoors.com/spf/pdf/equity/TD_Ukraine_Eng_final.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.].

подають звітність до Національного банку України та Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг, а суб'єкти фондового ринку – до Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку (ДКЦПФР). Акціонерні товариства щорічно подають звіти до ДКЦПФР. Юридичні особи, що надають фінансові послуги, а також суб'єкти здійснення окремих видів господарської діяльності (наприклад, посередники у торгівлі нерухомістю, адвокати, нотаріуси, в окремих випадках – аудиторів тощо), зобов'язані подавати до Державного комітету з фінансового моніторингу звіти про підозрілі операції, які можуть бути пов'язані з відмиванням грошей або фінансуванням тероризму. Господарські товариства подають звіти своїм засновникам/акціонерам та керівним органам.

За критерієм ефективності рад директорів компаній Україна посіла 90 місце у Світовому індексі конкурентоспроможності за 2010-2011 роки. Це пов'язано з дуже слабким правовим регулюванням здійснення наглядовими радами контролю за діяльністю органів управління. Новий закон про акціонерні товариства суттєво удосконалив регулювання діяльності наглядових рад акціонерних товариств та посилив захист прав міноритарних акціонерів. За наглядовими радами закріплено право затверджувати вчинення або відмовляти у вчиненні значних правочинів та правочинів, щодо яких існує заінтересованість. Законом встановлено детальні вимоги щодо надання наглядовим радам інформації про існування конфлікту інтересів, що сприятиме підвищенню прозорості функціонування компаній. Крім того, визначаються обов'язки членів наглядових рад та їх відповідальність. Всі ці нововведення дозволили Україні піднятися з 143 на 103 місце в Індексі "Ведення бізнесу" Світового банку 2010 року за критерієм захисту прав акціонерів. Разом з тим, забезпечення належного виконання Закону "Про акціонерні товариства" потребує прийняття ДКЦПФР низки підзаконних актів та внесення роз'яснень щодо застосування нового Закону¹⁰²⁷.

ПІДЗВІТНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

Якою мірою ефективність корпоративного управління забезпечено на практиці?

Новий Закон "Про акціонерні товариства" відводить 2 роки (кінцевий строк - квітень 2011 р.) на при-

¹⁰²⁷ Європейська бізнес асоціація, "Через перешкоди до успішного бізнесу", червень 2009 року, стор. 22.

ведення установчих документів акціонерних товариств у відповідність до нових вимог законодавства. До завершення цього строку оцінити виконання нового Закону досить важко, у зв'язку з чим наведена у цьому дослідженні оцінка базується на практиці, що існувала до набуття чинності Законом "Про акціонерні товариства". Згідно з оцінкою корпоративного управління в Україні, проведеною Світовим банком у 2006 році, існуюче законодавство викликало значну кількість зловживань у сфері корпоративного управління, зокрема - розмивання часток акціонерів, захоплення активів, сумнівне трансфертне ціноутворення¹⁰²⁸. За результатами проведеного ЄБРР у 2005 році оцінювання виконання законодавства у сфері корпоративного управління, Україна отримала досить низькі бали за такими критеріями, як розкриття інформації (здатність міноритарних акціонерів отримувати інформацію про діяльність компаній), захист прав міноритарних акціонерів (механізми правового захисту, надані міноритарним акціонерам, права яких було порушено) та інституційні умови (можливість забезпечення ефективного застосування законодавства про корпоративне управління в рамках існуючого правового поля). Як свідчить зазначене дослідження, законодавство дозволяє міноритарним акціонерам забезпечити надання компанією інформації про її діяльність різними способами, однак у зв'язку з недотриманням строків, отримання інформації може бути складним і тривалим. Ще одним чинником, який ускладнює одержання інформації про діяльність компаній, є недосконалість інституційного середовища, а також складність забезпечення виконання законодавства¹⁰²⁹.

ДОБРОЧЕСНІСТЬ (ЗАКОНОДАВСТВО) – 25 БАЛІВ

Якою мірою впроваджено механізми, спрямовані на забезпечення доброчесності тих, хто працює у бізнес-секторі?

Загальногалузевих кодексів поведінки у сфері здійснення підприємницької діяльності в Україні не існує. Водночас в окремих професіях (аудиторсь-

¹⁰²⁸ World Bank, Corporate Governance, Report on the Observation of Standards and Codes, жовтень 2006 р..

¹⁰²⁹ EBRD, Assessment of Commercial Laws of Ukraine, 2007, <http://www.ebrd.com/downloads/sector/legal/ukraine.pdf> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

VII. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ

ка діяльність, бухгалтерський облік, адвокатська діяльність тощо) розроблені власні кодекси поведінки (етики)¹⁰³⁰. Питання, пов'язані із захистом осіб, які інформують про правопорушення, у приватному секторі не врегульовані¹⁰³¹. Законодавство про державні закупівлі не містить положень, які б покладали на учасників торгів будь-які зобов'язання щодо впровадження етичних або антикорупційних стандартів. Практика впровадження корпоративних кодексів поведінки є поширеною у великих корпораціях. Введення інституту осіб, відповідальних за забезпечення дотримання стандартів, є малопоширеним явищем¹⁰³². У 2003 році Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку затвердила Принципи корпоративного управління, які враховують аналогічні Принципи ОЕСР. Ці Принципи призначені для відкритих (публічних) акціонерних товариств; вони не мають загальнообов'язкового характеру. Проведене МФК у 2005 році опитування показало, що члени правління 30% опитаних компаній були всебічно обізнані з Принципами корпоративного управління, а 50% - поверхнево обізнані (базові знання). 13,2% опитаних представників компаній були готові розкрити повну інформацію про дотримання ними стандартів, закріплених у Принципах корпоративного управління¹⁰³³.

ДОБРОЧЕСНІСТЬ (ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

Якою мірою доброчесність тих, хто працює у бізнес-секторі, забезпечена на практиці?

В Україні відсутня практика підписання компаніями угод (пактів) про забезпечення доброчесності. Однак увага до питань доброчесності у приватному секторі поступово зростає, що підтверджується кількістю кодексів корпоративної поведінки та положеннями про корпоративну відповідальність, які застосовуються компаніями на практиці. Вплив відповідних

документів все ще залишається обмеженим, а основну увагу питанням доброчесності приділяють здебільшого великі корпорації та/або компанії, цінні папери яких перебувають у лістингу на фондовому ринку. Тренінги з питань доброчесності та відповідності професійним стандартам проводяться досить рідко¹⁰³⁴. Проведене у 2008 році ЄБРР опитування представників компаній показало, що корупцію не вважали проблемою представники лише 16% компаній; представники 27% компаній відзначили, що сплата неофіційних платежів здійснюється ними досить часто. Представники 26% компаній стверджували, що хабарництво є поширеним у відносинах з податковими органами (цей показник збільшився у порівнянні з 2005 роком, коли він становив 18%), 13% компаній - у відносинах з органами митного контролю, 16% - у відносинах з судами. Компанії, які визнали існування хабарництва, визначили розмір "податку на хабарі" на рівні 3,2% річного обороту¹⁰³⁵. У Глобальному рейтингу конкурентоспроможності за 2010-2011 роки Україна посіла 130 позицію за показником корпоративної етики суб'єктів ведення бізнесу (дотримання стандартів етики у відносинах з державними службовцями, політиками, підприємствами). У Глобальному барометрі корупції Transparency International за 2009 рік відзначається, що приватний сектор в Україні сприймається як глибоко вражений корупцією (4.3 бали з 5, де 5 балів відповідає "надзвичайній корумпованості")¹⁰³⁶.

СТУПІНЬ ЗАЛУЧЕННЯ У ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЮ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ, ПІДТРИМКА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ВЗАЄМОДІЯ З НИМ (ЗАКОНОДАВСТВО ТА ПРАКТИКА) – 25 БАЛІВ

На скільки активно бізнес-сектор взаємодії з урядом в питаннях протидії корупції? На скільки бізнес-сектор співпрацює/надає підтримку громадянському суспільству в протидії корупції?

1030 Аудитори та бухгалтери дотримуються відповідних міжнародних стандартів етики (<http://apu.com.ua/files/reestr/1153207448.doc>, <http://www.ufraa.org/ua/about>). Правила адвокатської етики було затверджено Вищою кваліфікаційною комісією адвокатури у 1999 році (http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS128.html). [всі – останній перегляд 29.12.2010 р.].

1031 World Bank, Corporate Governance, Report on the Observation of Standards and Codes, жовтень 2006 р.

1032 Інформація наводиться на основі дослідження автором веб-сайтів окремих компаній.

1033 World Bank, Corporate Governance, Report on the Observation of Standards and Codes, October 2006.

1034 Оксана Продан, колишня голова Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України, інтерв'ю з автором, 17 серпня 2010 р.; Леонід Козаченко, голова Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України, президент Української аграрної конфедерації, інтерв'ю з автором, 20 липня 2010 р.

1035 The EBRD-World Bank, Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) 2008, http://sitere-sources.worldbank.org/INTECAREGTOPANTCOR/Resources/704589-1267561320871/Ukraine_2010.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.].

1036 <http://www.transparency.org/content/download/43788/701097> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

Проблеми корупції часто порушуються бізнес асоціаціями в їх контактах з урядом. Однак, відповідна проблематика переважно озвучується в контексті несприятливості законодавчого регулювання та бюрократизму, які сприяють поширенню корупції та перешкоджають розвитку бізнесу. Питання необхідності дерегулювання бізнесу та усунення умов, що сприяють корупції, часто знаходять відображення у публічних звітах та заявах бізнес-асоціацій¹⁰³⁷. 88 українських компаній приєдналися до Глобальної Угоди (Global Compact) ООН і лише 10 з них не подали інформацію про хід виконання¹⁰³⁸.

Підприємства беруть участь у розробці антикорупційних рекомендацій, які направляються через бізнес-асоціації та ради підприємців до різних органів виконавчої влади, в тому числі, до Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України. Однак автору не відомі ні окремі ініціативи бізнесу та громадянського суспільства щодо боротьби з корупцією, ні приклади фінансової підтримки бізнесом антикорупційних ініціатив¹⁰³⁹.

Міжнародних стандартів фінансової звітності у банківському, страховому секторі, секторі інших фінансових послуг, в публічних акціонерних товариствах;

- підвищити обізнаність членів бізнес асоціацій, рад підприємців з питань забезпечення доброчесності у приватному секторі;
- запровадити у приватному секторі механізми захисту осіб, які інформують про правопорушення (інформаторів);
- розглянути можливість внесення змін до законодавства про державні закупівлі, які покладатимуть на учасників процедур конкурсних торгів обов'язок впровадження антикорупційних програм;
- запровадити ефективні, пропорційні та превентивні санкції за вчинення юридичними особами злочинів, пов'язаних з корупцією, а також впровадити облік юридичних осіб, притягнутих до відповідальності за корупційні правопорушення.

Основні рекомендації

- Здійснити заходи у напрямі лібералізації бізнес-клімату в Україні шляхом визначення чітких напрямів такої лібералізації та строків проведення відповідних реформ;
- прийняти новий Закон „Про господарські товариства“;
- схвалити Адміністративно-процедурний кодекс;
- створити Державний реєстр речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, передбачивши адміністрування такого реєстру єдиним органом та забезпечивши доступ до його даних через Інтернет;
- забезпечити доступ до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців через мережу Інтернет;
- передбачити обов'язковість застосування

1037 Наприклад, звіти та заяви Європейської бізнес-асоціації (www.eba.com.ua), Українсько-американської ділової ради (www.usubc.org), Американської торгової палати (www.chamber.ua).

1038 <http://www.unglobalcompact.org/participants/search> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

1039 Див. також: <http://www.business-anti-corruption.com/en/country-profiles/europe-central-asia/ukraine/initiatives/private-anti-corruption-initiatives/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

VIII. ВИСНОВКИ

В цілому Україну можна охарактеризувати як державу із слабкою системою доброчесності. Результати оцінювання НСД свідчать про те, що вищий орган фінансового контролю (роль якого у протидії корупції є менш вагомою, порівняно з роллю інших інституцій) є найсильнішим елементом НСД, в той час як політичні партії, публічний сектор та бізнес є найслабшими елементами системи. Хоча на партії безпосередньо не покладено обов'язок протидіяти корупції, їх слабкість суттєво послаблює законодавчий орган та уряд, оскільки на парламентських виборах партії є єдиним інструментом, за допомогою якого громадяни можуть прийти до влади. Хоча інші інститути та сектори НСД (законодавчий орган, правоохоронні органи, органи судової влади, спеціалізовані антикорупційні органи, засоби масової інформації та організації громадянського суспільства) мають значний потенціал у боротьбі з корупцією, вони відіграють в НСД досить помірну роль через недостатній рівень їхньої спроможності (це стосується, наприклад, органів судової влади, правоохоронних та спеціалізованих антикорупційних органів), недоліки у внутрішньому врядуванні (парламент, правоохоронні органи, ЗМІ, організації громадянського суспільства), слабку роль в НСД (органи судової влади, омбудсман).

Переважна більшість інститутів та секторів НСД, окрім політичних партій, бізнесу, публічного сектору, омбудсмана та органів судової влади відіграють досить помірну **роль** (оцінену на 50 балів із 100 можливих) у підтримці доброчесності всієї НСД. Так, політичні партії не забезпечують узагальнення та представництво суспільних інтересів, в той час як їхні декларації стосовно необхідності боротьби з корупцією мають популістський характер і не підтримуються конкретними діями. Основними причинами цього є відсутність конкуренції між партіями та незалежними кандидатами на парламентських та більшості місцевих виборів (де не передбачена можливість самовисування кандидатів), надмірна залежність партій від приватного фінансування, яка орієнтує партії на представництво інтересів не стільки виборців, скільки донорів. Роль бізнесу в НСД є обмеженою через слабкий рівень взаємодії з урядом в питаннях запобігання корупції та недостатній рівень підтримки бізнесом антикорупційних ініціатив громадянського суспільства. Пасивна роль бізнесу у подоланні корупції не викликає особли-

вого подиву й тому, що бізнес-сектор сам по собі є враженим корупцією. Оскільки законодавство не покладає на омбудсмана обов'язок сприяння впровадженню кращих практик врядування, його роль у популяризації таких практик є незначною. Органи судової влади, які мали б відігравати ключову роль у НСД, на практиці такої ролі не відіграють. Це виражається у незначній ролі суду у переслідуванні корупції та здійсненні контролю за діяльністю урядової адміністрації. Основними чинниками, які послаблюють роль органів судової влади у НСД, є відсутність належної поваги до незалежності суду та поширеність корупції в судових органах.

За таким параметром, як **внутрішнє врядування**, найслабшими елементами НСД є політичні партії, організації громадянського суспільства, ЗМІ, законодавчий орган, бізнес-сектор та правоохоронні органи, в той час як до найсильніших елементів НСД можна віднести ВОФК та орган адміністрування виборчого процесу. У законодавстві закріплено ряд положень, покликаних забезпечити прозорість діяльності органу адміністрування виборчого процесу, які загалом втілюються в життя. Що стосується ВОФК, то хоча законодавство належним чином не забезпечує прозорість його діяльності, сам орган намагається вийти за рамки формального виконання вимог законодавства і підвищити ступінь відкритості своєї роботи. Саме тому прозорість функціонування цих елементів НСД було оцінено досить високо, що вплинуло й на загальну оцінку їхнього внутрішнього врядування. Внутрішнє врядування в органі адміністрування виборчого процесу могло б бути оцінено й більш високо, якби законодавством закріплювались ті ж самі механізми забезпечення його підзвітності, які встановлено для ВОФК (останній повинен готувати і подавати на розгляд парламенту та парламентських комітетів низку звітів, висновків та інших документів). Попри те, що парламентом не було впроваджено належних механізмів забезпечення доброчесності публічних службовців, у тому числі членів, службовців ВОФК та органу адміністрування виборчого процесу, доброчесність членів та інших працівників Рахункової палати значною мірою забезпечено на практиці. Останнє зумовлено тісним співробітництвом між Рахунковою палатою, ВОФК інших країн та Міжнародною організацією вищих органів фінансового контролю (INTOSAI),

VIII. ВИСНОВКИ

залученням Рахункової палати до аудиторських перевірок міжнародних організацій (наприклад, ОБСЄ), а також тим, що за результатами першого та другого раундів моніторингу України ГРЕКО рекомендувала вжити заходів, спрямованих на забезпечення доброчесності персоналу Рахункової палати. Саме тому за параметром внутрішнього врядування ВОФК оцінено у цьому дослідженні найвище з-поміж усіх інших інститутів та секторів доброчесності.

Результати проведеного дослідження НСД також свідчать про те, що законодавство загалом не забезпечує належного рівня прозорості функціонування інститутів системи доброчесності. Ефективність внутрішнього врядування в політичних партіях послаблюється непрозорістю та відсутністю дієвого контролю за їх фінансуванням, централізованим процесом прийняття внутрішньопартійних рішень (не в останню чергу зумовленим застосуванням на виборах пропорційних систем з голосуванням за закриті списки кандидатів), а також залежністю партій від донорів, які спільно з партійним керівництвом вирішують всі ключові питання партійної діяльності. Слабкість внутрішнього врядування в засобах масової інформації пояснюється непрозорістю медіа власності, недорозвиненістю механізмів саморегулювання медіа галузі, а також порушеннями етичних стандартів журналістами, які у більшості випадків не тягнуть відповідальності. В організаціях громадянського суспільства внутрішнє врядування послаблюється непрозорістю їх фінансової звітності, невідповідністю між реальною практикою прийняття внутрішньоорганізаційних рішень та відповідними вимогами статутних документів ОГС, недостатньою активністю НУО у напрямі забезпечення власної доброчесності. Законодавство забезпечує прозорість діяльності парламенту, і відповідні норми законодавства виконуються на практиці. Разом з тим, посиленню ефективності внутрішнього врядування в законодавчому органі не сприяє слабкий рівень його підзвітності, обумовлений виборчою системою, за якою обираються народні депутати України, відсутність належних механізмів забезпечення доброчесності членів парламенту та недотримання депутатами встановлених правил поведінки. Слабкість корпоративного управління, відсутність загальногалузевих кодексів поведінки та пактів доброчесності, а також високий

рівень корупції є ключовими факторами, які не сприяють підвищенню ефективності внутрішнього врядування в бізнес-секторі. На внутрішнє врядування в правоохоронних органах негативно впливають слабкий рівень їх підзвітності, недостатня відкритість в їхній роботі, а також те, що працівники правоохоронних органів фактично (однак не юридично) захищені імунітетом від кримінального переслідування.

Недоліки функціонування системи доброчесності у багатьох (але не всіх) випадках пояснюються недостатнім рівнем **спроможності** інститутів та секторів НСД ефективно виконувати свої завдання у сфері протидії корупції. Низький рівень спроможності є характерним для публічного сектору, органів судової влади, правоохоронних органів, бізнесу та Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики. Водночас найвищий рівень спроможності з-поміж інших інституцій має Рахункова палата. Останнє пояснюється тим, що законодавством закріплено належні механізми захисту ВОФК від зовнішнього втручання, відсутністю на практиці як випадків зовнішнього втручання у діяльність Палати, так і випадків залучення її членів у політичну діяльність. Крім того, Рахункова палата загалом має у своєму розпорядженні достатні ресурси для ефективного виконання покладених на неї завдань. На відміну від Рахункової палати, законодавство не передбачає дієвих механізмів запобігання втручанням у діяльність органів судової влади, публічного сектору та правоохоронних органів; при цьому ці три сектори НСД недофінансовуються. Спроможність Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики ефективно виконувати покладені на нього завдання послаблено відсутністю дієвих механізмів його захисту від звільнення з політичних мотивів, а також тим, що кошторис витрат на його утримання включено до загального кошторису витрат Секретаріату Кабінету Міністрів.

У зв'язку з обмеженими можливостями Державного бюджету України, Уряд (відповідальний за щорічну підготовку проекту закону про Державний бюджет України) та парламент протягом багатьох років не виділяли достатніх коштів на забезпечення функціонування органів судової влади, публічного сектору, правоохоронних органів та омбудсмена, в той час як орган адміністрування виборчого процесу у деяких ви-

падках несвоєчасно отримував кошти для підготовки та проведення виборів. У 2008 – 2009 рр. обсяги фінансування багатьох органів публічної влади зменшились у зв'язку із світовою фінансовою кризою. Відсутність належного фінансування звужує можливості для поповнення штатів органів влади кваліфікованими працівниками, створює передумови для поширення корупції у відповідних секторах та інститутах НСД, послаблює рівень спроможності недофінансованих інститутів та секторів. Недофінансування також обмежує можливість проведення тренінгів та підвищення кваліфікації працівників публічного сектору, правоохоронних органів та органів судової влади, що, у свою чергу, не сприяє підвищенню рівня доброчесності відповідних працівників. Відсутність належного державного фінансування також певною мірою послаблює роль судів у здійсненні контролю за діяльністю органів виконавчої влади, роль ЦВК в адмініструванні виборчого процесу (існуючий рівень фінансування ЦВК не дозволяє впроваджувати програми комплексного інформування та просвіти виборців з виборчих питань, а також організувати заходи з підвищення кваліфікації членів виборчих комісій), роль Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики в інформуванні та просвіті громадян з питань протидії корупції. Недостатнє фінансування окремих інститутів та секторів НСД також негативно впливає на основи системи доброчесності. Наприклад, невідповідність фінансування реальним потребам відповідних інституцій та низький рівень оплати праці їхніх працівників посилюють ризики корупції та знижують ефективність виконання покладених на них завдань; у свою чергу, корупція та неефективне використання публічних коштів послаблюють соціально-економічні основи НСД та рівень довіри громадян до інститутів влади, що, відповідно, негативно впливає на соціально-культурні основи НСД.

Які ж основні причини слабкості української системи доброчесності?

Ця слабкість пояснюється не лише негативними впливами окремих інститутів НСД на діяльність інших елементів системи. Вона зумовлена також слабкістю **основ НСД**, зокрема – недорозвиненістю національної економіки, яка не дозволяє забезпечити належне фінансування багатьох бю-

джетних програм (що до певної міри зумовлено корупцією в інститутах НСД), відсутністю поваги до демократичних цінностей серед політиків та в суспільстві загалом, високим рівнем терпимості громадян до корупції тощо.

Оскільки члени парламенту, державні службовці, судді та інші посадовці є невід'ємною частиною корумпованого суспільства, навряд чи можна сподіватись на те, що вони ефективно протидіятимуть корупції після призначення або обрання на посади. Громадяни не можуть ефективно впливати на органи влади, адже законодавство закріплює монополне право на висунення кандидатів на парламентських та більшості місцевих виборів лише за політичними партіями (можливість самовисунення кандидатів на відповідних виборах не передбачена). Іншими словами, виборці можуть впливати на діяльність органів влади фактично в єдиний спосіб – проголосувати на виборах за одну з політичних партій (блоків). При цьому процес прийняття рішень в цих партіях є надмірно централізованим і недемократичним; всі вони сильно залежать від фінансування т.зв. „олігархів” та мають слабкі ідеологічні платформи. Варто також відзначити, що впливи основ та інститутів НСД носять взаємний характер: основи негативно впливають на елементи системи доброчесності, а інституції НСД, у свою чергу, послаблюють основи системи. Наприклад, інститути системи доброчесності або взагалі не відіграють помітної ролі в інформуванні та просвіті громадян (як, наприклад, публічний сектор), або ж їх роль у цьому процесі є посередньою (це стосується, зокрема, ЗМІ, Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики). Відповідно, громадяни мало довіряють владним інститутам, вважають антикорупційну політику неефективною, терпимо ставляться до корупції.

На функціонування інститутів НСД також негативно впливає **недостатній рівень правової культури, поваги до прав і свобод людини, демократичних цінностей (у тому числі й принципу верховенства права)** серед політиків, бізнесменів та суспільства в цілому. Такий вплив особливо виразно простежується на прикладі парламенту, органів судової влади, органу адміністрування виборчого процесу, організацій громадянського суспільства, політичних партій та ЗМІ. Наприклад, доброчесність народних депу-

татів оцінено на 0 балів у зв'язку з періодичними сутичками між народними депутатами та іншими порушеннями етичних норм, які не тягнуть будь-якої відповідальності. Законодавство не обмежує партії у розвитку інструментів внутрішньопартійної демократії, однак рівень доброчесності в них є вкрай низьким, що зумовлено централізованим процесом прийняття внутрішньопартійних рішень та іншими недемократичними практиками внутрішнього врядування. Роль партій в узагальненні та представництві суспільних інтересів є мінімальною, що суттєво послаблює соціально-економічні основи НСД та не сприяє подоланню розбіжностей у суспільстві.

Що ж стосується інших вищезгаданих інститутів НСД, то варто відзначити, що хоч законодавством і передбачені певні механізми запобігання неправному зовнішньому втручанню у їхню діяльність, їх незалежність не вважається іншими акторами. Зокрема, у 2007 – 2008 рр. Президентом України та іншими органами влади неодноразово приймалися рішення про ліквідацію судів, дострокове припинення повноважень тих суддів, які постановляли рішення, що відповідали інтересам опозиції. Вища рада юстиції у ряді випадків вносила пропозиції щодо звільнення суддів не за недоліки у їх професійній діяльності, а за „непокірність та незговорливість“. Відсутність належної поваги до незалежності суду зменшує його роль у здійсненні контролю за діяльністю органів виконавчої влади. Попри те, що у законодавстві закріплено ряд положень, спрямованих на обмеження політичного втручання у діяльність органу адміністрування виборів, парламентом двічі ухвалювались політичні рішення про дострокове припинення повноважень всього складу ЦВК, а у 2007 році окремі народні депутати фізично перешкоджали проведенню засідань ЦВК. У 2010 році внаслідок застосування юридичних технологій в інтересах окремих політичних сил, представників деяких опозиційних партій не було допущено до участі у місцевих виборах в певних регіонах. Забезпеченню незалежності ЗМІ не сприяють не лише недоліки законодавства, але й відсутність поваги до свободи слова серед політиків та тісно пов'язаних з ними власників ЗМІ. Відсутність належної поваги до свободи вираження поглядів і переконань підтверджується і випадками затримань та арештів громадських активістів, тиску правоохоронних органів на НУО.

Але все ж таки однією з ключових причин не-ефективного функціонування НСД є **відсутність належної правової основи** для забезпечення незалежності, прозорості, підзвітності та доброчесності низки інститутів та секторів НСД. Недосконалість законодавства та відсутність потрібних законів у цих сферах пояснюється тим, що парламент та уряд відіграють посередню роль у здійсненні правових реформ, не відводять належного значення питанням протидії корупції, впровадженню кращих практик врядування. Наприклад, забезпеченню прозорості діяльності Уряду, публічного сектору, правоохоронних органів, омбудсмана, ВОФК, спеціалізованих антикорупційних органів, політичних партій (зокрема, в частині фінансування партійної діяльності), ЗМІ та бізнесу перешкоджає те, що парламент і уряд так і не спромоглися запровадити єдиний, спільний для всіх органів влади, підхід до забезпечення відкритості їх роботи, а також усунути недоліки чинних законів, які породжують непрозорість функціонування певних інституцій та секторів системи доброчесності. Парламент приділив належну увагу забезпеченню відкритості роботи лише органів судової влади та ЦВК, зокрема – шляхом прийняття Закону „Про доступ до судових рішень“ та посилення прозорості діяльності ЦВК, пов'язаної з організацією підготовки та проведення виборів. Крім того, у 2011 році Верховною Радою було прийнято Закон „Про доступ до публічної інформації“, який (за умови набуття чинності у травні 2011 року та належного виконання) сприятиме підвищенню прозорості діяльності органів публічної влади.

Парламент відіграв позитивну роль у забезпеченні незалежності ВОФК, органу адміністрування виборів та омбудсмана, прийнявши спеціальні закони, які суттєво звузили можливості для зовнішнього втручання у діяльність цих інституцій. Проте законодавчим органом не було здійснено суттєвих кроків у напрямі посилення незалежності інших секторів та інститутів системи доброчесності. Так, для забезпечення незалежності органів судової влади, правоохоронних органів, публічного сектору, політичних партій та бізнесу необхідно було б або внести зміни до Конституції (наприклад, у випадку судових та правоохоронних органів), або викласти вже існуючі закони (Закони „Про прокуратуру“, „Про державну служ-

бу”, „Про об'єднання громадян” тощо) у новій редакції, або вилучити з чинних законів положення, які послаблюють незалежність відповідних інститутів НСД (політичних партій, ЗМІ). Однак парламентом цього зроблено не було.

Рівень підзвітності Уряду, органів судової влади, публічного сектору, органу адміністрування виборчого процесу, омбудсман та політичних партій міг би суттєво підвищитись, якби Верховна Рада удосконалила механізми парламентського контролю, звузила обсяг недоторканості суддів, впровадила механізми захисту інформаторів, обмежила дискреційні повноваження службовців шляхом прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, розширила перелік актів, що підлягають обов'язковій антикорупційній експертизі, поклала на ЦВК обов'язок підготовки звітів про її діяльність, встановила більш чіткі вимоги до змісту щорічних доповідей Уповноваженого з прав людини, впровадила належний контроль за фінансуванням політичних партій. Натомість парламент практично нічого у цьому напрямі не зробив, в той час як Уряд не виявляє особливого інтересу в ініціюванні відповідних законодавчих змін.

Забезпеченню доброчесності державних службовців, членів та інших службових осіб ЦВК і ВОФК, омбудсман, Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики не сприяло те, що парламент скасував антикорупційний „пакет” законів, який закріплював основні принципи врегулювання конфлікту інтересів, встановлював обмеження на одержання подарунків службовцями та їх подальше працевлаштування після припинення служби.

Недостатня активність парламенту та Уряду в удосконаленні законодавства не сприяє підвищенню ролі багатьох інституцій у системі доброчесності. Зокрема, посилення ролі органу адміністрування виборчого процесу у регулюванні виборчих кампаній потребує закріплення за ЦВК додаткових повноважень, які б дозволяли здійснювати ефективний контроль за фінансуванням загальнодержавних виборчих кампаній; посилення ролі ВОФК у здійсненні аудиту публічних коштів – внесення змін до Конституції, які б дозволяли контролювати всі публічні фінанси, незалежно від їх включення до Державного бюджету

України. Залучення організацій громадянського суспільства у формування та реалізацію державної антикорупційної політики могло б бути більш активним і ефективним, якби на законодавчому рівні встановлювались більш чіткі критерії відбору НУО для проведення публічних консультацій та врахування їх пропозицій у процесі прийняття рішень органами влади.

У деяких випадках ефективність функціонування елементів НСД послаблює те, що **прийняті закони належним чином не застосовуються на практиці**. Наприклад, Конституцією встановлено обмеження щодо суміщення посад в Уряді з іншими посадами або видами діяльності (наприклад, депутатським мандатом, іншою роботою, входженням до складу керівних органів або наглядових рад підприємств, що мають на меті одержання прибутку тощо), але у ряді випадків такі обмеження порушувались, а їх порушення не тягли будь-якої відповідальності. Омбудсман зобов'язаний готувати щорічні доповіді про стан додержання прав і свобод людини в Україні, однак на практиці такі доповіді не завжди готуються щорічно, і парламент не реагує на порушення відповідних вимог. Попри те, що законодавством закріплено принцип свободи вираження поглядів та переконань, принцип редакційної свободи ЗМІ не втілюється в життя. Хоча Регламент Верховної Ради України містить положення, спрямовані на забезпечення етичної поведінки народних депутатів України, ці положення не дотримуються, а порушення депутатами встановлених правил поведінки зазвичай залишається безкарним.

Ще однією причиною загальної слабкості української системи доброчесності є те, що у багатьох випадках відповідні інститути та сектори **не ефективно використовують закріплені законодавством або саморегульованими правилами можливості та повноваження**. Це, у свою чергу, негативно впливає на ефективність як їх власного функціонування, так і на ефективність діяльності інших елементів НСД. Наприклад, ніщо не заважає парламенту посилювати кадрове та інше забезпечення власної діяльності, але на практиці кількість працівників Апарату ВРУ суттєво не збільшувалась протягом багатьох років. Оскільки функціональне навантаження на Апарат постійно зростає, стабільність чисельності його працівників не сприяє підвищенню ефективності як його

власної роботи, так і діяльності парламенту в цілому. Законодавчий орган також наділений певним рівнем незалежності від інших гілок влади, має право контролювати діяльність Уряду, омбудсмана та Рахункової палати, звільняти суддів з посад у випадку вчинення ними певних правопорушень. Але ці можливості парламентом не використовуються: на практиці роль законодавчого органу зводиться до „штамбування” законів; неефективно використовуються ВРУ й існуючі повноваження у сфері парламентського контролю. Це, у свою чергу, послаблює рівень підзвітності Уряду, омбудсмана, органів судової влади та Рахункової палати (звіти якої рідко обговорюються парламентом). За органами судової влади закріплено достатні повноваження щодо протидії корупції (наприклад, право застосовувати превентивні та пропорційні санкції за порушення) та контролю за діяльністю Уряду, але на практиці ці можливості судами використовуються неефективно, що послаблює рівень підзвітності та доброчесності публічного сектору, правоохоронних органів та самих судів. Як і ВОФК та Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики, омбудсман міг би забезпечувати вищий рівень відкритості власної роботи, порівняно з тим, який вимагається від нього законом, але на практиці він лише формально виконує вимоги законодавства, що не сприяє належній прозорості його діяльності. Законодавство закріплює за Уповноваженим право звертатись до Конституційного Суду України з поданнями про визнання законів неконституційними (в той час як громадяни такого права не мають), але на практиці омбудсман використовує цю можливість нечасто. Ніщо не заважає засобам масової інформації, організаціям громадянського суспільства та бізнесу впроваджувати механізми, спрямовані на посилення їх доброчесності, але в цих секторах такі механізми фактично не впроваджено.

Ефективність функціонування окремих інститутів НСД послаблюється **відсутністю ефективною взаємодією** між ними. Наприклад, ЗМІ та ВОФК активно виявляють корупційні правопорушення, однак надана ними інформація рідко використовується правоохоронними органами та вищими посадовими особами держави для притягнення корумпованих чиновників до відповідальності. У законодавстві закріплено положення, спрямовані на забезпечення залучення громадськості

до прийняття рішень органами влади. Але Уряд та інститути публічного сектору не виявляють особливої зацікавленості у поглибленні співпраці між ОГС та бізнесом в питаннях забезпечення доброчесності. У свою чергу, ОГС та бізнес недостатньо ефективно використовують надані їм можливості щодо участі у формуванні політики та активізації співробітництва між собою.

Для забезпечення більш ефективного функціонування системи доброчесності необхідне існування п'яти основних передумов – забезпечення поваги до демократичних цінностей, проведення урядом та парламентом реформ, які б підвищували/удосконалювали рівень спроможності, роль та внутрішнє врядування тих інститутів НСД, які функціонують недостатньо ефективно; ефективне виконання прийнятих законів; дієве використання інститутами НСД своїх повноважень та можливостей; активна взаємодія між секторами і інститутами НСД. Оскільки основною причиною слабкості багатьох елементів НСД є недосконалість правового регулювання, саме перегляду чинних законів та прийняттю нових і має відводитись пріоритетне значення в контексті забезпечення ефективності функціонування НСД в цілому.

ІХ. ДЖЕРЕЛА

ОЦІНЮВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДОБРОЧЕСНОСТІ | УКРАЇНА 2011

1. ДОСЛІДЖЕННЯ, ЗВІТИ, КЕРІВНІ РОЗ'ЯСНЕННЯ

1. Bertelsmann Foundation, *Bertelsmann Transformation Index 2010. Ukraine Country Report*.
2. Besters-Dilger, Juliane, *Ukraine on Its Way to Europe. Interim Results of the Orange Revolution*, 2009.
3. Central Intelligence Agency, *The World Factbook* (Washington DC: Central Intelligence Agency, 2009).
4. Centre for Philanthropy, Counterpart Creative Centre, *Civil Society in Ukraine: "Driving Engine or Spare Wheel for Change?"*, 2006
5. CIVICUS *Civil Society Index Report for Ukraine*, 2006.
6. Civil Society against Corruption, *Corruption in Ukraine. Report by Yemelianova Anna*, 2010.
7. CM CoE, *Recommendation Rec(2003)4 to Member States on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns, adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2003 at the 835th meeting of the Ministers' Deputies*.
8. CM CoE, *Resolution ResCMN(2003)5 on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Ukraine, adopted by the CM CoE on 5 February 2003 at the 826th meeting of the Ministers' Deputies*.
9. Committee of Experts on the Application of the European Charter for Regional and Minority Languages, *Report on the Application of the European Charter for Regional and Minority Languages by Ukraine*, 2008.
10. Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe, *Honouring of Obligations and Commitments by Ukraine. Information Note by the Council of Europe's Parliamentary Assembly Co-Rapporteurs on Their Fact-Finding Visit to Kyiv*, 22 June 2010, 2010.
11. Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe, *The Functioning of Democratic Institutions in Ukraine. Addendum to the Report*, 2010.
12. EBRD, *Assessment of Commercial Laws of Ukraine*, 2007.
13. EBRD, *Law in Transition online. Strengthening Public Procurement*, 2010.
14. EBRD-World Bank, *Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) At-A-Glance Ukraine*, 2008.
15. EU, *Democracy Index 2010*.
16. European Business Association, *Overcoming Obstacles to Business Success*, 2009.
17. European Parliament, Delegation to the EU-Ukraine Parliamentary Cooperation Committee, *Report of the Mission to Ukraine on the Occasion of the Local and Regional Elections 31 October 2010*, by Mr. Pawel Kowal and Mr. Jan Kozlowski, 2010
18. Frank La Rue, *Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Expression. Addendum 1. Summary of cases transmitted to Governments and replies received*, 2010.
19. Freedom House, *Freedom in the World 2010*.
20. Freedom House, *Freedom of the Press 2009*.
21. Freedom House, *Freedom of the Press 2010*.
22. Freedom House, *Nations in Transit 2009*.
23. Fund for Peace, *Failed States Index 2010*.
24. GRECO, *Joint First and Second Evaluation Rounds. Compliance Report on Ukraine, adopted by GRECO at its 42nd Plenary Meeting (Strasbourg, 11-15 May 2009)*.
25. GRECO, *Joint First and Second Evaluation Rounds. Evaluation Report on Ukraine, adopted by GRECO at its 32nd Plenary Meeting (Strasbourg, 19-23 March 2007)*.
26. HRW, *World Report 2010*.
27. Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Voter Turnout Data for Ukraine*; http://www.idea.int/vt/country_view.cfm?CountryCode=UA [останній перегляд 29.12.2010 р.].
28. INTOSAI, *The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*; <http://www.intosai.org/blueline/upload/limadeklaren.pdf> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
29. IREX, *Media Sustainability Index 2006-2007*.
30. IREX, *Media Sustainability Index 2009*.
31. IREX, *Media Sustainability Index 2010*.
32. Konrad Adenauer Stiftung-Ukraine, *Local Elections in Ukraine: Yanukovich's Consolidation of Power. Country Report*, 2010.
33. Kovryzhenko D., *Regulation of Political Parties in Ukraine: the Current State and Direction of Reforms*, 2010.
34. Kuzio Taras, *Contemporary Ukraine. Dynamics of Post-Soviet Transformation*, 1998.
35. Lange Nico, *The first 100 Days after Change of Power in Ukraine: Authoritarian Tendencies and Rapprochement with Russia*, 2010.
36. Management Systems International, *Corruption Assessment: Ukraine. Final Report by Bertram I. Spector, Svetlana Winbourne, and others*, 2006.
37. Management Systems International, Київський міжнародний інститут соціології (2007), *Стан корупції в Україні. Результати загальнонаціонального дослідження 2007 р.*, 2007 р.
38. Management Systems International, Київський міжнародний інститут соціології, *Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007 – 2009. Для Порогової програми для України Корпорації „Виклики тисячоліття”*, 2009 р.
39. Neill, Brian; Brooke, Henry, *The Rule of Law in Ukraine. Report produced by the Lord Slyn of Hadley European Foundation for the EU Ukraine Business Council*, 2008.
40. OECD, *Economic Assessment of Ukraine*, 2007.
41. OECD/ACN, *Monitoring of National Actions to Implement Recommendations Endorsed During the Reviews of Legal and Institutional Frameworks for the Fight against Corruption. Monitoring Report on Ukraine*, 2006.
42. OECD/ACN, *Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine*, 2010.
43. OSCE/ODIHR, *Ukraine: Parliamentary Elections*, 26 March 2006.
44. OSCE/ODIHR, *Ukraine: Presidential Election 17 January and 7 February 2010*.
45. OSCE/ODIHR, *Ukraine: Pre-Term Parliamentary Elections 30 September 2007*.
46. PACE, *Observation of the Presidential Election in Ukraine – 17 January 2010*.
47. PACE, *Recommendation 1615 (2003) The institution of Ombudsman*, 2003.
48. Schaik v., Ton, *Social Capital in the European Values. Study Surveys*, 2002.
49. SIGMA, *Ukraine Governance Assessment*, 2006.
50. Social Watch, *Report 2010*.
51. TI, *Corruption Perceptions Index 2005*.
52. TI, *Corruption Perceptions Index 2006*.
53. TI, *Corruption Perceptions Index 2007*.
54. TI, *Corruption Perceptions Index 2008*.
55. TI, *Corruption Perceptions Index 2009*.
56. TI, *Corruption Perceptions Index 2010*.
57. TI, *Global Corruption Barometer 2007*.
58. TI, *Global Corruption Barometer 2009*.
59. TI, *Global Corruption Barometer 2010*.
60. U.S. Department of State, *2006 Human Rights Reports: Ukraine*.
61. U.S. Department of State, *2007 Human Rights Reports: Ukraine*.
62. U.S. Department of State, *2008 Human Rights Reports: Ukraine*.
63. U.S. Department of State, *2009 Human Rights Reports: Ukraine*.
64. UN CEDAW, *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Ukraine (CEDAW/C/UKR/CO/7)*, 2010.
65. UN Economic and Social Council, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Ukraine: Consideration of the Reports Submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the Covenant. Concluding Observations*, 2007.
66. UNDP, *Human Development Report 2010*.
67. USAID, *2009 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*.
68. Venice Commission, *Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures*, adopted by the Venice Commission at its 41st Plenary Session (Venice, 10-11 December 1999).
69. Venice Commission, *Joint Opinion on the Draft Law on the Judicial System and the Status of Judges of Ukraine by the Venice Commission and the Directorate of Co-operation within the Directorate General of Human Rights and Legal Affairs of the Council of Europe, adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15-16 October 2010)*.
70. Venice Commission, *Joint Opinion on the Law on Amending Some Legislative Acts on the Election of the President of Ukraine adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine on July 2009 by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR, adopted by the Council for Democratic Elections at its 30th meeting (Venice, 8 October 2009) and by the Venice Commission at its 80th Plenary Session (Venice, 9-10 October 2009)*.
71. Venice Commission, *Opinion on the Draft Law on the Judiciary and Draft Law on the Status of Judges of Ukraine, adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2007)*.
72. Venice Commission, *Opinion on the Present Law and on the Draft Law of Ukraine on the Public Prosecutor's Office by Mr. J. Hamilton (Member, Ireland), 7 December 2001*.
73. Venice Commission, *Opinion on the Ukrainian Legislation on Political Parties, adopted by the Venice Commission at its 51st Plenary Session (Venice, 5-6 July 2002)*.
74. Venice Commission, OSCE/ODIHR, *Guidelines on Political Party Regulation, adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15-16 October 2010)*.
75. World Bank, *Doing Business 2011*.

76. World Bank, *Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC). Accounting and Auditing. Ukraine*, December 2008.
77. World Bank, *Ukraine. Country Economic Memorandum. Strategic Choices to Accelerate and Sustain Growth*, 2010.
78. World Bank, *Worldwide Governance Indicators*.
79. World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2010 – 2011*.
80. World Economic Forum, *The Ukraine Competitiveness Report 2008: Towards Sustained Growth and Prosperity*, 2008.
81. WorldPublicOpinion.org, *World Publics See Government as Responsible for Ensuring Basic Healthcare, Food and Education needs, But Big Variations on How Well Their Government is Performing*, 2008.
82. Андрій Марусов, *Підтримка розвитку веб-порталу державних закупівель та користування веб-порталом*, презентація на міжнародній конференції „Актуальні проблеми системи державних закупівель в Україні”, 16-17 листопада 2010 р., Київ.
83. Генеральна прокуратура України, *Інформація про стан законності в державі за 2009 рік*.
84. Головержслужба, *Звіт про підсумки діяльності у 2008 р.*
85. Головержслужба, *Звіт про підсумки діяльності у 2009 р.*
86. Державний комітет телебачення і радіомовлення України, *Аналітичні записки про результати моніторингу інформаційного наповнення веб-сайтів органів виконавчої влади у 2010 р..*
87. Держкомстат, *Закупівля товарів, робіт і послуг за рахунок коштів Державного бюджету України у 2009 р.*
88. Коліушко, Тимошук В., *Адміністративна процедура адміністративної послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України*, 2003 р.
89. Л.Коваль, *Аналіз діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини*, 2010 р.
90. Паливода Л., Голота С. *Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002-2009 роки*, 2010 р.
91. Підтримка належного врядування: проект протидії корупції в Україні (UPAC), Фонд „Демократичні ініціативи”, *Технічний документ „Звіт за результатами дослідження „Корупція та корупційні ризики в державних адміністративних органах: громадська думка населення України, підприємців, експертів”*, 2009.
92. Підтримка належного врядування: проект протидії корупції в Україні (UPAC), Центр політико-правових реформ, *Технічний документ „Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольної діяльності публічної адміністрації в Україні”*, 2009.
93. Проект “Сприяння активній участі громадян в протидії корупції” “Гідна Україна” спільно з дослідницькою компанією InMind, *Дослідження корупції в судовій системі України. Порівняльний аналіз національних досліджень 2008-2009 рр.*, 2009 р.
94. Рахункова палата, *Звіт за 2007 рік*.
95. Рахункова палата, *Звіт за 2008 рік*.
96. Рахункова палата, *Звіт за 2009 рік*.
97. Українська Гельсінська спілка з прав людини, *Права людини в Україні – 2008. Доповіді правозахисних організацій*, 2008 р.
98. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, *П’ята щорічна доповідь „Про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні”*, 2009 р.
99. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, *Шоста щорічна доповідь „Про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні”*, 2010 р.
100. Центр політико-правових реформ, *Незалежність судової гілки влади в Україні*, 2009 р.
101. Центр Разумкова, *Соціологічне опитування: Чи довіряєте Ви політичним партіям? (динаміка 2001-2009 років)*, 2009 р.
102. Центр Разумкова, *Стан дотримання прав людини в Україні. Результати соціологічних досліджень*, 2009.
103. Центр Разумкова, *Політична корупція в Україні: стан, чинники, засоби протидії*, 2009 р.
104. Центр суддівських студій, *Моніторинг незалежності суддів в Україні*, 2009 р.
4. Tsetura Kateryna, Grynko Anastasia, *An Explanatory Study of Media Transparency in Ukraine*, *Public Relation Journal*, 2009, Vol. 3.
5. Жданов І., *Яка виборча система необхідна Україні?*, *Дзеркало тижня*, 2007, № 44 (673).
6. Задорожня Г.В. *Імперативний мандат як форма взаємовідносин депутата і виборців*, *Юридичний вісник*, 2009, № 1 (10).
7. Кучинський В., *Належне врядування та етика у третьому секторі України*, „Наша громада”, 2006, № 4(11).
8. Слюсаревський М. *Закон України «Про об’єднання громадян» – антипод європейському уявленню про статус неурядових організацій*, *Громадянське суспільство*, 2009, №4 (11).

3. НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО, КОНЦЕПЦІЇ ТА ЗАКОНОПРОЕКТИ

- Конституція України від 28.06.1996 р.
- Кримінально-процесуальний кодекс України, затверджений Законом від 28.12.1960 р.
- Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7.12.1984 р.
- Закон України „Про прокуратуру” № 1789-ХІІ від 5.11.1991 р.
- Господарський процесуальний кодекс України № 1798-ХІІ від 6.11.1991 р.
- Закон України „Про об’єднання громадян” № 2460-ХІІ від 16.06.1992 р.
- Закон України „Про інформацію” № 2657-ХІІ від 2.10.1992 р.
- Закон України „Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” № 2782-ХІІ від 16.11.1992 р.
- Закон України „Про статус народного депутата України” № 2790-ХІІ від 17.11.1992 р..
- Закон України „Про державну службу” № 3723- ХІІ від 16.12.1993 р.
- Закон України „Про телебачення і радіомовлення” № 3759-ХІІ від 21.12.1993 р.
- Закон України „Про комітети Верховної Ради України” № 116-95/ВР від 4.04.1995 р.
- Закон України „Про боротьбу з корупцією” № 356/95-ВР від 5.10.1995 р.
- Закон України „Про Рахункову палату” № 315/96-ВР від 11.07.1996 р.
- Закон України „Про звернення громадян” № 393/96-ВР від 2.10.1996 р.
- Закон України „Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України” № 485/97-ВР від 18.07.1997 р.
- Закон України „Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 1, 2, 4, 7 та 11 до Конвенції” № 475/97-ВР від 17.07.1997 р.
- Закон України „Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення” № 538/97-ВР від 23.09.1997 р.
- Закон України „Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” № 539/97-ВР від 23.09.1997 р.
- Закон України „Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів” № 540/97-ВР від 23.09.1997 р.
- Закон України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” № 776/97-ВР від 23.12.1997 р.
- Закон України „Про Вищу раду юстиції” № 22/98-ВР від 15.01.1998 р.
- Закон України „Про вибори Президента України” № 474-ХІV від 5.03.1999 р.
- Кримінальний кодекс України № 2141-ІІІ від 5.04.2001 р.
- Закон України „Про політичні партії в Україні” № 2365-ІІІ від 5.04.2001 р.
- Закон України „Про службу в органах місцевого самоврядування” № 2493-ІІІ від 7.06.2001 р.
- Закон України „Про захист суспільної моралі” № 1296-ІV від 20.11.2003 р.
- Цивільний процесуальний кодекс України № 1618-ІV від 18.03.2004 р.
- Закон України „Про вибори народних депутатів України” № 1665-ІV від 25.03.2004 р.
- Закон України „Про Центральну виборчу комісію” № 1932-ІV від 30.06.2004 р.
- Закон України „Про внесення змін до Конституції України” № 2222-ІV від 8.12.2004 р.
- Закон України „Про Державний бюджет України на 2005 рік” № 2285-ІV від 23.12.2004 р.
- Кодекс адміністративного судочинства України № 2747-ІV від 6.07.2005 р.
- Закон України „Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” № 2806-ІV від 6.09.2005 р.
- Закон України „Про Державний бюджет України на 2006 рік” № 3235-ІV від 20.12.2005 р.
- Закон України „Про доступ до судових рішень” № 3262-ІV від 22.12.2005 р.

2. ПЕРІОДИЧНІ ВИДАННЯ

- Buckley N., Olearchuk R., *Ukraine: A Nation on Guard*, *Financial Times*, 20 October 2010.
- Kubicek, Paul, *Problems of post-post-communism: Ukraine after the Orange Revolution*, *Democratization*, 2009, 16: 2.
- Taras Kuzio, *Ukrainian Democracy on the Ropes*, *Business Ukraine*, 2010, Volume 4, Issue 11.

ОЦІНЮВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДОБРОЧЕСНОСТІ | УКРАЇНА 2011

37. Закон України, „Про Державний бюджет України на 2007 рік” № 489-V від 19.12.2006 р.
38. Закон України, „Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” № 877-V від 5.04.2007 р.
39. Закон України, „Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” № 107-VI від 28.12.2007 р.
40. Закон України, „Про Державний бюджет України на 2009 рік” № 835-VI від 26.12.2008 р.
41. Закон України, „Про засади запобігання протидії корупції” № 1506-VI від 11.06.2009 р.
42. Закон України, „Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень” № 1507-VI від 11.06.2009 р.
43. Закон України, „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення” № 1508-VI від 11.06.2009 р.
44. Закон України, „Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні” № 1759-VI від 15.12.2009 р.
45. Закон України „Про Регламент Верховної Ради України” № 1861-VI від 10.02.2010 р.
46. Закон України, „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами” № 1691-VI від 16.02.2010 р.
47. Закон України „Про Державний бюджет України на 2010 рік” № 2154-VI від 27.04.2010 р.
48. Закон України „Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік” № 2278-VI від 20.05.2010 р.
49. Закон України, „Про здійснення державних закупівель” № 2289-VI від 1.06.2010 р.
50. Закон України, „Про судоустрій і статус суддів” № 2453-VI від 7.07.2010 р.
51. Закон України, „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” № 2487-VI від 10.07.2010 р.
52. Закон України, „Про Кабінет Міністрів України” № 2591-VI від 7.10.2010 р.
53. Податковий кодекс України № 2755-VI від 2.12.2010 р.
54. Закон України, „Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції” № 2808-VI від 21.12.2010 р.
55. Закон України „Про доступ до публічної інформації” № 2939-VI від 13.01.2011 р.
56. Проект Закону України, „Про Національне бюро антикорупційних розслідувань України” № 5031, внесений на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України О.Рябекою, Г.Москалем та ін. 2.03.2010 р.; http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35914 [останній перегляд 29.12.2010 р.].
57. Проект Закону України, „Про заходи державного фінансового контролю публічної служби” № 4472, внесений на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України С.Власенком, В.Ар'євим та ін. 14.05.2009 р.; http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35204 [останній перегляд 29.12.2010 р.].
58. Проект Закону України, „Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів” № 4420-1, внесений на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України С.Власенком, В.Ар'євим та ін. 14.05.2009 р.; http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35203 [останній перегляд 29.12.2010 р.].
59. Проект Закону України, „Про засади запобігання і протидії корупції в Україні” № 4487, внесений на розгляд Верховної Ради України Президентом України 17.12.2010 р. та прийнятий Верховною Радою України у першому читанні 23.12.2010 р.; http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39289 [останній перегляд 29.12.2010 р.].
60. Постанова Верховної Ради України № 116/98-ВР від 12.02.1998 р.
61. Постанова Верховної Ради України № 214/98-СМ від 14.04.1998 р.
62. Постанова Верховної Ради України № 959-IV від 19.06.2003 р.
63. Постанова Верховної Ради України № 1374-IV від 11.12.2003 р.
64. Постанова Верховної Ради України № 1793-IV від 17.06.2004 р.
65. Постанова Верховної Ради України № 1794-IV від 17.06.2004 р.
66. Постанова Верховної Ради України № 1944-IV від 1.07.2004 р.
67. Постанова Верховної Ради України № 2224-IV від 8.12.2004 р.
68. Постанова Верховної Ради України № 2330-IV від 13.01.2005 р.
69. Постанова Верховної Ради України № 2778-IV від 7.07.2005 р.
70. Постанова Верховної Ради України № 202-V від 5.10.2006 р.
71. Постанова Верховної Ради України № 371-V від 17.11.2006 р.
72. Постанова Верховної Ради України № 621-V від 8.02.2007 р.
73. Постанова Верховної Ради України № 1120-V від 1.06.2007 р.
74. Постанова Верховної Ради України № 3-VI від 23.11.2007 р.
75. Постанова Верховної Ради України № 4-VI від 4.12.2007 р.
76. Постанова Верховної Ради України № 1842-VI від 28.01.2010 р.
77. Постанова Верховної Ради України № 1884-VI від 11.02.2010 р.
78. Постанова Верховної Ради України № 1928-VI від 3.03.2010 р.
79. Постанова Верховної Ради України № 1967-VI від 11.03.2010 р.
80. Постанова Верховної Ради України № 2152-VI від 16.04.2010 р.
81. Постанова Верховної Ради України № 2255-VI від 14.05.2010 р.
82. Постанова Верховної Ради України № 2361-VI від 18.06.2010 р.
83. Постанова Верховної Ради України № 2573-VI від 24.09.2010 р.
84. Постанова Верховної Ради України № 2575-VI від 24.09.2010 р.
85. Положення про Апарат Верховної Ради України, затверджене Розпорядженням Голови Верховної Ради України № 459 від 31.05.2000 р.
86. Положення про Веб-сайт Верховної Ради України у глобальній інформаційній мережі Інтернет, затверджене Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 24.05.2001 р. № 462.
87. Розпорядження Голови Верховної Ради України № 1944-IV від 1.07.2004 р.
88. Положення про порядок оформлення документів для відвідування пленарних засідань Верховної Ради України, затверджене Розпорядженням Голови Верховної Ради України № 359 від 25.04.2006 р.
89. Положення про порядок акредитації журналістів і технічних працівників засобів масової інформації при Верховній Раді України, затверджене Розпорядженням Голови Верховної Ради України № 420 від 19.05.2006 р.
90. Указ Президента України № 208/2005 від 8.02.2005 р.
91. Указ Президента України № 1865/2005 від 28.12.2005 р.
92. Указ Президента України № 361/2006 від 10.05.2006 р.
93. Указ Президента України № 742/2006 від 11.09.2006 р.
94. Указ Президента України № 311/2008 від 8.04.2008 р.
95. Указ Президента України № 328/2008 від 11.04.2008 р.
96. Указ Президента України № 230/2010 від 23.02.2010 р.
97. Указ Президента України № 275/2010 від 26.02.2010 р.
98. Указ Президента України № 276/2010 від 26.02.2010 р.
99. Указ Президента України № 454/2010 від 26.03.2010 р.
100. Указ Президента України № 644/2010 від 31.05.2010 р.
101. Указ Президента України № 1085/2010 від 9.12.2010 р.
102. Указ Президента України № 1128/2010 від 16.12.2010 р.
103. Указ Президента України № 24/2011 від 12.01.2011 р.
104. Указ Президента України № 212/2011 від 14.02.2011 р.
105. Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки, підготовлена Комітетом з економічних реформ при Президенті України; http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.].
106. Постанова Кабінету Міністрів України № 1287 від 17.11.1997 р.
107. Постанова Кабінету Міністрів України № 1258 від 20.11.1997 р.
108. Постанова Кабінету Міністрів України № 169 від 15.02.2002 р.
109. Постанова Кабінету Міністрів України № 1577 від 18.11.2004 р.
110. Постанова Кабінету Міністрів України № 521 від 30.06.2005 р.
111. Постанова Кабінету Міністрів України № 884 від 27.06.2007 р.
112. Постанова Кабінету Міністрів України № 532 від 4.06.2008 р.
113. Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 950 від 18.07.2007 р.
114. Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 410 від 24.04.2009 р.
115. Постанова Кабінету Міністрів України № 1057 від 16.09.2009 р.
116. Постанова Кабінету Міністрів України № 1336 від 8.12.2009 р.
117. Постанова Кабінету Міністрів України № 1338 від 8.12.2009 р.
118. Постанова Кабінету Міністрів України № 1346 від 8.12.2009 р.
119. Постанова Кабінету Міністрів України № 1419 від 8.12.2009 р.
120. Постанова Кабінету Міністрів України № 1422 від 8.12.2009 р.
121. Постанова Кабінету Міністрів України № 773 від 28.07.2010 р.
122. Постанова Кабінету Міністрів України № 398 від 7.06.2010 р.
123. Постанова Кабінету Міністрів України № 571 від 14.07.2010 р.
124. Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 3.11.2010 р.
125. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 657-р від 15.08.2007 р.
126. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 911-р від 24.10.2007 р.
127. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 2071-р від 1.11.2010 р.
128. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 86-р від 7.02.2011 р.
129. Наказ Державної податкової адміністрації України № 233 від 11.07.1997 р.
130. Наказ Головного управління державної служби № 25 від 18.05.2000 р.
131. Положення про Секретаріат Центральної виборчої комісії,

затверджене Постановою Центральної виборчої комісії № 73 від 26.04.2005 р.

132. Постанова Центральної виборчої комісії „Про Порядок контролю за надходженням, обліком та використанням коштів виборчих фондів політичних партій, виборчих блоків політичних партій, кандидатів у народні депутати від яких зареєстровано Центральною виборчою комісією” № 240 від 22.12.2005 р.

133. Наказ Генерального прокурора України „Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України” № 2гн від 20.01.2006 р.

134. Положення про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації в Україні, затверджене Наказом Міністерства юстиції України № 12/5 від 21.02.2006 р.

135. Постанова Центральної виборчої комісії „Про Службу розпорядника Державного реєстру виборців” № 34 від 26.05.2007 р.

136. Правила ведення Державного реєстру телерадіоорганізацій України, затверджені Рішенням Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення № 1709 від 28.11.2007 р.

137. Постанова Центральної виборчої комісії № 568 від 17.12.2007 р.

138. Порядок контролю за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України, затверджений Постановою Центральної виборчої комісії № 178 від 22.10.2009 р., Наказом Міністерства транспорту та зв'язку України № 1095 від 21.10.2009 р., Постановою Правління Національного банку України № 601 від 15.10.2009 р.

139. Методичні рекомендації щодо виконання Міністерством юстиції України та його територіальними органами визначених законодавством контрольних повноважень у сфері діяльності громадських організацій; <http://www.minjust.gov.ua/0/7744#9> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

140. Постанова Центральної виборчої комісії № 292 від 12.05.2010 р.

141. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 922 від 26.07.2010 р.

142. Наказ Головного управління державної служби № 214 від 4.08.2010 р.

143. Рішення Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики № 3 від 8.10.2010 р.

4. РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

1. Рішення Європейського суду з прав людини у справі „Меріт проти України”; № 66561/01, § 63, 30.03.2004 р.

2. Рішення Європейського суду з прав людини у справі „Невмержицький проти України”; № 54825/00, § 116, 5.04.2005 р.

3. Рішення Європейського суду з прав людини у справі „Сокур проти України”; № 29439/02, § 17-22, 26.04.2005 р.

4. Рішення Європейського суду з прав людини у справі „Салов проти України”; № 65518/01, § 58, 6.09.2005 р.

5. Рішення Європейського суду з прав людини у справі „Мельник проти України”; № 72286/01, § 69, 28.03.2006 р.

6. Рішення Європейського суду з прав людини у справі „Інтерсплав проти України”; № 803/02, § 38, 9.01.2007 р.

7. Рішення Європейського суду з прав людини у справі „Корецький та інші проти України”; № 40269/02, § 47, 3.04.2008 р.

5. РІШЕННЯ СУДІВ УКРАЇНИ

1. Рішення Конституційного Суду України у справі про Рахункову палату № 7-зп від 23.12.1997 р.

2. Рішення Верховного Суду України від 25 червня 2003 року за зверненням Міністерства юстиції України про анулювання реєстраційного свідоцтва Партії комуністів (більшовиків) України; <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/6BB42A927D21E4B3C2256D7B003E673A?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=6BB42A927D21E4B3C2256D7B003E673A&Count=500&> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

3. Рішення Верховного Суду України від 5 листопада 2004 року у справі за поданням Міністерства юстиції України про заборону політичної партії; <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0114700-04&p=1285853733277432> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

4. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 5.04.2006 р.; <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0026760-06&p=1297413991074338> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

5. Рішення Господарського Суду Донецької області від 25.01.2007 р. у справі № 31/445пн за позовом ДПІ у Калінінському районі міста Донецька до Жовтневої районної організації партії „Реформи і порядок” м. Маріуполя; <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/385364> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

6. Постанова Снігурівського районного суду Миколаївської області від 14.01.2009 р. у справі № 2-а-18/2009 за позовом Снігурівської міжрайонної ДПІ до Снігурівської районної організації політичної партії „Реформи і порядок” про припинення юридичної особи; <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/2729950> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

7. Постанова Одеського окружного адміністративного суду від 14.04.2009 р. у справі № 2-а-13401/08/1570 у справі за позовом Котовської ОДПІ Одеської області до Котовськом районної організації політичної партії „Вперед, Україно!” про припинення юридичної особи; <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/4585721> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

8. Постанова Донецького окружного адміністративного суду від 20.08.2009 р. у справі № 2а-11399/09/0570 за позовом Добропільської ОДПІ до районної організації політичної партії „Всеукраїнське об'єднання політичної партії „Батьківщина” про припинення юридичної особи; <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/4820190> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України” № 20-рп/2009 від 10.09.2009 р.; <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v020p710-09&p=1297729173153038> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

10. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 29 вересня 2009 р. у справі № 2а-10344/09/2670 за позовом Міністерства юстиції України до політичної партії „Народна воля” про анулювання реєстраційного свідоцтва від 2.10.2008 р. № 155-п.п.; <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/5067360> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

11. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 6.04.2010 р. у справі № 2-а-4899/09/03/2018 за позовом до прокурора Харківської області, Генерального прокурора України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11167116> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

12. Постанова Рівненського окружного адміністративного суду від 30.06.2010 р. у справі № 2а-2182/10/1770 за позовом до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/10413770> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

13. Рішення Конституційного Суду України у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України № 20-рп/2010 від 29.09.2010 р.; <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v020p710-10&p=1297728129818035> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

6. ІНТЕРВ'Ю

1. Микола Оніщук, Міністр юстиції України (на час проведення інтерв'ю), інтерв'ю для газети „Голос України”; 11.04.2008 р.; <http://www.minjust.gov.ua/0/13888> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

2. Валерій Олійник, Виконуючий обов'язки керівника проекту „Мережа громадянської дії в Україні”, інтерв'ю Тарасу Тимчуку, Ресурсний центр „Гурт”; 6.10.2008 р.

3. Іван Балаклицький, колишній Голова Державної судової адміністрації, інтерв'ю з Тетяною Фоминою, 3.02.2009 р.; <http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=935> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

4. Анатолій Оніщук, Голова Профспілки атестованих працівників органів внутрішніх справ України, інтерв'ю тижневику „Зеркало тижня”; 26.12.2009 р.; <http://www.dt.ua/articles/58888> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

5. Петро Пилипчук, Перший заступник Голови Верховного Суду України, колишній Голова Ради суддів України, інтерв'ю для Центру суддівських студій, 2009 р.; http://www.judges.org.ua/article/Mon_2009.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.].

6. Валентин Симоненко, Голова Рахункової палати, інтерв'ю з Володимиром Бойко, РБК-Україна, 13.04.2010 р.

7. Юрій Шведа, доцент кафедри політології філософського факультету Львівського національного університету ім. І. Франка, 21.05.2010 р.

8. Сергій Подгорний, народний депутат України, 25.05.2010 р.

9. Володимир Колесниченко, Голова Вищої ради юстиції, інтерв'ю виданню „Глазред”; 21.06.2010 р.; <http://ua.glavred.info/archive/2010/06/21/170236-7.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

10. Костянтин Квурт, Голова правління МГО „Інтерньюз-Україна”, 24.06.2010 р.

11. Катерина Котенко, Виконавчий директор Індустріального телевізійного комітету, 23.06.2010 р.

12. Андрій Шевченко, народний депутат України, 28.06.2010 р.

13. Олексій Погорелов, Директор Української асоціації видавців

періодичної преси, 29.06.2010 р.

14. Олексій Орловський, Директор програми «Посилення впливу громадянського суспільства» Міжнародного фонду «Відродження», 30.06.2010 р.

15. В'ячеслав Липецький, асистент Міжнародного республіканського інституту, 30.06.2010 р.

16. Максим Лациба, керівник програм Українського незалежного центру політичних досліджень, 1.07.2010 р.

17. Леонід Козаченко, Голова Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України, Президент Української аграрної конфедерації, 20.07.2010 р.

18. Роман Куйбіда, заступник Голови Правління Центру політико-правових реформ, 20.07.2010 р.

19. Анжела Малюга, завідувач Секретаріату Комітету ВРУ з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, 22.07.2010 р.

20. Юрій Ключковський, народний депутат України, 22.07.2010 р.

21. Віктор Тимошук, заступник Голови Центру політико-правових реформ, 22.07.2010 р.

22. Тетяна Соболева, керівник програм для політичних партій Національного демократичного інституту міжнародних відносин, 25.07.2010 р.

23. Юрій Ключковський, народний депутат України, 26.07.2010 р.

24. Руслан Рябошапка, Директор Бюро з питань антикорупційної політики, 27.07.2010 р.

25. Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна“, 28.07.2010 р.

26. Оксана Маркеєва, Національний інститут стратегічних досліджень (колишній керівник відділу Департаменту правоохоронних органів Апарату РНБО), 28.06.2010 р.

27. Морган Вільямс, Президент Українсько-американської ділової ради, 29.07.2010 р.

28. Олександр Черненко, Голова Правління Комітету виборців України, 4.08.2010 р.

29. Елеонора Валентайн, Директор Програми сприяння парламенту України (ПСП II), 9.08.2010 р.

30. Оксана Продан, колишня Голова Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України, 17.08.2010 р.

31. Віталій Замніус, Директор програми „Засоби масової інформації“ Міжнародного фонду „Відродження“, інтерв'ю з Денисом Ковриженком, директором правових програм ГО „Лабораторія законодавчих ініціатив“, 26.08.2010 р.

32. Руслан Рябошапка, Директор Бюро з питань антикорупційної політики, 6.09.2010 р.

33. Євген Бистрицький, Виконавчий директор Міжнародного фонду „Відродження“, інтерв'ю з Русланом Дейниченком, Голос Америки, 7.09.2010 р.

34. Андрій Богдан, Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики, 10.09.2010 р.

35. Інтерв'ю з працівником Апарату Верховної Ради України, 17.09.2010 р.

36. Інтерв'ю з представником Міністерства закордонних справ України, 28.09.2010 р.

37. Михайло Смокович, суддя Вищого адміністративного суду України, інтерв'ю з Денисом Ковриженком, директором правових програм Лабораторії законодавчих ініціатив, 29.09.2010 р.

38. Інтерв'ю з колишнім керівником окремого сектору Секретаріату Кабінету Міністрів України, 1.11.2010 р.

39. Руслан Рябошапка, Директор Бюро з питань антикорупційної політики, 5.11.2010 р.

40. Микола Дондик, заступник Керівника Секретаріату ЦВК, 28.11.2010 р.

41. Хайнріх Хьольцлер, керівник команди проекту „Гармонізація систем конкуренції та державних закупівель України зі стандартами ЕС“, інтерв'ю з Іриноєю Сидоренко, Державні закупівлі України, 2010 р., № 12; <http://competitionproject.org.ua/uk/publkac/pres-relzi/121-interview-with-team-leader-dzu.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

42. Олександр Лавринович, Міністр юстиції України, інтерв'ю тижневику „Дзеркало тижня“, 13.12.2010 р.; <http://www.dt.ua/1000/1550/71030/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

43. Інтерв'ю з працівником Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, 24.12.2010 р.

44. Володимир Литвин, Голова Верховної Ради України, інтерв'ю 5 каналу, 10 січня 2011 р.; <http://www.pravda.com.ua/news/2011/01/10/5770471/> [останній перегляд 10 січня 2011 р.].

45. Богдан Данилишин, колишній Міністр економіки України, інтерв'ю з Юрієм Ониськівим, 14.01.2011 р.; <http://www.kyivpost.com/news/politics/detail/94838/> [останній перегляд 16.01.2011 р.].

7. СТАТУТИ ТА ПЕРЕДВИБОРНІ ПРОГРАМИ УКРАЇНСЬКИХ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

1. Статут ВО „Батьківщина“; <http://www.byut.com.ua/statute.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

2. Статут Комуністичної партії України; <http://kpu.net.ua/statute/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

3. Статут Європейської партії; <http://eurorukh.org.ua/ua/european-party-of-ukraine/regulation/index.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

4. Статут Партії захисників Вітчизни; http://karmazin.org.ua/?page_id=38 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

5. Статут партії „Наша Україна“; <http://razom.org.ua/documents/1760/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

6. Статут Партії регіонів; <http://www.partyofregions.org.ua/meet/statute/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

7. Статут Народного руху України; <http://www.nru.org.ua/about/statut/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

8. Статут партії „Реформи і порядок“; <http://www.rp.org.ua/index.php?mid=17> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

9. Передвиборна програма Блоку „Наша Україна – Народна самооборона“, „Голос України“, 2007, № 169: 5.

10. Передвиборна програма Комуністичної партії України, „Голос України“, 2007, № 162: 5.

11. Передвиборна програма Блоку Литвина; <http://narodna.org.ua/news/2007/07/18/4293/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

12. Передвиборна програма Партії регіонів; http://novynar.com.ua/files/bloki_party/party_region/1520 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

13. Передвиборна програма Блоку Юлії Тимошенко, „Голос України“, 2007, № 164: 5.

8. ВЕБ-РЕСУРСИ

1. http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/VKhnuvs/2010_49/49/17.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.].

2. <http://acr.org.ua/index.php?lang=en&page=library&id=57> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

3. <http://acr.org.ua/index.php?page=article&id=77&start=10&sort=> [останній перегляд 3.11.2010 р.].

4. <http://acr.org.ua/index.php?page=low&start=0&id=51> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

5. <http://acr.org.ua/index.php?page=news&id=1084&start=40> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

6. <http://acr.org.ua/index.php?page=news&id=1118> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

7. <http://amoral.org.ua/cenzura-v-ukrayini-list-yuristiv-gazeti-blik-dovsesvitnoyi-gazetnoyi-asociaciyi> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

8. <http://apu.com.ua/files/reestr/1153207448.doc> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

9. <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc10/edoc12357Add.htm> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

10. <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta03/erac1615.htm> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

11. http://budget.rada.gov.ua/kombjudjet/control/uk/publish/category?cat_id=45565 [останній перегляд 10.10.2010 р.].

12. <http://civic.kmu.gov.ua/civic/control/uk/discussion/ovv/jsessionid=CC92B79BA99FF8F5419E7246E6D941A> [останній перегляд 10.12.2010 р.].

13. http://civic.kmu.gov.ua/civic/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=114206 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

14. <http://civicua.org/calendar/view.html?q=1094272> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

15. <http://comeuroint.rada.gov.ua/komevoint/control/uk/index> [останній перегляд 10.10.2010 р.].

16. http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=79522&cat_id=79518 [останній перегляд 10.01.2011 р.].

17. http://company.mts.com.ua/ukr/corp_social_resp.php [останній перегляд 29.12.2010 р.].

18. http://en.RSF.org/spip.php?page=impression&id_article=37988 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

19. http://en.RSF.org/spip.php?page=impression&id_article=36946 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

20. http://en.RSF.org/spip.php?page=impression&id_article=37134 [останній перегляд 29.12.2010 р.].

21. http://en.rsf.org/spip.php?page=impression&id_article=37218 [останній

- перегляд 29.12.2010 р.].
22. <http://europe.ifj.org/en/articles/efj-concerned-about-reports-of-censorship-in-ukrainian-media> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 23. http://gca.court.gov.ua/news/page.php?court_id=0&archive=1&&year=2009&month=7&news_id=3664 [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 24. http://gska2.rada.gov.ua/pls/site/p_fractions [останній перегляд 10.10.2010 р.].
 25. <http://guds.gov.ua/analytics/saw.dll?Dashboard&NQUser=WWW&Syndicate=Siebel> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 26. <http://helsinki.org.ua/en/index.php?id=1164118046> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 27. <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1238684627> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 28. <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1288174073> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 29. <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1289897423> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 30. <http://inozmi.glavred.info/articles/4560.prm> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 31. <http://komekolog.rada.gov.ua/komekolog/control/uk/index> [останній перегляд 10.10.2010 р.].
 32. <http://kompravlud.rada.gov.ua/kompravlud/control/uk/index> [останній перегляд 10.10.2010 р.].
 33. <http://komzakonpr.rada.gov.ua/komzakonpr/control/uk/index> [останній перегляд 10.10.2010 р.].
 34. http://komzakonpr.rada.gov.ua/komzakonpr/control/uk/publish/article?art_id=45641&cat_id=44841 [останній перегляд 10.10.2010 р.].
 35. http://kontrakty.com.ua/gvard/rating/gvard_sot2010/gvard_sot2010.html [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 36. <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=5440> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 37. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4472069.stm> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 38. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6179818.stm> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 39. <http://news.finance.ua/ua/~1/0/all/2010/09/11/209327> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 40. <http://news.finance.ua/ua/~2/0/all/2009/10/12/174115> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 41. <http://politicians.com.ua/?lang=ua&page=articles&id=8302> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 42. <http://postup.brama.com/usual.php?what=54831> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 43. <http://reestr.center.gov.ua/Items/Search/search.php> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 44. http://search.ligazakon.ua/_doc2.nsf/link1/MUS128.html [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 45. http://ssu.kmu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?jsessionid=2D420C4C6DE24F59D7148F8CD7616774?art_id=100779&cat_id=100356 [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 46. <http://tsn.ua/chorna-hronika/ukrayini-cherez-poveni-zagrozhuje-vitk-otruinih-rechovin.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 47. <http://tsn.ua/ukrayina/novi-ministri-oprilyudnili-svoyi-deklaratsiyi-pro-dohodi.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 48. <http://tsn.ua/ukrayina/yanukovich-poobicyav-rozpechenim-zalizom-vipalyuvati-korupciju-v-sudah.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 49. <http://ua.proua.com/news/2010/07/23/083033.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 50. <http://uga-port.org.ua/novosti/ukraina/zvernennya-ukra-nsko-zemovo-asots-ats-do-prem-r-m-n-str-a-ukra-ni-azarova-m-ya> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 51. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc2 [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 52. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=39289&pf35401=180632 [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 53. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=37584 [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 54. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=37585 [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 55. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38133 [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 56. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38680 [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 57. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39205 [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 58. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39306 [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 59. http://www.1plus1.ua/watch/programs/about_tsn/policy_full [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 60. <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/ru/publish/article/997404> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 61. <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/index> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 62. <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1430832> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 63. <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16719227?jsessionid=E4110BA21316AE3B961F42CCD7E2D357> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 64. <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16719554> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 65. <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16722619> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 66. <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16724682?jsessionid=1114352B6BB88203DEE4A8F34945006E> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 67. <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16726130> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 68. <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16726534> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 69. <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16728123> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 70. <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16729702> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 71. <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16730107> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 72. <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16730547> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 73. <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/607622> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 74. http://www.ac-rada.gov.ua/img/files/Bulleten_ETS.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 75. <http://www.acrc.org.ua/index.php?page=news&id=1185> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 76. <http://www.acrc.org.ua/index.php?page=news&id=1187> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 77. <http://www.acrc.org.ua/index.php?page=news&id=1191> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 78. <http://www.acrc.org.ua/index.php?page=news&id=1229&start=30> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 79. <http://www.amnesty.org/en/appeals-for-action/stop-harassment-ukraine-human-rights-defenders> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 80. <http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/ukraine-must-stop-harassment-trade-union-activist-2010-11-04> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 81. http://www.bbc.co.uk/ukrainian/news/2010/11/101109_lutsenko_gpu_az.shtml [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 82. <http://www.business-anti-corruption.com/en/country-profiles/europe-central-asia/ukraine/initiatives/private-anti-corruption-initiatives/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 83. <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=123102> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 84. <http://www.civicua.org/library/viewbycat.html?folder=4092> [останній перегляд 10.10.2010 р.].
 85. <http://www.civicua.org/news/view.html?q=1090437> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 86. http://www.court.gov.ua/kvalifikatsijni_komisiyi/ [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 87. <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/getd?id=25810&ptext=> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 88. <http://www.doingbusiness.org/economyrankings> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 89. http://www.dtek.com/ua/social_responsibility [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 90. <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5667040,00.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 91. <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6209258,00.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
 92. <http://www.ebrd.com/downloads/research/law/lit08.pdf> [останній

- перегляд 29.12.2010 р.).
93. <http://www.ebrd.com/downloads/sector/legal/ukraine.pdf> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
94. <http://www.epravda.com.ua/news/2010/08/9/244281/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
95. <http://www.epravda.com.ua/news/2010/09/29/250000/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
96. http://www.experts.in.ua/baza/analtic/index.php?ELEMENT_ID=29193&PAGEN_2=2 [останній перегляд 29.12.2010 р.].
97. http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=394&Itemid=553
98. http://www.gart.org.ua/?lang=ua&page_id=2&news_type=1&element_id=31097 [останній перегляд 29.12.2010 р.].
99. http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&t=rec&id=33245&fp=601 [останній перегляд 29.12.2010 р.].
100. http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=325220&cat_id=255111 [останній перегляд 29.12.2010 р.].
101. http://www.icps.com.ua/files/articles/55/85_4.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.].
102. [http://www.ifc.org/ifcext/eca.nsf/AttachmentsByTitle/Ukraine_IC_report_2009/\\$FILE/Ukraine_IC_report_2009_eng.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/eca.nsf/AttachmentsByTitle/Ukraine_IC_report_2009/$FILE/Ukraine_IC_report_2009_eng.pdf) [останній перегляд 29.12.2010 р.].
103. <http://www.ihsglobalinsight.com/SDA/SDADetail19762.htm> [останній перегляд 15.01.2011 р.].
104. http://www.internationalpropertyrightsindex.org/2010_IPRI.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.].
105. <http://www.iupdp.org/index.php/component/content/article/1-latest-news/1730-opposition-criticizes-election-of-new-members-of-national-council-for-tv-and-radio-broadcasting> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
106. http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=852636 [останній перегляд 29.12.2010 р.].
107. http://www.kmu.gov.ua/control/publish/printable_article?art_id=243325132 [останній перегляд 29.12.2010 р.].
108. http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=243109330&cat_id=35884 [останній перегляд 29.12.2010 р.].
109. http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=243689138&cat_id=240280538 [останній перегляд 29.12.2010 р.].
110. http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=243717756&cat_id=243201640 [останній перегляд 29.12.2010 р.].
111. http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=29046832&cat_id=9205042&ctime=1139934560869 [останній перегляд 29.12.2010 р.].
112. http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=59094705&cat_id=9205042&ctime=1188982583807 [останній перегляд 29.12.2010 р.].
113. http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=31410 [останній перегляд 10.01.2011 р.].
114. <http://www.kyivpost.com/news/politics/detail/94838/> [останній перегляд 16.01.2011 р.].
115. <http://www.me.gov.ua/file/link/153066/file/AnalizRP.doc> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
116. http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=236900&cat_id=236899 [останній перегляд 29.12.2010 р.].
117. http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vaau/2009_1/Text/09bvipks.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.].
118. <http://www.obolon.ua/ukr/corporate-responsibility/social-reporting/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
119. http://www.Ombudsman.kiev.ua/finance_frame.htm [останній перегляд 29.12.2010 р.].
120. <http://www.pace.org.ua/content/category/2/56/53/lang/uk/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
121. <http://www.pdp.org.ua/index.php/component/content/article/1-latest-news/2358-2010-11-19-08-04-28> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
122. <http://www.pravda.com.ua/articles/2010/03/11/4854058/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
123. <http://www.pravda.com.ua/articles/2010/09/29/5429393/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
124. <http://www.pravda.com.ua/columns/2010/07/1/5188971/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
125. <http://www.pravda.com.ua/news/2010/04/27/4979062/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
126. <http://www.pravda.com.ua/news/2010/05/18/5053545> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
127. <http://www.pravda.com.ua/news/2010/05/6/5013491/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
128. <http://www.pravda.com.ua/news/2010/08/20/5316863> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
129. <http://www.pravda.com.ua/news/2010/11/30/5629094/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
130. <http://www.pravda.com.ua/news/2011/01/10/5770471/> [останній перегляд 10.01.2011 р.].
131. <http://www.rada.gov.ua/zakon/new/RK/index.htm> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
132. http://www.rada.gov.ua/zakon/new/WR/pd_index.html [останній перегляд 29.12.2010 р.].
133. http://www.rbc.ua/ukr/top/show/you_timoshenko_mozhet_stat_predsedatelem_schetnoy_palaty_1165495108/ [останній перегляд 29.12.2010 р.].
134. http://www.rivne1.tv/Articles/070201_statut/ [останній перегляд 29.12.2010 р.].
135. <http://www.rjionline.org/mas/press-council/Ukraine> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
136. <http://www.scm.com.ua/uk/publish/category/3778> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
137. [http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/\(visCategor\)?OpenView&ExpandView&RestrictToCategory=2009%2C%209%20\(109\)&Start=1&Count=300&](http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/(visCategor)?OpenView&ExpandView&RestrictToCategory=2009%2C%209%20(109)&Start=1&Count=300&) [останній перегляд 29.12.2010 р.].
138. <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/120276AF4821303DC225767B004B736E> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
139. <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/8915E593E4E53CDBC22576E4005684A3> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
140. <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,545105,00.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
141. <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/eur/136063.htm> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
142. <http://www.telenor.ua/ua/corporate-responsibility/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
143. <http://www.timeofchange.com.ua/index.php?lang=ru§ion=useful&sub=countries&id=923> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
144. <http://www.transparency.org/content/download/43788/701097> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
145. http://www.uar.org.ua/journal/2_8.html?_m=publications&t=rec&id=15401 [останній перегляд 29.12.2010 р.].
146. http://www.ukrudprom.com/digest/Sprava_Timoshenko_sldstvo_zavershen.html [останній перегляд 29.12.2010 р.].
147. <http://www.ukurier.gov.ua/index.php?artic=1&id=5425> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
148. http://www.undp.org.ua/files/ua_49453roundtable_accountability_4_06_03.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.].
149. <http://www.unglobalcompact.org/participants/search> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
150. <http://www.unian.net/eng/news/news-413473.html>; <http://un.ua/eng/article/307365.html>; <http://www.unian.net/eng/news/news-411550.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
151. <http://www.unian.net/ukr/news/news-393883.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
152. <http://www.unian.net/ukr/news/news-394010.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
153. <http://www.unian.net/ukr/products-82540.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
154. <http://www.usubc.org/site/recent-news/u-s-government-statement-on-investigation-of-ukrainian-opposition-politicians> [останній перегляд 10.01.2011 р.].
155. <http://www.viaduk.net/clients/vs.nsf/0/366F13D23201180FC2257607002B6EB0> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
156. http://www.voas.gov.ua/files/file/konkyrsu/pravila_poved.rtf [останній перегляд 29.12.2010 р.].
157. <http://www.wan-press.org/pfreedom/articles.php?id=5196> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
158. <http://www.weforum.org/documents/GCR10/index.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
159. <http://www.zaxid.net/newsua/2009/12/25/184610/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
160. <http://www.zaxid.net/newsua/2010/10/25/195016/> [останній перегляд 25.10.2010 р.].
161. <http://www.zaxid.net/newsua/2010/9/10/133040/> [останній перегляд 25.10.2010 р.].
162. http://www2.standardandpoors.com/spf/pdf/equity/TD_Ukraine_Eng_

- final.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.].
163. <http://zik.com.ua/ua/news/2009/11/30/206530> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
164. <http://zik.com.ua/ua/news/2010/08/19/241625> [останній перегляд 10.01.2011 р.].
165. <http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2004/wp0011> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
166. <http://www.kyivstar.net/responsibility/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
167. <http://europeandcis.undp.org/poverty/show/5C2C1F7F-F203-1EE9-B7380FF2BCFE3C9A> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
168. <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/09F805995C5F5CA6C2257752002A196D> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
169. <http://kharkiv.unian.net/ukr/detail/197031> [останній перегляд 21.01.2011 р.].
170. <http://www.dt.ua/newspaper/articles/56532> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
171. <http://www.dt.ua/newspaper/articles/51530> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
172. <http://www.dt.ua/newspaper/articles/61835> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
173. <http://www.nrada.gov.ua/cgi-bin/go?page=5> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
174. http://www.onma.edu.ua/index.php?buure_ua [останній перегляд 29.12.2010 р.]. http://www.dfp.gov.ua/fileadmin/downloads/zakup_2010.xls [останній перегляд 29.12.2010 р.].
175. <http://old.niss.gov.ua/Monitor/May08/03.htm> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
176. <http://www.telekritika.ua/nacrada/2010-01-13/50365> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
177. <http://www.hrw.org/en/news/2010/05/05/letter-prosecutor-general-ukraine-re-andrey-fedosov> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
178. <http://telekritika.ua/news/2010-05-07/52819> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
179. http://IFEX.org/ukraine/2010/05/19/censorship_letter/ [останній перегляд 29.12.2010 р.].
180. <http://smida.gov.ua> [останній перегляд 4.08.2010 р.].
181. <http://telekritika.kiev.ua/media-continent/monitoring/2010-08-12/54988> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
182. <http://newsru.com/uch/ukraine/23sep2010/sbu.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
183. http://kherson-gau.blogspot.com/2010/10/blog-post_11.html [останній перегляд 29.12.2010 р.].
184. <http://www.cje.org.ua/> [останній перегляд 10.10.2010 р.].
185. <http://www.rada.gov.ua/svobodaslova> [останній перегляд 10.10.2010 р.].
186. <http://www.reyestr.court.gov.ua> [останній перегляд 10.10.2010 р.].
187. <http://novynar.com.ua/politics/138441> [останній перегляд 25.10.2010 р.].
188. <http://novynar.com.ua/politics/138645> [останній перегляд 25.10.2010 р.].
189. <http://novynar.com.ua/politics/90816> [останній перегляд 25.10.2010 р.].
190. <http://ssrn.com/abstract=686430> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
191. <http://nrada.gov.ua/cgi-bin/go?page=93> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
192. <http://www.viche.info/journal/1154/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
193. <http://www.zn.ua/1000/1550/71162/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
194. <http://court.gov.ua/3133> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
195. <http://court.gov.ua/dsa/14/концепт> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
196. <http://dzmi.informjust.ua/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
197. <http://eu.prostir.ua/news/244531.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
198. <http://focus.ua/politics/121018> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
199. <http://glavcom.ua/articles/329.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
200. <http://irrp.org.ua/research/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
201. <http://news.dt.ua/news/49757> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
202. http://upp.org.ua/news_4952.html [останній перегляд 29.12.2010 р.].
203. http://www.cvk.gov.ua/zmi/press_75.htm [останній перегляд 29.12.2010 р.].
204. <http://www.dt.ua/1000/1030/52441> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
205. <http://www.dt.ua/1000/1050/66310/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
206. <http://www.dt.ua/1000/1550/62934> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
207. <http://www.dt.ua/1000/1550/64408> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
208. <http://www.dt.ua/1000/1550/68189> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
209. <http://www.guds.gov.ua/control/vacancy> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
210. <http://www.kiis.com.ua/cordb/index.php> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
211. <http://www.medialaw.kiev.ua/news/1419/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
212. <http://www.minagro.kiev.ua/page/?10683> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
213. <http://www.minjust.gov.ua/0/13092> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
214. <http://www.minjust.gov.ua/0/1957> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
215. <http://www.minjust.gov.ua/parties> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
216. <http://www.niisp.org.ua/articles/150/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
217. <http://www.nso.org.ua/ua/news/7776> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
218. <http://www.stockmarket.gov.ua> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
219. <http://www.tender.me.gov.ua/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
220. <http://www.ufpaa.org.ua/about> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
221. <http://www.ut.net.ua/news/155/0/2568/> [останній перегляд 29.12.2010 р.]. http://chairman.rada.gov.ua/chairman7/control/uk/publish/article?sessionId=8A4587408D2D9EB99573BE81462582A5?art_id=55722&cat_id=49211 [останній перегляд 29.12.2010 р.].
222. <http://www.zn.ua/1000/1050/69814> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
223. <http://fri.com.ua/2011/01/hromadskist-domohlasya-pryjnyattya-zakonu-pro-dostup-do-publichnoji-informatsiji/> [останній перегляд 2.02.2011 р.].
224. <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/meetings/timeframe?d=12.1.2011> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
225. http://static.rada.gov.ua/zakon/skl5/3session/STENOGR/08020703_03.htm [останній перегляд 29.12.2010 р.].
226. <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/2007-2/doc/3/05.pdf> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
227. http://www.rada.gov.ua/zakon/skl6/5session/STENOGR/22_12.htm [останній перегляд 29.12.2010 р.].
228. http://web2.siemens.ua/upload/File/pdf/COP_Siemens_Ukraina_08-09.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.].
229. <http://kompek.rada.gov.ua/kompek/control/uk/> [останній перегляд 10.10.2010 р.].
230. http://www.uapp.org/legal_library/11/24.html?begin=21 [останній перегляд 29.12.2010 р.].
231. http://court.gov.ua/sudova_statytyka/e575747457 [останній перегляд 29.12.2010 р.].
232. www.iier.kiev.ua/English/qes/special_qes6_eng.pdf [останній перегляд 29.12.2010 р.].
233. http://gska2.rada.gov.ua/pls/site/p_par_sl [останній перегляд 29.12.2010 р.].
234. <http://rgf.informjust.ua/Pages/Default.aspx> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
235. <http://www.4post.com.ua/politics/97831.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
236. <http://www.heritage.org/index/Ranking.aspx> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
237. <http://www.itk.org.ua/ua/press/item/id/361> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
238. <http://www.khpg.org/index.php?id=1276762812> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
239. <http://www.kmv.gov.ua/divinfo.asp?ld=208046> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
240. <http://www.nrada.gov.ua/cgi-bin/go?page=93> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
241. http://www.ombudsman.kiev.ua/Zmi_frame.htm [останній перегляд 29.12.2010 р.].
242. <http://www.pace.org.ua/content/view/2/3/lang.uk/> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
243. <http://www.president.gov.ua/news/15924.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
244. <http://www.president.gov.ua/news/17866.html> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
245. http://www.rada.gov.ua/zakon/new/RK/plan_6_7.htm [останній перегляд 29.12.2010 р.].
246. http://www.uapp.org/news_media_ua/7256.html [останній перегляд 29.12.2010 р.].
247. <http://www.niss.gov.ua/Monitor/September09/16.htm> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
248. http://www.cvk.gov.ua/drv/l_03072008.htm [останній перегляд 29.12.2010 р.].
249. <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2006/w6p001> [останній перегляд 29.12.2010 р.].
250. <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2007/w6p001> [останній перегляд 29.12.2010 р.].

ОЦІНЮВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДОБРОЧЕСНОСТІ | УКРАЇНА 2011

Оцінювання національної системи доброчесності. Україна 2011 / Д. Ковриженко, О. Хмара, Д. Котляр, О. Чебаненко, Р. Головенко: Творче об'єднання «ТОРО». – К.: ТОВ "Агентство "Україна", 2011. – 224 с.

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

Олексій Хмара, президент Творчого об'єднання „ТОРО” -
Контактної групи в Україні Transparency International

Денис Ковриженко, директор правових програм,
Лабораторія законодавчих ініціатив

Дмитро Котляр, незалежний експерт

Олена Чебаненко, програмний координатор відділу
політичного аналізу, Лабораторія законодавчих ініціатив

Роман Головенко, експерт
Інститут масової інформації

Дизайн обкладинки і макетування - Андрій Флоренко

Оригінал-макет виготовлено на обладнанні Творчого об'єднання „ТОРО” –
Контактної групи в Україні Transparency International
25006, м. Кіровоград, вул. Єгорова, 17, оф. 4
Тел./факс: (0522) 27-27-54, 22-82-91
info@toro.org.ua, www.toro.org.ua

Підписано до друку 01.03.2011 р. Формат 70x108/16.
Папір офсетний. Друк офсетний. Гарнітура Pragmatica.
Ум. друк. арк. 16,4. Тираж 500 прим.

Віддруковано у друкарні ТОВ "Агентство "Україна"
01034, м. Київ, вул. Гончара, 55
(Свідоцтво про реєстрацію серії ДК № 265 від 30.11.2000 р.)