



НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА  
ДОБРОЧЕСНОСТІ  
УКРАЇНА – 2015

Transparency International Україна є представництвом глобальної антикорупційної неурядової організації Transparency International, що має понад 90 національних представництв та працює більше як у 100 країнах світу. Місія TI Україна: обмежити зростання рівня корупції в Україні шляхом сприяння прозорості, підзвітності і доброчесності публічної влади і громадянського суспільства.

[www.ti-ukraine.org](http://www.ti-ukraine.org)

©2015 Transparency International Україна. Всі права захищено.

Автор: Transparency International Україна  
© Фото обкладинки: Flickr/centralniak

Ми перевіряли точність інформації у цьому звіті. Вважаємо, що інформація є коректною станом на червень 2015 р. Тим не менш, Transparency International Україна не несе відповідальності за наслідки використання цієї інформації для інших цілей або в іншому контексті.

Цю публікацію було створено за підтримки Європейського Союзу. Відповідальність за зміст цієї публікації несе виключно Transparency International Україна і він не повинен вважатися таким, що відображає позицію Європейського Союзу.



This project is funded by the European Union

# ЗМІСТ

---

I. ВСТУПНА ІНФОРМАЦІЯ	5
Передмова	7
II. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ДОСЛІДЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДОБРОЧЕСНОСТІ	9
III. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ	12
1. Загальний огляд	12
2. Найсильніші та найслабші сфери НСД	13
3. Причини слабкості сфер НСД	15
IV. ОСНОВИ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДОБРОЧЕСНОСТІ	26
V. ОГЛЯД КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ	31
VI. АНТИКОРУПЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ	36
VII. ОЦІНЮВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДОБРОЧЕСНОСТІ	42
1. Законодавчий орган	42
2. Уряд	56
3. Органи судової влади	67
4. Публічний сектор	77
5. Правоохоронні органи	96
6. Орган адміністрування виборчого процесу	108
7. Омбудсман	122

8. Вищий орган фінансового контролю .....	132
9. Антикорупційні органи.....	143
10. Політичні партії.....	170
11. Засоби масової інформації.....	183
12. Організації громадянського суспільства.....	194
<b>VIII. ВИСНОВКИ.....</b>	<b>220</b>

# I. ВСТУПНА ІНФОРМАЦІЯ

---

## ОЦІНЮВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДОБРОЧЕСНОСТІ

### ГОЛОВНИЙ ДОСЛІДНИК

Денис Ковриженко

### АВТОРИ

Олена Чебаненко                      Розділ VII: 6, 10, 12

Денис Ковриженко                      Розділ II-VI, VII (окрім 6, 10, 12); VIII, IX

### ОГЛЯД ДОСЛІДЖЕННЯ

Ендрю Мак-Девітт  
Transparency International

Джулі Енн Міранда-Бробек  
Transparency International

---

## ПЕРЕЛІК ЧЛЕНІВ ДОРАДЧОЇ ГРУПИ ПРОЕКТУ

Дар'я Каленюк	Центр протидії корупції, виконавчий директор
Микола Хавронюк	Центр політико-правових реформ, директор з наукового розвитку, професор
Андрій Марусов	Центр політичних студій та аналітики
Ігор Світлик	Правник фірми Arzinger
Віктор Тимощук	Центр політико-правових реформ, заступник голови правління

## ПЕРЕДМОВА

**Олексій ХМАРА,**

Виконавчий директор ГО  
«Transparency International Україна»

Червень 2015 р.

Протягом багатьох років українському уряду не вдавалося запровадити ефективні реформи, спрямовані на подолання корупції в країні. Відсутність суттєвих зусиль, спрямованих на протидію корупції відображаються у постійно низьких оцінках України в основних міжнародних рейтингах корупції, в тому числі в Індексі сприйняття корупції ТІ. Починаючи із 2010 року, коли колишній Президент України В. Янукович прийшов до влади, ситуація із корупцією значно погіршилася. Сам Президент, основні члени Уряду, судді та високопосадовці використовували свої посади для особистого збагачення та побудови політичного режиму, який за своїм характером далекий від демократичного. Хоча в рамках підписання Україною Асоціації із ЄС колишній Уряд і прийняв деякі правові інструменти для боротьби із корупцією, більшість із них не використовувалися на практиці, а корупційні випадки, які викривалися громадськими активістами та ЗМІ, не розслідувалися. Відмова Уряду від підписання Угоди про асоціацію України із ЄС у листопаді 2013 року, широкомасштабна корупція та авторитарний режим, збудований Януковичем, призвели до громадянських протестів, відомих як Революція гідності, яка закінчилася втечею Януковича із країни і зміною Уряду. Щоразу гірша ситуація в національній економіці, анексія Криму Російською Федерацією та неоголошена війна на Сході України між владою та озброєними сепаратистськими угрупованнями змусили Уряд країни шукати підтримки у країн Заходу та міжнародних фінансових інституцій, таких як МВФ. МВФ надав підтримку для впровадження низки реформ у країні, в тому числі реформ різних органів управління, а також антикорупційної реформи. Президентські та парламентські вибори, які відбулися у 2014 році, встановили передумови для ведення ефективнішої антикорупційної політики в країні.

Наприкінці 2014 року парламент прийняв низку важливих антикорупційних законів, проте, аби знизити рівень корупції в Україні, зробити ще необхідно чимало. Ця робота включає проведення відповідної конституційної реформи для посилення незалежності правоохоронних органів та суддів, а також обмеження недоторканності депутатів, заснування Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції, створення належного середовища для ведення бізнесу та залучення інвестицій в економіку, реформу Рахункової палати та належну реформу фінансування політичних партій.

Від імені Transparency International України я маю честь представити дослідження Національної системи доброчесності України, повне оцінювання законодавчої бази та практичного функціонування основних українських органів, відповідальних за запобігання та протидію корупції. Це дослідження охоплює період із кінця 2010 року до початку 2015 року та має на меті надати точні та реалістичні пропозиції для впровадження повноцінної антикорупційної реформи в Україні.

Хочу подякувати авторам, що підготували звіт-оцінку Національної системи доброчесності, а також команді Transparency

International за управління проектом, а особливо, Ендрю Мак-Девітту та Емілії Тасевій. Також висловлюю вдячність членам консультативної групи, які присвятили свій час для забезпечення надійності та достовірності даних оцінювання Національної системи доброчесності та підтвердили опорні оцінки Національної системи доброчесності, а також всім, хто погодився на співбесіди та надав нашим авторам інформацію про дійсний стан справ за кожним розділом, описаним у дослідженні Національної системи доброчесності. І звичайно, хочу подякувати Європейському Союзу за надання щедрої підтримки у фінансуванні цього проекту.



## II. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ДОСЛІДЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДОБРОЧЕСНОСТІ

---

Національна система доброчесності (НСД) охоплює основні сфери діяльності держави, що відповідають за боротьбу із корупцією. Ці сфери включають не лише різноманітні державні органи (парламент, уряд, публічний сектор, органи судової влади тощо), але й політичні партії, громадянське суспільство, ЗМІ та бізнес. Якщо ці сфери функціонуватимуть належним чином, вони утворять здорову та стійку національну систему доброчесності, що ефективно долатиме корупцію в рамках більш широкої боротьби проти зловживання владою, посадових злочинів і незаконного привласнення в усіх його формах. Однак, якщо ці сфери характеризуються відсутністю відповідних правил і підзвітності, корупція, швидше за все, процвітатиме і справлятиме негативний жорсткий вплив на суспільну мету справедливого зростання, сталого розвитку та соціальної згуртованості. Тому зміцнення НСД сприяє ефективнішому управлінню в країні, і, в кінцевому результаті, робить суспільство в цілому справедливим.

Концепція НСД була напрацьована та впроваджувалась Transparency International як елемент загального підходу Transparency International до протидії корупції.<sup>1</sup> 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, дослідження охоплює 13 сфер (кількість може варіюватися залежно від країни), які оцінюються у системному зв'язку із соціальними, економічними, політичними та культурними основами системи доброчесності.

Дослідження НСД базується на системному підході до запобігання корупції: у ньому розглядається весь спектр відповідних інституцій та секторів, а також взаємозв'язки між ними. Відповідно, передбачається, що недостатній рівень доброчесності в межах однієї інституції може породжувати серйозні проблеми у функціонуванні всієї системи доброчесності загалом. Саме тому головним завданням дослідження НСД є не проведення поглибленого дослідження кожної окремо взятої інституції та сектору, а оцінка функціонування відповідних інституцій 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 в кінці 1990-х років

---

<sup>1</sup> Детальнішу інформацію про Методологію НСД див.: [http://archive.transparency.org/policy\\_research/nis](http://archive.transparency.org/policy_research/nis) [оцінка проведена 1 грудня 2014 р.].

до грудня 2014 року ТІ було підготовлено 89 звітів з оцінювання НСД<sup>2</sup>, багато з яких сприяли проведенню адвокасі-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 Європейським Союзом. Виконання проекту було розпочато у березні 2014 року. Дослідження стосувалося періоду із початку 2011 року до початку 2015 року та визначало основні події у функціонуванні НСД в Україні після випуску попереднього оцінювання у лютому 2011 р. Як і в оцінюванні НСД 2011 р.,<sup>3</sup> звіт 2014 р. базується виключно на методології Transparency International..

В окремих розділах (Антикорупційні органи, Публічний сектор) аби релевантно відобразити особливо важливу антикорупційну реформу більш повно відображено її зміст з оцінкою станом на перше півріччя 2015 року. Прийняття у жовтні 2014 року та введення в дію наприкінці квітня 2015 року Закону «Про запобігання корупції» також справило вплив на оцінку законодавчого забезпечення доброчесності практично у всіх публічних інституціях та в бізнесі.

Впровадження проекту із оцінювання НСД включає ряд методологічних кроків.

Зокрема, протягом квітня - грудня 2014 року автори оцінювання НСД збирали фактичні дані та інформацію для кожного з показників НСД за всіма сферами функціонування держави, а також для розділів «Огляд корупції в країні», «Характеристика країни» та «Огляд корупції в країні». Процес збору даних був ускладнений тим, що протягом 2014 року двічі відбувалися всеукраїнські вибори (президентські – у травні 2014 року і парламентські – у жовтні 2014 року), що спричинило певний рівень нестабільності у функціонуванні інститутів управління державою і, в кінцевому результаті, призвело до формування нового Кабінету Міністрів у грудні 2014 року. Збір даних включав, головним чином, т. зв. «кабінетні дослідження» авторів та співбесіди з ключовими інформаторами. На відміну від 2010 року автори оцінювання НСД вирішили не проводити польові випробування, оскільки починаючи із початку 2011 року громадські організації почали готувати комплексні звіти про відкритість державних установ, які виявили основні проблеми з погляду прозорості державного управління як на центральному, так і місцевому рівнях.

Попередні результати оцінювання НСД України, а також рекомендації, спрямовані на поліпшення роботи кожної зі сфер НСД та їх оцінювання, обговорювалися та затверджувалися Дорадчою групою 12 грудня 2014 року. Дорадча група складається з 9 членів, що представляють основні групи зацікавлених сторін (стейкхолдерів), у тому числі громадянське суспільство, засоби масової інформації, бізнес і владу. До дослідження НСД були включені коментарі членів Дорадчої групи і представлені для обговорення на семінарі про національну доброчесність, який відбувся 20 січня 2015 року. У цьому семінарі взяли участь експерти громадянського суспільства, представники академічних кіл, правоохоронних органів та інших сфер задля обговорення висновків та вироблення рекомендацій що стосується оцінювання НСД. Також були внесені пропозиції для подальших реформ у системі боротьби з корупцією. Поправки до дослідження, що базуються на результатах проведеного семінару про національну доброчесність та зауважень Transparency International, були внесені наприкінці січня 2015 року.

У цілому, оцінювання НСД в Україні є аналізом нормативно-правової бази та реальної продуктивності перелічених 13 сфер, зокрема законодавчої, виконавчої, сфери судової влади, громадського сектору, сфери правоохоронних органів, центрального виборчого органу, уповноваженого з прав людини, вищого органу фінансового контролю, антикорупційних органів, політичних

---

2 Всі звіти з оцінювання НСД доступні за посиланням: [http://archive.transparency.org/policy\\_research/nis/nis\\_reports\\_by\\_country](http://archive.transparency.org/policy_research/nis/nis_reports_by_country) [оцінка проведена 1 грудня 2014 р.].

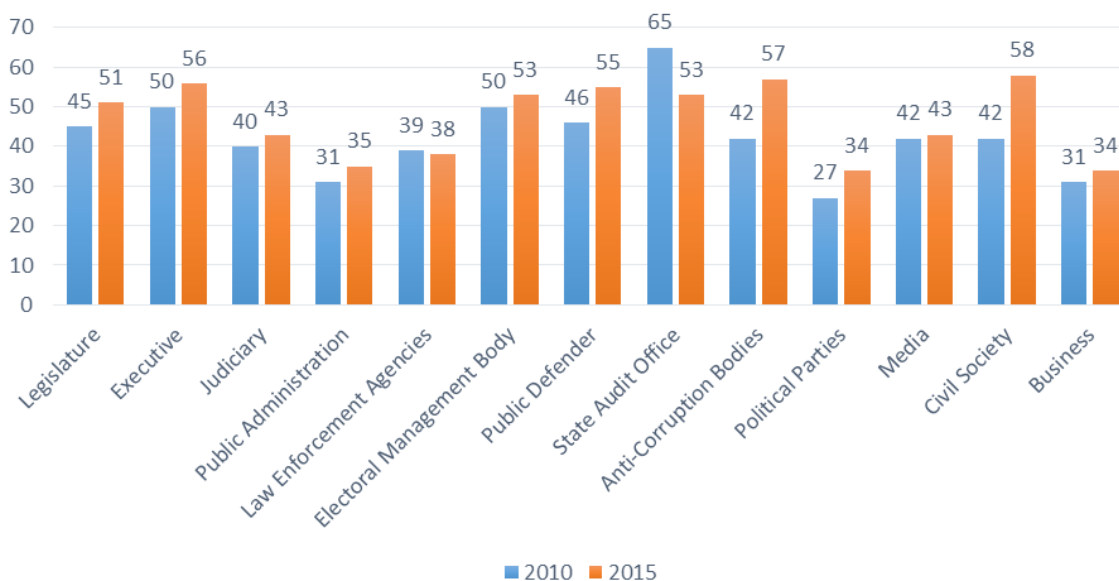
3 2011 NIS Assessment for Ukraine can be found at: <http://archive.transparency.org/content/download/60824/974071> [accessed December 1, 2014].

партій, ЗМІ, громадських організацій та бізнесу. Однак, перш за все, необхідно зауважити три важливі речі.

По-перше, нормативно-правова база і реальні можливості посади Президента взагалі не розглядалися в рамках оцінювання НСД України через певні причини. Зокрема, у лютому 2014 року, український парламент відновив дію Конституції зразка 2004 року, яка значно обмежує повноваження Президента що стосується його впливу на виконавчу гілку влади. Попри те, що Президент, як і раніше, здатний впливати на Кабінет Міністрів у різні способи, [див. розділ «Виконавча влада»], насправді чинний Президент Петро Порошенко впливає в основному на політику Кабміну, пов'язану із національною безпекою та обороною, а також – зовнішньої політикою держави. Його роль у формуванні та реалізації політики по боротьбі з корупцією залишається обмеженою, в той час, як більші повноваження у цій сфері належать Кабінету Міністрів.

Як і в 2011 році, секторальний звіт про Виборчий орган управління (ВОУ) стосується лише Центральної виборчої комісії (ЦВК) і лише в рамках нормативно-правової бази та продуктивності ЦВК, оскільки він стосується загальноукраїнських (не місцевих) виборів. Це можна пояснити тим, що згідно з методологією Transparency International, ВОУ визначається як «орган» [тобто, не органи], який несе відповідальність за проведення виборів та реалізацію чесної і неупередженої процедури виборів, передбачена у правовій базі, що діє в цій сфері, у той час як управління місцевими виборами головним чином належать до сфери відповідальності окружних виборчих комісій, а не ЦВК.

# III. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ



(Таблиця містить загальну інформацію про успішність усіх розділів дослідження у 2010 та 2015 рр., де 0 відповідає найнижчому рівню оцінювання доброчесності, а 100 – найвищому)

## 1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

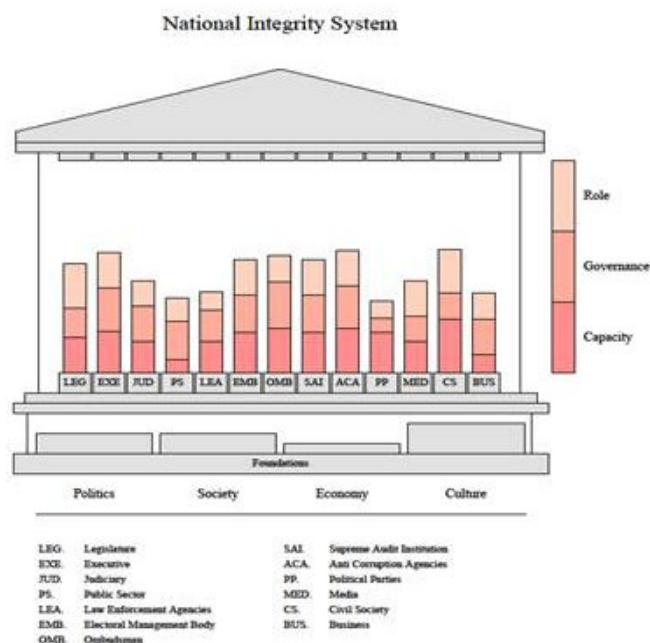
За результатами оцінювання «Національної системи доброчесності» (НСД) в Україні 2015 року можна говорити про те, що корупція в Україні залишається системною проблемою, яка існує на всіх рівнях державної влади. Попри покращення, що спостерігається в окремих сферах у порівнянні з 2010 роком, дрібна і велика корупція в цілому процвітають. Політичні партії, законодавчий орган, правоохоронці, держслужбовці та судова гілка влади і досі сприймаються громадянами як дуже корумповані сфери. Рівень терпимості до корупції в українському суспільстві серйозно зменшився з 2010 року, але практично третина українських громадян досі вважає, що корупція може бути виправдана, а хабар є шляхом найменшого спротиву для розв'язання проблеми у відносинах з різними держустановами. Україна продовжує отримувати погані оцінки від різних міжнародних організацій за різними показниками, що мають стосунок до питань корупції, такі як «Індекс сприйняття корупції» Transparency International, показники Світового банку та Світового економічного форуму.

Після втечі попереднього Президента України Віктора Януковича із країни наприкінці лютого 2014 року парламент з урядом стали значно активніші в питаннях подолання корупції. Зокрема, Верховна Рада прийняла низку важливих законів, покликаних сприяти ефективнішій боротьбі з корупцією, наприклад, «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки», «Про запобігання корупції» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів». Усі вони були прийняті в один і той самий день, 14 жовтня 2014 року і набрали чинності в 2015 році. Новий парламент обраний на дострокових виборах у жовтні 2014 року, як і новий уряд, склад якого був затверджений у грудні 2014 року, виявляють бажання розвинути досягнутий раніше успіх, оскільки в Коаліційній угоді, підписаній п'ятьма основними парламентськими фракціями, та Програма дій уряду, схвалена в грудні 2014 року, містять цілий чіткий перелік заходів для зменшення рівня корумпованості в Україні. Як громадські, так і міжнародні донорські організації, відіграють важливу роль в цьому процесі, і чимало проектів законів, що були схвалені Верховною Радою в жовтні 2014 року, були підготовлені у співпраці з

громадськими організаціями, які одержують фінансування від донорів. Ефективна протидія корупції уможливить одержання урядом додаткових коштів від ЄС та інших міжнародних інституцій, щоби вберегти країну від колапсу економіки.

У той же час успіх парламенту та уряду в складанні законодавчої бази для боротьби з корупцією в значній мірі обмежений незадовільним дотриманням уже чинних норм судовою владою та правоохоронними органами, які часто заплічкують очі на очевидні випадки корупції і не спромоглися притягнути до відповідальності Януковича та його поплічників за корупційні діяння, які їм приписують. Це є однією з причин того, що наприкінці 2014 року 80 % громадян України були переконані в тому, що рівень корупції в країні з часів Євромайдану не змінився або навіть збільшився.

## 2. НАЙСИЛЬНІШІ ТА НАЙСЛАБШІ СФЕРИ НСД



### Сильні сторони

Оцінювання НСД засвідчило загальну слабкість Національної системи доброчесності України. Якщо в 2010 році найсильнішою сферою виявився вищий орган фінансового контролю (ВОФК), то в 2011 – 2015 роках ситуація змінилася, і найсильнішою зі сфер НСД стало громадянське суспільство, за рахунок проведеної у жовтні 2014 року антикорупційної реформи до найсильніших сфер також відносяться й антикорупційні органи.

До переліку сильних сфер НСД в 2014 році належить уряд, до відносно сильних сфер можна віднести центральний виборчий орган, омбудсмана і вищий орган фінансового контролю попри певне погіршення оцінки його діяльності.

Силу громадянського суспільства можна пояснити низкою причин, зокрема законодавчою базою, що сприяє діяльності громадських організацій та захищає їх від неналежного зовнішнього втручання, активна участь ГО в антикорупційних реформах і більша їх роль (в порівнянні з 2010 роком) у контролі за підзвітністю уряду. Попри численні випадки втручання уряду в діяльність ГО та переслідування лідерів та активістів громадянського суспільства у 2010 році та раніше, від лютого 2014 року ГО зазвичай працюють у вільному середовищі. Водночас рівень прозоро-

сті та підзвітності ГО не виріс у порівнянні з 2010 роком, а тому вплинув на зменшення підсумкової оцінки по сфері. Публікація загальних та фінансових звітів ГО не є поширеною практикою, незважаючи на те, що сукупна кількість організацій, що оприлюднюють свою звітність, збільшилася. Тільки деякі з них прийняли і свої етичні кодекси. Існуюча система управління в ГО, а також їх внутрішня процедура прийняття рішень має дуже мало спільного в документах внутрішнього обігу ГО. Добросесність у межах самих громадських організацій забезпечується, головним чином, під тиском донорів, аніж через власні ініціативи ГО.

Причиною сильної позиції антикорупційних органів є інституційна перебудова, яка відбулася в антикорупційній системі внаслідок реформи у жовтні 2014 року. Прийняте на основі міжнародних стандартів законодавство дозволило закріпити міцний фундамент для належного функціонування нових антикорупційних інституцій – Національного антикорупційного бюро (правоохоронний орган) та Національне агентство з питань запобігання корупції (превентивний орган). Ця тенденція засвідчує необхідність дотримання законодавчих приписів при запуску та подальшому функціонуванні зазначених органів. Лише в такому випадку можна очікувати ефективної роботи згаданих структур.

### **Перелік найслабших сфер НСД**

В порівнянні з дослідженням 2010 року також зазнав змін. У 2015 році до нього ввійшли політичні партії, правоохоронні органи і публічний сектор. Решта сфер також відіграють роль у боротьбі з корупцією, і їх ефективність середнього рівня через обмеження функціонального характеру (судова гілка влади, бізнес), слабке врядування (законодавчий орган, судова влада, ЗМІ, громадянське суспільство та бізнес) або обмежена роль в національній системі добросесності (судова гілка влади, виборчий орган, ).

Причини слабкості політичних партій лишилися ті самі, що й у 2010 році і ґрунтуються, головним чином у недосконалому законодавстві. Так, закони не визначають обов'язковості державного фінансування політичних партій і не обмежують обсяги пожертв, відтак посилюючи залежність партій від заможних донорів. Це призводить до зростання негативної ролі партій у акумуляції та репрезентації громадських інтересів та пояснює нульову оцінку ефективності внутрішнього демократичного управління в самих партіях на практиці, оскільки складно очікувати побачити демократію в інституції, повністю залежній від приватного капіталу з обмежених джерел та керованій очільниками. Ні норми прозорості, ні норми підзвітності політичних партій не прописані в жодному законі та не забезпечені на практиці.

Як і в 2010 році загальна ефективність публічного сектору і досі зазнає негативного впливу через недосконалість законодавства, яка неспроможна забезпечити його незалежність. Ресурси, доступні публічному сектору, недостатні, щоби дозволити цій сфері ефективно виконувати свої повноваження. Хоча нормативно-правова база, яка забезпечує прозорість та добросесність публічного сектору, певною мірою покращилася, деякі з чинних норм і досі недосконалі та майже не реалізуються на практиці. Законодавство, яке регулює сферу публічного сектору, покращилося з 2010 року, але деякі важливі недоліки в старому законодавстві із держзакупівель і досі не усунуті. Відтак застосування нових законів про державні закупівлі виявилось проблематичним. Через обмежені ресурси публічний сектор відіграє незначну роль в донесенні до населення інформації про його роль у боротьбі із корупцією. Більшість закладів публічного сектору (за винятком Міністерства юстиції) співпрацюють із громадським сектором та іншими зацікавленими сторонами (стейкхолдерами) неактивно в питаннях профілактики корупції, і підходи до такої співпраці навряд чи можна вважати проактивними. В цілому, у порівнянні з 2010 роком, ефективність публічного сектору збільшилася незначною мірою.

Слабкість правоохоронних органів пояснюється низкою причин. Правові гарантії незалежності правоохоронних органів є такі ж, якими вони були і 2010 року. На практиці ж прокурори майже повністю залежать від прокурорів вищого рівня. Незважаючи на певне покращення законодавчих норм, що регулюють прозорість та підзвітність правоохоронних органів із 2010 року, вони містять низку недоліків і не забезпечують прозорість та підзвітність правоохоронних органів.



Законодавча база, яка забезпечує доброчесність правоохоронних органів практично не відрізняється від тієї, яка вносить публічний сектор. Проте на практиці діяльність із її реалізації недостатня, і чимало прокурорів фігурує в корупційних скандалах. Міліція і прокуратура мають досить широкі повноваження для виявлення корупції і притягнення винних до відповідальності, але вони користуються ними неефективно, особливо що стосується корупції вищих держслужбовців.

Загальна ефективність роботи ВОФКу з 2010 року погіршувалася, і вона стала залежнішою, менш прозорою та підзвітною в порівнянні зі своїми минулими характеристиками

### 3. ПРИЧИНИ СЛАБКОСТІ СФЕР НСД

Окрім згаданих вище сфер, інші аспекти НСД можна схарактеризувати як сфери зі незначною, проте помірною ефективністю. Їх слабкість можна пояснити низкою причин, які лишаються незмінними з 2010 року.

Наведена структура національної системи доброчесності засвідчила, що вся національна система доброчесності стоїть на непевному фундаменті. Так, політичні та інституційні основи послаблюються недотриманням принципів верховенства права та фактичною відсутністю незалежних судів, що стояли б на захисті громадянських прав. Соціальні та політичні засади НСД посилилися в порівнянні з 2010 роком, головним чином через те, що українське суспільство стало консолідованішим, громадські організації – активнішими та ефективнішими у відстоюванні реформ в державі, а партії припинили наголошувати на розбіжностях у суспільстві, як вони це робили в минулому. Тим не менш, міцні патерналістські зв'язки в українському суспільстві послаблюють соціальні та політичні засади НСД. Деградація національної економіки, соціальна нерівність, великий відсоток населення, який живе за межею бідності, та незадовільна інфраструктура є ключовими факторами вразливого стану соціальних та економічних засад НСД. Ба більше, вони стали слабшими у порівнянні з 2010 роком. Соціокультурні основи НСД зміцніли в порівнянні з 2010 роком, але рівень міжособистісної довіри між українцями та високий рівень терпимості до корупції не сприяють загальній підтримці НСД у країні.

Слабкі основи НСД спливають на загальну слабкість сфер НСД. Руйнівні процеси в українській економіці та швидке знецінення національної валюти змушують уряд вдаватися до скорочення бюджетних видатків, скорочення штату держустанов і призупинення національних програм розвитку. Насправді, всі сфери, які фінансуються з Державного бюджету України, мають проблеми ресурсного характеру, коли мова заходить про реалізацію їх цілей. Враховуючи, що в суспільстві панує толерантне ставлення до явища корупції, навряд чи можна очікувати, що державні службовці, судді, правоохоронці, робітники прокуратури та інші, що становлять невід'ємну частину суспільства, не будуть втягнутими в систему корупційних діянь, байдуже обрані посади вони займають чи призначаються згори. Низький рівень взаємодовіри відображається на таких сферах, як ЗМІ та бізнес, які докладають незначні зусилля до того, щоб боротися з корупцією спільно з іншими сферами НСД, а також для прийняття і дотримання секторальних кодексів етичної поведінки. Випадки недотримання принципів верховенства права ілюструють причини неналежної доброчесності в правоохоронних органах, публічному секторі та судовій гілці влади, так само як і обмеженої незалежності в окремих сферах НСД (правоохоронні органи, судова влада, ЗМІ та інші) що стосується боротьби з корупцією. Як ми наголошували в дослідженні 2010 року, негативна взаємодія між сферами та засадами НСД мають взаємозалежний характер: не тільки самі сфери страждають від непевних основ НСД, а й слабкість окремих сфер має негативний вплив на основи. Наприклад, недостатня доброчесність у судовій владі та правоохоронних органах, а також їх слабка роль в протидії корупції у суспільстві слугують причинами, через які спостерігається недовіра людей до влади і терпимість до корупції в суспільстві. Тимчасом неефективна макроекономічна політика уряду має негативний вплив на ресурси, доступні різним сферам та завдає удару по соціальних та економічних основах.

**1. Брак фінансових, людських та інших ресурсів.** Через конфлікт, який триває на сході України, знецінення національної валюти більшість сфер (зокрема ті, що фінансуються з Державного бюджету України) зустрічаються із проблемами адекватності і доступності ресурсів. Державне забезпечення багатьох сфер зменшилося, у низці державних установ було звільнено певну частину співробітників задля скорочення видатків на заробітну плату та інших бюрократичних витрат. У результаті, здатність цих сфер функціонувати ефективно підривається нестачею відповідних ресурсів, що дозволяють їм ефективно виконувати свої функції. Як і в минулі роки, чимало інституцій одержують фінансування протягом року нерівномірно, і чимала кількість ресурсів надходить наприкінці року. Деякі, такі, як, наприклад, антикорупційний урядовий орган, узагалі не мають окремого державного фінансування, тобто його бюджет цілком включено в бюджет Кабінету Міністрів. Те саме стосується і політичних партій, які фінансуються виключно з приватних джерел (оскільки законодавство напряму не передбачає фінансування політичних партій). Як і в минулі роки, громадські організації головним чином фінансуються за рахунок міжнародних донорських організацій. І доступ до останніх для деяких із них залишається обмеженим.

Недостатнє фінансування має негативний вплив не лише на здатність інституцій виконувати заявлені функції, але й на внутрішнє врядування та їх роль у системі забезпечення доброчесності в цілому. Зокрема, воно обмежує можливість проведення всебічної перепідготовки, тренінгів із питань доброчесності для працівників публічного сектору, судової гілки влади, омбудсмена, вищого органу фінансового контролю, відтак спричиняє низький рівень доброчесності у відповідних сферах на практиці. Брак державного фінансування також зменшує роль вищого виборчого органу – в адмініструванні виборів і роль антикорупційного органу – у просвітній роботі серед громадян.

**2. Вади законодавчої бази.** З 2010 року закони, що регулюють питарості і доброчесності публічних інституцій (законодавчого органу, виконавчої та судової гілок влади, публічного сектору тощо) дещо покращилися, головним чином завдяки ухваленню законів «Про доступ до публічної інформації», «Про засади запобігання і протидії корупції». Незважаючи на це, закони, що регулюють діяльність окремих інституцій (омбудсмен, вищий орган фінансового контролю, політичні партії), вони не містять норму, що визначала би, яка інформація про діяльність цих органів обов'язкова для оприлюднення, окрім тієї, що зазначена в Законі «Про доступ до публічної інформації». Закон «Про засади запобігання і протидії корупції» не впровадив ефективний механізм регулювання конфлікту інтересів, захисту інформаторів та незалежного аналізу декларацій про доходи чиновників. Ці недоліки розв'язані в прийнятому Верховною Радою у жовтні 2014 року Законі «Про запобігання корупції», який введено в дію наприкінці квітня 2015 року.

Недосконале законодавство впливає на різні виміри сфер НСД. Зокрема, – **на здатність недержавних сфер функціонувати** у випадках політичних партій та ЗМІ. Що стосується бізнес-сектору, то закони, які регулюють ведення бізнесу та його ліквідацію в Україні, створюють несприятливі умови, атмосферу та численні перешкоди економічному зростанню. У випадку політичних партій закони забезпечують свободу об'єднання, проте містять прогалини та вади, які цю свободу обмежують. Законодавство, що регулює ЗМІ, не передбачає ефективних механізмів, що сприяли б ефективній конкуренції засобів масової інформації, сприяє зосередженню контролю над ЗМІ в одних руках, встановлює низку вимоги до друкованих ЗМІ тільки для того, щоб їх зареєструвати, а тому не сприяє урізноманітненню незалежних мас медіа.

Недосконалі конституційні норми, а також недоліки законів і підзаконних актів зменшують рівень **незалежності** цілої низки сфер, зокрема судової, публічного сектору, правоохоронної сфери, антикорупційного органу, політичних партій, громадських організацій і бізнесу. Так, конституційні положення, що регулюють процедуру призначення суддів та призначення у Верховний Суд України, впливають на незалежність юридичної гілки влади, а конституційне регулювання процедури призначення та звільнення Генерального прокурора значною мірою послаблює незалежність правоохоронних органів. Антикорупційний орган повністю включений в структуру Кабінету Міністрів і тому не може вважатися незалежним. Закони про державну службу не спроможні провести чітке розмежування між політичними та професійними державними службовцями, а законодавство, яке вносить функціонування політичних партій, ЗМІ та



бізнесу, містить чимало положень, що збільшують ризики неналежного зовнішнього втручання в їх діяльність.

Законодавча база також зменшує рівень підзвітності багатьох сфер. У цілій низці випадків закон не передбачає обов'язкового характеру щорічної звітності від інституцій щодо їхньої діяльності, а таким чином – зашкоджує підзвітності. Наприклад, річні звіти зобов'язані подавати законодавчий орган, установи публічного сектору та центральний виборчий орган, антикорупційні органи. У тому випадку, коли звіт обов'язковий, закон дуже часто не зазначає чіткі вимоги щодо термінів його подання, змістової частини, або ж не передбачає його обов'язкового обговорення в компетентному органі, такому як Верховна Рада. Ці недоліки типові для законів, що регулюють діяльність омбудсмена, політичних партій (відносно їх річних фінансових звітів). Підзвітність окремих сфер зазнає негативного впливу через недостатні механізми забезпечення ефективних публічних консультацій (по відношенню до Верховної Ради), законодавчих норм із забезпечення широкого імунітету (що негативно впливає на підзвітність законодавчої та судової гілок влади), нестача ефективних та пропорційних дисциплінарних / адміністративних санкцій (що стосується судової влади і публічного сектору), широкі межі повноважень, які мають посадові особи (публічний сектор) та інші чинники.

Проведення парламентських та більшості місцевих виборів на основі паралельних виборчих систем не створює достатньої кількості стимулів для внутрішнього демократичного врядування в межах політичних партій. Доброчесність працівників ЗМІ зменшується через відсутність кодексів журналістської етики та комісій з етики в друкованих засобах масової інформації. А добродесність у бізнес-секторі послаблюється відсутністю посади комплаєнс-офіцерів на більшості підприємств, а також корпоративних етичних кодексів на дрібних та середніх підприємствах.

Врешті-решт недоліки законодавчої системи також применшують роль окремих сфер (законодавчий орган, публічний сектор, центральний виборчий орган, вищий орган фінансового контролю, громадянське суспільство тощо) у підтримці інших інституцій НСД та системи добродесності в цілому. Так, нікчемна роль публічного сектору у співпраці з громадянським суспільством та іншими зацікавленими сторонами для попередження корупції можна пояснити недосконалим законодавством із державних закупівель (попри певні покращення в 2014 році), що в свою чергу, веде до того, що публічний сектор відіграє посередню роль у зменшенні корупційних ризиків в питанні державних закупівель. Законодавством не передбачені належні повноваження для центрального виборчого органу, які б дозволяли ЦВК ефективно контролювати фінансування політичних партій, передвиборчих кампаній, а отже, роль цього органу в нагляді і контролі незначна. У зв'язку з тим, що закон не вимагає від омбудсмена займатися поширенням досвіду належного врядування, він цим на практиці не займається. Конституція значно обмежує повноваження вищого органу фінансового контролю що стосується аудиту державних фінансів, а тому зменшує роль ВОФКу в ефективній перевірці державного фінансування. Відсутність чітких критеріїв при виборі громадської організації для консультацій та прийняття їх пропозицій на розгляд в процесі винесення офіційного рішення не сприяє залученню громадянського суспільства в реформи антикорупційної політики.

**3. Відсутність стимулів для посилення ефективності і незадовільна реалізація чинних вимог законодавства.** У чималій кількості випадків незадовільний рівень ефективності по сферах НСД коріниться в недостатній кількості власних ініціатив для вдосконалення реальної практики їх функціонування, а також – поганим дотриманням уже наявних вимог закону. У 2010 році дослідження НСД показало, що вищий орган фінансового контролю – найсильніша сфера НСД. Незважаючи на те, що станом на той момент законодавча база не відповідала вимогам забезпечення належного рівня прозорості і добродесності ВОФКу, цей орган публікував комплексні звіти про свою діяльність, проводив тренінги свого персоналу із питань добродесності, готував розлогі річні звіти про свою діяльність. Станом на 2014 рік ситуація погіршилася: більшість документів ВОФКу не публікувалися (включно з річним звітом за 2013 рік), а тренінги, які проводяться, більшою мірою присвячені проведенню перевірок, а не антикорупційним питанням. цей випадок ілюструє те, що незалежно від того, всебічно розвинена законодавча база чи ні, ефективність роботи установи зумовлюється бажанням самої установи вдосконалюватися. Згідно з оцінкою НСД 2014 року, високу оцінку отримав омбудсмен, оскільки у своїй сфері він

виконує більше роботи, ніж від нього вимагається відповідно до законів, що регулюють його статус та діяльність.

Як у 2010 році, так і раніше, система державного управління банально слідує законам, що може послугувати поясненням того, чому в багатьох випадках реальна практика діяльності по сфері оцінена однаково, як і законодавство у відповідній галузі, або навіть гірше. Наприклад, нічого не перешкоджає Верховній Раді та ЦВК публікувати річні звіти про свою діяльність заради підвищення рівнів прозорості та доброчесності у порівнянні з тими, які передбачені законодавством, але подібна форма звітності не є вимогою чинного законодавства, а тому не готується відповідними органами взагалі.

Деякі чинні норми закону не підкріплені відповідними установами чи органами. Так, скажімо, згідно з положеннями Конституції, народні депутати України голосують особисто, але ця вимога Основного закону часто порушується, коли парламентарі голосують за своїх відсутніх колег. Хоч свобода самовираження закріплена на рівні Конституції, але свобода редакторської політики не має ефективного захисту. Реальна практика управління в громадських організаціях суперечить відповідним вимогам їх статутів та внутрішній документації.

Спостерігається низка випадків, коли в сферах неефективно використовуються права та можливості, закріплені українським законодавством. Оскільки діяльність ЗМІ, громадянського суспільства та громадських організацій, політичних партій та ділового сектору неможливо регулювати повністю і винятково законодавством (оскільки всебічне нормування може вважатися проявом недемократичності та перешкодою свободі зібрань, ведення підприємницької діяльності та самовираження), то більшої ефективності можна було би досягти механізмами секторального саморегулювання та внутрішні правила. Попри можливість зробити прозорими свої фінансові звіти, а також прийняти внутрішні етичні кодекси і гарантувати їх дотримання, громадські організації не виявляють достатньо зусиль в цьому напрямку. Із 2010 року кількість ЗМІ, які підписали секторальні етичні кодекси, лишається незначним, а випадки внутрішніх етичних кодексів, особливо серед друкованих ЗМІ, які належать видавничим концернам, є рідкісними. Наявні вимоги законодавства в державному управлінні використовуються неефективно. Органи судової влади, а також правоохоронні органи могли би відіграти важливу роль у переслідванні корупції, але фактично, це не відповідає дійсності, чим сприяють безкарності серед урядовців та державних службовців.

**4. Негативна взаємодія між сферами.** Як і в дослідженні 2010 року, оцінювання СНД виявило слабкість сфер СНД, яку можна також пояснити незадовільними зв'язками між ними. Їх спричиняє недосконалість конституційної та законодавчої бази, яка регулює функціонування сфер, нестача сильної політичної та правової культури, поширення корупції в деяких сферах, брак політичної волі для належного використання власних повноважень та інші фактори.

Так, Верховна Рада провалила впровадження державного фінансування партій та відкритих списків для виборів за пропорційною системою, що в цілому здатне було значною мірою посприяти демократизації прийняття рішень в самих партіях та ефективній конкуренції за здобуття виборної посади. Наслідком стала значна залежність політичних партій від крупних донорів, централізований процес прийняття рішень в самих партіях, незадовільна роль політичних партій в акумуляції та представленні інтересів суспільства. В свою чергу, це мало значний вплив на роботу законодавчого органу та уряду. Хоч протягом 2014 року і було прийнято низку важливих антикорупційних законів, але не менш важливі закони, спрямовані на створення сприятливого для бізнесу середовища, на вдосконалення діяльності Рахункової палати, та на створення адекватної законодавчої бази, спрямованої на підсилення незалежності органів суду та правоохоронної системи. Високоцентралізована процедура прийняття рішень партіями зумовлює низьку оцінку доброчесності законодавчого органу, що відображається в порушеннях принципу персонального голосування на пленарних засіданнях, лобюванні бізнес-інтересів в парламенті, конфлікті інтересів деяких народних депутатів, що де-факто продовжують займатися діловою активністю і у Верховній Раді.

Негативні взаємозв'язки між політичними партіями, законодавцями та урядом мають негативний вплив і на інші сфери НСД. Так, скажімо, рівень незалежності омбудсмана та вищого органу фінансового контролю певною мірою був зашкоджений після того, як на відповідні посади (власне, омбудсмен та Голова Рахункової палати) були призначені особи, пов'язані з правлячою коаліцією в парламенті. Політичний вплив Президента, Верховної Ради на судову гілку влади та правоохоронні органи, який є наслідком правових механізмів призначення та звільнення осіб в межах відповідних сфер певною мірою зменшує рівень підзвітності парламенту та виконавчої влади (оскільки ефективний розгляд діяльності Верховної Ради чи урядовців у суді неможливий внаслідок значної політизації судів), а також незалежність судової гілки влади та правоохоронної системи. Цей вплив, підсилений нестачею належного фінансування судової гілки влади та правоохоронної системи, можна вважати однією з причин посередньої ролі правоохоронної системи та судів у переслідуванні за корупційні діяння (зокрема, що стосується корупції, вчиненої високопосадовцями), а також в цілому посередню роль судової влади в здійсненні нагляду за урядом. Виконавча влада не проявляє активності в покращенні врядування у публічному секторі, правоохоронці та суди неефективно борються з корупцією, а омбудсмен не грає визначної ролі в популяризації належного врядування. На практиці це означає, що рівень підзвітності та добросовісності в публічному секторі низький, а сам сектор відіграє посередню роль у забезпеченні добросовісності в сфері державних закупівель. До 2014 року правоохоронні органи втручалися в діяльність громадських організацій і перешкоджали їх незалежності, хочанаразі така тенденція відсутня. Роль вищого органу фінансового контролю у виявленні та покаранні правопорушень, скованих посадовими особами, так сам як і роль ЗМІ в розслідуванні та викритті корупційних випадків, нівелюється через їх діяльність (як і ВОФКу) не береться до уваги правоохоронними органами.

**5. Пріоритети реформи.** Як зазначалося вище, неефективне функціонування багатьох сфер зумовлене недосконалим законодавством. Ключову роль грає те, що його покращення має просуватися Верховною Радою та Кабінетом Міністрів, оскільки вони взяли на себе зобов'язання провести антикорупційні реформи у Коаліційній угоді та Програмі дій Уряду. Оскільки законодавчий орган складено представниками політичних партій, чия ефективність залишається незадовільною, реформа законодавчої сфери, яка регулює діяльність політичних партій, залишається ключовим пріоритетом в контексті загального покращення НСД, включно з законодавчою, виконавчою, судовою та правоохоронною сферами. У зв'язку з цим, Верховна Рада повинна впровадити державне фінансування політичних партій, ввести обмеження на обсяг приватних пожертв, забезпечити механізми дотримання прозорості пожертв та ефективного незалежного моніторингу фінансування політичних партій та виборчих кампаній, а також звернути увагу на виконання інших рекомендацій за результатами «GRECO Third Round Evaluation Report», пов'язаних із прозорістю політичного фінансування.

Оскільки судова влада та правоохоронні органи відіграють ключову роль у забезпеченні верховенства права, притягненні до відповідальності осіб за скоєні корупційні діяння, Конституція потребує змін, що б уможливили незалежність прокурорів та суддів. Конституційні поправки повинні бути спрямовані на посилення незалежності та ролі вищого органу фінансового контролю для здійснення нагляду за всіма державними фінансами незалежно від того, включено їх до Державного бюджету України чи ні.

Окремі закони, такі як «Про судоустрій і статус суддів», «Про Рахункову палату», «Про державну службу», що не здатні забезпечити незалежність, прозорість та підзвітність судової влади, публічного сектору, потрібно переглядати на предмет ліквідації відповідних прогалів, наявних у їх чинних редакціях.

Отже, у підсумку можна говорити про наступні рекомендації:

**Парламенту:**

- впровадити комплексну реформу фінансування політичних партій та передвиборчих кампаній на основі положень Рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи щодо Загальних правил боротьби з корупцією та фінансування політичних партій та передвиборчих кампаній (CM CoE Recommendation 2003(4) on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns);
- впровадити пропорційну систему виборів до Верховної Ради за відкритими списками, що створить передумови для забезпечення підзвітності і доброчесності політичних партій, а також посилить їх роль в акумуляції та репрезентації суспільних інтересів, сприятиме зобов'язанню партіями здійснювати ключові політичні реформи, включно з антикорупційною;
- внести поправки до Конституції України, спрямовані на забезпечення незалежності прокуратури, судової влади та вищого органу фінансового контролю у відповідності з міжнародними стандартами, а також прийняти закони, що регулюють діяльність судової гілки влади, в новій редакції задля узгодження відповідної законодавчої бази із міжнародними стандартами;
- закріпити статус та гарантії незалежності Національного антикорупційного бюро в Конституції України;
- Парламенту негайно прийняти закон щодо уніфікації та впорядкування адміністративних процедур, а також реалізувати комплексну реформу державної служби, спрямовану на чітке відмежування політичних і професійних державних службовців, підсилення професіоналізму, доброчесності посадовців та їх захист від політичного втручання, безпідставного звільнення та покарання, а також впровадження конкурентної, прозорої кадрової роботи, що ґрунтувалась би на заслугах кандидатів на посади державних службовців, встановлювала чітку та сталу систему винагород, адекватну обсягу виконуваних задач;
- Переглянути сферу недоторканості народних депутатів, закріплену у Конституції, яка має бути звужена, таким чином, щоб уможливити забезпечення доказами у ситуаціях, коли депутати вчиняють тяжкий або особливо злочин.
- Змінити законодавчу базу для забезпечення обов'язкових консультацій із громадськістю при розгляді законопроектів у парламентських комітетах, забезпечення прозорості в роботі парламентських комітетів і окремих депутатів. Зокрема, закони повинні зобов'язувати публікацію протоколу і стенограми відкритих засідань комітетів, списки помічників народних депутатів, суми, витрачені на покриття роботи офісу депутата, письмові звіти про ділові поїздки депутата. Закон повинен також чітко передбачити, що журналісти мають право бути присутніми на відкритих засіданнях комітету, і що ці засідання повинні транслюватися в Інтернеті.
- Внести зміни в Конституцію України на предмет зміцнення ролі Кабінету Міністрів в межах виконавчої гілки влади. Зокрема, уряд повинен мати повноваження призначати голів місцевих адміністрацій, а всі члени уряду призначатися вищим законодавчим органом країни за поданням Прем'єр-міністра.
- Внести зміни до Закону «Про Кабінет Міністрів України» на предмет підвищення прозорості уряду. Зокрема, в ньому має бути передбачений перелік документів, які публі-

куються на веб-сайті Кабінету Міністрів України. Усі проекти постанов повинні оприлюднюватися перед засіданнями уряду.

- Прийняти нове законодавство про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, розмежувавши політичні та адміністративні посади в уряді;
- Внести зміни до Конституції України, які передбачатимуть звуження обсягу суддівського імунітету, посилення незалежності Вищої ради юстиції (шляхом закріплення положень, які передбачатимуть формування більшості її складу з числа суддів), деполітизації процесу призначення суддів на посади/обрання на посади безстроково та внести відповідні зміни до законодавства про судоустрій та судочинство;
- Переглянути конституційні норми щодо місця та повноважень вищого органу фінансового контролю, що стосуються зовнішніх перевірок державних фінансів, з метою санкціонування наглядових функцій Рахункової палати по відношенню до всіх державних доходів та видатків, місцевих бюджетів та державних підприємств.
- внести зміни до Конституції з метою посилення незалежності Голови ВОФКу.
- внести зміни до Конституції України, які передбачатимуть забезпечення незалежності Генерального прокурора та прокурорів нижчого рівня від надмірного зовнішнього впливу, а також обмеження повноважень прокурорів у сфері кримінального судочинства.
- вжити заходів, спрямованих на забезпечення ефективного використання державних коштів правоохоронними органами, у тому числі за рахунок зменшення кількості правоохоронних органів на базовому рівні та підвищення рівня оплати праці прокурорів.
- Загальні обсяги бюджетного фінансування ЦВК мають бути підвищені. Фінансування діяльності ЦВК має забезпечувати можливість проведення ЦВК інформаційно-просвітницьких заходів для виборців, навчання членів виборчих комісій.
- переглянути порядок призначення на посади та звільнення з посад членів ЦВК з тим, щоб забезпечити незалежність ЦВК від зовнішнього втручання. Зокрема, варто розглянути можливість включення до складу ЦВК не лише з представників політичних партій, але й незалежних експертів з питань виборчого законодавства.
- внести зміни до Закону “Про політичні партії в Україні” та відповідних законів про вибори, спрямовані на посилення ролі ЦВК у здійсненні контролю за фінансуванням політичних партій та виборчих кампаній у відповідності до рекомендацій Групи держав проти корупції (ГРЕКО).
- Правове регулювання фінансування партій та передвиборної агітації також має бути преведене у відповідність до рекомендацій ГРЕКО і міжнародних стандартів у відповідній сфері.
- До Закону про омбудсмена мають бути внесені зміни, які чітко визначатимуть обсяг інформації про діяльність Уповноваженого, яка підлягає обов’язковому оприлюдненню, а також покладатимуть на нього обов’язок включати у щорічні доповіді інформацію про роботу Секретаріату (детальний бюджет і звіт про його виконання, кількість співробітників, щорічну плінність кадрів, заходи, спрямовані на підвищення кваліфікації) та про співпрацю з іншими заінтересованими суб’єктами (урядом, парламентськими комітетами, НУО, міжнародними організаціями).

- Закон про омбудсмана має передбачати проходження Уповноваженим щорічного незалежного аудиту його діяльності, у тому числі фінансових аспектів цієї діяльності.
- У Законі про омбудсмана варто чітко визначити перелік випадків, у яких Уповноважений зобов'язаний звернутися до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо конституційності нормативно-правових актів, підстави прийняття скарг громадян та їх передачі іншим органам, а також порядок роз'яснення громадянам способу захисту ними своїх прав.
- Верховній Раді України внести поправки в Конституцію України щодо статусу та гарантій незалежності Національного антикорупційного бюро
- Прийняти нову редакцію Закону, яким визначено статус Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. Цей Закон повинен враховувати міжнародні стандарти у сфері ЗМІ, а також забезпечувати незалежність, підзвітність та ефективність роботи регулятора.

#### **Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України:**

- переглянути механізми формування та діяльності громадських рад при органах влади за-для підвищення їх ефективності, удосконалити порядок проведення публичних консультацій, передбачити обов'язковість проведення публичних консультацій парламентськими комітетами, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

#### **Уряду:**

- забезпечити прозору процедуру формування Національного агентства з питань запобігання корупції, належне фінансове забезпечення діяльності агентства та Національного антикорупційного бюро;
- узгодити процедури публичних консультацій зі стандартами ЄС та передовим досвідом - законодавча база має визначати чіткі критерії, на основі яких проекти актів, підготовлених міністерствами або іншими органами державної влади, обираються для громадських консультацій. Органи виконавчої влади повинні проявляти ініціативу у спілкуванні із зацікавленими особами (стейкхолдерами) та одержувати їх відгуки на проекти законодавчих актів, підготованих відповідними державними органами.
- приготувати і прийняти докладну «дорожню карту» з реалізації Програми діяльності на 2015 та 2016 роки, особливо враховуючи те, що деякі заходи по боротьбі з корупцією, згадані в Програмі, потребують подальшого роз'яснення.
- внести на розгляд Верховної Ради України законопроект про впорядкування адміністративних процедур, на необхідності прийняття якого наголошував ряд міжнародних організацій.
- забезпечити спільно із громадськістю належне впровадження Закону «Про відкритість використання публичних бюджетних коштів» шляхом реалізації детального імплементаційного плану
- розвивати спроможності Державної фінансової інспекції шляхом поглиблення ризик-орієнтованого підходу до проведення ревізій, а також орієнтації на виявлення фактів зловживань та корупції.



- провести реформування Міністерства внутрішніх справ та СБУ у відповідності до європейських стандартів з метою забезпечення їх демілітаризації, децентралізації та переорієнтування на забезпечення прав та інтересів громадян.
- переглянути існуючу систему оцінки ефективності роботи правоохоронних органів на основі показників розкриття злочинів задля забезпечення довіри громадян до роботи відповідних органів.
- організувати належне інституційне забезпечення системи запобігання корупції шляхом створення територіальних органів НАЗК у разі необхідності, а також зміцнення потенціалу мережі уповноважених антикорупційних підрозділів в державних органах та органах місцевого самоврядування, забезпечити належну координацію НАЗК їх діяльності.
- розглянути питання щодо ліквідації інституту Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики із запуском НАЗК;
- прискорити роздержавлення друкованих засобів масової інформації. Визначення способу роздержавлення, гарантій працівників відповідних ЗМІ та вирішення інших суміжних питань має здійснюватись у відкритий спосіб та із залученням зацікавлених сторін у напрацювання відповідних законодавчих ініціатив.
- забезпечити належну взаємодію між державними реєстраторами та органами державної податкової служби з метою одночасного вирішення питань, пов'язаних з державною реєстрацією НУО та присвоєнням їм коду ознаки неприбутковості (принцип “єдиного вікна”);
- фінансування НУО з державного та місцевих бюджетів повинно базуватися на принципі рівних можливостей в отриманні такого фінансування, а також змагальності між організаціями при розподілі бюджетних коштів; практика надання прямої бюджетної підтримки конкретним НУО повинна бути припинена;
- здійснити заходи у напрямі лібералізації бізнес-клімату в Україні, особливо шляхом впровадження адміністративної, податкової реформ та реформи регуляторної політики
- забезпечити розвиток та підтримку бізнес-омбудсмена, залучати його до вирішення актуальних для бізнесу проблем, пов'язаних з корупцією.
- організувати широку інформаційну кампанію та надати методичну підтримку для бізнесу щодо впровадження антикорупційного комплаєнсу.
- розробити за участю представників бізнесу, об'єднань підприємців та професійних спілок стратегію щодо підтримки імплементації антикорупційних стандартів у приватному секторі (рекомендації ОЕСР щодо кращої практики у сфері внутрішнього контролю, етики та забезпечення дотримання законодавства, Бізнес-принципи Transparency International щодо боротьби з корупцією) та сприяти розвитку саморегулювання в приватному секторі.

#### **Міністерству економічного розвитку і торгівлі:**

- здійснювати постійний моніторинг практики застосування законодавства про державні закупівлі та продовжувати його удосконалення за результатами такого моніторингу, здійснити кроки із законодавчого врегулювання та запуску системи електронних закупівель.

#### **Національному агентству з питань запобігання корупції (після створення):**

- розробити та реалізувати механізми фінансового контролю, моніторингу застосування законодавства про запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, захисту викривачів корупції, розробити, затвердити та здійснювати моніторинг застосування правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;
- організувати належне інституційне забезпечення системи запобігання корупції шляхом створення територіальних органів НАЗК у разі необхідності, а також зміцнення потенціалу мережі уповноважених антикорупційних підрозділів в державних органах та органах місцевого самоврядування, забезпечити належну координацію НАЗК їх діяльності

#### **Міністерству юстиції:**

- провести антикорупційну експертизу Закону «Про здійснення державних закупівель»

#### **ЦВК:**

- Роз'яснення виборчих процедур та інші ключові акти ЦВК мають прийматися задовго до проведення виборів, з урахуванням результатів консультацій з основними зацікавленими сторонами.
- На ЦВК варто покласти обов'язок підготовки після кожних виборів деталізованих звітів про перебіг виборчого процесу, в яких окреслюватимуться основні проблеми організації виборів, можливі шляхи їх вирішення. У Законі "Про Центральну виборчу комісію" варто передбачити обов'язок підготовки ЦВК щорічних звітів про свою діяльність.

#### **Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини:**

- організувати щорічне навчання для співробітників Секретаріату з питань доброчесності.

#### **Генеральній прокуратурі:**

- забезпечити запуск Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, провести прозорий конкурс для призначення її керівництва

#### **Інститутам та організаціям громадянського суспільства:**

- впровадити донорські програми підвищення кадрового потенціалу НУО шляхом системного навчання їх співробітників з важливих питань діяльності НУО (комунікації, фандрейзинг, коаліційне будівництво, стратегічне планування, моніторинг, оцінка, підготовка звітів, документів з аналізу політики тощо);



- впровадити механізми заохочення громадських організацій до широкого оприлюднення річних змістовних і фінансових звітів про власну діяльність, у тому числі шляхом встановлення відповідних вимог донорами в якості умови фінансової підтримки НУО;
- стимулювати впровадження стандартів демократичного врядування та етичної поведінки в діяльності НУО, у тому числі - шляхом заохочення до впровадження таких стандартів через донорське фінансування;

# IV. ОСНОВИ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДОБРОЧЕСНОСТІ

---

## 1. Політично-інституційні основи – 50 балів (2015, 2010)

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

Хоча законодавство забезпечує певний рівень захисту громадянських та політичних прав громадян, а також гарантії демократичних засад політичних процесів, порушення відповідних законодавчих норм є поширеним, а тому демократія залишається неконсолідованою.

Хоча парламентські вибори 2012 року широко критикувались як недемократичні, основні національні та міжнародні місії спостереження за виборами констатували, що президентські та парламентські вибори 2014 року загалом були проведені у відповідності до міжнародних стандартів, навіть попри те, що на організацію виборчого процесу негативно вплинула складна ситуація на Сході України, випадки підкупу виборців та інші порушення з боку кандидатів у депутати в одномандатних округах.<sup>4</sup> На відміну від парламентських виборів 2006 та 2007 років, які проводилися за пропорційною системою із закритими списками у загальнонаціональному виборчому окрузі (яка виключала можливість балотування кандидатів шляхом самовисування), Закон “Про вибори народних депутатів України” 2011 року передбачив можливість самовисування кандидатів на виборах.

Кодексом адміністративного судочинства 2005 року передбачено право громадян захищати власні права від порушень шляхом оскарження незаконних рішень, дій або бездіяльності органів влади та їх посадових осіб в адміністративних судах. Водночас, можливості ефективного захисту громадянських прав залишаються обмеженими з ряду причин. Зокрема, громадяни не мають права оскаржувати конституційність ключових нормативно-правових актів (в тому числі, законів, указів Президента, постанов Кабінету Міністрів) до Конституційного Суду України. Водночас, останній є єдиним органом, що має право скасовувати закони, укази Президента, акти Кабінету Міністрів тощо з мотивів їх неконституційності. По-друге, ефективність захисту порушених прав послаблюється недоліками функціонування судової системи в цілому, оскільки вона залишається недемократичною, нереформованою, непрозорою та не користується довірою з боку громадян<sup>5</sup>. Згідно з висновками Індексу трансформацій Bertelsmann Foundation, всі громадяни мають право на справедливий, своєчасний і відкритий судовий захист, але з низки причин це право не може бути реалізоване на практиці, в той час як рівень незалежності судової системи залишається вкрай слабким.<sup>6</sup> [Див. Органи судової влади]

Хоча у 2014 році органи влади утримувались від порушень громадянських прав, у попередні роки право на свободу зібрань і право на свободу слова систематично порушувалися.<sup>7</sup> Під-

---

4 Див.: OSCE/ODIHR, Ukraine. Parliamentary Elections 28 October 2012. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, pp.2-3; OSCE/ODIHR, Ukraine. Early Parliamentary Elections 26 October 2014. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, pp.2-5; OSCE/ODIHR, Ukraine. Early Presidential Election 25 May 2014. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, pp.2-4.

5 Freedom House, Nations in Transit 2014, p.652.

6 Bertelsmann Foundation, BTI 2014; <http://www.bti-project.org/reports/country-reports/pse/ukr/index.nc#chap4> [останній перегляд 01.12.2014 p.]

7 Bertelsmann Foundation, BTI 2014; <http://www.bti-project.org/reports/country-reports/pse/ukr/index.nc#chap4> [останній перегляд 01.12.2014 p.]

тримка демократичних інститутів ключовими акторами у 2014 році підвищилася, однак під час президентства В.Януковича всі основні інституції, включаючи Кабінет Міністрів, суди та правоохоронні органи, на практиці контролювалися колишнім Президентом і його найближчим оточенням.<sup>8</sup>

## 2. Соціально-політичні основи – 50 балів (2015), 25 (2010)

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

Незважаючи на наявність розбіжностей між інтересами різних суспільних груп, громадянське суспільство та політичні партії здатні долати їх у політичній сфері. Тим не менше, існує ряд глибоких розбіжностей, не інтегрованих у політичне життя.

Українське суспільство по різному ставиться до корупції та засобів протидії їй. Певні соціальні групи зацікавлені в корупції, в той час як інші мають високий рівень нетерпимості до корупційних проявів.

Традиційно в українському суспільстві більш негативне ставлення до пасивних форм одержання неправомірної вигоди – чиновника, який отримує неправомірну вигоду засуджують більше, ніж хабародавця.

Проведені в Україні дослідження у 2011 році дозволили прийти до таких результатів:

- чим менше громадяни довіряють владі на всіх рівнях, тим більш корумпованим видається їм суспільство;
- індекс сприйняття корупції вищий серед громадян, які вважають, що органи влади не вживають достатньо заходів проти корупції;
- громадяни, котрі не визнають використання корупційних схем у власних інтересах, розглядають суспільство як менш корумповане, ніж ті, хто виправдовує корупцію;
- серед громадян, які вважають, що рівень корупції зріс за останні два роки, значення індексу сприйняття корупції є вищим;
- чим більш корумпованим здається опитаним державний сектор, тим більшу готовність у відстоюванні своїх прав у боротьбі з недоброчесними чиновниками вони висловлюють;
- ті, хто зізнається у власному досвіді щодо корупції, більш переконані в її поширеності в різних сферах. Тобто сприйняття рівня корупції залежить від наявності корупційного досвіду;

---

8 Bertelsmann Foundation, BTI 2014; <http://www.bti-project.org/reports/country-reports/pse/ukr/index.nc#chap4> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

- рівень корупції є дещо вищим у сприйнятті людей середнього віку, із вищою освітою, більш заможних і тих, хто живе у містах. Це певною мірою пояснюється тим, що саме представники цих соціально-демографічних груп відносно частіше мають корупційний досвід<sup>9</sup>.

Інше дослідження теж показало, що на розуміння корупції суттєвий вплив має стать, рівень освіти, вік та сфера зайнятості особи.

За його результатами більш прогресивне розуміння корупції виявили жінки середнього віку з вищою освітою, які працюють в різних сферах господарської діяльності спеціалістами. Найбільш функціональне та терпиме ставлення до корупції, яке суперечить нормативним приписам притаманне для чоловіків з середньо-спеціальною освітою, молодого та середнього віку, які працюють в різних сферах господарської діяльності, які вважають корупційні злочини та правопорушення нормою чи традицією. Більше всього нетерпимості до корупції виражають особи старшого віку, з середньо-спеціальною освітою, як правило пенсіонери та непрацюючі або працюючі в домашньому господарстві, вони відносять до корупційних злочинів та правопорушень дії, які згідно закону не є корупцією. Найбільший антикорупційний потенціал криється у жінок середнього віку з середньо-спеціальною освітою, які працюють в різних сферах господарської діяльності і вважають корупційні злочини та правопорушення порушеннями професійної етики чи аморальними чинниками<sup>10</sup>.

Патерналістські зв'язки в українському суспільстві залишаються міцними. Наприклад, у 2013 році лише 3% громадян вірили, що їхнє життя повністю залежить від них самих, у той час 84% вважали, що їхнє життя певною або значною мірою залежить від зовнішніх факторів/обставин.<sup>11</sup> Крім того, у 2013 році 42% українців були переконані, що держава повинна нести повну відповідальність за забезпечення потреб громадян.<sup>12</sup>

Позитивним зрушенням стало те, що у 2014-2015 роках посилюється громадянське суспільство, яке стало відігравати роль ініціатора та провідника нагальних реформ [див.: Громадянське суспільство; Антикорупційна діяльність]. У 2013 році, вперше за всю історію незалежної України, кількість громадян, які довіряють НУО, перевищила кількість тих, які їм не довіряють.<sup>13</sup> Ключові проєвропейські партії (Блок Петра Порошенка, Народний фронт, Самопоміч, Радикальна партія Олега Ляшка та Батьківщина) включили до своїх виборчих списків на парламентських виборах 2014 року відомих журналістів і громадських активістів.

### **3. Соціально-економічні основи – 25 балів (2015), 50 балів (2010)**

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

У порівнянні з 2010 роком, соціально-економічна ситуація в Україні стала менш сприятливою для утвердження національної системи доброчесності.

Через триваючу військову операцію на Сході та конфлікт з Російською Федерацією економічна

9 Status of corruption in Ukraine: comparative analysis of nationwide surveys: 2007-2009, 2011; [http://kiis.com.ua/img/pr\\_img/20110920\\_korup/Corruption%20in%20Ukraine\\_2007-2009\\_2011\\_Ukr.pdf](http://kiis.com.ua/img/pr_img/20110920_korup/Corruption%20in%20Ukraine_2007-2009_2011_Ukr.pdf)

10 Sociocultural context of corruption; Kharkiv institute of applied humanitarian research; <http://www.iah.com.ua/ukr/publications/>

11 [http://gazeta.dt.ua/socium/irina-bekeshkina-diskreditaciya-ideyi-demokratiji-v-krayini-bula-odniyeyu-z-prichin-prihodu-do-vladi-viktora-yanukovicha\\_.html](http://gazeta.dt.ua/socium/irina-bekeshkina-diskreditaciya-ideyi-demokratiji-v-krayini-bula-odniyeyu-z-prichin-prihodu-do-vladi-viktora-yanukovicha_.html) [останній перегляд 01.12.2014 р.]

12 <http://www.dif.org.ua/ua/polls/2013-year/fmlfmvblmerlgmlermgjm.htm> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

13 [http://dif.org.ua/ua/commentaries/sociologist\\_view/uevishila-nedoviru-.htm](http://dif.org.ua/ua/commentaries/sociologist_view/uevishila-nedoviru-.htm) [останній перегляд 01.12.2014 р.]

ситуація в Україні протягом 2014 року значно погіршилася. Зокрема, ВВП у 2014 році знизився майже на 5% у порівнянні з 2013 роком, а рівень економічного зростання продовжує знижуватися; національна валюта у 2014 році втратила половину своєї вартості (офіційні обмінні курси знизились з 8 грн. за дол. США до 16 грн. за дол. США станом на кінець 2014 року). Станом на вересень 2014 року рівень інфляції перевищував 14%. Державний борг суттєво зріс, оскільки Уряд намагався підтримати функціонування української банківської системи за рахунок запозичень. Згідно з рейтингами Fitch, співвідношення між державним боргом та ВВП з 2008 року зросло в 4 рази, що вплинуло на здешевлення вартості національної валюти, збільшення дефіциту Державного бюджету, сповільнення темпів економічного зростання (яке припинилось і перейшло до рецесії), а також погіршення ситуації в фінансовому секторі, яке зумовило необхідність рекапіталізації банків.<sup>14</sup>

Проблеми соціальної нерівності та бідності залишаються актуальними.<sup>15</sup> В залежності від методології оцінки рівня бідності в країні, у 2013 році кількість українців, які проживали за межею бідності, коливався від 2.9% (згідно з абсолютною концепцією бідності) до 26%.<sup>16</sup> З урахуванням негативних тенденцій вітчизняного економічного розвитку, можна припустити, що частка таких громадян у порівнянні з 2013 роком зростає. У проєкті Національної доповіді "Цілі розвитку тисячоліття Україна: 2000-2015", підготовленому за підтримки Програми розвитку ООН в Україні Інститутом демографії та соціальних досліджень ім. Птухи НАН України та Міністерством економічного розвитку і торгівлі, прогностичним показником рівня бідності населення у 2015 році за абсолютним критерієм становить 3,5 %<sup>17</sup>. У 2012 році майже 60% українських громадян вважали себе бідними, у той час як лише 0.5% вважали, що мають достатні ресурси для забезпечення всіх своїх потреб.<sup>18</sup>

Українська система соціального захисту складається з двох основних компонентів: пільг і грошових виплат. Як і у 2010 році, у 2012-2013 роках система соціального захисту продовжує стикатися з низкою проблем, які знижують її ефективність, перевантажують бюджет і перешкоджають забезпеченню рівності. Згідно з Індексом трансформацій Bertelsmann Foundation, органи влади надають пільги та субсидії широким колам населення, а тому загальний обсяг фінансових зобов'язань перевищує можливості країни. Наприклад, у 2012 році видатки на соціальний захист склали близько 22% усіх видатків Державного бюджету або 7.8% ВВП.<sup>19</sup>

У 2014-2015 роках за Індексом конкурентноспроможності українська інфраструктура з-поміж 144 країн світу посідає 68 місце; якість доріг – 139 місце в світі, якість інфраструктури повітряного транспорту – 99 місце, якість інфраструктури портів – 107 місце. Водночас, за якістю залізничної інфраструктури Україна оцінена досить високо (25 місце зі 144).<sup>20</sup> Ці цифри (крім оцінки інфраструктури повітряного транспорту, яка підвищилася у порівнянні з оцінкою Індексу конкурентноспроможності за 2010-2011 роки), загалом, залишаються незмінними у порівнянні з 2010 роком.<sup>21</sup>

14 Walter Kurtz, Sober Look, Ukraine Is On The Brink of Total Economic Collapse, Business Insider, September 21, 2014; <http://www.businessinsider.com/ukraine-is-on-the-brink-of-total-economic-collapse-2014-9> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

15 Bertelsmann Foundation, BTI 2014. Ukraine Country Report; <http://www.bti-project.org/reports/country-reports/pse/ukr/index.nc#chap6> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

16 Хомяк М. "Бідність в Україні у показниках соціальної статистики" // Методологія соціологічних досліджень. - 2013. - № 2(3), С.70.

17 Draft National report "Millennium aims of development. Ukraine:2000-2015"; <http://www.idss.org.ua/monografii/2015%20MDG%20Ukr%20Report%20DRAFT.pdf>

18 <http://www.kvpu.org.ua/uk/news/6/1791/bilshist-ukrainciv-vvazhayut-sebe-bidnimi> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

19 Bertelsmann Foundation, BTI 2014. Ukraine Country Report.

20 World Economic Forum, GCR 2014 – 2015; <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/economies/#economy=UKR> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

21 World Economic Forum, GCR 2010 – 2011, p.19.

Бізнес сектор в Україні є досить розвиненим [див.: Бізнес], однак позиції країни з точки зору простоти ведення бізнесу залишаються низькими (112-та зі 189 економік, які охоплює рейтинг "Ведення бізнесу" Світового Банку за 2014 рік). Разом з тим, в останньому рейтингу "Ведення бізнесу" Світовий Банк наголосив, що показники України у трьох сферах все ж покращилися.<sup>22</sup> Серед найбільш негативних факторів, які впливають на ведення бізнесу в Україні, респонденти назвали корупцію (17.8% опитаних), політичну нестабільність (14%), доступ до фінансування (13.9%), нестабільність Уряду та часті зміни його складу (10.5%), неефективну урядову бюрократію (8.8%), інфляцію (8%) та податкові ставки (7.7%).<sup>23</sup>

#### **4. Соціально-культурні основи – 50 балів (2015), 25 балів (2010)**

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

У порівнянні з 2010 роком етичні норми та цінності стали більш сприятливими для утвердження ефективної системи доброчесності. Загалом, українське суспільство характеризується середнім рівнем міжособистісної довіри та підтримки норм доброчесності й етичної поведінки. Хоча недовіра, певний рівень соціальної апатії та невисокий рівень особистої доброчесності громадян не є чимось винятковим, в суспільній думці ставлення до цих явищ залшається негативним.

Поступово підвищується готовність до активної позиції у викриванні корупції. Так, дані опитування від РАСТ Uniter «Обізнаність громадян щодо громадських організацій та залучення до громадської активності» (жовтень 2014 р.) виявили, що 13% опитуваних готові повідомляти про корупцію в правоохоронні органи, ще 8% готові робити це анонімно<sup>24</sup>.

В цілому ж загальноновизнаним є факт, що основною причиною масових протестів наприкінці 2013 – початку 2014 року, які призвели до зміни влади в державі, є саме високій рівень корупції. Це також засвідчує позитивні зміни в настроях суспільства.

---

22 World Bank, Doing Business 2014, pp.3, 9.

23 World Economic Forum, GCR 2014-2015, p.372.

24 It is not shameful to whistleblow on corruption! Ukrainians are ready to report corruption; Transparency International Ukraine; <http://ti-ukraine.org/en/news/oficial/5069.html>

# V. ОГЛЯД КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

---

У порівнянні з 2010 роком стан корупції в Україні значно не змінився, та все ж деякі позитивні зрушення відбулися у 2014-2015 роках. В оцінюванні НСД у 2011 році зазначалося, що «Корупція залишається однією з ключових проблем, які перешкоджають економічному зростанню та розвитку України», а також «результатом цього стало фактичне підпорядкування держави та всієї системи регулювання суспільних відносин інтересам бізнес-еліт. У свою чергу, це підпорядкування стало однією з ключових причин поширення корупції на всіх рівнях управління, у тому числі й серед політичних інституцій».<sup>25</sup>

Група держав проти корупції (GRECO) зазначає, що корупція в Україні є систематичним явищем, яке існує в усіх секторах та на всіх рівнях державного управління, в тому числі у правоохоронних органах, прокуратурі та судовій владі, а також у місцевій владі.<sup>26</sup> В Україні процвітає як дрібна, так і елітарна корупція.<sup>27</sup> У своєму звіті про Україну Freedom House наголосив, що «корупція є характерною рисою українських політичних, економічних та соціальних систем, хоча Євромайдан й продемонстрував готовність громадян докласти реальних зусиль, щоб побороти проблему» та що «політична і судова системи вважаються найкорумпованішими в країні».<sup>28</sup> Певні позитивні зрушення в рамках антикорупційної нормативно-правової бази протягом 2011-2013 р.р. були зірвані через явну відсутність політичної волі боротись із корупцією та відхилені на задній план незаконним збагаченням найближчого оточення Президента Януковича, в тому числі його сином Олександром Януковичем, якому пощастило за часи правління батька заробити 510 млн. американських доларів до листопада 2013 року, згідно з оцінками Forbes.<sup>29</sup>

Опитування громадської думки, що проводилося в липні 2013 року Соціологічною групою «Рейтинг», показало: корупція та безробіття вважаються основними проблемами, з якими зіштовхнулася країна, на думку більшості громадян (51 та 53% відповідно).<sup>30</sup> Згідно з опитуванням IFES у 2014 році, 21% українців значною мірою погодились, що корупція стала фактом в їхньому житті, в той час як 35% громадян в деякій мірі погодились із цим. 28% респондентів також вірять в те, що хабарництво може бути виправданим.<sup>31</sup> Хоча остання цифра і показує позитивне зрушення у порівнянні із 2009 роком, коли 43,5% громадян були переконані, що корупція може бути виправдана в певному ряді випадків, все ж частка громадян, що виправдовують корупцію, як і раніше, залишається високою.

---

25 Оцінювання національної системи доброчесності: Україна 2011 р., стор.34.

26 Група держав проти корупції, Спільні Перший і Другий раунди оцінювання: Звіт про виконання рекомендацій Україною, затверджених Групою держав проти корупції на своєму 2-ому пленарному засіданні (19-23 березня 2007 р. в м. Страсбурзі): 3-4.

27 Громадянське суспільство проти корупції, Корупція в Україні. Звіт Ганни Ємельянової, 2010 р., стор. 2.

28 Freedom House, Нації на перехідному етапі 2014 р., стор. 653.

29 Freedom House, Нації на перехідному етапі 2014 р., стор.662.

30 Соціологічна група «Рейтинг», Проблеми, які турбують громадян, 2013 р.; [http://ratinggroup.com.ua/upload/files/RG\\_IRI\\_Public\\_Opinion\\_Ukraine\\_072013.pdf](http://ratinggroup.com.ua/upload/files/RG_IRI_Public_Opinion_Ukraine_072013.pdf) [оцінка проведена 1 грудня 2014 р.].

31 IFES, Громадська думка в Україні 2014 р. Результати опитування IFES в Україні в 2014 р.; [http://www.ifes.org/Content/Publications/Survey/2014/~media/Files/Publications/Survey/2014/2014\\_Ukraine\\_Survey\\_Presentation\\_Slides\\_English.pdf](http://www.ifes.org/Content/Publications/Survey/2014/~media/Files/Publications/Survey/2014/2014_Ukraine_Survey_Presentation_Slides_English.pdf) [оцінка проведена 1 грудня 2014 р.].

Незважаючи на те, що в 2014 році законодавча і виконавча влада досягла успіху в прийнятті важливих антикорупційних правових документів, суспільне ставлення до ефективності державної політики по боротьбі з корупцією не змінилося, оскільки в кінці грудня 2014 року 80% громадян були впевнені, що рівень корупції в країні після Майдану не змінився зовсім, або навіть і збільшився.<sup>32</sup>

Барометр світової корупції 2013 р. (БСК) показує, що політичні партії, парламент, правоохоронні органи, державні службовці та судова влада сприймаються громадянами як такі, що найбільше схильні до корупції (див. Таблицю 2 нижче). Ці дані збігаються із опитуванням Центру Разумкова, проведеного в 2013 році, і практично повністю відповідають показникам Барометру у 2010/2011р.р., зазначаючи, що громадська думка стосовно найбільш корумпованих установ не змінилася із 2011 року. У 2013 році 43% громадян вважали, що протягом останніх двох років рівень корупції в країні значно підвищився, а 16% респондентів відповіли, що рівень корупції підвищився в незначній мірі, і лише 5% вважали, що рівень корупції в країні певною мірою знизився.<sup>33</sup>

**Таблиця 2. Громадська думка про корупцію в установах країни(згідно з Барометром світової корупції, представленим Transparency International)**

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
БСК 2010/2011	4.0	4.1	4.3	3.7	3.2	4.1	4.4	3.2	2.3	3.5	4.0
БСК 2013	74%	77%	84%	65%	48%	82%	87%	42%	37%	52%	69%

Джерело: БСК ТІ 2010/2011р.р., БСК ТІ 2013р.

Питання для оцінки БСК у 2010/2011р.р.: 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.

У 2013 році дані БСК зазначали відсоткове відношення респондентів в Україні, які вказували рівень корумпованості вказаних установ.

32 <http://www.unian.ua/society/1026956-mayje-kojen-tretyi-ukrajinet-s-vvajae-scho-kraschiy-sposib-borotbi-z-koruptsieyu-tse-rozstril.html> [оцінка проведена 1 грудня 2014 р.].

33 ТІ, БСК 2013 р.; <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=ukraine> [оцінка проведена 1 грудня 2014 р.].



Таблиця 3. Громадська думка про корупцію в установах країни (згідно з опитуванням, проведеним Центром Разумкова у 2013 році)

УСТАНОВА	НАДЗВИЧАЙНО КОРУМПОВАНА	КОРУПЦІЯ ШИ- РОКО ПОШИ- РЕНА	КОРУПЦІЯ ПОШИРЕНА В ДЕЯКІЙ МІРІ	КОРУПЦІЇ НЕМАЄ
Громадські організації	15.8	23.3	18.1	14.4
Школи	20.9	31.8	29.3	10.1
Митниця	37.3	34.6	11.2	1.9
Збройні сили	19.6	27.2	22.8	8.1
Профспілки	18.7	26.5	18.4	9.7
СБУ	30.4	27.6	14.3	3.2
Місцеве самоврядування	32.7	35.1	17.8	3.4
Економіка та бізнес	30.2	37.1	15.2	1.8
Вища освіта	31.5	45.9	13.4	2
Прокуратура	41.5	35.2	8.7	1.8
Податкові органи	41.3	35.3	9	1.5
Правоохоронні органи	45.4	38.6	8.5	1.5
Охорона здоров'я	40.6	44	10.9	1.3
Політичні партії	38.3	37.7	11.6	1.4
Суди	47.3	36.1	7.7	1.8
Влада в цілому	44.9	37.4	8.4	1.1
Політична сфера в цілому	43.4	36.2	9.5	1.3

Джерело: Центр Разумкова, Сприйняття корупції в різних установах країни, результати опитування 2013 р.; [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=903](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=903) [оцінка проведена 1 грудня 2014 р.].

Згідно з БСК 2013 від Transparency International, 49% українців повідомили, що давали хабарі міліціонерам. Частка тих, хто повідомив, що давав хабара медичним працівникам та працівникам закладів охорони здоров'я, теж висока (41 та 33% відповідно).<sup>34</sup>

Як і в попередні роки, Україна впевнено займає низькі сходинки у списку Індексу сприйняття корупції, який також представляє Transparency International. У 2010 році Україна в Індексі займала 134 місце та 142 у 2014, при цьому у 2012 та 2014 роках мала однакову кількість балів: 26. Звіт «Нації в перехідному періоді», що підготував Freedom House у 2014 році, вказує на те, що Україна із 2010 р. умови боротьби з корупцією погіршуються, переважно через відсутність політичної волі для боротьби із корупцією та через залученість високопосадовців, в тому числі Президента та його оточення, до корупційних практик (див. вище). Оцінка Світового банку щодо індикаторів урядування в Україні роками залишається низькою, а з точки зору верховенства права, боротьби з корупцією, політичної стабільності та якості управління показники навіть погіршилися (див: Таблицю 4 нижче). За даними Звіту про конкурентноздатність 2014 – 2015р.р.,

34 Барометр світової корупції – 2013 від ТІ.

підготованого Світовим економічним форумом, Україна займає низьку сходинку за індикаторами «Незаконні виплати і хабарі» (118 місце із 144), «Обтяженість державного регулювання» (155 місце із 144), «Незалежність судової влади» (140 місце із 144), «Фаворитизм в рішеннях урядовців» (116 місце із 144), «Прозорість у розробці урядового політичного курсу» (104 місце із 144).<sup>35</sup>

**Таблиця 4. Оцінка корупції в Україні: Деякі кількісні дані**

	2012	2013	2014
ІСК, оцінка серед розглянутих країн / Оцінка за шкалою 10 (де 0 означає, що сприймається як вкрай корумпована, 10 або 100 з 2011р. - сприймається як дуже чиста від корупції)	144 із 176/ 26	144 із 177/ 25	144 із 177/ 25
Freedom House, Нації в перехідному періоді, індикатор «корупція», 1 – найвищий рівень демократичного прогресу, 7 – найнижчий рівень	6	6	6.25
Світовий банк, індикатор „Врахування думки і підзвітність”, шкала від 0 до 100	39.8	37.0	-
Світовий банк, індикатор “Політична стабільність”, шкала від 0 до 100	42.2	21.3	-
Світовий банк, індикатор “Ефективність уряду”, шкала від 1 до 100	31.6	30.1	-
Світовий банк, індикатор “Якість регулювання”, шкала від 0 до 100	28.7	28.7	-
Світовий банк, індикатор “Верховенство права”, шкала від 0 до 100	25.6	23.2	-
Світовий банк, індикатор “Контроль над корупцією”, шкала від 0 до 100	15.8	12.0	-

Джерела: TI, ІСК 2010-2014р.р.; Global Integrity, Індекс Global Integrity: Україна, 2011р.; Freedom House, Нації на перехідному етапі 2010-2014р.р.: 549; Світовий банк, Показники Worldwide Governance для України 2010-2013р.р..

За результатами опитування національної думки у 2009 році (із 2009 року не було проведено

<sup>35</sup> Світовий економічний форум, Звіт про конкурентноздатність, 2014 – 2015р.р.; <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/economies/#economy=UKR> [оцінка проведена 1 грудня 2014 р.].

жодного подібного опитування), громадяни вважають, що корупція витікає з намірів політиків використовувати владу в цілях особистого збагачення (19,2%), відсутності контролю державних чиновників з боку правоохоронних органів (15,7%), відсутності політичної волі (14,1%), недосконалості законодавства (10,3%), звички громадян вирішувати проблеми за допомогою корупції (9,3%), відсутності внутрішнього контролю в рамках державних органів влади (7,4%). Слід зазначити, що громадяни, як правило, не вважають низьку заробітну плату державних службовців та відсутність чітких процедур для дій органів державного управління основними причинами для вчинення корупційних правопорушень.<sup>36</sup>

Згідно з національним опитуванням IFES, проведеним у 2014 році, українці, які вважають, що звичайні люди в Україні можуть прожити без корупції і хабарництва, найефективнішими заходами для досягнення цієї мети вбачають суворе покарання за корупцію (29%), підвищенні прозорості в системі управління (26%), зміну можновладців на тих, хто буде боротися з корупцією (10%), зміну в законодавстві (10%), зміну ставлення людей до корупції (9%), заборону корумпованим чиновникам займати державні посади (7%), кращу зарплатню для державних службовців (5%) або інші заходи (9%).<sup>37</sup>

---

36 Management Systems International, Kyiv International Institute of Sociology, Corruption in Ukraine. The Comparative Analysis of the 2007 - 2009 National Opinion Polls (in Ukrainian), 2009: 20.

37 IFES, Public Opinion in Ukraine 2014. Findings from the IFES 2014 survey in Ukraine.

# VI. АНТИКОРУПЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ

Незважаючи на позитивні законодавчі зміни протягом 2011 – 2013 рр. (зокрема, прийняття нових законів «Про державні закупівлі», «Про доступ до публічної інформації», Національної антикорупційної стратегії на 2011 – 2015 рр. та Державної програми про запобігання і протидію корупції на 2011 – 2015 рр., а також внесення змін до антикорупційного законодавства, що було необхідним для підписання Угоди про соціацію між Україною та ЄС), органи влади були радше пасивними у створенні та впровадженні антикорупційних політик, а високопосадовці самі були активно залучені до корупційних практик [див.: Огляд корупції в країні]. Саме з цих причин антикорупційна діяльність інших сторін, зокрема, громадських організацій та журналістів, не була надто успішною та не давала можливості змінити загальне сприйняття корупції в суспільстві. Згідно з Freedom House, «корупційні скандали точилися навколо підготовки та проведення Чемпіонату Європи з футболу, що у червні 2012 р. приймали спільно Україна та Польща»<sup>38</sup> та «позитивні законодавчі зрушення були підірвані очевидною відсутністю політичної волі протидіяти корупції, а також затьмарені доказами незаконного збагачення близького оточення Президента».<sup>39</sup> 5 березня 2014 р. ЄС погодився заморозити статки колишнього Президента України Януковича та 16 інших високопосадовців,<sup>40</sup> спираючись на той факт, що вони в Україні перебувають під кримінальним провадженням, пов'язаним із розкраданням державних коштів та їх нелегальним переведенням за межі країни.<sup>41</sup>

## Антикорупційна діяльність органів влади

Після позачергових парламентських виборів у жовтні 2014 р. 5 із 6 фракцій нового парламенту підписали Коаліційну угоду,<sup>42</sup> за якою зобов'язувалися боротися з корупцією та оголошували антикорупційні реформи одним з головних пріоритетів нової коаліції.

Коаліційна угода передбачає низку антикорупційних заходів на 2015 – 2016 рр., включно із заснуванням Національного антикорупційного бюро, незалежним річним антикорупційним аудитом органів влади, викоріненням «корупційних схем» у публічному секторі, постійним моніторингом стилю життя посадовців з метою виявлення випадків незаконного збагачення, змінами до законодавства, що регулює фінансування партій та виборчих кампаній, спрямованих на впровадження рекомендацій Третього туру оцінки ГРЕКО щодо підвищення рівня прозорості державної влади.<sup>43</sup> Окрім цих конкретних антикорупційних заходів, парламентська коаліція також зобов'язалася реформувати судову систему, прокуратуру та правоохоронні органи, аби наблизити закони, що регулюють діяльність у цих сферах, до міжнародних стандартів.

Спираючись на Коаліційну угоду, новопризначений Кабінет Міністрів підготував Програму дій,

38 Freedom House, Країни перехідного періоду 2013 р., стор. 594.

39 Freedom House, Країни перехідного періоду 2014 р., стор. 662.

40 <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/10679745/Ukraine-crisis-EU-agrees-sanctions-against-Viktor-Yanukovich-as-leaders-hold-summit.html> [доступ від 1 грудня, 2014 р.].

41 Див.: Регламент Ради ЄС № 208/2014 від 5 березня 2014 р. щодо обмежувальних заходів відносно конкретних осіб, установ чи органів з огляду на ситуацію в Україні; [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2014.066.01.0001.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.066.01.0001.01.ENG) [доступ від 1 грудня, 2014 р.].

42 Повний текст Коаліційної угоди українською є за посиланням: [http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koaliciyna\\_uhoda\\_parafovana\\_20.11.pdf](http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koaliciyna_uhoda_parafovana_20.11.pdf) [доступ від 1 грудня, 2014 р.].

43 Див.: Коаліційна угода, стор. 10-11; [http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koaliciyna\\_uhoda\\_parafovana\\_20.11.pdf](http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koaliciyna_uhoda_parafovana_20.11.pdf) [доступ від 1 грудня, 2014 р.].

що була затверджена парламентом 11 грудня 2014 р.<sup>44</sup> Згідно з цією програмою уряд зобов'язувався покращити нові антикорупційні закони, заснувати Національне антикорупційне бюро та Національне агентство з питань запобігання корупції, проводити постійний моніторинг стилю життя високопосадовців, реформувати Міністерство внутрішніх справ, створити Державне бюро розслідувань, реформувати судову систему, створити Єдиний реєстр декларацій про доходи та забезпечити відкритий доступ до реєстрів власності.

Парламент 7-го скликання прийняв низку важливих антикорупційних законів, спрямованих на втілення важливих рекомендацій ГРЕКО та покращення існуючої антикорупційної правової рамки, включно із законом «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки», законом «Про запобігання корупції» та законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів» (усі прийняті 14 жовтня 2014 р.).

Антикорупційна стратегія на 2014 – 2017 рр. передбачає низку заходів уряду на наступні роки щодо подолання корупції в Україні. Ці заходи включають дієву реформу політичного фінансування, регулювання лобіювання, посилення прозорості в роботі органів державної влади (наприклад, парламенту, місцевих представницьких органів), прийняття закону «Про державну службу», повноцінне регулювання конфлікту інтересів та впровадження ефективних механізмів захисту викривачів, подальше покращення закону «Про державні закупівлі» та координацію розробки і впровадження комплексної антикорупційної політики, реформу судової системи та прокуратури відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії, реформу правоохоронної системи, дерегуляцію бізнесу.<sup>45</sup> Деякі з цих заходів (зокрема, повноцінне регулювання конфлікту інтересів та впровадження ефективних механізмів захисту викривачів тощо) уже почали впроваджуватися прийняттям закону «Про запобігання корупції».

Закон «Про запобігання корупції» замінив Закон «Про засади запобігання і протидії корупції». Він передбачає створення Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), що аналізуватиме впровадження антикорупційної політики, розроблятиме Антикорупційну стратегію та антикорупційні плани, необхідні для впровадження цієї Стратегії, проводитиме опитування щодо стану корупції, переглядатиме та оцінюватиме декларації державних службовців, навчатиме держслужбовців засобом протидії корупції, залучатиме громадськість до розробки, впровадження та моніторингу антикорупційної політики. Закон також передбачає ряд запобіжних заходів для забезпечення достатнього рівня незалежності НАПК від зовнішніх впливів. Окрім того, якщо порівняти закон із чинним законом «Про засади запобігання і протидії корупції», новий закон ефективно врегулює конфлікт інтересів, фінансовий контроль за державною службою, захист викривачів, а також передбачає більш суворі санкції за корупційні правопорушення.<sup>46</sup>

Закон «Про Національне антикорупційне бюро України» передбачає створення Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) – незалежного правоохоронного органу, метою якого є виявлення, припинення та розслідування кримінальних корупційних правопорушень з боку високопосадовців. Закон про НАБУ набув чинності у січні 2015 р.<sup>47</sup>

Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів» вимагає від усіх зареєстрованих юридичних осіб розкривати інформацію про кінцевих вигодоодержувачів, а також вводить санкції за

---

44 Рішення ВРУ № 26-VIII від 11 грудня 2014 р..

45 Закон № 1699-VII «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки» від 14 жовтня 2014 р.; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1699-18/print1400073278169920> [доступ від 1 грудня, 2014 р.].

46 Закон № 1700-«Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р.; <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/print1400156599900376> [доступ від 1 грудня, 2014 р.].

47 Закон № 1698-VII «Про національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р.; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/print1400073278169920> [доступ від 1 грудня, 2014 р.].

недотримання цієї вимоги. Окрім того, за цим законом уся інформація із Державного реєстру нерухомого майна має бути наявна у публічному доступі для усіх зацікавлених сторін, включно з правоохоронними органами та громадянами.<sup>48</sup> Закон набрав чинності у лютому 2015 р.

Окрім наведеного вище необхідного законодавства парламент також прийняв низку інших законів, пов'язаних із протидією корупції, наприклад, закон «Про державні закупівлі»<sup>49</sup> (2014 р.), новий закон «Про прокуратуру»<sup>50</sup> (2014 р.),

ОЕСР рекомендувала урядові проводити регулярні опитування стосовно стану корупції (як на національному, так і секторальному рівнях) із акцентом на довіру громадян та сприйняття корупції, прийняти Адміністративно-процесуальний кодекс, вживати подальших дій для забезпечення прозорості та відкритості державної влади, визначити зовнішній та внутрішній аудит державного фінансування, впровадити реформу фінансування політичних партій та забезпечити комплексну реформу судової системи. Згідно з висновками ОЕСР за результатами Третього раунду моніторингу України в рамках Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією (березень 2015 року), рекомендації щодо досліджень визнані невиконаними, рекомендації щодо Адміністративно-процесуального кодексу, прозорості фінансування політичних партій, судової реформи визнані виконаними частково, рекомендація щодо внутрішнього та зовнішнього аудиту виконана в основному<sup>51</sup>. У березні 2014 р. ГРЕКО констатували, що «загальна реакція на [їхні] рекомендації не є достатньою, оскільки протягом багатьох років у низці сфер не відбувалося жодного серйозного прогресу» та що «у таких ґрунтовних сферах, як прокуратура, реформа державного управління та державної служби досі відсутня повноцінна законодавча база, що призводить до недостатнього правового захисту та ускладнення процесу впровадження заходів».<sup>52</sup> Незважаючи на ці заходи, ряд рекомендацій ГРЕКО та ОЕСР все ще не впроваджені.

Хоча у 2014 р. парламент, Президент та Кабінет Міністрів стали досить активно впроваджувати комплексні зміни у антикорупційній законодавчій базі, цей успіх все ще є досить обмеженим, оскільки судові та правоохоронні органи не дотримуються існуючих правил на необхідному рівні. Відсутність ефективного розслідування корупційних злочинів колишнього Президента, його оточення та інших високопосадовців,<sup>53</sup> а також нові злочини, зафіксовані ЗМІ протягом 2014 р.<sup>54</sup>, підписання державних угод із компаніями, що за останні роки були залучені до корупційної діяльності<sup>55</sup>, чітко вказують на нагальну потребу реформувати прокуратуру, судову та правоохоронну систему відповідно до рекомендацій міжнародних організацій, таких як ОЕСР, ГРЕКО, Венеціанська комісія та інші.

---

48 Закон № 1701-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів» від 14 жовтня 2014 р.; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1701-18/print1400060072837360> [доступ від 1 грудня, 2014 р.].

49 Закон № 1197-VII «Про державні закупівлі» від 10 квітня 2014 р.; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1197-18/print1390503912974270> [доступ від 1 грудня, 2014 р.].

50 Закон № 1697-VII «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р.; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/print1390316109400037> [доступ від 1 грудня, 2014 р.].

51 OECD Istanbul Action Plan Third round monitoring report; Anti-Corruption Network OECD; <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Ukraine-Round-3-Monitoring-Report-RUS.pdf>

52 ГРЕКО, Спільний перший та другий раунд оцінки. Четвертий додаток до звіту про виконання Україною зобов'язань, стор. 14; [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2009\)1\\_FourthAdd\\_Ukraine\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2009)1_FourthAdd_Ukraine_EN.pdf) [доступ від 1 грудня, 2014 р.].

53 Див., наприклад: <http://nashigroshi.org/2014/12/12/yarema-spyhnuv-rozsliduvannya-po-yuri-enakijivskomu-na-luhansku-prokuraturu-i-toj-mozhe-vyskochyty-z-pid-sanktsij-es/>; [http://24tv.ua/home/showSingleNews.do?mvs\\_zakrilo\\_spravu\\_proti\\_banku\\_sina\\_yanukovicha\\_dokument&objectId=523020](http://24tv.ua/home/showSingleNews.do?mvs_zakrilo_spravu_proti_banku_sina_yanukovicha_dokument&objectId=523020) [доступ від 1 грудня, 2014 р.].

54 <http://hromadskeradio.org/2014/08/19/natalya-sedletska-pro-stari-novi-koruptsiyni-shemi-v-ukrayini/> [доступ від 1 грудня, 2014 р.].

55 [http://www.epravda.com.ua/cdn/cd1/in\\_exile\\_victory\\_yanukovyich\\_clan\\_in\\_2014/](http://www.epravda.com.ua/cdn/cd1/in_exile_victory_yanukovyich_clan_in_2014/) [доступ від 5 січня 2015 р.].

## Антикорупційна діяльність донорських та міжнародних організацій

Враховуючи, що попередні програми по боротьбі з корупцією в Україні, які впроваджувалися міжнародними донорами, не дали багато практичних результатів,<sup>56</sup> діяльність донорів у сфері боротьби з корупцією в Україні у 2011 – 2013 рр. не була надто активною у порівнянні з 2014 роком, в той час, коли до влади прийшов новий проєвропейський уряд у лютому 2014 року.

У квітні 2014 року Європейська комісія прийняла нову програму «Контракт із розбудови держави», вартістю 355 млн. євро (доповнено 10 млн. євро, спрямованими на підтримку громадянського суспільства), щоб допомогти уряду України вирішити короткострокові потреби економічної стабілізації і підготувати до поглиблених реформ у контексті Угоди про асоціацію/Поглибленої та всеосяжної угоди про вільну торгівлю через підтримку ефективного управління, боротьбу з корупцією, судову реформу та реформу державного управління. 13 червня 2014 року Європейська комісія оголосила про передачу першого траншу по цій угоді у розмірі 250 млн. євро. Другий транш у розмірі 105 млн. євро буде наданий у майбутньому (найімовірніше, у 2015 році) і за умови прогресу в реформах у сфері боротьби з корупцією, управління державними фінансами, державної служби, конституційної реформи, виборчого законодавства і юстиції.<sup>57</sup>

Антикорупційна діяльність організацій громадянського суспільства також традиційно проходить за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» (МФВ, українська філія мережі фондаций Сороса). У 2014 році МФВ надавав підтримку громадським організаціям із метою боротьби з корупцією в медичних та навчальних закладах, створення Рейтингу прозорості для 316 вищих навчальних закладів, надаючи міні-гранти для громадських організацій для інституційного розвитку, громадянської адвокати-кампанії, спрямованої на впровадження реформи політичного фінансування, розвитку пропозицій для реформи політичного фінансування. Фонд також підтримує діяльність різних експертних груп, в тому числі груп, що працюють у сфері електронного урядування та реформи місцевого самоврядування, функціонування веб-сайту антикорупційної програми «Наші Гроші» (що розкрила випадки порушення/корупції у сфері державних закупівель) та проведення антикорупційних інформаційно-просвітницьких кампаній (див. вище).<sup>58</sup>

Ряд програм, пов'язаних із корупцією, впроваджуються в Україні за підтримки Агентства США із міжнародного розвитку (USAID). Зокрема, починаючи з 2011 року USAID впроваджує проект «Підзвітний, незалежний і відповідальний судоустрій в Україні» (FAIR), націлений на посилення підзвітності та прозорості ключових судових інститутів; сприяє наближенню законодавства України до міжнародних та європейських стандартів; зміцнює професіоналізм і ефективність української судової системи; підтримує організації громадянського суспільства в напрямку просування та моніторингу судової реформи. Антикорупційна діяльність також підтримується Агентством США з міжнародного розвитку через проект «Посилення ролі громадянського суспільства в Україні» (UNITER). Ці кампанії за підтримки коаліції партнерів UNITER представляють інтереси громадян з таких питань, як інтеграція в ЄС, боротьба з корупцією, вибори, відповідальність та залученість громадськості, залучення молоді, права людини та відкритість. Програма UNITER також надає підтримку організаціям, які задіяні у боротьбі з корупцією та конституційній реформі, та які прагнуть створити партнерські мережі, отримати громадську підтримку, а також брати участь в ефективному діалозі між громадянами, громадянським суспільством, урядом, приватним сектором та іншими зацікавленими сторонами в процесі реформування. USAID передбачає пряме фінансування кампаній, спрямованих на підвищення обізнаності/адвокати-кампаній для ряду українських громадських організацій, таких як Громадянська

56 ОЕСР, Другий раунд моніторингу. Україна: Звіт про моніторинг, 2010, р.10.

57 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-279\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-279_en.htm) [доступ від 1 грудня, 2014 р.].

58 Див.: [http://www.irf.ua/grants/awarded\\_grants/?program=33&years=0&region=0&query=](http://www.irf.ua/grants/awarded_grants/?program=33&years=0&region=0&query=) [доступ від 1 грудня, 2014 р.].



мережа ОПОРА, Український центр незалежних політичних досліджень тощо.<sup>59</sup>

Починаючи з січня 2013 року ПРООН впроваджує проект «Демократизація, права людини та розвиток громадянського суспільства в Україні», що фінансується міністерством закордонних справ Данії. Проект має на меті зміцнення потенціалу організацій громадянського суспільства, які ефективно впроваджуватимуть демократичні цінності, підтримку правозахисників із заохочення і захист прав людини в Україні, а також сприяння активному та результативному діалогу уряду із громадськими організаціями. В рамках цієї програми ПРООН надавала підтримку для розробки методології проведення оцінювання боротьби з корупцією, що було включено в практику комітету з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією при Верховній Раді України, а також збільшення потужності омбудсмена [див. Омбудсмен] як ефективного національного інституту з прав людини.<sup>60</sup>

Координатор проектів ОБСЄ запускає пілотні ініціативи у декількох регіонах України по впровадженню рішень електронного урядування, які здатні ефективніше забезпечити адміністративні послуги для громадян і поліпшити звітність. З метою зміцнення співробітництва між органами влади та громадянським суспільством, координатор проектів ОБСЄ також проводить навчальні семінари про адміністративні практики, наприклад реєстрацію громадської організації. Діяльність координатора по зміцненню верховенства закону і поваги до прав людини в Україні охоплює галузі законодавчого процесу, кримінального, адміністративного та конституційного правосуддя, обізнаності громадськості про права людини і юридичну освіту. Крім того, координатор проектів ОБСЄ організовує професійні обговорення законодавців, юристів, суддів і науковців про справедливі судові практики розгляду справ, пропонує навчання для суддів з питань тлумачення законодавства та європейських правових документів і готує суддів формувати судову думку.<sup>61</sup>

Інші міжнародні організації, такі як Венеціанська комісія, ОБСЄ, ГРЕКО, Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (БДІПЛ) тощо, в основному, спрямовані на забезпечення уряду/громадських організацій експертними висновками, консультаційною та іншою подібною допомогою для поліпшення якості антикорупційної правової бази.

В цілому, на відміну від 2010 року, діяльність донорів у 2014 році принесла низку практичних результатів, в тому числі розробку та прийняття нового антикорупційного законодавства, реалізацію ефективних інформаційно-просвітницьких кампаній та побудову сильних громадянських коаліцій для пришвидшення необхідних реформ, пов'язаних із боротьбою з корупцією в Україні.

### **Антикорупційна діяльність громадянського суспільства та бізнесу**

Організації громадянського суспільства відіграють важливу роль у просуванні антикорупційних реформ в країні та моніторингу процесу впровадження цього законодавства на практиці. Зокрема, протягом 2013 - 2015 років організації громадянського суспільства брали участь у підготовці або підтримці всіх основних антикорупційних законопроектів, які були подані на розгляд до парламенту.

Список законів, які просувалися/готувалися громадськими організаціями включає наступні: Закон «Про доступ до публічної інформації» 2011 року та подальші поправки до нього, Закон «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 –

---

59 Докладнішу інформацію про програми USAID в Україні можна знайти тут: <http://www.usaid.gov/where-we-work/europe-and-eurasia/ukraine/democracy-human-rights-and-governance> [доступ від 1 грудня, 2014 р.].

60 Детальну інформацію про проект дивіться за посиланням: [http://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/operations/projects/democratic\\_governance/project\\_sample11211.html](http://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/operations/projects/democratic_governance/project_sample11211.html) [доступ від 1 грудня, 2014 р.].

61 Інформація про проекти ОБСЄ за посиланням: <http://www.osce.org/ukraine> [доступ від 1 грудня, 2014 р.].



2017 роки», Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів» 2014 року, Закон «Про національне антикорупційне бюро України» 2014 року, Закон «Про прокуратуру» 2014 року, Закон «Про здійснення державних закупівель» 2014 року.<sup>62</sup> Протягом 2012 і 2014 років громадські організації також підготували своє бачення законопроектів, які розглядалися Комітетом з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією при Верховній Раді України. Всі основні антикорупційної громадські організації брали участь в ініціативі Реанімаційний пакет реформ, яка займається просуванням реформ у різних секторах державного управління (медична реформа, дерегуляція економіки, реформа енергетичної політики, реформа державного управління, реформа правоохоронних органів та інші реформи).

Як і в 2010 році, сектор бізнесу не дуже активно працює у сфері боротьби з корупцією. Він бере участь в розробці рекомендацій по боротьбі з корупцією, які направляються в основному через бізнес-асоціації та громадські організації, що спеціалізуються в питаннях антикорупційної політики. Кількість компаній, що дотримуються Глобального договору ООН, істотно не змінилася із 2010 року [див: Бізнес].

---

62 See: [http://platforma-reform.org/?page\\_id=448](http://platforma-reform.org/?page_id=448) [доступ від 1 грудня, 2014 р.].

# VII. ОЦІНЮВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДОБРОЧЕСНОСТІ

## 1. ЗАКОНОДАВЧИЙ ОРГАН

### Резюме

Хоча закон і надає законодавчому органу достатні ресурси, та на практиці цей доступ не забезпечується. Низькі зарплати депутатів роблять парламентарів уразливими до корупції. Незалежність законодавчої гілки від інших учасників не повністю гарантується Конституцією, в той час як порядок денний парламенту значною мірою контролюється Кабінетом Міністрів. Відсутність прозорості у роботі парламентських комітетів та депутатів спричиняє закритість важливих аспектів роботи парламенту. Паралельно виборча система, яка використовувалася для обрання депутата, необмеженість недоторканності парламентарів, а також неможливість зі сторони громадян оскаржувати конституційність законів, прийнятих парламентом, політизація Конституційного Суду і відсутність механізму громадських консультацій стосовно законопроектів, знижують рівень підзвітності законодавчого органу. Правова база не забезпечує проведення незалежної перевірки декларацій, поданих депутатами, як і не врегульовує процес лобіювання та конфлікт інтересів. Порушення правил доброчесності з боку депутатів трапляються досить часто. Незважаючи на те, що парламент володіє повноваженнями контролювати виконавчу гілку влади, на практиці вони використовуються неефективно. Позитивним все ж є те, що роль парламенту в здійсненні правових реформ у сфері боротьби з корупцією та сприяння доброчесності значно зросла.

У таблиці нижче представлена загальна оцінка дієздатності законодавчої влади, її врядування і ролі в національній системі доброчесності. Після неї представлені якісні оцінки відповідних показників.

### ЗАКОНОДАВЧА ВЛАДА

ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА (2015) - 51.38 / 100

ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА (2010) - 45.83 / 100

РОЗМІР	ІНДИКАТОР	ЗАКОНОДАВСТВО	ПРАКТИКА
Спроможність	Ресурси	75 (2015, 2010)	25 (2015), 50 (2010)
	Незалежність	50 (2015, 2010)	50 (2015), 25 (2010)
Врядування	Прозорість	50 (2015, 2010)	50 (2015), 75 (2010)
	Підзвітність	50 (2015, 2010)	25 (2015, 2010)
41.66/ 100	Доброчесність	50 (2015), 25 (2010)	25 (2015), 0 (2010)

## ЗАКОНОДАВЧА ВЛАДА

ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА (2015) - 51.38 / 100

ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА (2010) - 45.83 / 100

РОЗМІР	ІНДИКАТОР	ЗАКОНОДАВСТВО	ПРАКТИКА
Роль	Контроль за діяльністю органів виконавчої влади	50 (2015, 2010)	
62,5/100	Правові реформи	75 (2015), 50 (2010)	

### Структура та організація

Законодавча влада, Верховна Рада України (ВРУ), однопалатний законодавчий орган, що складається з 450 депутатів. Парламент обирається на 5-річний термін. За депутатів голосують на основі паралельної виборчої системи: 225 депутатів обираються у загальнодержавному виборчому окрузі за пропорційною системою з голосуванням за закритими партійними списками, а решта 225 депутатів – у одномандатних виборчих округах, де перемога віддається депутату з найбільшою кількістю голосів. Із загальнодержавного виборчого округу тільки ті політичні партії, які зуміли пройти виборчий бар'єр у 3%, отримують місця у парламенті.

Останні вибори були проведені 26 жовтня 2014 року у зв'язку із достроковим розпуском парламенту Президентом 26 серпня 2014 року.

Згідно з результатами виборів, до нового Парламенту пройшло 6 партій, а саме фракція «Блок Петра Порошенка» (149 депутатів), фракція «Народний Фронт» (82 депутати), фракція «Опозиційний Блок» (40 депутатів), фракція партії «Самопоміч» (92 депутати), фракція Радикальної партії Олега Ляшка (22 депутати), фракція партії «Батьківщина» (19 депутатів). 32 депутати є позафракційними, в той час, як незалежні депутати, обрані до Парламенту, створили дві депутатські групи: «Воля людей» (20 депутатів) та «Економічний розвиток» (18 депутатів).<sup>63</sup> 21 листопада 2014 року лідери п'яти фракцій парламенту (окрім Опозиційного Блоку) створили коаліцію в новому парламенті та підписали Коаліційну угоду, яка зобов'язує їх до проведення ряду реформ в основних секторах, в тому числі антикорупційному.

4 грудня 2014 року Парламент утворив 27 парламентських комітетів<sup>64</sup> та Спеціальну контрольну комісію з питань приватизації, а також призначив керівництво та членів комітетів. Парламентським комітетам було доручено підготувати зареєстровані законопроекти на розгляд законодавчого органу, попередньо розглянути інші питання, що відносяться до компетенції парламенту, а також здійснювати контроль виконавчої влади.

Робота парламенту організовується його секретаріатом, який забезпечує інформаційну, правову, організаційну та іншу підтримку законодавчої влади. Співробітники секретаріату є державними службовцями. Комітетам надають підтримку їхні власні секретаріати, які здійснюють підтримку комітетів в якості органів, а також депутатам, які призначені до відповідних комітетів.

63 Дані від грудня 2014 р.

64 Постанова ВРУ № 22-VIII від 4 грудня 2014 р.

## Оцінка

### Ресурси (закон) – 75 балів (2015 р., 2010 р.)

*Наскільки достатніми є положення, що забезпечують законодавчу владу відповідними фінансовими, людськими та інфраструктурними ресурсами для належного виконання обов'язків?*

З 2010 року правова база, спрямована на те, щоб законодавчий орган отримував належні ресурси для ефективного виконання своїх обов'язків, не змінилася і загалом дозволяє парламенту отримувати необхідні ресурси.

Сума щорічного фінансування ВРУ визначається Законом «Про Державний бюджет України» на відповідний рік, і парламент фінансується окремо від інших органів. Відповідно до Конституції України Парламент має право приймати свій власний регламент (але лише за умови подальшого його схвалення Президентом), щоб затвердити свій детальний бюджет витрат, призначати і звільняти з роботи Голову Секретаріату ВРУ, затверджувати структуру Секретаріату, обирати спікера і його/її заступників та знімати їх із посад, затверджувати перелік парламентських комітетів та їхній склад.<sup>65</sup> Бюджет парламенту затверджується після розгляду законодавчим органом проекту закону «Про Державний бюджет України» у другому читанні на основі пропозицій Комітету з питань бюджету Верховної Ради та Комітету з питань регламенту. Парламент самостійно визначає кількість працівників Секретаріату ВРУ, а також завдання та обов'язки Секретаріату.<sup>66</sup>

У той час, як бюджет парламенту є невід'ємною частиною Державного бюджету України, Державний бюджет України затверджується законом, а на всі закони, прийняті парламентом, Президент може накладати вето.<sup>67</sup> Процедури, що регулюють роботу законодавчого органу, встановлюються Законом «Про Регламент Верховної Ради України», тобто будь-які поправки до регламенту повинні бути схвалені Президентом, перш ніж цей закон вступить в дію. Ці дві вимоги певною мірою обмежують повноваження законодавчого органу в забезпеченні необхідними ресурсами.

### Ресурси (практика) – 25 балів (2015 р.), 50 (2010 р.)

*Якою мірою законодавча влада забезпечена ресурсами для виконання своїх обов'язків на практиці?*

Хоча законодавча влада має деякі ресурси, але значні прогалини в наявності ресурсів істотно знижують ефективність її роботи. Враховуючи ситуацію в економіці і скорочення бюджету України, наявні ресурси для законодавчого органу є меншими в порівнянні з 2010 роком.

У 2010 році парламент отримав 822,152,500 грн. [103 млн. доларів] із Державного бюджету України, в той час як у 2014 році фінансування парламентських операцій скоротилось до 687,446,100 грн. [53 млн. доларів].<sup>68</sup> У 2013 році середньомісячна зарплата депутата становила 18 тис. грн.<sup>69</sup>, а у 2014 році парламент вніс зміни до Державного бюджету України на 2014 рік і знизив середньомісячні зарплатні депутатів до 6 500 грн. з метою зниження бюджетних витрат

65 Ст. 85, 88, 89 Конституції України.

66 Ст. 7 Регламенту ВРУ, рішення ВРУ № 1944-VI від 1 липня 2004 р.

67 Ст. 94 Конституції.

68 На основі обмінного курсу гривні-долару від 1 грудня 2014 р.

69 <http://finance.bigmir.net/news/economics/27872-Zarplaty-deputatov--zhadnee-ukrainskih-tol-ko-ital-janskie--INFOGRAFIKA-> [оцінка проведена 1 грудня 2014 р.].

на заробітні плати високопосадовців.<sup>70</sup> Деякі депутати розкритикували таке рішення, пояснивши, що низька зарплата стане приводом для корупційних діянь і не дозволить депутатам належним чином виконувати свої обов'язки.<sup>71</sup> У 2014 році законодавчий орган також вніс зміни до Закону «Про статус народного депутата», спрямовані на усунення низки депутатських пільг,<sup>72</sup> які фінансуються із Державного бюджету України, а також на скорочення закордонних відряджень народних депутатів.<sup>73</sup>

Кількість працівників деяких парламентських комітетів (Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, Комітет з питань запобігання і протидії корупції) не дозволяють ефективно виконувати свої обов'язки,<sup>74</sup> а багато інших комітетів мають міжнародне донорське фінансування для підтримки певних комітетських заходів, у тому числі громадського обговорення проектів законів, підготовки висновків щодо законопроектів тощо.<sup>75</sup> Максимальна кількість працівників Секретаріату ВРУ була затверджена у 2004 році (1 115 співробітників<sup>76</sup>) і не була переглянута з тих пір, незважаючи на збільшення обсягу роботи Секретаріату.<sup>77</sup> У липні 2014 року Уряд затвердив план зі скорочення кількості державних службовців, які працюють в різних державних органах, у тому числі Адміністрації Президента, Секретаріату Кабінету Міністрів і Секретаріату ВРУ. Згідно із планом майже 20% чиновників Секретаріату ВРУ мають бути звільнені в кінці 2014 року.<sup>78</sup>

Бібліотечних ресурсів парламенту достатньо, але більшість депутатів та деякі співробітники Секретаріату ВРУ та комітетів ВРУ не знають, як ефективно їх використовувати.<sup>79</sup> Науково-дослідні ресурси парламенту обмежені: деякі комітети (Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, Комітет з питань запобігання і протидії корупції) утворили громадські та експертні ради, щоб допомогти їм у підготовці висновку по проекту закону, в той час як інститут законодавства у структурі Секретаріату ВРУ, який повинен був стати провідним джерелом знань з різних питань, а також розробки найважливіших законопроектів не виконує свої завдання, які більш ефективно впроваджуються внутрішніми департаментами Секретаріату ВРУ, секретаріатами комітетів та науково-дослідними центрами.<sup>80</sup>

## Незалежність (закон) – 50 балів (2015 р., 2010 р.)

*Якою мірою законодавчий орган є незалежним та вільним від підпорядкування зовнішнім діючим суб'єктам згідно із законом?*

У той час як нормативно-правова база передбачає ряд механізмів для того, щоб законодавча

70 <http://nashigroshi.org/2014/07/31/ukrajina-zmenshyla-zarplaty-nardepiv-na-pivmilyarda-a-putin-nakyne-svojim-chynovnykam-462-milyardy-na-foni-zrostayuchoji-koruptsiji/> [оцінка проведена 1 грудня 2014 р.].

71 [http://ipress.ua/news/udarivets\\_chumak\\_proty\\_zmshennya\\_zarplaty\\_deputatam\\_92680.html](http://ipress.ua/news/udarivets_chumak_proty_zmshennya_zarplaty_deputatam_92680.html); <http://socportal.info/2014/10/29/mustafa-najem-proti-znizhennya-zarplati-narodnim-deputatam.html> [оцінка проведена 1 грудня 2014 р.].

72 <http://www.day.kiev.ua/uk/news/120314-nabuv-chinnosti-zakon-pro-skasuvannya-deputatskih-pilg> [оцінка проведена 1 грудня 2014 р.].

73 Закон № 836-VII від 28 лютого 2014 р.; Закон № 1166-VII від 27 березня 2014 р.; Закон № 1301-VII від 3 червня 2014р.

74 Ольга Айвазовська, координатор виборчих програм громадянської мережі ОПОРА, інтерв'ю із автором від 7 липня 2014 р. ,

75 Інтерв'ю із Головою Секретаріату одного із парламентських комітетів, із автором від 15 серпня 2014 р.

76 Постанова Голови ВРУ № 1944-IV, 1 липня 2004 р.

77 Комітет з питань регламенту ВРУ /PDP II/Вестмінстерська фундація за демократію, Шляхи поліпшення роботи Секретаріату Парламенту: Головні кроки, 2010 р., стор. 23, 24, 43; [http://reglament.rada.gov.ua/vru\\_reglament/document/39696/Way\\_Vdoskonalennia\\_WEB.pdf](http://reglament.rada.gov.ua/vru_reglament/document/39696/Way_Vdoskonalennia_WEB.pdf) [оцінка проведена 1 грудня 2014 р.].

78 <http://www.volynnews.com/news/economics/kabmin-zvilnyt-bilshе-22-tysyach-derzhsluzhbovtiv-/> [оцінка проведена 1 грудня 2014 р.].

79 Інтерв'ю із Головою Секретаріату одного із парламентських комітетів, із автором від 15 серпня 2014 р.

80 Андрюца М., Аналітичний підтримка, що надається Секретаріатом ВРУ у законодавчому процесі: організаційні та правові аспекти: Збірка наукових робіт «Ефективність державного управління», 2013 р., видання 35, стор. 77.

влада була незалежною і вільною від підпорядкування зовнішнім діючим суб'єктам, деякі положення, викладені в Конституції України, знижують рівень незалежності парламенту.

Відповідно до Конституції України та Регламенту парламенту, він самостійно затверджує розклад своїх пленарних засідань, графік, обирає спікера, першого віце-спікера і віце-спікера, утворює парламентські комітети, слідчі комісії і спеціальні комітети, призначає і звільняє їхніх членів, призначає на посаду і знімає із посади Голову Секретаріату ВРУ, затверджує бюджет витрат на парламентських виборах<sup>81</sup> [див також: Ресурси (Закон)]. Депутатам надане право готувати і подавати проекти законів до законодавчого органу для подальшого розгляду, а також вони можуть це зробити незалежно від своїх фракцій і Уряду.<sup>82</sup>

Після повернення до Конституції 2004 року в лютому 2014 року, повноваження Президента достроково розпустити парламент були розширені. Зокрема, згідно із попередньою Конституцією Президент мав змогу розпустити законодавчий орган лише в одному випадку: якщо протягом одного місяця з дня чергової сесії парламент не зможе провести пленарні засідання, в той час як згідно із Конституцією 2004 року Президент може розпустити парламент, якщо коаліція в рамках законодавства не була сформована протягом місяця, або якщо новий Уряд не був сформований протягом 60 днів після розпуску попереднього.<sup>83</sup>

Незалежність законодавчого органу обмежується також конституційним положенням, яке вимагає, щоб регламент парламенту та будь-які зміни до нього схвалювалися відповідно до законодавства України, в той час як на всі закони, прийняті законодавчим органом, Президент може накладати вето. Крім того, вето Президента може бути скасоване тільки, якщо таке рішення буде прийнято 300 депутатами з конституційного складу законодавчого органу (наприклад, 450 депутатів)<sup>84</sup>.

#### **Незалежність (практика) – 50 балів (2015 р.), 25 (2010 р.)**

*Якою мірою законодавчий орган вільний від підпорядкування зовнішнім діючим суб'єктам на практиці?*

Хоча рівень незалежності парламенту посилювався у порівнянні із 2010 роком, коли законодавчий орган грав роль органу, який беззастережно підкоряється Президенту та Кабінету Міністрів [див.: Оцінювання національної системи доброчесності України у 2011 році, ст. 49], незалежність законодавчої влади не забезпечувалась на практиці належним чином.

24 липня 2014 року фракції «Свобода» та «УДАР» вирішили вийти із коаліції в парламенті, щоб «створити ґрунт для дострокового розпуску парламенту Президентом».<sup>85</sup> Оскільки нова коаліція не була створена в законодавчому органі, Президент розпустив парламент 25 серпня 2014 року, а дострокові парламентські вибори були проведені у жовтні 2014 року. На цих виборах пропрезидентська партія «Блок Петра Порошенка» отримала найбільшу кількість місць (149), друге місце зайняла партія «Народний Фронт», очолена діючим прем'єр-міністром Арсенієм Яценюком (82 місця). Результати виборів дозволяють Президенту та уряду ефективно впливати на роботу парламенту, особливо враховуючи значно низьке число депутатів в інших фракціях [див: Структура та організація].

81 Ст. 85, 88, 89 Конституції України, ст. 7, 20-23 Регламенту ВРУ.

82 Ст. 93 Конституції України.

83 Ст. 90 Конституції України.

84 Part 4 of art. 94 of the Constitution of Ukraine; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page2> [доступ від 1 грудня 2014 р.].

85 <http://www.unian.ua/politics/943295-udar-i-svoboda-vihodyat-z-parlamentskoji-koalitsiji-batkivschina-vistupae-za-dostrokovi-vibori.html> [доступ від 1 грудня 2014 р.].

З 27 лютого 2014 року, коли парламент призначив Арсенія Яценюка прем'єр-міністром, Кабінет Міністрів представив парламенту 169 законопроектів, з яких 45 були прийняті і підписані Президентом. За той же період депутатами було зареєстровано 1041 законопроектів, з яких тільки 65 були прийняті в якості законів.

Деякі з важливих державних проектів, у тому числі «Зміни до Державного бюджету на 2014 рік», Митний кодекс і Податковий кодекс були прийняті як закон у першому і остаточному читанні менш ніж за 10 днів після реєстрації в парламенті.<sup>86</sup> Наприклад, за підтримки Уряду проект закону «Про санкції» (що встановлює критерії та процедури для накладення санкцій на фізичних і юридичних осіб за дії всупереч національних інтересів України, її територіальної цілісності, економічної незалежності, окупацію території України) був зареєстрований в парламенті 8 серпня 2014 року, включений до порядку денного парламенту 12 серпня, схвалений у першому читанні в той же день та прийнятий у другому читанні 14 серпня 2014 року.<sup>87</sup> Деякі законопроекти були прийняті парламентом в день їхньої реєстрації.<sup>88</sup> Наведені вище дані свідчать про те, що законодавчий процес прискорюється Урядом, а також, що Уряд може підштовхнути парламент настільки швидко, наскільки це необхідно. Проте, випадки, коли парламент проголосував за чи проти проектів по знаку руки депутата Михайла Чечетова (надавав рукою знак депутатам президентської фракції яким чином їм голосувати), одного з лідерів колишньої коаліції, що було характерно для періоду правління колишнього Президента Януковича,<sup>89</sup> не розкривалися до втечі Януковича з країни у 2014 році.

### Прозорість (закон) – 50 балів (2015 р., 2010 р.)

*Якою мірою діють положення, що гарантують, що громадськість може отримати відповідну і своєчасну інформацію про діяльність та процеси прийняття рішень законодавчою владою?*

У порівнянні з 2010 роком, правові положення спрямовані на забезпечення прозорої роботи законодавчого органу в цілому не змінилися і містять деякі прогалини.

Прозорість роботи парламенту є одним із принципів, закріплених у регламенті ВРУ.<sup>90</sup> Пленарні засідання ВРУ відкриті, а закриті засідання можуть проводитися, тільки якщо парламент ухвалив рішення про проведення переговорів за закритими дверима абсолютною більшістю голосів від загального числа депутатів.<sup>91</sup> Найважливіша інформація про діяльність парламенту (закони, постанови, порядок денний, стенограми засідань, проекти законів, результати голосування по кожному депутату тощо) повинні оприлюднюватися на веб-сайті ВРУ.<sup>92</sup>

Радіомовні компанії громадського обслуговування (Національна телекомпанія України та Національна радіокомпанія України) за законом зобов'язані покривати роботу парламенту і в режимі реального часу транслювати ключові події в Раді, такі, як парламентські слухання, годин

---

86 [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51334](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51334); [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51734](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51734); [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=50560](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50560) [доступ від 1 грудня 2014 р.].

87 [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51915](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51915) [доступ від 1 грудня 2014 р.].

88 [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=50277](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50277); [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=50437](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50437); [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=50828](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50828) [доступ від 1 грудня 2014 р.].

89 [http://osvita.mediasapiens.ua/ethics/manipulation/maysterklas\\_savika\\_shustera\\_yak\\_ne\\_nazivati\\_rechi\\_svoimi\\_imenami/](http://osvita.mediasapiens.ua/ethics/manipulation/maysterklas_savika_shustera_yak_ne_nazivati_rechi_svoimi_imenami/) [оцінка проведена 1 грудня 2014 р.].

90 Стаття 3 Регламенту ВРУ, Стаття 3 Закону «Про комітети ВРУ».

91 Стаття 84.1 Конституції України.

92 Див., наприклад, статті 3, 55, 61, 65, 66, 92, 137, 139, 203, 234, 236 Регламенту ВРУ, статті 9 Закону «Про комітети ВРУ», пункт 5 положення «Про веб-сайт ВРУ», затвердженого Постановою Голови ВРУ № 462 від 24 травня 2011 р.



«питань та відповідей» із Кабінетом Міністрів та інші події, якщо це вимагається парламентом.<sup>93</sup> ЗМІ дозволено висвітлювати діяльність парламенту без будь-яких обмежень та безкоштовно, в той час як працівники парламенту зобов'язані надавати інформацію про роботу парламенту в засобах масової інформації, окрім випадків, коли доступ до такої інформації обмежується законом.<sup>94</sup> Журналісти мають право бути присутніми на пленарних засіданнях парламенту та відкритих засіданнях комітетів, якщо вони акредитовані в прес-службі Секретаріату ВРУ.<sup>95</sup> З 20 листопада 2014 р. громадяни мають право бути присутніми на відкритих пленарних засіданнях законодавчого органу на основі електронного запиту про візит на пленарне засідання, яке відбудеться у визначений день.<sup>96</sup>

Закон «Про доступ до публічної інформації» вимагає від Секретаріату ВРУ надати інформацію за запитами про надання інформації (якщо доступ до такої інформації не обмежений), а також оприлюднювати на своєму веб-сайті основні документи, пов'язані з роботою парламенту, в тому числі бюджет ВРУ, інформація про місії ВРУ, функції і повноваження, звіти, контактні дані посадових осіб, проекти рішень, порядок денний відкритих засідань.<sup>97</sup> Закон «Про засади запобігання та протидії корупції» вимагає, щоб майнові декларації спікера ВРУ і всіх депутатів оприлюднювалися на веб-сайті ВРУ, за винятком даних про місцезнаходження заявленого майна, номер платника податків та паспортних даних.<sup>98</sup>

Проте, Закон не вимагає оприлюднювати список помічників депутатів, суми на покриття роботи офісів депутата, кошти, які відшкодовуються депутатам у зв'язку із здійсненням своїх обов'язків (таких, як витрати на відрядження, проживання в готелях), письмові звіти про відрядження. У той час як законодавство передбачає принцип прозорості в роботі парламентських комітетів, він не пояснює чітко, які документи комітетів і яка інформація про роботу комісії мають бути оприлюднені.<sup>99</sup> Крім того, немає чіткої вимоги в законодавстві, що кожен комітет має встановити власний веб-сайт для публікації інформації, пов'язаної з його діяльністю. Стаття 9 Закону «Про комітети Верховної Ради» передбачає, що журналісти можуть бути запрошені на засідання комітетів, не уточнюючи, що вони можуть бути присутніми на засіданнях комітетів, якщо вони побажають зробити це. Не існує ні положення, що стенограми і протоколи відкритих засідань комітетів мають бути опубліковані в Інтернеті або в засобах масової інформації, ні законодавство жодним чином не вимагає, щоб здійснювалася онлайн-трансляція засідання комітету або щоб проводився аудіо- чи відеозапис засідання комітету. Таким чином, прозорість важливих аспектів роботи парламенту забезпечується не належним чином.

### **Прозорість (практика) – 50 балів (2015 р.), 75 (2010 р.)**

*Якою мірою громадськість може отримати відповідну і своєчасну інформацію про діяльність та процеси прийняття рішень законодавчою владою на практиці?*

Оцінюючи ситуації з 2010 року можна зазначити, що хоча доступ до інформації про роботу парламенту як органу, як правило, забезпечується, багато важливих напрямків його роботи і робо-

---

93 Постанова ВРУ № 6-VIII від 27 листопада 2014 р.

94 Стаття 2 Закону «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», № 539/97-ВР від 23 вересня 1997 р.

95 Пункт 7 Про затвердження Положення про акредитацію журналістів і технічних працівників засобів масової інформації при Верховній Раді України, ВРУ № 1549-VII від 1 липня 2014 р.

96 <http://www.unian.ua/politics/1011604-turchinov-pidpisav-rozporjadjennya-pro-dostup-gromadyan-na-vidkriti-zasidannya-radi.html> [оцінка проведена 1 грудня 2014 р.].

97 Ст. 15, 20 Закону «Про доступ до публічної інформації».

98 Ст. 12 Закону «Про запобігання та протидію корупції».

99 Ст. 9 Закону «Про комітети ВРУ».

ти депутатів залишаються непрозорими.

Діяльність парламенту широко висвітлюються на парламентському телеканалі «Рада» і на веб-сайті ВРУ. Сайт ВРУ забезпечує доступ до стенограм пленарних засідань, порядку денного пленарних засідань, детальних результати голосування по кожному рішенню, прийнятому парламентом, всі зареєстровані законопроекти та супровідні документи (порівняльні таблиці, пояснювальні записки, висновки комітетів і Секретаріату ВРУ щодо проектів), прийняті закони, коротка інформація про кожного депутата (членство в комітетах та інших органів, створених в парламенті, надані законопроекти, виступи на пленарних засіданнях, статистика відвідування).

За даними Громадянської мережі ОПОРА веб-сайти парламентських комітетів у попередньому парламенті, обраному у 2012 році на чергових парламентських виборах були створені 22 із 29 комітетів. Оскільки законодавство не визначає, які відомості про роботу комітетів підлягають обов'язковій публікації на веб-сайті комітету, зміст сайтів комітетів відрізняється. У 2013 році тільки два комітети опублікували інформацію про відвідуваність засідань їхніми членами, і лише 9 комітетів опублікували порядок денний майбутніх засідань комітетів, але більшість комітетів не публікувати інформацію про свою роботу над проектами законів.<sup>100</sup> Участь громадськості в роботі комітетів як і раніше обмежена, оскільки у 2013 році 11 із 29 комітетів жодного разу не запросили громадськість (за винятком представників органів державної влади) відвідати відкриті слухання комітету.<sup>101</sup>

У 2013 році Секретаріат ВРУ відмовився надати інформацію про внутрішню структуру, види посад, зайнятих співробітниками Секретаріату та їхню заробітну плату на прохання Громадянської мережі ОПОРА. Інформація була надана лише на основі судового рішення Апеляційного суду, що зобов'язує Секретаріат оприлюднювати цю інформацію.<sup>102</sup> У липні 2013 року Секретаріат ВРУ також відмовився надати копії майнових декларацій, поданих депутатами, за запитом на інформацію, отриманим від однієї із громадських організацій.<sup>103</sup> В кінці 2011 року ГО «Інститут Медіа Права» звернулася до Секретаріату ВРУ надати списки радників депутатів та відомості про їхню заробітну плату, що вважається інформацією з необмеженим доступом відповідно до Закону «Про доступ до публічної інформації». Секретаріат, однак, відмовився надати запитовану інформацію та послався на право на недоторканність приватного життя, обґрунтовуючи свою відмову.<sup>104</sup> Майнові декларації депутатів були оприлюднені лише коли спікер парламенту Олександр Турчинов доручив Голові Секретаріату ВРУ це зробити.<sup>105</sup>

### **Підзвітність (закон) – 50 балів**

*Якою мірою положення гарантують, що законодавчий орган повинен звітувати і нести відповідальність за свої дії?*

У той час як Конституція та інші закони містять ряд положень, спрямованих на забезпечення звітності від законодавчого органу та несення відповідальності ним за свої дії, існуючі положення не покривають деяких аспектів відповідальності парламенту.

100 <http://oporaua.org/articles/3956-sajty-komitetiv-vr-itemnyj-lisr-internet-prostoru> [оцінка проведена 1 грудня 2014 р.].

101 <http://oporaua.org/news/4142-vlada-malo-doslujajetsja-do-gromadjan> [оцінка проведена 1 грудня 2014 р.].

102 <http://chesno.org/news/1735/> [оцінка проведена 1 грудня 2014 р.].

103 <http://www.radiosvoboda.org/content/article/25066271.html> [оцінка проведена 1 грудня 2014 р.].

104 [http://www.medialaw.kiev.ua/userimages/files/Court\\_cases/Solomko\\_Aparat\\_VR/cassation\\_solomko.doc](http://www.medialaw.kiev.ua/userimages/files/Court_cases/Solomko_Aparat_VR/cassation_solomko.doc) [оцінка проведена 1 грудня 2014 р.].

105 [http://www.ukrinform.ua/ukr/news/turchinov\\_nakazav\\_opriлюдniti\\_deklaratsiii\\_vsih\\_deputativ\\_1963458](http://www.ukrinform.ua/ukr/news/turchinov_nakazav_opriлюдniti_deklaratsiii_vsih_deputativ_1963458) [оцінка проведена 1 грудня 2014 р.].

Конституція України дозволяє оскаржувати конституційність рішень парламенту в Конституційному Суді України,<sup>106</sup> в той час як законність дій, бездіяльності або рішення парламенту можуть бути оскаржені у Вищого адміністративного суду України.<sup>107</sup> Однак, громадяни не мають права вимагати ефективного засобу правового захисту в Конституційному суді безпосередньо, оскільки конституційність прийнятих рішень може бути оскаржена лише певними органами та посадовими особами (не менше ніж 45 народними депутатами України, Верховним Судом України, уповноваженим із прав людини і Верховною Радою Автономної Республіки Крим<sup>108</sup>). Якщо дії/ бездіяльність або рішення, прийняті парламентом, оскаржуються у Вищому адміністративному суді України (ВАСУ), його рішення використовується в якості остаточного і не може оскаржуватися далі, таким чином унеможливаючи перегляд рішення ВАСУ про суперечності з парламентом. Лише в березні 2014 року до Кодексу про адміністративне судочинство були внесені поправки, а саме забезпечена можливість оскаржувати рішення ВАСУ у Верховному суді України.<sup>109</sup>

Відповідно до Конституції України депутати мають майже необмежену недоторканність, оскільки вони не можуть бути притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані без згоди парламенту, що вимагає голосування для позбавлення недоторканності 226 із 450 депутатів.<sup>110</sup>

Рівень відповідальності парламенту також низький, про що свідчить той факт, що половина всіх депутатів, що обираються за закритими списками на основі пропорційної системи, яка не створює жодних стимулів для депутатів будувати і підтримувати відносини з електоратом.<sup>111</sup>

Громадські консультації між громадянами, парламентськими комітетами та депутатами можуть проводитися у формі парламентських слухань та слухань; залучення громадськості до попереднього розгляду законопроектів у комітетах, експертиза законопроектів з ініціативи комітету, робота в консультативних органах (цивільні ради), здійснюються комітетами.<sup>112</sup> Однак, рішення, чи слід проводити будь-які консультації із громадськістю, залишається на розсуд парламенту, комітетів і депутатів, оскільки в законодавстві немає жодного положення, яке вимагає це робити.

## **Підзвітність (практика) – 25 балів**

*Наскільки законодавство та його представники звітують і повідомляють про свої дії на практиці?*

Існуючі положення, які регулюють підзвітність законодавчих органів, на практиці не ефективно забезпечують підзвітність і відповідальність органів законодавчої влади та народних депутатів за свої дії.

Законодавча база не зобов'язує парламент створювати будь-які щорічні звіти про свою діяльність, і тому вони відсутні. Ті комітети, які створили власні веб-сайти, зазвичай публікують звіти

---

106 Ст. 150 Конституції України.

107 Ст. 18 Кодексу про адміністративне судочинство України.

108 Стаття 150 Конституції України.

109 Закон № 887-VII від 14 березня 2014 р.

110 Стаття 80 Конституції України.

111 Г. Задорожня, Імперативний мандат як форма відносин між депутатом і виборцями (українською), Юридичний вісник, 2009, № 1 (10), 62.

112 Статті 93.4, 93.5, 103.3, 233-236 Регламенту ВРУ, стаття 29 Закону «Про комітети Верховної Ради України».

про свою роботу, однак доступ громадян до звітів інших комітетів не забезпечений практично.<sup>113</sup>

З 2010 року, Верховна Рада двічі приймала рішення щодо позбавлення членів парламенту депутатської недоторканості, зокрема, народного депутата Ігоря Маркова у 2013 і Олега Царьова у 2014.<sup>114</sup> У другому випадку, незважаючи на публічні заяви Царьова, спрямовані проти територіальної цілісності України, і його активну підтримку сепаратистів, які воюють на Сході країни (що є підставою для кримінальної відповідальності), парламентський проект рішення про зняття з Царьова недоторканості отримав необхідну кількість голосів депутатів лише з другої спроби<sup>115</sup>, дозволивши Генпрокуратурі приступити до процедури притягнення його до кримінальної відповідальності.

Конституційний Суд грає обмежену роль в забезпеченні підзвітності, оскільки, в дійсності, він перетворився на політичний орган, чиї рішення використовувалися, аби легітимувати рішення, прийняті Президентом, Урядом і підконтрольним йому законодавчим органом.<sup>116</sup> Адміністративні суди відігравали таку ж роль, адже багато рішень в спорах за участі парламенту вирішувалися на користь останнього. Зокрема, у листопаді 2014 року суд відмовив громадським активістам у наданні списку народних депутатів, зареєстрованих на засіданні Ради, проведеного 4 квітня 2013 року, бо підписи нардепів на реєстраційній формі, є, мовляв, «їхніми персональними даними»<sup>117</sup> У 2013 році, адміністративний суд підтримав відмову Апарату Верховної Ради у забезпеченні громадських активістів інформацією з декларацій про доходи депутатів, хоча доступ до майнових декларацій не був обмежений Законом «Про доступ до публічної інформації».<sup>118</sup>

Лише деякі комітети в парламенті організують громадські консультації з експертами та іншими зацікавленими особами на регулярній основі.<sup>119</sup>

Деякі закони були прийняті законодавчими органами у дні, коли вони реєструються в парламенті.

[Див.: Незалежність (практика)]. Тільки декілька з парламентських комітетів організували до-радчі групи, громадські чи експертні ради, чийм завданням є допомагати комітетам у їхній роботі над законодавством.<sup>120</sup>

Згідно з даними на кінець 2013 року, 11 парламентських комітетів, організовані Верховною Радою сьомого скликання ніколи не залучали громадськість до роботи над законопроектами.<sup>121</sup>

---

113 Ольга Айвазовська, координатор виборчих програм громадянської мережі ОПОРА, інтерв'ю із автором від 7 липня 2014 р..

114 [http://zn.ua/POLITICS/protiv-careva-nachato-esche-odno-ugolovnoe-proizvodstvo-143401\\_.html](http://zn.ua/POLITICS/protiv-careva-nachato-esche-odno-ugolovnoe-proizvodstvo-143401_.html) [доступ 1 грудня 2014 р.].

115 [http://24tv.ua/home/showSingleNews.do?separatist\\_i\\_dali\\_nedotorkaniy\\_deputati\\_ne\\_zmogli\\_pozbaviti\\_tsarova\\_nedotorkanosti&objec-tid=448651](http://24tv.ua/home/showSingleNews.do?separatist_i_dali_nedotorkaniy_deputati_ne_zmogli_pozbaviti_tsarova_nedotorkanosti&objec-tid=448651) [доступ 1 грудня 2014 р.].

116 Українська Хельсінська спілка з прав людини, права людини в Україні, 2013 р. Звіт від організацій із прав людини, 2014 р.; <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1398046626> [доступ 1 грудня 2014 р.].

117 <http://www.medialaw.kiev.ua/news/2799/> [доступ 1 грудня 2014 р.].

118 <http://chesno.org/news/1638/> [доступ 1 грудня 2014 р.].

119 Ольга Айвазовська, координатор виборчих програм громадянської мережі ОПОРА, інтерв'ю із автором від 7 липня 2014 р.

120 [http://kompkd.rada.gov.ua/kompkd/control/uk/publish/category?cat\\_id=45114](http://kompkd.rada.gov.ua/kompkd/control/uk/publish/category?cat_id=45114); <http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/doccatalog/document?id=52154> [доступ 1 грудня 2014 р.].

121 <http://oporaua.org/news/4142-vlada-malo-doslujahajetsja-do-gromadjan> [доступ 1 грудня 2014 р.].

## Доброчесність (законодавство) – Оцінка 50 (2015 р.), 25 (2010 р.)

*У якій мірі наявні механізми для забезпечення непідкупності представників законодавчої влади?*

Починаючи з 2010 року, законодавство у сфері забезпечення непідкупності народних депутатів і корпусу Секретаріату ВРУ покращилося, однак воно досі страждає від деяких недоліків, до яких ми далі звернемося.

Немає жодного спеціального Кодексу поведінки законодавців. Однак деталізовані правила поведінки народних депутатів, закладені в регламенті Верховної Ради, Законі «Про статус народного депутата». Закон «Про запобігання корупції» встановив низку нових правил для нардепів щодо запобігання конфлікту інтересів в їх діяльності. Зокрема, встановлені обмеження щодо участі в обговоренні питань на пленарному засіданні Верховної Ради у зв'язку з конфліктом інтересів, а голосування в умовах конфлікту інтересів можливе лише за умови публічного оголошення про це. Правила поведінки для державних службовців, які працюють в Апараті Верховної Ради, містяться в Законі «Про запобігання корупції».

Регламент Верховної Ради забороняє народним депутатам використовувати плакати та гучномовці на парламентських зустрічах, перебивати їхніх колег під час промови на пленарних засіданнях, ображати інших депутатів, перевищувати час, відведений для їхніх промов.<sup>122</sup> За застосуванням цих правил слідує Голова Верховної Ради та парламентський Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України. У випадку, якщо народний депутат образить будь-якого іншого народного депутата, або фракцію, Комітет з питань Регламенту та депутатської етики уповноважений прийняти рішення заборонити цьому депутатові відвідування до 5 пленарних засідань.<sup>123</sup> Згідно з Конституцією, народні депутати повинні голосувати особисто за рішення, які розглядаються і приймаються у Верховній Раді,<sup>124</sup> тоді як Закон «Про статус народного депутата» (ст. 7, 24) зобов'язує членів парламенту бути присутніми на пленарних засіданнях, засіданнях комітетів, до яких вони обрані, та підтримувати стосунки з виборцями.

Окрім цього, законодавча база забороняє поєднувати депутатський мандат з іншим представництвом, державною службою, бізнесом, або будь-якою іншою оплачуваною роботою (окрім викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час) та членством в управлінні або контролі органів підприємницької діяльності<sup>125</sup> Закон «Про запобігання корупції» прямо забороняє будь-яке зловживання посадою/мандатом, прийняття подарунків/пожертв, наданих за виконання своїх обов'язків членом парламенту, так само як і подарунків від їхніх підлеглих, (подарунки як прояви гостинності, не пов'язані з перебуванням у владі дозволяються, якщо вартість подарунка (подарунків) перевищує однієї мінімальної заробітної плати одноразово [орієнтовно 1218 грн. або біля 55 доларів США].<sup>126</sup>

Протягом одного року після припинення повноважень депутатам забороняється укладати трудові договори або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з підприємствами, установами чи організаціями або фізичними особами, якщо депутати, протягом року до дня припинення виконання функцій держави здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих підприємств, установ чи орга-

122 Ст. 51, 52 Регламенту Верховної Ради України.

123 Ст. 51 Регламенту Верховної Ради України.

124 Ст. 84 Конституції України.

125 Ст. 78 Конституції України, Ст. 3 Закону «Про статус народного депутата України».

126 Art. 22-23 of the Law "On Prevention of Corruption"; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/paran313#n313>

нізації або фізичних осіб – підприємців.<sup>127</sup>

Депутати також зобов'язані щорічно (до 1 квітня відповідного року) подати в секретаріат ВРУ декларації про доходи, що підлягають подальшій публікації Секретаріатом ВРУ на веб-сайті Парламенту протягом одного місяця з дня, коли декларація була подана.

Однак у законодавстві детально не врегульовано питання лобіювання, поки народні депутати не зобов'язані установити і повідомити про їхні контакти з лобістами. Закон «Про запобігання корупції» запроваджує для народних депутатів України нові правила фінансового контролю, майнові декларації депутатів підлягатимуть обов'язковій повній перевірці<sup>128</sup> [Див. Публічний сектор. (Доброчесність (законодавство))].

### **Доброчесність (практика) – 25 балів (2015), 0 балів (2010 р.)**

*У якій мірі непідкупність представників законодавчої влади забезпечена на практиці?*

Хоча й мало місце деяке покращення у сфері забезпечення непідкупності представників законодавчої влади з 2010 року, та все ж загальний рівень непідкупності нардепів залишається низьким і надалі потребує бути підвищеним.

Враховуючи, що законодавча база не зобов'язує членів парламенту викривати свої контакти з лобістами, ці контакти не є виявлені на практиці. Більше того, на позачергових парламентських виборах у 2014 році багато нардепів представляли великий бізнес (у тому числі два доларових мільярди: Вадим Новинський і Костянтин Жеваго) і були обраними і, відповідно, будуть в змозі прямо лобіювати свої бізнес-інтереси.<sup>129</sup> Дехто з депутатів був відібраний до комітетів, пов'язаних з їхнім бізнесом, що збільшує ризик конфлікту інтересів.<sup>130</sup> П'ятеро депутатів, яких підозрюють у корупції громадські активісти, були призначені головами парламентських комітетів у ВРУ восьмого скликання.<sup>131</sup>

У той час як кількість випадків порушення принципів особистого голосування під час засідань зменшилась у порівнянні з парламентом сьомого скликання, практика голосування депутатами за відсутності колег продовжилася і в парламенті восьмого скликання.<sup>132</sup> У 2013 році багато народних депутатів порушили положення Конституції та антикорупційного законодавства, поєднавши їхню роботу в парламенті з посадами в бізнес-компаніях і виконавчих органах більше встановленого законодавством строку (20 днів),<sup>133</sup> що в деякій мірі пройшло безкарно, адже парламент не зміг прийняти рішення про припинення їхніх повноважень.<sup>134</sup> Для прикладу, одна з депутатів, Ірина Сех, поєднувала своє місце в парламенті з посадою голови ОДА протягом 5 місяців.<sup>135</sup>

Тренінги для Секретаріату ВРУ, співробітників комітету і депутатів з питань непідкупності не

---

127 Ст. 10 Закону «Про засади запобігання та протидії корупції».

128 Art. 50 of the Law "On Prevention of Corruption"; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/paran313#n313>

129 <http://expres.ua/news/2014/11/05/118433-vidomi-prizvyshcha-naybagatshyh-biznesmeniv-skladi-novoyi-vr> [доступ 1 грудня 2014 р.].

130 <http://www.pravda.com.ua/articles/2014/12/5/7046517/> [доступ 1 грудня 2014 р.].

131 <http://chesno.org/news/2045/> [доступ 1 грудня 2014 р.].

132 <http://ura-inform.com/ru/politics/2014/12/03/v-rade-pojavilis-novye-knopkodavy>; <http://www.svoboda.org.ua/diyalnist/komentari/055532/>; <http://chesno.org/news/2048/> [доступ 1 грудня 2014 р.].

133 <http://chesno.org/post/102/> [доступ 1 грудня 2014 р.].

134 <http://chesno.org/news/1889/> [доступ 1 грудня 2014 р.].

135 <http://chesno.org/news/2036/> [доступ 1 грудня 2014 р.].



проводяться на практиці, хоча державні службовці, найняті Секретаріатом ВРУ проходять загальну підготовку для всіх державних службовців на регулярній основі, щоб покращити свою загальну кваліфікацію.<sup>136</sup>

Всі декларації майна подані депутатами до Секретаріату ВРУ стали доступними громадянам, лише після заяви голови до Секретаріату ВРУ з проханням опублікувати їх на веб-сайті парламенту 13 серпня 2014 року. Протягом попередніх років Секретаріат ВРУ зазвичай відмовляв представникам громадських організацій у забезпеченні їх інформацією з декларацій майна. [Див: Прозорість (практика)].

Тим не менш, непідкупність народних депутатів не забезпечена на достатньому рівні на практиці. Багато членів парламенту продовжують де-факто поєднувати свою діяльність із бізнесом, не цураються лобювання інтересів приватних структур та ініціювання прийняття рішень в їх інтересах.

### **Контроль за виконавчими органами (законодавство і практика) –50 балів**

*У якій мірі законодавча влада забезпечує ефективний нагляд за органами виконавчої влади?*

Хоча парламент має владу ефективно контролювати законодавчі органи, ці повноваження не ефективно використовуються на практиці. Не вистачає певних законів, які потенційно могли б збільшити ефективність парламентського контролю виконавчих органів.

Парламент може здійснювати контроль за органами виконавчої влади і безпосередньо (приміром, у формі годин для «питань та відповідей» уряду, парламентських слухань) і через комітети та слідчі комісії. Депутати також мають право звертатися до уряду з питаннями та запитами, які доповнюють існуючі форми контролю виконавчої влади. Парламентський контроль з нагляду за правами людини здійснюється Уповноваженим ВРУ з прав людини (омбудсменом), котрий призначається і усувається з посади парламентом, тоді як парламентський контроль надходжень до бюджету і витрат здійснюється Рахунковою палатою, голова якої також призначається і усувається з посади парламентом [Див.: Омбудсмен, Вищі органи фінансового контролю]. Бюджетний кодекс України забезпечує Верховну Раду і Рахункову палату достатніми повноваженнями для контролю над використанням бюджетних коштів.

Роль парламенту у призначенні кандидатур на посади в органи виконавчої влади є обмеженою, відповідно до Статті 85 Конституції України він призначає лише Прем'єр-міністра і членів Кабінету Міністрів. На додаток до цього, кандидатури деяких міністрів можуть бути запропоновані лише Президентом (Міністр оборони, Міністр закордонних справ) і Прем'єр-міністром (інші члени уряду). Однак парламент може винести вотум недовіри уряду.<sup>137</sup> Право ініціювати голосування за резолюцію недовіри є обмеженим, оскільки вона не може бути ініційованою двічі протягом однієї сесії Верховної Ради (у випадку, якщо перше голосування не було успішним) і протягом одного року з прийняття парламентом Програми дій Кабінету Міністрів.<sup>138</sup>

Хоча і вищий орган фінансового контролю і омбудсмен згідно з законом зобов'язані надавати звіти про свою діяльність для подальшого їх затвердження законодавчим органом, починаючи з 2012 року парламент не прийняв ніяких рішень стосовно звітів омбудсмена та вищих органів фінансового контролю ще досі [Див.: Омбудсмен, Вищі органи фінансового контролю].

136 Інтерв'ю із Головою Секретаріату одного із парламентських комітетів, із автором, 15 серпня 2014 р.

137 Ст. 18 Закону «Про Кабінет Міністрів України».

138 Ст. 14 Закону «Про Кабінет Міністрів України».



У 2013 та 2014 роках мали місце кілька випадків, коли Прем'єр-міністр і/або міністри проігнорували години «питань і відповідей», проведених законодавчим органом чи парламентськими комітетами, або спорядили своїх підлеглих відповідати на питання депутатів або звітувати про здійснення урядової політики.<sup>139</sup>

Конституція дозволяє законодавчим органам організувати слідчі комісії задля отримання інформації загального характеру, або певних дій уряду. Процедура функціонування слідчих комісій не регулюється належним чином, оскільки у 2009 році Закон «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» був визнаний неконституційним рішенням Конституційного Суду України і більше ніколи не приймався Верховною Радою. У Верховній Раді сьомого скликання опозиція ініціювала створення 34 слідчих комісій (станом на серпень 2013 року), однак лише три з них було створено.<sup>140</sup> Представники коаліції зі слідчих комісій часто не були присутніми на засіданнях комісії і багато з них були розпущені у зв'язку з ненаданням жодних звітів стосовно їхнього слідства.<sup>141</sup>

Ефективність контролю держбюджету, яким займається законодавча влада, викликає сумніви, оскільки вищий орган фінансового контролю виявив численні випадки незаконного або неефективного використання державних коштів, за що чиновники, які вчинили відповідні порушення не були покарані [докладніше див: Вищий орган фінансового контролю].

#### **Правові реформи (законодавство і практика) – 75 балів (2015 р.), 50 балів (2010 р.).**

*У якій мірі законодавча влада визначає проблему боротьби з корупцією як пріоритетну в країні?*

У 2014 році парламент почав приймати комплексні, конкретні та ефективні правові реформи для боротьби з корупцією і підвищення невідчужуваності. Однак більшість з прийнятих законів вступили у силу лише у 2015 році і загальний вплив ще належить з'ясувати.

Нова коаліційна угода, підписана п'ятьма фракціями, що створили коаліцію у Верховній Раді восьмого скликання, зобов'язала коаліцію прийняти низку антикорупційних реформ. Створення Національного антикорупційного бюро і Національного агентства з запобігання й протидії корупції підняло законодавство, що регулює політичні фінанси у відповідність до рекомендацій GRECO; впровадження стандартів відкритості даних, реформа правоохоронних органів і судової системи – все це визначається в якості пріоритетних заходів відповідно до коаліційної угоди.<sup>142</sup>

У 2014 році Верховна Рада прийняла низку важливих антикорупційних законів [див. VI. Антикорупційна діяльність],

Також, протягом 2013-2014 років парламент декілька разів вносив поправки до Закону «Про засади запобігання й протидії корупції» 2011 року, щоб усунути його недоліки і прогалини. 10 квітня 2014 року парламент прийняв нову редакцію законодавства про держзакупівлі, метою якого є звзвити перелік осіб, виключених із загальних процедур закупівель задля підвищення загальної прозорості державних закупівель та зменшення можливості нецільового використан-

139 [http://texty.org.ua/pg/news/newsmaker/read/55555/Rada\\_strikenestrike\\_zvilnyla\\_ministra\\_jeekonomiky\\_Sheremetu\\_Bo](http://texty.org.ua/pg/news/newsmaker/read/55555/Rada_strikenestrike_zvilnyla_ministra_jeekonomiky_Sheremetu_Bo); [http://espreso.tv/news/2014/09/04/heletey\\_ne\\_pryyshov\\_na\\_zakryte\\_zasidannya\\_rady](http://espreso.tv/news/2014/09/04/heletey_ne_pryyshov_na_zakryte_zasidannya_rady); <http://www.rbc.ua/ukr/news/politics/glava-minzdrava-otkazalsya-priyti-v-radu-soslavshis-na-20062014103200> [доступ 1 грудня 2014 р.].

140 <http://opora.rv.ua/parlament/876-parlamentski-tymchasovi-slidchi-komisii-3-z-34-zapratsiuvaly.html> [доступ 1 грудня 2014 р.].

141 <http://www.niss.gov.ua/articles/1605/> [доступ 1 грудня 2014 р.].

142 [http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koalicyjna\\_uhoda\\_parafovana\\_20.11.pdf](http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koalicyjna_uhoda_parafovana_20.11.pdf) [доступ 1 грудня 2014 р.].

ня державних коштів, виділених на закупівлі. 14 жовтня 2014 року парламент також прийняв нову редакцію закону про прокуратуру, який набере чинності (в основній його частині) в середині липня 2015.

### **Основні рекомендації для Верховної Ради України:**

Для зміцнення підзвітності депутатів перед своїми виборцями паралельна виборча система на парламентських виборах повинна бути замінена пропорційною системою на основі відкритих списків.

Сфера недоторканості народних депутатів, закріплена у Конституції, має бути звужена, таким чином, щоб уможливити забезпечення доказами у ситуаціях, коли депутати вчиняють тяжкий або особливо злочин.

Законодавча база повинна бути змінена, з метою забезпечення обов'язкових консультацій із громадськістю при розгляді законопроектів у парламентських комітетах.

Закони, спрямовані на забезпечення прозорості в роботі парламенту, повинні бути змінені з метою підвищення прозорості роботи парламентських комітетів і окремих депутатів. Зокрема, закони повинні зобов'язувати публікацію протоколу і стенограми відкритих засідань комітетів, списки помічників народних депутатів, суми, витрачені на покриття роботи офісу депутата, письмові звіти про ділові поїздки депутата. Закон повинен також чітко передбачити, що журналісти мають право бути присутніми на відкритих засіданнях комітету, і що ці засідання повинні транслюватися в Інтернеті.

## **2. УРЯД**

### **Резюме**

Скрутний стан української економіки погіршив доступ уряду до ресурсів, потрібних для безпосереднього виконання Кабінетом Міністрів своїх обов'язків. Повернення до Конституції 2004 року посилило незалежність урядовців від інших гілок влади, але на практиці повноваження Кабміну все ж таки ускладнені значним впливом Президента у виконавчій владі. Законодавче регулювання прозорості виконавчої влади значно покращилося в порівнянні з 2010 роком, проте деякі важливі аспекти урядової діяльності і досі потребують більшої прозорості (наприклад, варто забезпечити прозорість процесу підготовки та прийняття урядових рішень). Рівень відповідальності уряду зменшився внаслідок недостатнього парламентського контролю за виконавчою владою та неефективних консультацій із громадськістю. У той час, як чинне законодавство забезпечує цілу низку механізмів, спрямованих на забезпечення добропорядності учасників виконавчої влади, не всі вони реалізуються на практиці (наприклад, призначення здійснюються на основі критерію особисто відданості, деякі урядовці мають позаслужбові стосунки з олігархами).. Загалом, можна говорити про те, що відповідальність держави за боротьбу проти корупції в масштабах всієї країни має високий ступінь пріоритетності і характеризується ініціативою у проведенні потрібних антикорупційних реформ, однак про успіхи виконавчої влади у втіленні відповідних реформ говорити поки що зарано.

Нижченаведена таблиця містить загальну оцінку виконавчої влади у термінах спроможності, врядування та ролі національної системи доброчесності. Після таблиці наведено якісну оцінку релевантних індикаторів.

## УРЯД

ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА (2015): 56,93 / 100

ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА (2010): 50,69 / 100

ПАРАМЕТР	ІНДИКАТОР	ЗАКОНОДАВСТВО	ПРАКТИКА
Спроможність	Ресурси	50 (2015), 75 (2010)	
	Незалежність	50 (2015), 25 (2010)	75 (2015), 50 (2010)
Врядування	Прозорість	75 (2015), 50 (2010)	50 (2015, 2010)
	Підзвітність	75 (2015, 2010)	50 (2015, 2010)
62,5/100	Доброчесність	75 (2015), 25 (2010)	50 (2015), 25 (2010)
Роль	Управління публічним сектором	50 (2015, 2010)	
50/100	Вплив на правову систему	50 (2015, 2010)	

## Структура та організація

Відповідно до Конституції України, Кабінет Міністрів України (КМУ або уряд) є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Повернення до Конституції зразка 2004 року у лютому 2014 року значно обмежило президентські повноваження що стосується впливу на виконавчу владу. На додачу, згідно з Основним законом, посада Президента формально виведена за межі виконавчої влади. Відтак оцінка, наведена нижче, не зосереджує увагу на повноваженнях та ролі Президента як у відповідності із чинним законодавством, так і їх фактичної реалізації.

Згідно з Конституцією України, до Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри. Новий уряд було призначено 27 листопада 2014 року. На час завершення цієї оцінки, КМУ складався з Прем'єр-міністра, трьох Віце-прем'єр-міністрів та 16 міністрів. Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України, узгодженому з парламентською коаліцією. Всі міністри за винятком Міністра оборони та Міністра закордонних справ призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра. Право пропонувати кандидатури Міністра оборони та Міністра закордонних справ належить Президентіві, а їх кандидатури розглядаються та ухвалюються вищим законодавчим органом держави.

Законодавчу, операційну, технічну та експертну підтримку КМУ надає Секретаріат КМУ на чолі з Міністром Кабінету Міністрів.

## Оцінка

### Ресурси (Практика) – 50 балів (2015), 75 балів (2010)

*Наскільки відповідними є ресурси виконавчої влади для ефективного здійснення своїх обов'язків?*

Попри наявність визначених ресурсів у виконавчої влади значні прогалини ведуть до певної неефективності здійснення її обов'язків.

Штат Секретаріату КМУ за останні шість років зменшився із 1109 осіб у 2008 році до 664 у 2014 році<sup>143</sup>. У квітні 2014 року Міністр Кабінету Міністрів прийняв рішення скоротити штат свого відомства ще на 10 % задля більшої економії бюджетних витрат<sup>144</sup>. 1 березня 2014 року уряд схвалив міри по зменшенню видаткової частини бюджету виконавчої влади. Так, відповідно до нового рішення, набрала чинності заборона на придбання транспортних засобів, оплати мобільного зв'язку, припинення дії низки додаткових виплат держслужбовцям включно з міністрами<sup>145</sup>. У порівнянні з 2013 роком, заробітна плата Прем'єр-міністра у 2014 році скоротилася з 34 тис. грн. до 18 тис. грн.<sup>146</sup>. Незважаючи на прийняті заходи, людські та технічні ресурси, наявні в Кабміні, переважно дозволяють йому виконувати свої обов'язки<sup>147</sup>.

### Незалежність (законодавство) – 50 балів (2015), 25 балів (2010)

*Наскільки незалежною можна вважати виконавчу владу відповідно до законодавства?*

Повернення до Конституції зразка 2004 року справді підсилило незалежність виконавчої влади від інших її гілок, однак конституційна та законодавча база поки що не забезпечують самостійності в прийнятті рішень повною мірою.

Згідно з положеннями Конституції, Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади<sup>148</sup>. Уряд спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади, утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади<sup>149</sup>.

Проте положення Конституції суттєво обмежують незалежність виконавчої гілки влади, оскільки Президент має широкі повноваження що стосується впливу на уряд. Так, у відповідності з вимогами Статті 106 Основного закону, Президент представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України, здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави. Обсяг президентських повноважень у сфері міжнародних відносин, національної безпеки та оборони не має належного законодавчого оформлення, відтак дозволяє голові держави здійснювати вплив на діяльність уряду в цих трьох сферах. Ба більше, у той час як більшість членів уряду призначаються вищим законодавчим органом за поданням Прем'єр-міністра, кандидатури на посади Міністрів оборони і закордонних справ пропонують-

143 Розпорядження КМУ № 5 від 03.01.2013.

144 <http://www.5.ua/Nova-vlada/kabmin-planuie-skorochennia-shtativ-rozprodazh-avtoparku-ta-likvidatsii-dusi-54871.html> [доступ 01.12.2014].

145 Розпорядження КМУ № 65 від 01.03.2014.

146 <https://news.pn/ru/money/111292> [доступ 01.12.2014].

147 Інтерв'ю автора з представником Секретаріату КМУ, 10.07.2014.

148 Ст. 116 Конституції України.

149 Ст. 116 Конституції України.

ся виключно Президентом і в подальшому мають бути затверджені парламентом. А це значить, що Прем'єр-міністр не може впливати на ці призначення. Укази Президента мають обов'язковий характер для уряду і для набрання чинності більшість із них не потребують контрастисгнації Прем'єр-міністра або профільного міністра<sup>150</sup>. Можливість уряду втілювати свою політику на місцях також обмежена, тому що голови місцевих адміністрацій (місцевих органів виконавчої влади) призначаються Президентом<sup>151</sup>. Останній також має право зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності<sup>152</sup>.

Парламент також має певні повноваження, які дозволяють йому впливати на виконавчу владу. Так, зокрема, Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (тобто 150 народних депутатів) може розглянути питання про відповідальність уряду та прийняти резолюцію недовіри КМУ. Однак питання про відповідальність уряду не може розглядатися більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України<sup>153</sup>.

### **Незалежність (практика) – 75 балів (2015), 50 (2010)**

*Наскільки незалежною можна вважати виконавчу владу на практиці?*

Попри значний ступінь незалежності уряду від інших учасників політичного процесу про повну його свободу в діях говорити складно через можливість впливу Президента і крупного бізнесу.

Уряд, призначений після втечі попереднього Президента за межі країни та повернення до Конституції зразка 2004 року, характеризується більшою незалежністю як від Президента, так і парламенту у порівнянні з урядом, сформованим у 2010 році на засадах Конституції зразка 1996 року<sup>154</sup>. Остання давала Президенту повноваження широкого спектру що стосується діяльності уряду, включно з правом ліквідувати міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, звільняти міністрів та скасовувати акти Кабінету Міністрів України.

Водночас вплив КМУ на політику у сферах міжнародних відносин та оборони обмежений через те, що посади Міністрів оборони і закордонних справ обіймають особи, кандидатури яких вносить Президент і, фактично, підлеглі Президентові<sup>155</sup>. Можливість уряду контролювати реалізацію його політики на рівні місцевих органів влади також обмежена, головним чином у зв'язку з тим, що Президент незалежно приймає рішення, які стосуються призначення та звільнення голів обласних і районних адміністрацій<sup>156</sup>. Час від часу Президент також дає прямі доручення Віце-прем'єр-міністрам та Міністрам (включно із міністрами оборони та закордонних справ), що стосується реалізації внутрішньої політики та організаційних питань<sup>157</sup>. Також необхідно зауважити, що уряд не захищений належним чином від впливу, який можуть чинити крупні бізнес-групи / олігархи. Наприклад, ЗМІ неодноразово наголошували на тому, що чимало рішень уряд приймає з урахуванням економічної діяльності одного з найбільших українських олігархів Ігоря

---

150 Ст. 106 Конституції України.

151 Ст. 118 Конституції України.

152 Ст. 106 Конституції України.

153 Ст. 87 Конституції України.

154 Інтерв'ю автора з Віктором Тимошуком, експертом Центру політико-правових реформ, 11.07.2014.

155 <http://versii.com/news/306267/>; <http://www.pravda.com.ua/rus/news/2014/06/10/7028605/> [доступ 01.12.2014].

156 <http://www.pravda.com.ua/inozmi/bbc/2014/06/12/7028829/> [доступ 01.12.2014].

157 <http://www.president.gov.ua/news/31460.html>; <http://tyzhden.ua/News/121690>; <http://ukr.segodnya.ua/politics/pnews/poroshenko-prikazal-uvolit-chinovnikov-minoborony-otvetstvennyh-za-obespechenie-voennyh-542366.html> [доступ 01.12.2014].

Коломойського, який із березня 2014 року по березень 2015 року обіймав посаду керівника однієї з держадміністрацій<sup>158</sup>.

## **Прозорість (законодавство) – 75 балів (2015), 50 (2010)**

*У якій мірі законодавство забезпечує прозорість відповідної діяльності уряду?*

Попри значне покращення законодавчої бази, що забезпечує прозорість урядової діяльності та, власне, збільшення прозорості останньої деякі її аспекти залишаються не визначеними у правовому полі.

Принцип прозорості є однією із ключових засад, на якій Кабінет Міністрів України здійснює свою діяльність та реалізовує повноваження<sup>159</sup>. Згідно з вимогами Закону України «Про доступ до публічної інформації», КМУ на запит громадян забезпечує доступ до певної інформації, а також оприлюднює на власному веб-сайті дані, що стосуються організаційної структури, завдань, функцій, повноважень, доступних фінансових ресурсів (включно зі статтями витрат, сумами на покриття цих витрат і процедурою їх реалізації), прийнятих КМУ нормативно-правових актів та їх проектів, що потребують обов'язкових публічних консультацій (див. нижче). Крім того, уряд зобов'язаний публікувати на своєму сайті перелік послуг, що надається Кабінетом Міністрів України, зразки документів, необхідних для отримання відповідних послуг, роз'яснення процедури подачі інформаційних запитів до уряду, порядок денний засідань Кабміну та звіти про його діяльність, включно зі звітами про реагування Секретаріату Кабінету Міністрів України на запити про інформацію, що були ним розглянуті<sup>160</sup>. Ці вимоги, в цілому, збігаються з тими, що регулюють доступ до інформації про діяльність інших органів державної влади.

Також чинні закони вимагають, щоб КМУ регулярно інформував громадськість про свою діяльність, рішення, які приймає, організовував прес-конференції та оприлюднював прес-релізи задля належного інформування громадян про свою діяльність. КМУ зобов'язаний публікувати звіти про контроль за виконанням власних рішень та проводити публічні консультації у випадках, коли вони обов'язкові<sup>161</sup> (наприклад, коли йдеться про розробку та прийняття регуляторного акта).

Проте не можна не відмітити того, що в законодавстві, яке регламентує прозорість виконавчої влади, наявні певного роду прогалини. Наприклад, законами передбачено щорічне оприлюднення декларацій про доходи Прем'єр-міністра та членів уряду, але співробітники Секретаріату КМУ не зобов'язані робити те саме<sup>162</sup>. Також не існує незалежного органу, у повноваження якого входила би перевірка інформації, наданої в деклараціях про доходи<sup>163</sup>. На додачу, закон не вимагає від Кабінету Міністрів України публікувати всі проекти актів: тільки проекти рішень, що мають «важливе суспільне значення» та визначають права і обов'язки громадян України в обов'язковому порядку публікуються на веб-сайті КМУ<sup>164</sup>. Порядок денний засідань Кабінету Міністрів України обов'язково оприлюднюється перед самими засіданнями, але не пізніше ніж за добу від дати проведення відповідного засідання.

---

158 <http://businessua.com/benzin/13647oprilyudneno-fakti-yaki-svidchat-szo-kabminom-kerue-kolomoiskii.html>; <http://forbes.ua/ua/business/1376262-kabmin-prograe-palivnim-lobistam> [доступ 01.12.2014].

159 Ст. 3 Закону «Про Кабінет Міністрів України».

160 Ст. 15 Закону «Про доступ до публічної інформації».

161 Ст. 3, 49, 50, 52 Закону «Про Кабінет Міністрів України», §§ 28, 154, 155 Регламенту Кабінету Міністрів України.

162 Ст.12 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції».

163 Ст.12 Закону «Про Кабінет Міністрів України».

164 Ст. 50 Закону «Про Кабінет Міністрів України».

## Прозорість (практика) – 50 балів (2015, 2010)

*Наскільки прозорою є відповідна діяльність уряду на практиці?*

Покращення тих положень законодавчої бази, які забезпечують прозорість, в цілому призвело до підвищення прозорості діяльності уряду на практиці, особливо у порівнянні із 2010 роком. Проте відсутність доступу до важливої інформації щодо діяльності Кабінету Міністрів України та його членів зменшує загальну прозорість виконавчої гілки влади.

Діяльність КМУ активно висвітлюється на його веб-сторінці (<http://www.kmu.gov.ua>) та в засобах масової інформації. У 2009 році уряд запустив спеціальний веб-сайт (<http://civic.kmu.gov.ua>) через який усі зацікавлені особи можуть залишати свої відгуки та зауваження по проєктах ключових актів, які пропонуються на розгляд Кабміном, міністерствами чи іншими органами державної влади.

Веб-сайт Кабінету Міністрів України надає доступ до декларацій про доходи всіх членів уряду включно з Прем'єр-міністром, містить інформацію про загальну структуру Секретаріату КМУ, контактну інформацію директорів департаментів, порядок денний засідань Кабміну, плани закупівель і рішення та нормативи Кабінету Міністрів України. На протязі травня 2011 року – листопада 2014 року уряд отримав 7686 запитів про надання інформації, 2552 з яких було задоволено (решта перебувала на розгляді або була спрямована в інші органи виконавчої влади). До 2014 року КМУ неодноразово відмовлявся надавати відповіді на ті чи інші запити від громадян. Наприклад, у 2013 році деякі журналісти намагалися безуспішно отримати в Секретаріаті КМУ відповідь що стосується кількості радників Прем'єр-міністра та Віце-прем'єр-міністрів, а також осіб, із якими члени КМУ проводили зустрічі під час офіційних візитів до інших країн<sup>165</sup>.

У той час, як доступ до інформації про урядову діяльність покращився з 2010 року<sup>166</sup>, деякі її аспекти залишаються недостатньо висвітленими. Зокрема, порядок денний засідань КМУ публікується на урядовому веб-сайті із затримками, інколи навіть після самих засідань. Більше того, тільки проєкти урядових актів, що потребують обов'язкових публічних консультацій оприлюднюються як на сайті Кабінету Міністрів України, так і на сайті для публічних консультацій (див. вище). З огляду на те, що публікація декларацій про доходи співробітників Секретаріату КМУ не є обов'язковою, зазвичай на практиці їх не оприлюднюють. Також можна відмітити те, що мова проєктних та регуляторних рішень центральних органів виконавчої влади складна і не розрахована на її розуміння пересічним громадянином.

## Підзвітність (законодавство) – 75 балів (2015, 2010)

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

У чинному законодавстві детально вписані вимоги щодо підзвітності членів виконавчої гілки влади та відповідальності за їх дії. Тим не менш, рівень підзвітності Кабінету Міністрів України зменшує наявність прогалів у чинному законодавстві, що регулює контроль за виконавчою владою, публічні консультації та процедури розгляду і прийняття рішень Кабінетом Міністрів.

Навідміну від народних депутатів урядовці не мають імунітету і можуть бути притягнуті до відповідальності за кримінальним, адміністративним чи цивільним кодексами як звичайні громадяни.

---

<sup>165</sup> <http://uainfo.org/blogosphere/politika/102598-sergy-leschenko-top-sekrete-i-v-krayin-yanukovicha-blogi-ukrayinskoyi-pravdi.html> [доступ 01.12.2014].

<sup>166</sup> Інтерв'ю автора з Віктором Тимошуком, експертом Центру політико-правових реформ, 11.07.2014.



Згідно з Конституцією України, Кабінет Міністрів України відповідає перед Президентом України та підзвітний Верховній Раді. З певними конституційними обмеженнями (див. підрозділ «Незалежність (законодавство)») вищий законодавчий орган має право розглядати питання про висловлення недовіри уряду. Проте Верховна Рада не вповноважена звільняти окремих членів уряду з власної ініціативи <sup>167</sup>.

Відповідно до Регламенту Верховної Ради, уряд зобов'язаний представляти на її розгляд низку підзвітних документів, включно зі звітом про виконання Державного бюджету України за відповідний рік, звіти про реалізацію національних програм з економічного, соціального розвитку та програми охорони довкілля. У разі, коли урядова Програма діяльності схвалювалася Верховною Радою, Кабінет Міністрів України зобов'язаний щорічно звітувати перед парламентом про результати її втілення. На запит не менш, ніж третини від конституційного складу Верховної Ради або щонайменше трьох парламентських комітетів уряд зобов'язаний надавати позачерговий звіт Кабінету Міністрів України <sup>168</sup>. Додатково до цих механізмів здійснення парламентського контролю та нагляду регламент Верховної Ради України передбачає проведення «години запитань до Уряду», протягом яких члени КМУ звітують перед народними депутатами у питаннях стосовно реалізації політики уряду <sup>169</sup>. Парламентські комітети вповноважені здійснювати нагляд і контроль за діяльністю представників виконавчої гілки влади, зокрема через слухання в комітетах, аналіз правоохоронної діяльності, запити про інформацію до Кабінету Міністрів України та запрошення членів уряду на свої засідання <sup>170</sup>. Кабінет Міністрів України також зобов'язаний співпрацювати з Вищим органом фінансового контролю та омбудсменом, зокрема, відповідати на їх запити про інформацію та перенаправлення їх запитів до органів виконавчої влади України та уряду в цілому <sup>171</sup>. Ефективність урядового контролю та нагляду певною мірою недосконала через відсутність закону, що регулював би запити комітетів про інформацію (докладніше див. у розділі «Законодавчий орган (Контроль за виконавчою владою (закон та практика)»).

Регламент Кабінету Міністрів України містить низку положень, спрямованих на те, щоб рішення уряду були обґрунтовані, а їх проекти, що подаються на розгляд КМУ відповідали технічним вимогам <sup>172</sup>. Так, всі проекти рішень, які подаються на розгляд уряду, повинні бути підкріплені відповідними документами та узгоджені з іншими міністерствами, включно з Міністерством юстиції. Однак навіть у випадку негативного рішення окремих міністерств про проекту Кабінет Міністрів України може прийняти позитивне рішення в цілому. Таким чином, окремі рішення Уряду можуть приматися без узгодження із заінтересованими міністерствами та центральними органами виконавчої влади та поза загальною процедурою. Така можливість збільшує ризик ухвалення урядом рішень, яким бракує обґрунтування та які не відповідають технічним вимогам чи навіть суперечать Основному закону <sup>173</sup>.

Процедура публічних консультацій Кабінету Міністрів України що стосується проектів його актів визначається окремою постановою КМУ <sup>174</sup>. Тим не менш їх проведення є обов'язковим лише у відношенні окремих регуляторних рішень із важливих питань державного і суспільного життя (наприклад, таких, що стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян або встановлюють пільги чи обмеження для підприємців та ГО) і національних програм з економічного, соціального та культурного розвитку <sup>175</sup>.

---

167 Ст. 18 Закону «Про Кабінет Міністрів України».

168 Ст. 228 Закону «Про Регламент Верховної Ради України».

169 Ст. 229 Закону «Про Регламент Верховної Ради України».

170 Ст. 14, 24-29 Закону «Про комітети Верховної Ради України».

171 Ст. 31, 32 Закону «Про Кабінет Міністрів України».

172 Див., напр., §§ 34 – 54 Регламенту Кабінету Міністрів України.

173 Див., напр., § 47 Регламенту Кабінету Міністрів України.

174 Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 03.11.2010.

175 § 2 Постанови Кабінету Міністрів України № 996 від 03.11.2010.

## Підзвітність (практика) – 50 балів

*Наскільки ефективно здійснюється контроль і нагляд за діяльністю уряду на практиці?*

Незважаючи на те, що уряд звітує за окремі види своєї діяльності, наявні вимоги виконуються лише частково.

Кабінет Міністрів України зазвичай надає необхідну інформацію Верховній Раді і парламентським комітетам під час слухань, які проводяться у вищому законодавчому органі<sup>176</sup>. Щоп'ятниці у тижні, коли відбувається пленарні засідання Верховної Ради України, члени уряду спілкуються з народними депутатами під час «години запитань до Уряду»<sup>177</sup>. Але попри те, що Закон «Про Кабінет Міністрів України» вимагає присутності всіх членів уряду на таких засіданнях<sup>178</sup>, деякі з них не відвідують «години запитань до Уряду» або відправляють представників відповідних міністерств. Відомі випадки, коли навіть Прем'єр-міністр ігнорував «години запитань до Уряду»<sup>179</sup>. Нагляд діяльності уряду, здійснюваний Вищим органом фінансового контролю та омбудсменом, не може вважатися цілком ефективним, оскільки в багатьох випадках уряд ігнорує їх рекомендації (див. «Вищий орган фінансового контролю»; «Омбудсмен»). Через тупикові ситуації, що виникають у роботі парламентських слідчих комісій, вони часто припиняють свою діяльність, так і не оприлюднивши остаточний звіт (див. розділ «Законодавчий орган (Контроль за виконавчою владою (закон та практика)»). У цілому парламентський контроль за виконавчою владою характеризується частковою ефективністю, особливо, якщо враховувати, що деякі важливі законопроекти, які уряд відправляє до вищого законодавчого органу не проходять належної перевірки і приймаються на протязі кількох днів після їх реєстрації в парламенті (див. розділ «Законодавчий орган (Незалежність (практика)»).

Порівняно з 2010 роком ефективність публічних консультацій не зазнала значущих змін і залишається на низькому рівні. У зв'язку із цим Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД) відзначав, що «в Україні впроваджено нормативну базу для проведення консультацій із зацікавленими сторонами на основі європейських стандартів, але вимоги та процедури виконують переважно формально або не виконують взагалі». Також в МЦПД наголошують на тому, що в Україні публічні консультації відбуваються із «невизначеною» громадськістю, а не групами зацікавлених сторін (стейкхолдерами)<sup>180</sup>. Громадяни та інші зацікавлені сторони зазвичай не проявляють активності в наданні своїх пропозицій по внесенню правок у проекти законів, оскільки більшість їх пропозицій відкидаються міністерствами та іншими органами державної влади<sup>181</sup>.

Попри численні обвинувачення багатьох членів колишнього уряду в корупції як на державному, так і міжнародному рівнях, жоден із них так і не був притягнутий до відповідальності. Цей чинник також зменшує рівень підзвітності виконавчої гілки влади.

---

176 Інтерв'ю автора з головою секретаріату одного з парламентських комітетів, 15.08.2014.

177 Ст. 25 Закону «Про Регламент Верховної Ради України».

178 Ст. 35 Закону «Про Кабінет Міністрів України».

179 <http://www.kievtv.com.ua/stn/item/12350-premier-ministr-proihnoruvav-hodynu-zapytan-do-urядu>; <http://www.unn.com.ua/uk/news/1206436-m-azarov-proignoruvav-godinu-zapitan-do-urядu>; <http://tyzhden.ua/News/80382> [доступ 12.12.2014].

180 Міжнародний центр перспективних досліджень, «Демократичне врядування: як налагодити ефективний механізм публічних консультацій», Документ з аналізу політики, 2013, с. 12-13; [http://icps.com.ua/pub/files/112/81/Public\\_Cons\\_UKR.pdf](http://icps.com.ua/pub/files/112/81/Public_Cons_UKR.pdf) [доступ 01.12.2014].

181 Див., напр., звіт Міністерства юстиції про результати публічних консультацій, проведених у 2013 році; <http://www.minjust.gov.ua/discuss> [доступ 01.12.2014].

## **Доброчесність (законодавство) – 75 балів (2015), 25 (2010)**

*У якій мірі впроваджено механізми, спрямовані на забезпечення доброчесності членів уряду?*

В Україні прийнято нове законодавство (Закон «Про запобігання корупції») щодо забезпечення доброчесності публічних посадових осіб, в тому числі членів уряду. [Див. Публічний сектор (Доброчесність (законодавство))]

## **Доброчесність (практика) – 50 балів (2015), 25 (2010)**

*У якій мірі доброчесність членів уряду забезпечено на практиці?*

Попри існування низки правових механізмів, які забезпечують доброчесність виконавчої влади, не всі вони використовуються на практиці.

Взагалі випадки порушення урядовцями принципів доброчесності були непоодинокими

Так, зокрема, Перший віце-прем'єр-міністр Віталій Ярема (призначений у лютому 2014 року) порушив норми Конституції та Закону «Про засади запобігання і протидії корупції»<sup>182</sup> і протягом майже трьох місяців поєднував свою посаду з мандатом народного депутата аж до 13 травня 2014 року, коли дія мандата була достроково зупинена рішенням законодавчого органу. Тим самим Ярема порушив вимогу закону, згідно з якою народний депутат зобов'язаний у 20-денний термін припинити будь-яку діяльність, не сумісну з перебуванням на урядовій посаді<sup>183</sup>. Деякі інші міністри того уряду так само поєднували посади довше, ніж те дозволяє антикорупційне законодавство<sup>184</sup>. Члени уряду Миколи Азарова, що діяв до лютого 2014 року, також часто поєднували свої посади з мандатами народних депутатів<sup>185</sup>.

У 2010 – 2013 роках спостерігалися часті випадки корупції та привласнення державних коштів членам уряду, так що ЄС навіть довелося накладати санкції на урядовців кабінету Азарова, які працювали до лютого 2014 року<sup>186</sup>. Тим не менш, жоден із колишніх членів Кабінету Міністрів України, обвинувачених у корупції, фігурантів резонансних журналістських розслідувань, не були притягнуті до відповідальності. З іншого боку, позитивним є те, що з лютого 2014 року не відомо жодного корупційного випадку, що стосувався би члена уряду.

Досить поширеною практикою в Україні є як припинення бізнес-діяльності у зв'язку з роботою в уряді, так повернення до ділової активності. В кабінеті міністрів, очолюваному Миколою Азаровим, чимало міністрів, включно з віце-прем'єр-міністрами, не продавали свої бізнес-активи і повернулися до них після припинення своїх повноважень у лютому 2014 року<sup>187</sup>. У грудні 2014 року також були випадки призначення підприємців на деякі урядові посади<sup>188</sup>.

## **Управління публічним сектором (законодавство і практика) – 50 балів (2015, 2010)**

182 Ст. 120 Конституції України, Ст. 7 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції»

183 Ст. 7 Закону «Про Кабінет Міністрів України».

184 [http://blogs.pravda.com.ua/authors/andrushko/5322229589538/view\\_print/](http://blogs.pravda.com.ua/authors/andrushko/5322229589538/view_print/) [доступ 01.12.2014].

185 <http://www.pravda.com.ua/articles/2010/07/20/5234350/> [доступ 01.12.2014].

186 <http://www.bakermckenzie.com/files/Uploads/Documents/RussiaSanctionsBlog/EU%20Impl%20Reg%20381%202014.pdf> ; <http://tsn.ua/politika/statki-ministriv-azarova-rostut-shalenimi-tempami-ta-perevischili-2-mlrd.html> [доступ 01.12.2014].

187 <http://www.pravda.com.ua/news/2011/03/16/6020301/> [доступ 01.12.2014].

188 <http://podrobnosti.ua/power/2014/12/02/1005645.html> [доступ 01.12.2014].

*У якій мірі уряд залучено в забезпечення належного врядування у публічному секторі?*

У цілому, виконавча влада залучена до забезпечення належного врядування у публічному секторі у достатній мірі, проте її повноваження обмежені в сфері його реалізації.

Зобов'язання Кабінету Міністрів України по забезпеченню належного врядування у публічному секторі займають особливе місце в Програмі діяльності Уряду, схваленій Верховною Радою України 11 грудня 2014 року<sup>189</sup>. Зокрема, в Програмі діяльності передбачено впровадження електронного врядування, створення Національного антикорупційного бюро, постійний моніторинг способу життя держслужбовців для виявлення випадків незаконного збагачення, реформа Міністерства внутрішніх справ та судової системи.

Але, варто відзначити, що згідно з Конституцією, повноваження Кабінету Міністрів України в усій системі державного врядування обмежені (див. розділ «Незалежність (законодавство)»). Також обмеженою є і роль уряду у розвитку системи державного врядування, особливо, на регіональному та місцевому рівнях (у зв'язку з тим, що голови обласних та державних адміністрацій призначаються та звільняються Президентом). Через низку причин міністри не мають можливості ефективно контролювати діяльність працівників відповідних міністерств. По-перше, заступників міністрів призначає та звільняє Кабінет Міністрів за поданням Прем'єр-міністра, тобто самі міністри мають обмежений вплив на керівний склад відповідних міністерств<sup>190</sup>. Рішення по притягненню до дисциплінарної відповідальності заступників міністрів також приймається більшою мірою самим Кабінетом Міністрів України, ніж міністрами<sup>191</sup>. По-друге, будь-яке призначення голови територіального представництва міністерства повинне бути узгодженим з відповідною місцевою державною адміністрацією, що фактично означає неможливість самостійного прийняття рішення щодо призначення на посаду особи, відповідальної за реалізацію політики міністерства на регіональному та місцевому рівнях. По-третє, спеціалізовані підрозділи по боротьбі з корупцією в структурі самих міністерств та інших органів державної влади (вповноважені запобігати корупції всередині міністерств, визначати ситуації, в яких виникає конфлікт інтересів, аналізувати декларації про доходи) підпорядковуються не власне міністерствам, а Урядовому уповноваженому з питань антикорупційної політики, якого приймає на посаду Секретаріат КМУ<sup>192</sup>. По-четверте, ролі міністрів відповідних міністерств дублюються відповідними департаментами Секретаріату КМУ, тобто обмежують роль міністрів у управлінні роботою їхніх підлеглих<sup>193</sup>.

### **Вплив на правову систему (законодавство і практика) – 50 балів (2015, 2010)**

*В якій мірі уряд відводить пріоритетне значення питанням підзвітності органів державної влади по боротьбі з корупцією?*

У цілому, виконавча влада відводить пріоритетне значення питанням підзвітності органів державної влади по боротьбі з корупцією, ініціює необхідні антикорупційні реформи, але її участь у впровадженні вищезазначених реформ залишається частковою.

Належне врядування та боротьба з корупцією належать до ключових пріоритетів урядової політики на 2015 та 2016 роки. Програмою діяльності Кабінету Міністрів України передбачена низка

189 Постанова Верховної Ради України № 26-VIII від 11.12.2014.

190 Ст. 21 Закону «Про Кабінет Міністрів України».

191 Ст. 20 Закону «Про Кабінет Міністрів України».

192 Пункти 3, 10 Типового положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції, затвердженого Постановою КМУ № 706 від 04.09.2014.

193 [http://www.pravda.com.ua/articles/2010/12/13/5667670/view\\_print/](http://www.pravda.com.ua/articles/2010/12/13/5667670/view_print/) [доступ 01.12.2014].

відповідних заходів (див. розділ «Управління публічним сектором (законодавство і практика)»).

Із восьми проектів законів, розглянутих Комітетом Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції та в результаті прийнятих Верховною Радою, чотири (найважливіші) були подані на розгляд Кабінетом Міністрів України. Серед них закони «Про запобігання корупції», «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів» (детальніше про ці закони див. розділ «Законодавчий орган (Законодавчі реформи (закон та практика)»). У деяких із цих актів були виявлені прогалини, відтак вони потребують подальших змін<sup>194</sup>. І хоча уряд не вніс на розгляд парламенту проекти поправок до цих прийнятих законів, відповідні зміни були запропоновані самими народними депутатами<sup>195</sup>. Окремі міністри, включно з колишнім Міністром економіки та Міністром охорони здоров'я, критикували уряд, сформований в лютому 2014 року, за недостатню діяльність у сфері боротьби з корупцією і навіть звинуватили Кабінет Міністрів України та Прем'єр-міністра у лобюванні інтересів олігархів шляхом маніпулювання урядовою політикою<sup>196</sup>. І справді, як і було сказано вище (див. розділ «Незалежність (практика)» деякі урядові рішення, прийняті протягом 2014 року, давали пріоритет певним фінансовим групам.

### Основні рекомендації:

#### Для Верховної Ради України:

Внести зміни в Конституцію України на предмет зміцнення ролі Кабінету Міністрів в межах виконавчої гілки влади. Зокрема, уряд повинен мати повноваження призначати голів місцевих адміністрацій, а всі члени уряду призначатися вищим законодавчим органом країни за поданням Прем'єр-міністра.

Закон «Про Кабінет Міністрів України» потребує змін на предмет підвищення прозорості уряду. Зокрема, в ньому має бути передбачений перелік документів, які публікуються на веб-сайті Кабінету Міністрів України. Усі проекти постанов повинні оприлюднюватися перед засіданнями уряду.

Процедури публічних консультацій повинні бути узгоджені зі стандартами ЄС та передовим досвідом. Законодавча база має визначати чіткі критерії, на основі яких проекти актів, підготовлених міністерствами або іншими органами державної влади, обираються для громадських консультацій. Органи виконавчої влади повинні проявляти ініціативу у спілкуванні із зацікавленими особами (стейкхолдерами) та одержувати їх відгуки на проекти законодавчих актів, підготованих відповідними державними органами.

Необхідно визначити чіткі критерії для розмежування політичних та адміністративних посад в уряді. Роботу Секретаріату КМУ повинен координувати посадова особа (напр., Державний секретар КМУ), а не політична фігура (тобто Міністр Кабінету Міністрів).

#### Для Кабінету Міністрів України:

Уряд повинен приготувати і прийняти докладну «дорожню карту» з реалізації Програми діяльності на 2015 та 2016 роки, особливо враховуючи те, що деякі заходи по боротьбі з корупцією, згадані в Програмі, потребують подальшого роз'яснення.

194 Див. <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=52875&pf35401=319552> [доступ 11.12.2014].

195 Див. Проект Закону № 1406 від 11.12.2014; [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52875](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52875) [доступ 11.12.2014].

196 <http://ua.korrespondent.net/ukraine/politics/3426343-prohrav-systemi-yak-zvilnialy-oleha-musiia> [доступ 01.12.2014].

### 3. ОРГАНИ СУДОВОЇ ВЛАДИ

#### Резюме

Закон в цілому закріплює за органами судової влади достатні ресурси, необхідні для їх функціонування. Водночас, відповідні положення законодавства лише частково виконуються на практиці, що зумовлюватиме недофінансування потреб судів у 2015 році. Положення Конституції не дозволяють забезпечити незалежність судової влади від зовнішніх впливів. Відповідно, суди не є незалежними і на практиці. Прозорість органів судової влади послаблюється відсутністю у багатьох місцевих судів власних веб-сайтів, а також включенням до Єдиного державного реєстру судових рішень лише частини рішень судів. Незважаючи на те, що деякі механізми забезпечення підзвітності судів закріплено на законодавчому рівні, ці механізми не повною мірою втілюються у життя. Норми законодавства в частині забезпечення доброчесності суддів протягом останніх років певною мірою були удосконалені, але вони все ж містять низку недоліків. Випадки порушень та недоброчесної поведінки з боку суддів часто не тягнуть будь-якої відповідальності, що знижує загальний рівень доброчесності в роботі судової гілки влади. Політизація роботи судів послаблює ефективність судового контролю за функціонуванням публічної адміністрації, в той час як корупція в судовій системі та незадовільна діяльність правоохоронних органів знижують роль судів у протидії корупції, яка, загалом, залишається невисокою.

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 (2015): 43,75/100			
ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА ІНДИКАТОРІВ (2010): 40,28/100			
ПАРАМЕТР	ІНДИКАТОР	ЗАКОНОДАВСТВО	ПРАКТИКА
Спроможність	Ресурси	75 (2015, 2010)	25 (2015), 0 (2010)
	Незалежність	50 (2015, 2010)	25 (2015, 2010)
Врядування	Прозорість	75 (2015, 2010)	50 (2015, 2010)
	Підзвітність	50 (2015, 2010)	25 (2015, 2010)
	Доброчесність	75 (2015, 2010)	25 (2015, 2010)
Роль	Контроль за діяльністю органів виконавчої влади	50 (2015, 2010)	
	Переслідування випадків корупції	25 (2015, 2010)	



## Структура та організація

Судова влада є однією з гілок державної влади в Україні, до якої, відповідно до Конституції, входять суди загальної юрисдикції та Конституційний Суд України. Згідно із законодавством, 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 України.<sup>197</sup> Також в Україні діє Вища рада юстиції, до відання якої належить внесення подання про призначення суддів на посади або про звільнення їх з посад; прийняття рішення стосовно порушення суддями і прокурорами вимог щодо несумісності; здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів. Вища рада юстиції складається з двадцяти членів. Верховна Рада України, Президент України, з'їзд суддів України, з'їзд адвокатів України, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ призначають до Вищої ради юстиції по три члени, а всеукраїнська конференція працівників прокуратури - двох членів Вищої ради юстиції. До складу Вищої ради юстиції входять за посадою Голова Верховного Суду України, Міністр юстиції України, Генеральний прокурор України. Принцип формування Вищої ради юстиції закладений так, аби більшість її складу становили представники суддівської спільноти. Також у системі судоустрою діє Вища кваліфікаційна комісія суддів України, яка складається з 14 членів. Основними повноваженнями цього органу є:

- облік даних про кількість посад суддів у судах загальної юрисдикції, у тому числі вакантних;
- добір кандидатів для призначення на посаду судді вперше, у тому числі організує проведення щодо них спеціальної перевірки відповідно до закону та приймає кваліфікаційний іспит;
- внесення до Вищої ради юстиції рекомендації про призначення кандидата на посаду судді для подальшого внесення відповідного подання Президентові України;
- надання рекомендації про обрання на посаду судді безстроково або відмовляє у наданні такої рекомендації;
- дисциплінарне провадження стосовно суддів місцевих та апеляційних судів
- кваліфікаційне оцінювання суддів.

## Оцінка

### Ресурси (законодавство) – 75 балів (2015, 2010)

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

Законодавство України про судоустрій і статус суддів загалом передбачає достатні механізми кадрового забезпечення органів судової влади, оплати та умов праці суддів.

Закон "Про судоустрій і статус суддів" (далі - Закон про судоустрій) чітко визначає поняття суддівської винагороди, яка складається з посадового окладу та доплат за вислугу років; перебу-

---

<sup>197</sup> Закон України „Про судоустрій і статус суддів” від 7 липня 2010 року № 2453-VI.



вання на адміністративній посаді в суді; науковий ступінь; доступ до державної таємниці.<sup>198</sup> Розмір посадового окладу суддів визначено безпосередньо законом (із прив'язкою до мінімальних розмірів заробітної плати). Це зменшує можливий вплив органів виконавчої влади на розмір суддівської винагороди, а також створює можливості для його коригування з урахуванням змін в економічному розвитку країни. Положення Закону про судоустрій в частині суддівської винагороди суттєво (майже на 100%) збільшили (у порівнянні з 2010 та попередніми роками) рівень оплати праці суддів нижчих судів, а також підвищили рівень оплати праці суддів апеляційних та вищих судів. При цьому Закон не передбачає відмінностей у розмірі винагороди для суддів, призначених на посади вперше (на 5-річний термін), та суддів, обраних на посади безстроково.

Конституція та Закон про судоустрій гарантують бюджетне фінансування органів судової влади, необхідне для здійснення повноважень, повно та неупереджено. Так, згідно із Законом, кожен суд має статус головного розпорядника бюджетних коштів, які виділяються окремими рядками в Державному бюджеті України. Підготовку пропозицій щодо бюджету судової влади здійснює Державна судова адміністрація України (ДСА) – орган, підконтрольний судовій гілці влади. Однак рішення про розмір бюджетного фінансування судів, яке 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 під час розгляду ВРУ проекту Закону про Державний бюджет України на відповідний рік. Разом з тим, законодавством не передбачено закріплення за органами судової влади певної частини бюджетних видатків/частки ВВП [див.: Незалежність (законодавство)].

### **Ресурси (практика) – 25 балів (2015), 0 балів (2010)**

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

Як і решта органів державної влади, суди мають у своєму розпорядженні певні ресурси, проте погіршення економічної ситуації в країні не дозволяє їм покривати всі свої потреби.

Загальна сума бюджетного фінансування судів у 2015 році загалом співрозмірна обсягам бюджетних призначень протягом 2011 – 2012 років. Однак деякі видатки судів у 2015 році будуть недофінансовані або обмежені. Зокрема, за судом закріплюватиметься не більше одного транспортного засобу; вони не матимуть можливості закуповувати комп'ютерну техніку, меблі та оплачувати послуги мобільного зв'язку. Рівень заробітних плат суддів є достатньо високим, навіть у нижчих судах (приблизно 10 мінімальних заробітних плат)<sup>199</sup>, однак рівень оплати праці працівників апаратів судів загалом відповідатиме рівню оплати праці державних службовців і буде невисоким.<sup>200</sup> Загальна сума фінансування діяльності апеляційних судів складатиме лише 60% обсягів фінансування у 2013 році.<sup>201</sup>

### **Незалежність (законодавство) – 50 балів (2015, 2010)**

*Якою мірою законодавством забезпечено незалежність судів?*

Попри те, що на законодавчому рівні закріплено ряд гарантій незалежності судів та суддів, ці положення місять серйозні недоліки і потребують удосконалення у напрямі зменшення ризиків стороннього/незаконного впливу на роботу судів.

198 Ст. 29 Закону України „Про судоустрій і статус суддів”.

199 Михайло Смокович, суддя Вищого адміністративного суду України, інтерв'ю з автором, 26.07.2014

200 Роман Куйбіда, експерт Центру політико-правових реформ, інтерв'ю з автором, 27.07.2014.

201 [http://zib.com.ua/ua/113942-dsau\\_otrimala\\_groshey\\_menshe\\_nizh\\_3\\_roki\\_tomu\\_a\\_robota\\_vsih\\_html](http://zib.com.ua/ua/113942-dsau_otrimala_groshey_menshe_nizh_3_roki_tomu_a_robota_vsih_html) [останній перегляд 01.12.2014р.]

Однією з гарантій незалежності судів, передбачених Конституцією України та Законом про судоустрій, є принцип незмінюваності 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 суддів.<sup>202</sup> Крім того, суддя без його згоди не може бути переведений до іншого суду. Призначення на посаду судді вперше на 5-річний термін здійснюється Президентом України за поданням Вищої ради юстиції. Судді обираються парламентом на посади безстроково на підставі подання Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Судді Конституційного Суду України призначаються Президентом України, парламентом та з'їздом суддів України (кожен суб'єкт при цьому призначає або обирає по 6 суддів).

Можливість призначення на посаду судді вперше і на короткий строк не в повній мірі узгоджується з міжнародними стандартами в частині забезпечення незалежності суддів,<sup>203</sup> оскільки ставить питання про обрання судді на посаду безстроково у залежність від волі іншого суб'єкта, що порушує принцип незалежності суду. Перегляд порядку обрання суддів на посади потребує внесення змін до Конституції, які до цього часу внесено так і не було. Крім того, Закон про судоустрій<sup>204</sup> 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 рішенням парламенту, що призводить до політизації процесу призначень та порушує принцип суддівської незалежності<sup>205</sup>, оскільки остаточне рішення про призначення приймається політичним органом - парламентом. Цю проблему також можна вирішити лише шляхом внесення відповідних змін до Конституції. Крім того, законодавство<sup>206</sup> передбачає, що кандидатури на посади суддів попередньо розглядаються парламентським Комітетом з правової політики та правосуддя, до складу якого входять народні депутати України, і який, відповідно (як і парламент), не може вважатись органом, захищеним від політичних впливів.

Підстави для дострокового припинення повноважень судді закріплено в статті 126 Конституції України, Законі про судоустрій та Законі "Про Вищу раду юстиції". Протягом 2010-2012 років до Закону "Про Вищу раду юстиції" було внесено зміни, які конкретизували перелік діянь, які можуть розцінюватись як порушення суддівської присяги. Порушення присяги судді, з іншого боку, є конституційною підставою для звільнення судді з посади. Попри відповідні уточнення, новим положенням Закону "Про Вищу раду юстиції" все ж бракує чіткості (наприклад, порушенням присяги вважається вчинення дій, що порочать звання судді, порушення морально-етичних принципів поведінки судді тощо)<sup>207</sup>. Такі формулювання 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, до складу якого входять 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

---

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

203 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 01.12.2014р.]

204 Стаття 76 Закону України „Про судоустрій і статус суддів”.

205 Висновок Венеціанської Комісії № 401/2006 щодо проекту Закону про судоустрій та проекту Закону про статус суддів, березень 2007 року, параграфи 24-26.

206 Стаття 74 Закону України „Про судоустрій і статус суддів”.

207 Стаття 32 Закону «Про Вищу раду юстиції».

обирає двох членів ВРЮ. 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 суддями.<sup>208</sup>

Принцип незалежності суддів також порушується положеннями ст. 25 Закону про Вищу раду юстиції, які надають ВРЮ право витребувати копії незавершених провадженням судових справ та встановлюють відповідальність за невиконання відповідних вимог ВРЮ. Такі повноваження ВРЮ, як і порядок її формування, не узгоджуються з конституційними гарантіями незалежності судів, оскільки створюють можливість впливу/тиску на суддів та зміст прийнятих ними рішень у конкретних справах.

Відповідно до ст. 125 Конституції України, найвищим судовим органом в системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України. Незважаючи на його конституційний статус, роль Верховного Суду суттєво обмежується положеннями ст. 38 Закону про судоустрій,<sup>209</sup> за якою повноваження Верховного Суду, у тому числі в частині перегляду судових рішень у касаційному порядку, є досить обмеженими.

### **Незалежність (практика) – 25 балів (2015, 2010)**

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

На практиці незалежність судів належним чином не забезпечено.

Чіткі та об'єктивні критерії відбору суддів відсутні. Зокрема, згідно з п. 8.12 Положення про порядок складання кандидатами на посаду судді кваліфікаційного іспиту та методику його оцінювання, кандидат на посаду судді, який за своїми особистими і моральними якостями не може бути рекомендований на зайняття посади судді, незалежно від результатів оцінювання тестування та результату оцінювання виконання практичного завдання не може бути рекомендований на зайняття посади судді. Протягом попередніх років багато кандидатів на посади суддів критикували наявну систему призначення суддів через непрозорість і необ'єктивність відбору.<sup>210</sup> Згідно з інформацією у ЗМІ, у багатьох випадках тести для першого призначення на посаду судді були успішно складені членами сімей діючих суддів, прокурорів і державних службовців, у той час як інші кандидати іспити не склали.<sup>211</sup> Як зазначив один з опитаних в рамках цього дослідження експертів, судді належним чином не захищені від звільнень або політичного тиску, що стало очевидним під час перебування на посаді колишнього Президента В.Януковича.<sup>212</sup>

Аналіз судових справ останніх років, у тому числі пов'язаних з переслідуванням опозиційних політиків та утиском громадянських прав і свобод в цілому, засвідчує фактичну підконтрольність судової влади.<sup>213</sup> У 2014 році втручання зовнішніх акторів у діяльність судів продовжило-

---

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

209 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 01.12.2014р.]

210 <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24401349.html> [останній перегляд 01.12.2014р.]

211 <http://www.pravda.com.ua/news/2011/07/1/6347730/>; [http://imk.it-me.com.ua/news/info/smejnjij\\_pdrjad\\_v\\_ukrajinskomu\\_pravosudd\\_abo\\_chomu\\_mantju\\_vdjagajut\\_nevipadkov\\_ljudi\\_](http://imk.it-me.com.ua/news/info/smejnjij_pdrjad_v_ukrajinskomu_pravosudd_abo_chomu_mantju_vdjagajut_nevipadkov_ljudi_) [останній перегляд 01.12.2014р.]

212 Роман Куйбіда, експерт Центру політико-правових реформ, інтерв'ю з автором, 27.07.2014.

213 Bertelsmann Foundation, BTI 2014. Ukraine Country Report.

ся, зокрема, коли активісти перешкоджали проведенню з'їздів суддів<sup>214</sup>, а парламент усунув з посад суддів Конституційного Суду, Вищого адміністративного суду та деяких інших судів у сумнівний спосіб чи під сумнівними приводами (зокрема, шляхом скасування постанов про їх обрання). Деякі з цих прийнятих парламентом рішень звільнені судді успішно оскаржили у судовому порядку.<sup>215</sup> У 2014 році лише 46.38% громадян вважали, що суди розглядають їхні справи незалежно та неупереджено, що продемонструвало суттєве зниження довіри до судової влади у порівнянні з 2012 роком, коли 56.3% громадян вважали так само.<sup>216</sup>

## Прозорість (законодавство) – 75 балів (2015, 2010)

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

Попри те, що Закон “Про доступ до публічної інформації” містить ряд положень щодо забезпечення прозорості роботи органів публічної влади, у тому числі й судів, деякі положення чинного законодавства не сприяють належній прозорості функціонування судів.

Згідно із Законом “Про доступ до публічної інформації” розпорядники інформації зобов'язані надавати інформацію за інформаційними запитами, а також оприлюднювати на власних веб-сайтах та у ЗМІ інформацію про свою структуру, місію, функції, бюджет, контакти керівників/керівників структурних підрозділів, прийняті рішення. Дія цього Закону поширюється не лише на суди, але і на Вищу раду юстиції.

Принцип гласності судового процесу та його повної фіксації технічними засобами закріплено у ст. 129 Конституції України. За загальним правилом, всі справи розглядаються судами на 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. 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. Можливість ознайомлення зі змістом прийнятих судами рішень передбачена і Законом “Про доступ до судових рішень”, прийнятим у 2005 році. Це забезпечується обов'язковим оприлюдненням судових рішень на офіційному веб-порталі судової влади та їх включенням до Єдиного державного реєстру судових рішень. Проте перелік судових рішень, які підлягають включенню до Єдиного державного реєстру судових рішень, визначається рішенням Ради суддів України, погодженим із Державною судовою адміністрацією.<sup>217</sup> Широке дискреційне повноваження цих органів в частині визначення переліку рішень, які підлягають включенню до бази Єдиного державного реєстру судових рішень, не сприяє забезпеченню належного доступу до прийнятих судами рішень.

Закон про судоустрій 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 норм, які б забезпечували прозорість діяльності ВРЮ. За загальним правилом, засідання ВРЮ є відкритими, однак за рішенням більшості від складу ВРЮ, її

214 <http://intvua.com/news/politics/87714-na-porlika-blokuyut-zyizd-suddv-foto.html> [останній перегляд 01.12.2014р.]

215 <http://www.pravda.com.ua/news/2014/06/26/7030179/> [останній перегляд 01.12.2014р.]

216 [http://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/Attaches/CJS\\_monitoring2014.pdf](http://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/Attaches/CJS_monitoring2014.pdf) [останній перегляд 01.12.2014р.]

217 Постанова Кабінету Міністрів України № 740 від 25.05.2006.

засідання можуть проводитись і у закритому режимі.

### **Прозорість (практика) – 50 балів (2015, 2010)**

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

Незважаючи на те, що громадськість загалом може отримати інформацію про організацію та діяльність судів, прийняті ними рішення та процес їх ухвалення, процес отримання такої інформації у деяких випадках є ускладненим.

Діяльність органів судової влади висвітлюється на офіційному веб-порталі судової влади (<http://court.gov.ua/>), на якому розміщується загальна інформація про діяльність судів, про подані позовні заяви (апеляційні та касаційні скарги), організацію судової системи, підсудність, контактні адреси окремих судів та співробітників секретаріатів судів, графіки розгляду справ окремими судами. Разом з тим, відповідна контактна інформація, зразки позовів та інші процесуальних документів, розклади судових засідань оприлюднюються не щодо всіх судів.<sup>218</sup> Крім того, у багатьох випадках такі дані є застарілими або не забезпечують доступ до потрібної користувачу інформації про роботу того чи іншого суду. Аналіз порталу судової влади дозволяє дійти висновку, що громадяни мають належний доступ до інформації про діяльність судів вищого рівня (Вищого адміністративного суду України, Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ, апеляційних судів тощо), однак інформація про діяльність судів на місцевому рівні, у тому числі навіть районних судів міста Києва, обмежується лише контактними даними суду (адресою та засобами зв'язку).

Доступ до судових рішень через Єдиний державний реєстр судових рішень все ще залишається досить проблематичним, оскільки до реєстру включається лише частина рішень, а деякі рішення оприлюднюються із запізненнями. Пошук рішень у базі Реєстру для пересічного користувача є складним.<sup>219</sup>

Можливість участі у судових засіданнях загалом забезпечується на практиці, загалом, на практиці забезпечується, однак деякі суди все ще продовжують практику проведення судових засідань у кабінетах суддів, розмір яких далеко не завжди дозволяє забезпечити присутність всіх сторін у справі.<sup>220</sup> До 201 року було зафіксовано ряд випадків, коли міліція обмежувала доступ журналістів до приміщень судів, що унеможливило їхню присутність на відповідних засіданнях.<sup>221</sup>

### **Підзвітність (законодавство) – 50 балів (2015, 2010)**

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

Українське законодавство передбачає ряд механізмів забезпечення підзвітності судової влади, однак ці механізми потребують подальшого удосконалення.

Рішення судів підлягають оприлюдненню та мають бути мотивованими. За Законом про су-

218 <http://lb.zt.court.gov.ua/sud0613/> [останній перегляд 01.12.2014р.]

219 Роман Куйбіда, експерт Центру політико-правових реформ, інтерв'ю з автором, 27.07.2014.

220 Роман Куйбіда, експерт Центру політико-правових реформ, інтерв'ю з автором, 27.07.2014.

221 <http://tyzhden.ua/News/25913>; <https://uk-ua.facebook.com/vgo.kupr/posts/736747526382772>; [http://gazeta.ua/articles/politics/\\_berkutiv-ci-ta-grifonivci-vishtovhali-iz-sudu-10-nardepiv/482317](http://gazeta.ua/articles/politics/_berkutiv-ci-ta-grifonivci-vishtovhali-iz-sudu-10-nardepiv/482317) [останній перегляд 01.12.2014р.]

доустрій, кожна особа має право подати скаргу на поведінку судді безпосередньо до відповідного дисциплінарного органу. 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 у повному обсязі. Суддя може оскаржити рішення про притягнення його до дисциплінарної відповідальності до Вищої ради юстиції або адміністративного суду.

Дисциплінарне провадження щодо суддів місцевих або апеляційних судів здійснюється членом ВККС, який визначається автоматизованою системою. Відповідний член ВККС повинен заявити самовідвід у випадку існування сумнівів у його неупередженості під час вирішення відповідної дисциплінарної справи. Законом передбачено 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 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 безсторонність членів ВРЮ та належний захист прав суддів. Зокрема, неупередженість дисциплінарного провадження у ВККС та ВРЮ послаблюється 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 та обвинувача одночасно.<sup>222</sup>

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

Підзвітності суддів перешкоджає також широкий обсяг суддівської недоторканості – адже відповідно до ст. 126 Конституції України, суддя не може бути без згоди парламенту затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом. Це виключає можливість затримання судді навіть на місці вчинення злочину, незалежно від ступеня тяжкості такого злочину.<sup>223</sup> Недоторканність суддів також не має функціонального характеру - тобто не обмежується випадками, пов'язаними з виконанням суддями їхніх посадових обов'язків.

### **Підзвітність (практика) – 25 балів (2015, 2010)**

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

Хоча законодавство містить деякі положення, покликані забезпечити підзвітність судів, відповідні положення належним чином не реалізуються на практиці.

ВККС та ВРЮ довгий час були політично залежними органами, що використовувалося колишнім Президентом та його найближчим оточенням для контролю за діяльністю судів та, у разі

---

222 Спільний висновок Венеціанської Комісії №550/2009 щодо проекту Закону про судоустрій і статус суддів, березень 2010 р., параграф 44.

223 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 01.12.2014р.]



необхідності - притягнення суддів до відповідальності.<sup>224</sup> Більшість суддів, які приймали незаконні рішення проти протестувальників у Києві у листопаді 2013 - січні 2014 років так і не були притягнуті до відповідальності за порушення присяги.<sup>225</sup> Незважаючи на те, що судова влада вважається дуже корумпованою, у 2014 році ВККС наклала адміністративні стягнення лише на 13 суддів (у 2013 році лише проти 9 суддів були порушені кримінальні справи).<sup>226</sup> Ряд рішень щодо накладання на суддів дисциплінарних стягнень є дуже м'якими у контексті загальної кількості скарг на суддів: наприклад, протягом 2011 та 2012 ВККС отримала 28,839 скарг на суддів, а рішення були прийняті лише щодо 287 з них.<sup>227</sup>

### **Доброчесність (законодавство) – 75 балів (2015, 2010)**

*Якою мірою впроваджено механізми, спрямовані на забезпечення доброчесності суддів?*

Норми щодо доброчесності суддів закріплено на законодавчому рівні, однак ряд з них потребує подальшого удосконалення.

Відповідними процесуальними кодексами<sup>228</sup> передбачена можливість відводу судді у разі виникнення обставин, які можуть вплинути на його безсторонність (наприклад, участь судді у попередньому розгляді справи, наявність заінтересованості у результатах розгляду справи, наявність родинних зв'язків з учасником процесу тощо). Відвід судді можуть ініціювати як учасники процесу, так і самі судді (самовідвід). 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.

Закон «Про запобігання корупції» визначає нові механізми забезпечення доброчесності представників влади, які поширюються в тому числі й на суддів [див.: Публічний сектор (Доброчесність (законодавство))].

У 2013 році 3<sup>т</sup>зд суддів України затвердив Кодекс суддівської етики. Положення цього Кодексу є досить загальними та, в основному, дублюють наявні норми процесуальних кодексів, Закону «Про засади запобігання та протидії корупції» та Закону про судоустрій.<sup>229</sup> Також у 2009 році Рада суддів України затвердила детальні Правила поведінки працівника суду, в які було включено і положення щодо конфлікту інтересів.<sup>230</sup> Правила є складовою частиною посадових інструкцій працівників апаратів судів, а тому їх порушення може мати наслідком притягнення їх до дисциплінарної відповідальності та звільнення з посади.

### **Доброчесність (практика) – 25 балів (2015, 2010)**

*Якою мірою доброчесність суддів забезпечена на практиці?*

---

224 Див., наприклад: Bertelsmann Foundation, BTI 2014. Ukraine Country Report. <http://intvua.com/news/politics/87714-na-porlika-blokuyut-zyizd-suddv-foto.html> [останній перегляд 01.12.2014р.]

225 <http://www.pravda.com.ua/columns/2014/10/17/7041076/> [[останній перегляд 01.12.2014р.]

226 <http://www.vkksu.gov.ua/ua/distiplinarne-provadjennya/informatsiya-pro-prityagnennya-suddiv-do-distiplinarnoi-vidpovidalnosti/informatsiya-pro-prityagnennya-suddiv-do-distiplinarnoi-vidpovidalnosti-rishennya-za-2014-rik/> [останній перегляд 01.12.2014р.]

227 Центр політико-правових реформ "Дисциплінарна відповідальність суддів: результати моніторингу", 2012, сс.1-2.

228 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.

229 <http://court.gov.ua/userfiles/Kodex%20sud%20etiki%281%29.pdf> [останній перегляд 01.12.2014р.]

230 <http://pv.te.court.gov.ua/sud1912/pravyia/pratsivnyka> [останній перегляд 01.12.2014р.]



Як у 2010 та попередніх роках, положення законодавства щодо доброчесності суддів на практиці ефективно не застосовуються, а неналежна поведінка суддів не тягне відповідальності.

Як зазначалося вище [див.: Підзвітність (практика)], жоден із суддів, які приймали незаконні рішення проти учасників масових протестів у Києві у 2013-2014 роках, не був притягнутий до відповідальності. За даними Міністерства юстиції, у 2013 році лише один суддя був притягнений до адміністративної відповідальності за корупційне порушення, а троє були засуджені за вчинення злочинів у сфері службової діяльності.<sup>231</sup> Журналісти неодноразово виявляли випадки явної невідповідності стилю життя суддів їхнім доходам<sup>232</sup>, однак належної перевірки джерел покриття таких витрат проведено не було.

### **Контроль за діяльністю органів виконавчої влади (законодавство та практика) – 50 балів (2015, 2010)**

*Наскільки ефективно суди контролюють діяльність органів виконавчої влади?*

Суди мають достатній обсяг повноважень для здійснення ефективного судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади, однак далеко не в усіх випадках вони ефективно використовують надані їм повноваження.

Оскарження протиправних рішень, дій та бездіяльності органів влади здійснюється в адміністративних судах у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України. Протягом 2013 року (дані за 2014 рік недоступні) адміністративні суди першої інстанції розглянули 372 026 справ, а адміністративні апеляційні суди – 785 500 справ, сторонами у яких були органи влади або їхні посадові особи.<sup>233</sup>

Ефективність здійснення судами своїх повноважень в частині розгляду позовів на рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади залишається оневисокою через незахищеність судів від зовнішніх впливів.<sup>234</sup> До 2014 року суди прийняли ряд сумнівних рішень на користь провладних сил, включаючи рішення про позбавлення депутатських мандатів народних депутатів України П.Балоги та О.Домбровського<sup>235</sup>, про скасування указів Президента про нагородження державними нагородами деяких осіб тощо.<sup>236</sup> У 2013 році Вищий адміністративний суд України роз'яснив адміністративним судам порядок застосування положень Закону "Про доступ до публічної інформації", яким було суттєво звужено зміст положень цього Закону в частині доступу до інформації.<sup>237</sup>

### **Переслідування випадків корупції (практика) – 25 балів (2015, 2010)**

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

---

231 Міністерство юстиції України, Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання та протидії корупції у 2013 році; <http://www.minjust.gov.ua/file/36531> [останній перегляд 01.12.2014р.]

232 <http://www.pravda.com.ua/rus/news/2013/02/24/6984215/>; <http://news.volyninfo.com/ukraine/48464-ukrayinski-suddi-polyublyayut-ganyati-na-mercedes-i-bmw-yihni-diti-na-lamborghini> [останній перегляд 01.12.2014р.]

233 [http://court.gov.ua/sudova\\_statystyka/Oglyad34/](http://court.gov.ua/sudova_statystyka/Oglyad34/) [останній перегляд 01.12.2014р.]

234 Роман Куйбіда, експерт Центру політико-правових реформ, інтерв'ю з автором, 27.07.2014.

235 <http://tyzhden.ua/Politics/72327> [останній перегляд 01.12.2014р.]

236 <http://www.unian.ua/politics/447308-nasha-ukrajina-vlada-zdiysnyue-demonstrativniy-tisk-na-sud.html> [останній перегляд 01.12.2014р.]

237 Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України №11 від 30.09.2013.

Як і правоохоронні органи, суди відіграють невелику роль у протидії корупції шляхом накладення превентивних та пропорційних санкцій за корупційні правопорушення.

За даними Міністерства юстиції України, у 2013 році органами Міністерства внутрішніх справ України було відкрито 9 970 проваджень у кримінальних справах, пов'язаних із корупцією, 1 754 з яких були доведені до судів. У свою чергу, суди притягнули до відповідальності лише 1 228 посадовців у тому числі 666 – за одержання неправомірної вигоди (або 51,7 %) причетних до корупційних порушень.<sup>238</sup> Лише щодо 10% посадовців вину у вчиненні корупційних діянь було доведено у судовому порядку, і їм було призначено покарання у вигляді позбавлення волі. Один з опитаних в рамках цього дослідження експертів відзначив, що судова гілка влади майже не залучена у проведення антикорупційних заходів і реформ в державі.<sup>239</sup>

#### Основні рекомендації для Верховної Ради України:

До Конституції України варто внести зміни, які передбачатимуть звуження обсягу суддівського імунітету, посилення незалежності Вищої ради юстиції (шляхом закріплення положень, які передбачатимуть формування більшості її складу з числа суддів), деполітизації процесу призначення суддів на посади/обрання на посади безстроково та внести відповідні зміни до законодавства про судоустрій та судочинство

## 4. ПУБЛІЧНИЙ СЕКТОР

### Резюме

Загальна ефективність функціонування публічного сектору у порівнянні з 2010 роком не змінилась, а сам він залишається одним з найслабших елементів національної системи доброчесності. Обсяг доступних публічному сектору ресурсів є незначним і не дозволяє забезпечити ефективність його функціонування. Законодавство про публічну службу є недосконалим і не може забезпечити незалежність публічного сектору від впливу інших суб'єктів владних повноважень. Як наслідок, рівень захищеності публічних службовців від зовнішніх впливів є невисоким (наприклад, політичні впливи на кар'єру службовця). Надзвичайно актуальними залишаються проблеми професіоналізації державної служби, зміни підходів до оплати праці державних службовців, прозорих та об'єктивних механізмів добору на державну службу. Наразі Урядом ініційовано реформу державної служби, яка в цілому покликана змінити існуючий стан справ. Тому ключовим є завершення процесу законодавчого закріплення реформи та її належна практична імплементація. Хоча до законодавства, спрямованого на забезпечення прозорості, підзвітності та доброчесності в публічному секторі, протягом останніх років було внесено ряд позитивних змін, актуальною залишається його практична імплементація. Водночас, питання уніфікації та належного врегулювання адміністративних процедур залишається невирішеною, хоча про її необхідність йдеться вже 10 років. Інституції публічного сектору значною мірою демонструють пасивність у відносинах з інститутами приватного сектору та громадянським суспільством у питаннях антикорупційної політики, в той час як обмеженість доступних йому ресурсів не дозволяє відігравати помітну роль у громадянській просвіті з питань антикорупційної політики та доброчесності. У 2014 році законодавство про здійснення державних закупівель було суттєво удосконалено, хоча деякі положення цього Закону потребують подальшого удосконалення. До того ж, на практиці цей Закон застосовується недостатньо ефективно.

У нижченаведеній таблиці представлена узагальнена оцінка спроможності, внутрішнього врядування та ролі публічного сектору у національній системі доброчесності. Після таблиці наво-

238 Міністерство юстиції України, Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання та протидії корупції у 2013 році.

239 Роман Куйбіда, експерт Центру політико-правових реформ, інтерв'ю з автором, 27.07.2014.

диться якісна оцінка відповідних індикаторів.

## ПУБЛІЧНИЙ СЕКТОР

Загальна оцінка (2015): 35, 41 / 100

Загальна оцінка (2010): 31.22/100

Параметр	Indicator	Законодавство	Практика
Спроможність	Ресурси	25 (2015, 2010)	
	Незалежність	25 (2015, 2010)	0 (2015, 2010)
18.75 / 100	Прозорість	75 (2015), 50 (2010)	50 (2015), 25 (2010)
	Підзвітність	50 (2015, 2010)	25 (2015, 2010)
Врядкування 54,16/100	Добросесність	75 (2015), 50 (2010)	50 (2015, 2010)
	Просвіта громадян	25 (2015, 2010)	
	Взаємодія з публічними інститутами, громадянським суспільством та приватним сектором в питаннях запобігання корупції	25 (2015, 2010)	
Роль	Зменшення корупційних ризиків шляхом забезпечення добросесності в державних закупівлях	50 (2015, 2010)	
33.33 / 100			

## Структура і організація

В Україні публічний сектор (у розумінні, передбаченому методологією оцінювання національної системи добросесності) включає центральні органи виконавчої влади (у тому числі Анти-монопольний комітет та Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку, державні агентства та інспекції), які надають адміністративні послуги, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Повний перелік суб'єктів надання адміністративних послуг розміщено на <http://poslugy.gov.ua/>.

Станом на січень 2014 року, на державній службі в Україні перебувало 335 270 осіб, в той час як службу в органах місцевого самоврядування проходили 97 999 громадян, тобто загалом кількість публічних службовців в Україні на той час складала 433 269 осіб.<sup>240</sup> 21.4% державних службовців та 18.2% посадових осіб місцевого самоврядування обіймали свої посади протягом 15-20 років. Порядок прийому на державну службу, припинення служби та її проходження врегульовано Законом "Про державну службу" 1993 року, а служба в органах місцевого самоврядування регламентується Законом "Про службу в органах місцевого самоврядування", який було прийнято у 2001 році. У листопаді 2011 року законодавчим органом було прийнято нову редакцію Закону "Про державну службу", набуття чинності яким неодноразово переносилось, і який в остаточному підсумку чинності так і не набув. Хоча очікується, що цей Закон набуде чинності у 2016 році, Урядом підготовлено нові редакції законів відповідно "Про державну службу" та "Про службу в органах місцевого самоврядування", які замінять чинні закони.

Відповідні законопроекти вже внесені Урядом на розгляд Верховної Ради України і наразі готуються до другого читання. Серед позитивних моментів ключового законопроекту «Про державну службу» є деполітизація державної служби, розмежування політичних та адміністративних посад, зменшення варіативної складової у структурі заробітних плат службовців, розширення

240 National Agency for Civil Service, Civil Service in Figures 2014, 2014, p.2.

конкурсного підходу до призначення на посади.

Загальне адміністрування державної служби в державі здійснюється Національним агентством з питань державної служби (далі - Нацдержслужба), керівник якого призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра. Нацдержслужба підпорядкована Уряду. До її повноважень, серед іншого, віднесено вжиття заходів, спрямованих на запобігання корупції серед службовців, підготовку проектів законодавчих актів з питань державної служби, проведення перевірок порушень законодавства про державну службу, вжиття заходів, спрямованих на підвищення рівня кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

## Оцінка

### Ресурси (практика) – 25 балів (2015, 2010)

*Наскільки наявні ресурси забезпечують ефективність функціонування публічного сектору?*

Негативні тенденції у вітчизняній економіці послаблюють рівень ресурсного забезпечення публічного сектору, що, у свою чергу, не дозволяє забезпечити ефективність його функціонування на практиці.

За словами Голови Національного агентства з питань державної служби Костянтина Ващенко<sup>241</sup> на початок року в Україні після останнього скорочення залишалося трохи більше 300 тисяч держслужбовців, з них майже 40 тисяч отримували зарплату на рівні мінімальної – 1218 гривень (близько 52 євро), а середня зарплата на державній службі складала близько 3,5 тисяч (або 150 євро). Водночас середній розмір заробітної плати в Україні у січні-травні 2015 року становив 3 788 грн. (близько 162 євро)<sup>242</sup> Опитані в рамках цього дослідження експерти загалом погодились з тим, що наявне кадрове та фінансове забезпечення діяльності публічного сектору не спроможне забезпечити ефективність його функціонування на практиці.<sup>243</sup>

### Незалежність (законодавство) – 25 балів (2015, 2010)

*В якій мірі законодавство забезпечує незалежність публічного сектору?*

Як і в 2010 році, чинне законодавство загалом не дозволяє забезпечити незалежність публічного сектору, хоча у ньому і закріплено ряд механізмів, покликаних забезпечити неупередженість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (далі – публічні службовці) та їх захист з боку протиправних впливів.

Зокрема, ряд положень, спрямованих на посилення рівня захищеності державних службовців від протиправного втручання, закріплено у Законі “Про державну службу”. Він, серед іншого, забороняє дачу державним службовцям незаконних вказівок, передбачає можливість оскарження незаконних звільнень службовцями безпосередньо в суді.<sup>244</sup> Цим же Законом за службовцями закріплено ряд гарантій соціального забезпечення, у тому числі передбачено надбавки до посадових окладів, надання відпусток більшої тривалості, порівняно з іншими категоріями

241 Head of the National Agency of Ukraine on Civil Service Kostiantyn Vashchenko interview to online media “Glavkom” on January 12, 2015; Government portal; [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=247866400](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247866400)

242 Average monthly salary by types of economic activity from the beginning of 2015; State Statistics Service; <http://www.ukrstat.gov.ua/>

243 Victor Tymoshchuk, expert of the Centre for Political and Legal Reforms, interview with the author, July 30, 2014.

244 Art.11, 32 of the Law on Civil Service.

працівників, підвищений обсяг пенсійного забезпечення службовців.<sup>245</sup> Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані дотримуватись принципів політичної неупередженості, верховенства закону, об'єктивності тощо.<sup>246</sup>

Разом з тим, законодавство у сфері публічної служби має і ряд суттєвих недоліків, які суттєво посалблюють рівень незалежності службовців. Зокрема, конкурсний порядок заміщення посад державних службовців встановлено лише для посад 4 – 7 категорій, тобто заміщення посад вищих категорій (1-3) здійснюється на неконкурентній основі. Відповідно, вирішення питань про заміщення найвищих категорій посад на публічній службі фактично може здійснюватись на власний розсуд осіб, які приймають рішення про прийом на службу ао вищих органів влади (глави держави, парламенту або уряду).<sup>247</sup> Законодавством не передбачено функціонування органу (окрім суду), який міг би захищати права та інтереси службовців у випадку незаконного звільнення чи політичного втручання у їхню діяльність. Також, не передбачено чіткого розмежування політичних та адміністративних посад, що в кінцевому наслідку призводить до політизації публічної служби. Перелік підстав для звільнення зі служби є досить широким, і включає підстави, передбачені Кодексом законів про працю України та відповідними законами про публічну службу. До таких підстав, зокрема, віднесено й порушення присяги – діяння, зміст якого визначено недостатньо чітко, що може призводити до вільних тлумачень і вибіркового правозастосування.<sup>248</sup> Процес прийняття управінських рішень на публічній службі є вкрай централізованим, що послаблює рівень незалежності службовців нижчого рівня віж службовців, які обіймають вищі посади в ієрархії публічної служби. Підстави накладення дисциплінарних стягнень (у тому числі і у формі звільнення із займаної посади) визначено доволі розмито, що, знову ж таки, породжує ризики вибіркового застосування дисциплінарних санкцій.<sup>249</sup> Залучення службовців у політичну діяльність законом прямо не забороняється; більше того, службовці навіть можуть брати участь у здійсненні передвиборної агітації на виборах у вільний від роботи час.

#### **Незалежність (практика) – 0 балів (2015, 2010)**

*В якій мірі можливість зовнішнього протиправного втручання у функціонування публічного сектору виключено на практиці?*

Захищеність публічного сектору від зовнішніх протиправних впливів на практиці не забезпечено, і інші суб'єкти владних повноважень періодично втручаються у функціонування інститутів публічного сектору.

Загалом, шляхом відкритого конкурсного відбору заміщується лише 46.4% посад державних службовців та 64.2% посад посадових осіб місцевого самоврядування.<sup>250</sup> Оскільки прийом на службу у багатьох випадках не базується на чітко визначених критеріях, залежність службовців від тих, кому вони завдячують своїми посадами, є значною. Як праило, після кожних загальнодержавних або місцевих виборів відбувається масове звільнення з посад службовців вищого рівня (зокрема, на рівні керівників та їх заступників), у тому числі голів місцевих державних адміністрацій, керівників інших центральних органів виконавчої влади тощо. Відповідні посади зазвичай заміщуються більш лояльними до нового керівництва особами. Разом з тим, у 2014 року загальні обсяги масових звільнень службовців були невисокими і торкнулись вони переваж-

245 Art. 34 – 36 of the Law on Civil Service.

246 Art. 6, 8, 10 of the Law on Rules of Ethical Behaviour.

247 CMU Resolution No 169, dated February 15, 2002.

248 Art. 30 of the Law on Civil Service.

249 UPAC/ Centre for Political and Legal Reforms, Technical Document “Analytical Report on Corruption Risks in Administrative Services Delivery, Control and Supervisory Activities of Public Administration in Ukraine”; [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=198893&cat\\_id=255109](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=198893&cat_id=255109) [accessed December 1, 2014]. See also: SIGMA, Ukraine Governance Assessment, 2006: 51.

250 National Agency of Ukraine for Civil Service, Civil Service in Figures 2014, 2014, p. 21.

но крейвного складу органів, а не службовців середньої або нижчих ланок адміністрування.<sup>251</sup> Зокрема, за період, який минув після проведення позачергових виборів Президента України у травні 2014 року, Президентом України П.Порошенко було підписано 305 указів про звільнення з посад голів районних державних адміністрацій, тобто майже половини всіх голів районних адміністрацій.<sup>252</sup> Сформований у грудні 2014 року Кабінет Міністрів України протягом грудня 2014 року і першої половини січня 2015 року звільнив майже 50 посадовців вищого рівня, у тому числі в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних органах виконавчої влади. Незалежність службовців також послаблює те, що кадрові служби в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування фактично підпорядковані керівникам відповідних органів влади, що значною мірою впливає на добір кадрів в органах влади.<sup>253</sup>

У період проведення виборів залучення службовців у здійснення передвиборної агітації є далеко не рідкісним явищем, хоча рівень зловживання адміністративним ресурсом на президентських та парламентських виборах.<sup>254</sup> Залучення державних службовців у політичний процес зумовлює посилення їх залежності від політичних акторів.

### **Прозорість (законодавство) – 75 балів (2015) 50 балів (2010)**

*В якій мірі положення чинного законодавства забезпечують прозорість управління фінансовими, кадровими та інформаційними ресурсами у публічному секторі?*

Незважаючи на удосконалення правового регулювання доступу до публічної інформації, законодавство все ще не в повній мірі забезпечує прозорість функціонування інститутів публічного сектора.

У 2011 році парламентом було прийнято Закон “Про доступ до публічної інформації”, спрямований на покращення доступу до інформації, якою володіють розпорядники публічної інформації. Закон спростив процедуру підготовки та внесення інформаційних запитів, скоротив строки їх розгляду до 5 днів (у виняткових випадках, наприклад, у разі необхідності пошуку значних обсягів інформації, строк розгляду запиту може бути продовжений до 20 днів).<sup>255</sup> Він також зобов’язав розпорядників публічної інформації оприлюднювати певну інформацію (про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, використання фінансових ресурсів, прийняті рішення, проекти рішень, які відповідно до закону підлягають обов’язковому публічному обговоренню, зразки документів, необхідні для отримання послуг, порядок надання таких послуг, порядки денні відкритих засідань відповідних органів, звіти, у тому числі про результати розгляду запитів на інформацію, контактні дані керівників, у тому числі й керівників структурних підрозділів відповідних органів) тощо протягом 5 днів з дня підготовки відповідних документів.<sup>256</sup>

Закон “Про здійснення державних закупівель” містить ряд положень, спрямованих на забезпечення прозорості процедур закупівель [див: Зменшення корупційних ризиків шляхом забезпечення добросовісності у державних закупівлях].

Ще одним важливим кроком стало прийняття у березні 2014 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Закону України «Про інфор-

251 Victor Tymoshchuk, expert of the Centre for Political and Legal Reforms, interview with the author, July 30, 2014.

252 Data are based on analysis of the respective presidential decrees posted on the Parliament’s website.

253 Victor Tymoshchuk, expert of the Centre for Political and Legal Reforms, interview with the author, July 30, 2014.

254 See: OSCE/ODIHR, Ukraine. Parliamentary Elections 28 October 2012. OSCE/ODIHR EOM Final Report, p. 2; OSCE/ODIHR, Ukraine. Early Parliamentary Elections 26 October 2014. OSCE/ODIHR EOM Final Report, p. 3.

255 Art. 19, 20 of the Law on Access to Public Information.

256 Art. 15 of the Law on Access to Public Information.



мацію» та Закону України «Про доступ до публічної інформації», яким були схвалені зміни до низки законодавчих актів з метою приведення їх у відповідність із зазначеними законами.

Змінами на додаток до існуючої відповідальності за неправомірну відмову в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, передбачають встановлення відповідальності за:

- неоприлюднення інформації, обов'язкове оприлюднення якої передбачено Законами України «Про доступ до публічної інформації» та «Про засади запобігання і протидії корупції»;
- необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом (при відповіді на запит),
- незаконну відмову в прийнятті та розгляді звернення, інші порушення законодавства про звернення громадян.

Також закріплено, що парламентський контроль за дотриманням права на доступ до публічної інформації здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, передбачено доступ громадян до пленарних засідань Верховної Ради України та місцевих рад, до матеріалів генерального плану населеного пункту, передбачено безоплатне отримання статистичної інформації, закріплено перегляд на предмет відповідності Закону «Про доступ до публічної інформації» документів з грифом «Для службового користування», внесено низку інших важливих змін<sup>257</sup>.

Закон «Про запобігання корупції» передбачає відкритість інформації про майновий стан публічних посадових осіб, а також встановлює заборону відмовляти фізичним або юридичним особам в інформації, надання якої цим фізичним або юридичним особам передбачено законом; надавати несвоєчасно, недостовірну чи не в повному обсязі інформацію, яка підлягає наданню відповідно до закону.

Крім того, передбачено, що не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом інформація про:

- 1) розміри, види благодійної та іншої допомоги, що надається фізичним та юридичним особам чи одержується від них публічними службовцями, або державними органами, органами місцевого самоврядування;
- 2) розміри, види оплати праці, матеріальної допомоги та будь-яких інших виплат з бюджету публічними службовцям, а також одержані цими особами за правочинами, які підлягають обов'язковій державній реєстрації, а також подарунки, які регулюються цим Законом;
- 3) передачу в управління належних особам підприємств та корпоративних прав, що здійснюється в порядку, передбаченому вказаним Законом;
- 4) конфлікт інтересів публічних службовців та заходи з його врегулювання<sup>258</sup>.

---

257 Law "Om Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine because of Adoption of Law of Ukraine "On Access to Public Information" and Law of Ukraine "On Information"; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1170-18>

258 Art. 60 of the Law "On Prevention of Corruption"; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>



Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів» від 14 жовтня 2014 р. передбачено доступ до даних Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та розкриття інформації про кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб<sup>259</sup>.

Значним кроком вперед стало прийняття Верховною Радою України 17 лютого 2015 р. Закон «Про відкритість використання публічних коштів»<sup>260</sup>, яким передбачено он-лайн доступ до інформації про використання бюджетних коштів. Зазначений Закон було розроблено за участі громадських експертів, які представляють Центр політичних студій та аналітики, групи «Публічні фінанси» громадської ініціативи Реанімаційний пакет реформ.

Позитивно варто відмітити й прийняття 9 квітня 2015 р. Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних», який передбачає оприлюднення публічної інформації у форматі відкритих даних на відповідному єдиному веб-порталі<sup>261</sup>.

Тим не менше, прозорість певних аспектів діяльності інститутів публічного сектору забезпечено не у повній мірі. Прозорість призначень на посади у публічному секторі належними чином не забезпечено, оскільки в конкурсному порядку заміщуються лише посади нижчих категорій [див: Незалежність (законодавство)].

Ще не знайшов достатнього закріплення інституційний механізм забезпечення державного контролю за додержанням Закону «Про доступ до публічної інформації». В цьому аспекті слід зауважити, що у січні 2015 р. Держкомтелерадіо оприлюднено законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного контролю за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації», яким пропонується визначити Держкомтелерадіо уповноваженим органом із здійснення державного контролю за забезпеченням доступу до публічної інформації. Однак, такий підхід є сумнівним з точки зору незалежності органу з такими повноваженнями.

### **Прозорість (практика) – 50 балів (2015) 25 балів (2010)**

*В якій мірі положення законодавства щодо прозорості фінансового, кадрового і інформаційного управління в публічному секторі ефективно виконуються/дотримуються на практиці?*

У порівнянні з 2010 роком рівень прозорості фінансового, кадрового та інформаційного менеджменту в публічному секторі помітно не покращився, і багатьом аспектам функціонування публічного сектору все ще бракує прозорості.<sup>262</sup>

Згідно з веб-сайтом «Прозора бюрократія», у жодному з регіонів діяльність органів публічної влади не може вважатись повністю прозорою (станом на листопад 2014 року). Для багатьох місцевих органів влади характерним є мінімальний рівень прозорості функціонування або ж навіть повна непрозорість роботи (в основу оцінки було покладено аналіз відповідей на інформаційні запити, тобто надання інформації загального характеру або інформації, яка не вимага-

---

259 Law "On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine on Identification of Beneficial Owners of Legal Persons and Public Persons"; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1701-18>

260 Law "On Openness of Usage of Public Funds"; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/183-19>

261 Law "On Amendments to Some Legislative Acts on Access to Public Information in Open Data Format"; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/319-19>

262 Victor Tymoshchuk, expert of the Centre for Political and Legal Reforms, interview with the author, July 30, 2014.

лась запитом).<sup>263</sup> 10 грудня 2014 року Інститут розвитку регіональної преси оприлюднив щорічний рейтинг відкритості веб-сайтів центральних органів виконавчої влади, яким було охоплено сайти 55 органів. Аналіз цього рейтингу дозволяє говорити про те, що загальний рівень наповнення веб-сайтів органів влади передбаченою законом інформацією у 2014 році покращився у порівнянні з попередніми роками, однак далеко не вся інформація, яка підлягає оприлюдненню, фактично оприлюднюється. Наприклад, 18 з 55 органів не оприлюднили на веб-сайтах декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру своїх керівників та їхніх заступників, в той час як практика неоприлюднення інформації про результати закупівель, напрями використання бюджетних коштів та майна є вкрай поширеною.<sup>264</sup> Рівень прозорості веб-сайтів 25 з 55 центральних органів виконавчої влади (тобто, майже половини органів, охоплених рейтингом), було оцінено на 50% - іншими словами, на них оприлюднено лише 50% тієї інформації, яка вимагається законом.<sup>265</sup>

Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування також не забезпечують належний доступ до інформації про свою діяльність, наприклад, не оприлюднюють проекти власних рішень за 20 днів до дня їх прийняття, інформацію про переможців тендерних процедур, генеральні плани розвитку міст, прийняті органами влади рішення тощо.<sup>266</sup>

Закон "Про здійснення державних закупівель" загалом передбачає оприлюднення ключової інформації про державні закупівлі [див: Зменшення корупційних ризиків шляхом забезпечення доброчесності державних закупівель], однак прозорість певних аспектів державних закупівель можна було б посилити. Зокрема, закон не передбачає оприлюднення інформації про склад комітетів конкурсних торгів, чітких критеріїв оцінювання пропозицій конкурсних торгів, не передбачає створення реєстру недобросовісних учасників процедур закупівель.<sup>267</sup>

Як вже зазначалось вище, залишаються непрозорими і деякі призначення на публічній службі, оскільки далеко не всі посади заміщуються у конкурсному порядку [див: Незалежність (законодавство)].

Згідно з перехідними положеннями Закону «Про відкритість використання публічних коштів», він має запрацювати 12 вересня 2015 р. Таким чином, в середині вересня суспільство мало би отримати доступ до величезного масиву інформації (копії договорів, акти, інформацію про платежі за договорами тощо) про всі видатки держави і змогло б їх аналізувати. Проте, процес створення такого порталу призупинився. На час написання звіту все ще тривають суперечки стосовно того, хто буде уповноваженим органом з впровадження цього законодавства, хто буде розробляти порядок адміністрування веб-порталу та порядок оприлюднення відомостей про трансакції на веб-порталі. Як результат такої затримки з прийняттям даного рішення – незрозумілість подальших дій для всіх учасників процесу, невиконання норм Закону та усвідомлення того факту, що у вересні 2015 р. веб-портал не запрацює .

Поряд з цим, поступово відкривається доступ до державних реєстрів, наприклад, до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Також запущено Національний портал відкритих даних <http://data.gov.ua/>.

---

263 For further details see: <http://access-info.org.ua/map> [accessed December 1, 2014].

264 For further details see: <http://irrp.org.ua/news/rpdi/3426-pres-konferencya-vdkritst-ukrayinskoyi-vladi-rezultati-montoringu-veb-saytv-centralnih-organv-vikonavchoyi-vladi-ukrayini-2014.html> [accessed December 1, 2014].

265 Ranking is available at: <http://irrp.org.ua/rating-2014.html> [accessed December 1, 2014].

266 Victor Taran, Daria Slysionis, Non-transparent Access, 2013; <http://www.pravda.com.ua/articles/2013/05/15/6989817/> [accessed December 1, 2014].

267 Andriy Marusov, expert on public procurement issues, interview to Vesti newspaper, November 13, 2014.

## Підзвітність (законодавство) – 50 балів (2015, 2010)

*В якій мірі положення чинного законодавства забезпечують підзвітність службовців та їх відповідальність за свої дії?*

Законодавство передбачає ряд механізмів забезпечення підзвітності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, але ці механізми містять ряд недоліків.

Кодексом про адміністративні правопорушення та Кримінальним кодексом встановлено відповідальність за вчинення корупційних адміністративних проступків та корупційних злочинів, у тому числі зловживання владою або службовим становищем, отримання/надання неправомірної вигоди, провокацію підкупу, незаконне збагачення, порушення вимог щодо несумісності, порушення обмежень щодо отримання дарунків, встановленого порядку декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру, правил регулювання конфлікту інтересів.<sup>268</sup> Досудове розслідування у справах про вчинення корупційних злочинів провадиться слідчими органів внутрішніх справ та слідчими прокуратури (залежно від того, якою саме службовою особою було вчинено відповідне діяння).<sup>269</sup> Після початку діяльності Національного антикорупційного бюро України ( у 2015 році), розслідування корупційних злочинів, вчинених вищими посадовими особами, здійснюватиме Бюро, в той час як всі інші випадки корупції розслідуватимуться слідчими органів внутрішніх справ, а також Державним бюро розслідувань після утворення).<sup>270</sup>

Окрім адміністративної та кримінальної відповідальності, законодавством також передбачена можливість притягнення службовців до дисциплінарної відповідальності у формі догани, звільнення з посади, утримання від призначення на вищу посаду на строк до одного року, попередження про неповну службову відповідність.<sup>271</sup> Дисциплінарні розслідування проводяться Нацдержслужбою (у виняткових випадках, наприклад, у разі проведення перевірки за зверненням самого службовця, за ініціативою Прем'єр-міністра чи вищих посадових осіб) або комісіями з проведення службових розслідувань, які утворюються керівниками відповідних органів влади.<sup>272</sup> Рішення про накладення дисциплінарних стягнень приймаються керівниками відповідних органів влади. Таким чином, повноваження комісій з проведення службових розслідувань на практиці є досить обмеженими. Незалежність цих комісій, з урахуванням того, що їх склад формується керівником відповідного органу влади, також є сумнівною. Один з експертів, опитаних в ході підготовки цього дослідження, відзначив, що законодавче регулювання дисциплінарних проваджень не забезпечує незалежність, безсторонність та ефективність таких проваджень.<sup>273</sup>

Новим Законом «Про запобігання корупції» удосконалено регулювання захисту викривачів корупції. По-перше чітко закріплено правило про захист викривачів від негативних наслідків з боку керівника або роботодавця та встановлено кримінальну відповідальність за звільнення викривача. По-друге на органи покладено обов'язок створювати умови для реформування. По-третє, на НАЗК покладено завдання здійснювати моніторинг застосування законодавства про захист викривачів та брати участь у справах про захист викривачами своїх прав в суді.<sup>274</sup>

Законодавством не передбачено подання інститутами публічного сектору звітів до законодавчого органу – парламент лише розглядає звіти Уряду про хід виконання Програми цього діяльно-

268 Art. 172-4 – 172-9 of the Code of Administrative Offences; Art. 364-370 of the Criminal Code of Ukraine.

269 Art. 112 of the 1963 Criminal Procedure Code of Ukraine. See also Art. 216 of the Criminal Procedure Code of Ukraine.

270 OECD/ACN, Istanbul Anti-Corruption Action Plan. Third Round of Monitoring. Ukraine. Progress Updates, 2014, p. 19.

271 Art. 14 of the Law on Civil Service.

272 Procedure for Conduct of disciplinary investigations against public officials, approved by the CMU Resolution No 950, dated June 13, 2000.

273 Victor Tymoshchuk, expert of the Centre for Political and Legal Reforms, interview with the author, July 30, 2014.

274 Art. 53 of the Law "On Prevention of Corruption"; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/stru/paran658#n658>

сті та звіти про виконання Державного бюджету за відповідний рік, а також заслуховує інформацію про окремі напрями діяльності Кабінету Міністрів (зокрема, під час “години запитань” до Уряду).<sup>275</sup> Разом з тим, керівники інститутів публічного сектору зобов'язані надавати інформацію за депутатськими запитам.<sup>276</sup> Закон “Про центральні органи виконавчої влади” покладає на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади обов'язок підготовки щорічних звітів про виконання планів своєї діяльності.<sup>277</sup> У той же час, на законодавчому рівні не встановлено будь-яких вимог до змісту таких звітів, що певною мірою послаблює рівень підзвітності відповідних органів.

Рішення, дії та бездіяльність органів влади і їхніх посадових осіб можуть бути оскаржені в адміністративних судах у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України.<sup>278</sup> Порядок адміністративного провадження з розгляду скарг на законодавчому рівні належним чином не врегульовано, оскільки парламентом так і не було прийнято Кодекс адміністративних процедур, проект якого передбачав уніфікацію процедур розгляду адміністративних скарг на рішення, дії та бездіяльність органів влади та їхніх посадових осіб.

Забезпеченню належного рівня підзвітності публічного сектору також не сприяє значний обсяг дискреційних повноважень, закріплених за інститутціями публічного сектору. Адміністративні процедури регулюються різними законами та підзаконними актами, які у багатьох випадках створюють поживний ґрунт для зловживань.<sup>279</sup>

У 2013 році Міністерством юстиції України було затверджено порядок проведення антикорупційної експертизи проектів законодавчих актів та чинного законодавства. Разом з тим, антикорупційна експертиза є лише частиною загальної правової експертизи відповідного акта чи проекту акта, в той час як її проведення щодо всіх без винятку актів законодавства не є обов'язковим.<sup>280</sup>

### **Підзвітність (практика) – 25 балів (2015, 2010)**

*В якій мірі підзвітність та відповідальність службовців за свої дії забезпечується на практиці?*

Оскільки законодавство в частині регулювання підзвітності у публічному секторі містить ряд недоліків, воно недостатньо ефективно застосовується на практиці і не дозволяє забезпечити належний рівень підзвітності службовців.

У 2013 році Світовий Банк оцінив ефективність діяльності Уряду України щодо контролю за корупцією на 12% зі 100 можливих. У порівнянні з 2010 роком цей показник зменшився (тоді він складав 17.1%).<sup>281</sup>

Оскільки Закон “Про засади запобігання і протидії корупції” не передбачав дієвого захисту викривачів, службовці, як правило, не повідомляли про випадки вчинення їхніми колегами коруп-

---

275 Art. 229 of the VRU Rules of Procedure.

276 Art. 15 of the Law on Status of MPs.

277 Art. 8, 10, 18 of the Law on Central Executive Bodies.

278 Art. 15, 23 of the Law on Central Executive Bodies.

279 OECD/ACN, Second Round of Monitoring. Monitoring Report on Ukraine, 2010, pp. 54, 55.

280 See paragraphs I and II of the Procedure for anti-corruption screening by the Ministry of Justice, approved by the Order of the Ministry of Justice No 1608/5, dated August 5, 2013; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1325-13> [accessed December 1, 2014].

281 World Bank, Worldwide Governance Indicators. Country Data Report for Ukraine, 1996-2013.

ційних діянь відповідних керівників вищого рівня.<sup>282</sup>

Ефективність судового перегляду протиправних рішень, дій та бездіяльності органів влади та посадових осіб залишається невеликою, насамперед, через політизацію судової гілки влади [див.: Органи судової влади (Незалежність (практика))].

Випадки недоброчесної поведінки та корупційні діяння у публічному секторі в основному не тягнуть відповідальності, а якщо і тягнуть, то до відповідальності притягаються насамперед службовці нижчих категорій. Згідно з інформацією Міністерства юстиції України, у 2013 році лише 379 державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування було притягнуто до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних діянь, з них – 163 обіймали посади на державній службі, а 216 – посади в органах місцевого самоврядування. 83.4% державних службовців та 62.5% посадових осіб місцевого самоврядування обіймали нижчі категорії посад, тобто 5-7 категорію посад державних службовців або 4 категорію посад посадових осіб місцевого самоврядування. Протягом 2013 року 123 державних службовця (з них 90% обіймали посади 5-7 категорій) та 92 посадові особи місцевого самоврядування (з них 64% обіймали посади 4 категорій) були визнані винними у вчиненні злочинів у сфері службової діяльності. Ці порівняно скромні показники якраз і пояснюють, чому саме 82% українських громадян вважають публічних службовців корумпованими або надзвичайно корумпованими (дані наводяться згідно з Глобальним барометром корупції Transparency International).<sup>283</sup>

Хоча закон покладає на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади готувати щорічні звіти про виконання планів своєї діяльності, багато з них, згідно з результатами громадського моніторингу, не публікують такі звіти взагалі або ж публікують їх із суттєвими записеннями. Відсутність чітких вимог до змісту звітів призводить до того, що інформація у них відображується неуніфіковано.<sup>284</sup>

Щорічні звіти Мінюсту про антикорупційні заходи свідчать про те, що Нацдержслужба та органи виконавчої влади загалом перевіряють інформацію про вчинені посадовцями дисциплінарні правопорушення і накладають відповідні стягнення, однак більшу частину цих стягнень становлять догани.<sup>285</sup> Такий підхід навряд чи зможе змінити загальне сприйняття публічного сектору як корумпованого.<sup>286</sup>

Ефективність державного контролю використанням бюджетних коштів у публічному секторі є невисокою, оскільки у 2014 році парламентом було встановлено мораторій на проведення перевірок підприємств, установ і організацій, у тому числі тих, які контролюються державою [див.: Підзвітність (законодавство)]. Водночас, продовжений Законом «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76-VIII мораторій на проведення перевірок у січні-червні 2015 року більше не поширюється на Державну фінансову інспекцію<sup>287</sup>.

З приводу діяльності Державної фінансової інспекції, то протягом січня – листопада 2014 року органом проведено 23 802 контрольних заходи (у 2013 році 6460, тобто в 3,6 разів менше), за результатами яких виявлено 4128 порушень (5595, тобто на близько 1500 більше в 2013 році) на загальну суму 7, 58 млрд. грн. (в 2013 році – 3, 69 млрд.грн.), в тому числі незаконних витрат

282 Victor Tymoshchuk, expert of the Centre for Political and Legal Reforms, interview with the author, July 30, 2014.

283 TI, 2013 Global Corruption Barometer; <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=ukraine> [accessed December 1, 2014].

284 Regional Press Development Institute, Ranking of openness of websites of central executive bodies, p. 60.

285 Ministry of Justice of Ukraine, Report on Implementation of Measures Related to Prevention and Counteraction to Corruption in 2013; <http://www.minjust.gov.ua/file/36531> [accessed December 1, 2014].

286 Victor Tymoshchuk, expert of the Centre for Political and Legal Reforms, interview with the author, July 30, 2014.

287 Law on Amendments to and Revoking of Some Legislative Acts of Ukraine;

на суму 3,88 млрд. грн. (в 2013 році – 2, 06 млрд. грн.), до правоохоронних органів передано 2182 матеріалів. За переданими матеріалами розпочато 1465 досудових розслідувань (2659 в 2013 році), 359 особам (в 2013 році – 461 особі) вручено повідомлення про підозру<sup>288</sup>.

Таким чином, при загальній меншій кількості виявлених порушень, їх суми є більшими. Наслідки ж проведених заходів в частині реагування кримінально-правовими засобами характеризуються зменшенням кількості розпочатих розслідувань та незначним зменшенням кількості осіб, яким повідомлено про підозру.

Нещодавно Державна фінансова інспекція стала джерелом корупційного скандалу. На початку березня 2015 р. від виконання службових обов'язків відсторонено Голову інспекції Миколу Гордієнка, відносно нього за дорученням Прем'єр-міністра України Арсенія Яценюка розпочато службове розслідування. За результатами розслідування встановлено неналежне виконання ним службових обов'язків, формальне виконання поставлених завдань, відсутність ефективних показників по виконанню постанови Кабінету Міністрів України від 25 червня 2014 року № 214 «Про окремі заходи щодо забезпечення фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання державного сектору економіки». Наприклад, комісія з проведення службового розслідування прийшла до висновку про неналежне реагування з боку Миколи Гордієнка на існуючі порушення в ДП «Антонов», неналежне виконання доручень Прем'єр-міністра України щодо ефективності використання коштів, спрямованих на виконання Комплексної програми будівництва вітрових електростанцій за 2006-2007 роки та 9 місяців 2008 року, доручень щодо проведення інших контрольних заходів. За результатами службового розслідування Уряд прийняв рішення про звільнення Миколи Гордієнка із займаної посади за порушення ним Присяги державного службовця, а матеріали службового розслідування передати до Генеральної прокуратури України<sup>289</sup>.

Натомість після свого відсторонення Микола Гордієнко зробив гучну заяву про значні розкрадання, які за обсягами навіть збільшилися за часів правління Уряду Арсенія Яценюка. Саме викриття цих фактів й стало причиною його відсторонення та подальшого звільнення. Наприклад, Микола Гордієнко зазначив про розпочату ревізію діяльності ДП НАЕК «Енергоатом», де лише на початковій стадії виявлено розкрадань на суму понад 500 млн. грн.<sup>290</sup>

Верховна Рада України, реагуючи на такі заяви, утворила робочу групу з розслідування фактів корупції в Уряді. Таким чином, питання зловживань в Уряді при використанні публічних коштів було перенесено в політичну площину. Водночас, згідно із заявою першого заступника Генерального прокурора України В. Гузира 15 травня 2015 року, Генеральна прокуратура не знайшла станом на вказану дату підтвердження інформації про корупцію в Уряді<sup>291</sup>.

Не дивлячись на відсутність наразі остаточних висновків, зрозумілим є те, що в державі продовжують мати місце проблеми з використанням публічних фінансів, які потребують термінового вирішення з огляду на поточну економічну ситуацію.

---

288 Report on activity of State Financial Inspection and its local divisions in 2014; State financial Inspection; <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/106505>

289 Government has taken decision on dismissal of Mykola Gordienko; Government portal; [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=248071232](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248071232)

290 Mykola Gordienko: New government seals twice more than Yanukovich; Podrobnosti; <http://podrobnosti.ua/2023727-mikola-gordnko-novij-urjad-krade-vidvch-blshe-za-janukovicha.html>

291 There are no evidences of corruption in the Government – Deputy Prosecutor General - 5 channel <http://www.5.ua/polityka/Dokaziv-koruptsij-u-Kabmini-znaity-ne-vdalosia--zastupnyk-henprokurora-80453.html#>



## Доброчесність (законодавство) – 75 балів (2015) 50 балів (2010)

*В якій мірі положення законодавства дозволяють забезпечити доброчесність службовців?*

Новий Закон «Про запобігання корупції» значно удосконалив правове регулювання правил доброчесності серед публічних посадових осіб. Серед основних положень такі:

- на законодавчому рівні закріплено чіткі правила запобігання та врегулювання як реального так і потенційного конфлікту інтересів (обов'язок інформувати керівника про конфлікт інтересів, заборона приймати рішення чи вчиняти дії в умовах конфлікту інтересів тощо);
- встановлено нові правила фінансового контролю за майновим станом публічних службовців (подання декларації в електронній формі, кількоступенева перевірка декларацій, оприлюднення декларацій у відкритому реєстрі, обов'язок службовців інформувати про відкриття валютних рахунків за кордоном та про значні зміни у майновому стані, моніторинг способу життя службовців);
- окремий розділ закону визначає основні правила етичної поведінки службовців (державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування повинні дотримуватись вимог Конституції та законів України, поважати права людини, дотримуватись принципу політичної неупередженості, бути об'єктивними);
- визначено обмеження щодо поєднання основної діяльності з іншою оплачуваною діяльністю, спільної роботи близьких осіб, роботи в приватному секторі після припинення служби, одержання подарунків (наприклад, заборонено одержувати подарунки, які надаються з мотивів перебування особи на публічній службі або подарунки від підлеглих службовців)<sup>292</sup>.

Зазначені правила в переважній більшості поширюються на всі категорії осіб публічних посадових осіб. Окремі правила щодо доброчесності містяться в Законах «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», галузевих актах законодавства.

Також в окремих державних структурах наявні кодекс професійної етики, але всі вони потребують перегляду на предмет відповідності новому Закону «Про запобігання корупції». Наприклад, наказом Головного управління державної служби України від 4 серпня 2010 року № 214 затверджено Загальні правила поведінки державного службовця.

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування повинні дотримуватись вимог Конституції та законів України, поважати права людини, дотримуватись принципу політичної неупередженості, бути об'єктивними, щорічно подавати за місцем роботи декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. Вони також повинні повідомляти своїх безпосередніх керівників про виникнення конфлікту інтересів, утримуватись від використання своїх повноважень у приватних цілях, дотримуватись вимог щодо несумісництва посад з іншими оплачуваними видами діяльності (за деякими винятками). Також посадовцям заборонено отримувати дарунки у зв'язку із здійсненням ними своїх повноважень, дарунки від підлеглих або інших осіб, якщо вартість такого дарунка/дарунків протягом року перевищує 50% мінімальної заробітної плати. Законодавством також встановлено обмеження щодо працевлаштування близьких осіб, обмеження щодо обіймання посад після припинення служби, передбачено обов'язок збереження конфіденційності інформації, отриманої на службі.

---

292 Art. 23-25, 27, 28, 37-52 of the Law "On Prevention of Corruption"; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/stru/paran658#n658>



Що ж стосується забезпечення доброчесності у державних закупівлях, то чинним законодавством передбачено окремі правила в аспекті доброчесності учасників [див. також: Зменшення корупційних ризиків шляхом забезпечення доброчесності у державних закупівлях].

### **Доброчесність (практика) – 50 балів (2015, 2010)**

*В якій мірі доброчесність службовців забезпечено на практиці?*

Положення чинного законодавства, спрямованого на забезпечення доброчесності службовців, не завжди ефективно застосовуються на практиці.

Як вже зазначалось вище [див: Підзвітність (практика)], багато громадян вважають публічний сектор одним із найбільш корумпованих інститутів, в той час як вчинення порушень службовцями часто залишається безкарним. Боротьба з корупцією зосереджена в основному на нижчих та середніх ланках публічної адміністрації.

Оскільки законодавство донедавна не передбачало проведення перевірки декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру незалежним органом, а також належним чином не регулювало конфлікт інтересів, відповідні положення законодавства (в частині декларування та регулювання конфлікту інтересів) належним чином не реалізувалися на практиці.<sup>293</sup> Попри те, що публічна служба вважається корумпованою, у 2013 році з-поміж усіх звільнених службовців (загалом, 53 092 особи) лише 0.1% державних службовців та 0.4% посадових осіб місцевого самоврядування були звільнені з посад у зв'язку з вчиненням ними корупційних діянь. Ці дані можуть свідчити про загальну неефективність перслідування корупції.<sup>294</sup>

Ефективність впровадження нових правил доброчесності службовців тісно пов'язана з інституційним супроводженням цього процесу, що покладатиметься на НАЗК, що свідчить про необхідність його якомога швидшого запуску [див: Антикорупційні органи].

Протягом 2013 року Нацдержслужбою було організовано проведення низки освітніх антикорупційних заходів для державних службовців, участь у яких взяли 53 887 посадовців, з них 20 411 – державні службовці.<sup>295</sup> З урахуванням загальної кількості осіб, які перебувають на державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування (433,269 службовців у 2014 році), охоплення службовців тренінгами антикорупційного спрямування видається недостатнім. Один з опитаних експертів відзначив, що заходи підвищення кваліфікації є недостатньо ефективними, оскільки керівники органів влади не можуть впливати на зміст навчальних планів та зміст навчання, а самі заходи, з урахуванням їхніх часових обмежень, не можуть розкрити зміст багатьох важливих питань.<sup>296</sup>

### **Просвіта громадян (практика) – 25 балів (2015, 2010)**

*В якій мірі публічний сектор забезпечує інформування та просвіту громадян щодо його ролі у протидії корупції?*

Хоча інститути публічного сектору загалом інформують громадян про небезпечні наслідки ко-

---

293 Victor Tymoshchuk, expert of the Centre for Political and Legal Reforms, interview with the author, July 30, 2014.

294 National Agency for Civil Service, Civil Service in Figures 2014, 2014, p.24.

295 Ministry of Justice of Ukraine, Report on Implementation of Measures Related to Prevention and Counteraction to Corruption in 2013; <http://www.minjust.gov.ua/file/36531> [accessed December 1, 2014].

296 Victor Tymoshchuk, expert of the Centre for Political and Legal Reforms, interview with the author, July 30, 2014.

рупції, інститути публічного сектору не впроваджують спеціальних програм, спрямованих на просвіту громадян з питань корупції та шляхів її подолання.

Зі звіту Міністерства юстиції про виконання антикорупційних заходів у 2013 році випливає, що діяльність інститутів публічного сектору щодо просвіти громадян з питань протидії корупції зводиться до поширення на власних веб-сайтах інформації про викриті випадки корупційних дій, розповсюдження друкованих інформаційних матеріалів з цих питань, інтерв'ю керівників органів влади на корупційну тематику.<sup>297</sup> З урахуванням того, що майже третина громадян вважає корупцію прийнятним способом вирішення проблем, низька ефективність цих просвітницьких заходів видається цілком очевидною.<sup>298</sup>

### **Взаємодія з публічними інститутами, громадянським суспільством та приватним сектором в питаннях запобігання корупції (практика) – 25 балів (2015, 2010)**

*Наскільки активно публічний сектор взаємодіє з органами громадського контролю, бізнесом і неурядовими організаціями в питаннях ініціювання реформ?*

Випадки співпраці між інституціями публічного сектору з іншими органами влади, неурядовими організаціями і бізнесом в питаннях запобігання корупції не носять масового характеру.

Взаємодія публічного сектору з іншими зацікавленими особами здійснюється у форматі залучення громадських організацій до підготовки законодавчих ініціатив антикорупційного спрямування, взаємодію через громадські ради при органах виконавчої влади, участі у різноманітних спільних заходах. Діяльність громадських рад загалом є малоефективною або ж не проводиться взагалі, особливо після зміни уряду на початку 2014 року.

Найбільш активним суб'єктом взаємодії з громадськістю залишається Міністерство юстиції. Зокрема, внаслідок відповідної співпраці Мінюсту з громадськими організаціями було направлено зміни до Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки, підготовлено та прийнято ряд законопроектів, у тому числі закон про визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів, закон про запобігання корупції, закон про Національне антикорупційне бюро тощо. Однією з проблем взаємодії публічного сектору з іншими зацікавленими сторонами є те, що така взаємодія (за поодинокими винятками) ініціюється не публічним сектором, а, власне, зацікавленими особами і не передбачає ефективної співпраці саме в контексті напрацювання антикорупційних ініціатив.<sup>299</sup>

Поряд з цим, громадськість все активніше долучається як до питань розробки законодавства, так і його реалізації. Представники інститутів громадянського суспільства залучаються до роботи в конкурсних комісіях, створених для прийняття кадрових рішень, що є черговим підтвердженням недовіри суспільства до державних інституцій. Досвід антикорупційних органів містить як позитивні, так і негативні приклади побудови співпраці з громадськістю.

Згідно із Законом України «Про запобігання корупції» юридичні особи зобов'язані здійснювати внутрішні антикорупційні заходи. Для окремих з них наявність антикорупційних програм та уповноважених осіб з їх реалізації є обов'язковим (приватні компанії які беруть участь у вели-

---

297 Ministry of Justice of Ukraine, Report on Implementation of Measures Related to Prevention and Counteraction to Corruption in 2013; <http://www.minjust.gov.ua/file/36531> [accessed December 1, 2014].

298 IFES, Public Opinion in Ukraine 2014. Findings from the IFES 2014 survey in Ukraine; [http://www.ifes.org/Content/Publications/Survey/2014/~media/Files/Publications/Survey/2014/2014\\_Ukraine\\_Survey\\_Presentation\\_Slides\\_English.pdf](http://www.ifes.org/Content/Publications/Survey/2014/~media/Files/Publications/Survey/2014/2014_Ukraine_Survey_Presentation_Slides_English.pdf) [accessed December 1, 2014].

299 Ministry of Justice of Ukraine, Report on Implementation of Measures Related to Prevention and Counteraction to Corruption in 2013; <http://www.minjust.gov.ua/file/36531> [accessed December 1, 2014].

ких закупівлях та великі державні компанії)<sup>300</sup>.

### **Зменшення ризиків корупції шляхом посилення доброчесності у державних закупівлях – 50 балів (2015, 2010)**

*В якій мірі законодавство забезпечує доброчесність процедур закупівель, у тому числі можливість застосування санкцій за порушення з боку замовників та постачальників товарів і послуг для публічних потреб, а також належні механізми оскарження і перегляду прийнятих рішень?*

В цілому, законодавство забезпечує доброчесність у державних закупівлях, проте деякі його положення все ще потребують удосконалення, а встановлені правила не завжди ефективно застосовуються на практиці.

У квітні 2014 року парламентом було прийнято нову редакцію Закону “Про здійснення державних закупівель”. Попередня редакція цього Закону передбачала 44 винятки, за яких закупівлі мали здійснюватись в іншому порядку, ніж передбачалось цим загальним законодавством про закупівлі. Новий Закон зменшив кількість таких винятків до 11. Він достатньою мірою забезпечує прозорість та доброчесність у сфері закупівель, а також наближує відповідне правове регулювання з нормами права ЄС (зокрема, в частині видів процедур закупівель).<sup>301</sup>

Разом з тим, Закон містить і певні недоліки. Наприклад, ним не встановлено чітких критеріїв оцінювання пропозицій конкурсних торгів, не передбачено належного регулювання конфлікту інтересів у діяльності членів комітетів конкурсних торгів, впроваджено доволі високи ставки зборів за подання скарг щодо порушень законодавства під час організації і проведення державних закупівель. Також ним не передбачено створення реєстру недобросовісних учасників торгів. Закон не дозволяє вирішити ряд практичних проблем, у тому числі – відсутності конкуренції між учасниками процедур, недостатнього рівня підготовки учасників процедур з питань застосування законодавства про закупівлі та організації закупівель, відсутності зв'язку між вартістю предмета закупівлі та складністю процедури закупівлі, формального підходу до оцінювання тендерної документації тощо.<sup>302</sup>

Міністерством економічного розвитку і торгівлі оприлюднюються щоквартальні звіти про аналіз застосування системи державних закупівель. Однак, невідомо чи залучається до цього процесу бізнес та громадськість, а у звітах зазначається про використання низки державних інформаційних ресурсів при здійсненні аналізу.

Основні відображені у звіті за 2014 рік<sup>303</sup> тенденції та показники такі:

- за даними веб-порталу з питань державних закупівель близько половини оголошень - про результати закупівлі в одного учасника/переговорної процедури закупівлі (пояснюється тим, що переважну більшість серед них складають закупівлі комунальних послуг та поштових послуг) – з іншого боку в розрізі укладених договорів на закупівлю зазначається про тенденцію зменшення застосування неконкурентних процедур (на понад 10 %);

300 Art. 61, 62 of the Law “On Prevention of Corruption”; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/stru/paran159#n159>

301 Analysis of the Law is available at: <http://svitprava.com.ua/uk/korisne/publikatsiji/223-nova-redaksiya-zakonu-pro-derzhavni-zakupivli.html> [accessed December 1, 2014].

302 <http://www.slideshare.net/dlubkin/ss-37047667> [accessed December 1, 2014].

303 Report of the Ministry of Economy and Trade on analysis of public procurement system functioning in 2014; <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=Zviti>

- зменшення загальної вартості укладених договорів про закупівлі;
- органами Держказначейства видано 305 попереджень у зв'язку з порушеннями у сфері закупівель – більшість у зв'язку з відсутністю передбачених Законом документів або неналежним їх оформленням;
- Держфінінспекцією виявлено порушень законодавства у сфері державних закупівель на загальну суму 327, 32 млн. гривень, з них 27,26 млн. гривень, що призвели до втрат державних ресурсів. Основні порушення - здійснення закупівель без застосування процедур, визначених Законом; не визначення головою комітету з конкурсних торгів функцій членів комітету та не призначення заступників голови; необґрунтоване застосування процедури закупівлі в одного учасника / переговорної процедури закупівлі; допущення порушень у документації конкурсних торгів; допущення до оцінки учасників, пропозиції конкурсних торгів яких не відповідали вимогам документації конкурсних торгів, та, як наслідок, не прийняття рішення про відмінену процедури закупівлі;

За даними СБУ протягом січня – грудня 2014 р. було виявлено понад 10 700 злочинів, з яких 6 075 пов'язані з коштами державного бюджету, а 4 613 – місцевого бюджету. За результатами контрольних заходів на стадії підготовки та проведення процедур закупівель СБУ було встановлено 1 256 злочинів, у тому числі:

- 342 факти надання учасниками неправдивих відомостей для отримання переваг;
- 287 фактів порушення при підготовці документації конкурсних торгів;
- 163 факти надання неправдивих відомостей для застосування неконкурентної процедури закупівлі;
- 159 фактів фальсифікування документів про проведення процедури закупівлі;
- 142 факти безпідставного надання переваги одному із учасників;
- 137 фактів поділу предмета закупівлі з метою ухилення від процедури закупівлі 100 – зговору між учасниками.

Крім того, СБУ виявлено факти порушень і на стадії виконання договірних зобов'язань за укладеними в результаті проведення процедур закупівель договорами. Так протягом 2014 р. було викрито 1 954 злочини, а саме:

- 1 532 факти виконання договірних зобов'язань не в повному обсязі;
- 308 фактів поставки товарно-матеріальних цінностей, що не відповідають технічним умовам;
- 199 фактів внесення змін до договору щодо підвищення вартості, зміни предмета закупівлі.
- У вчиненні протиправних дій викрито 4 498 осіб, у тому числі 1 216 членів комітетів з конкурсних торгів та 3 075 посадових осіб суб'єктів господарювання, які притягаються до відповідальності згідно із законами України.

У звіті Мінекономрозвитку за січень-вересень 2014 р. також зазначалося, що за даними СБУ основними порушеннями законодавства про державні закупівлі є здійснення поділу предмета закупівлі з метою уникнення процедур державних закупівель та визначення переможцем процедури конкретного учасника; змова між суб'єктами процедур закупівель на стадії формування бюджетних видатків та під час подання пропозицій конкурсних торгів; застосування дискримінаційного підходу під час оцінки пропозицій конкурсних торгів; порушення законодавства про захист економічної конкуренції, що виражається у необґрунтованому застосуванні процедури закупівлі в одного учасника;

#### Дані Антимонопольного комітету:

Інформація органу оскарження щодо кількості скарг та прийнятих рішень у 2014 році та порівняння наведених даних з 2013 роком

ІНФОРМАЦІЯ ЩОДО СКАРГ	КІЛЬКІСТЬ	
	СІЧЕНЬ – ГРУДЕНЬ 2013	СІЧЕНЬ – ГРУДЕНЬ 2014
Подано скарг	1 182	930
Прийнято скарг до розгляду	1 024	766
Відмовлено у задоволенні скарг (у тому числі, скарг, що надійшли у попередні періоди)	341	241
Задоволено скарг (повністю та частково) (у тому числі, скарг, що надійшли у попередні періоди)	467	379
Повернуто скарг без розгляду за рішенням Колегії, у тому числі скарг, що надійшли у попередні періоди	122	133
Припинено розгляд	96	145

#### Типовими порушеннями за інформацією Антимонопольного комітету є:

перша категорія порушень – складання замовниками документації конкурсних торгів з порушенням основних принципів державних закупівель, визначених Законом, зокрема:

- встановлення непрозорих та нечітких технічних і кваліфікаційних вимог документації конкурсних торгів;
- штучне розширення предмета закупівлі (невиправдане об'єднання товару/послуг в один лот/предмет закупівлі; нечітке, загальне визначення предмета закупівлі);
- штучне звуження предмета закупівлі (зайва деталізація предмета закупівлі);
- помилки під час складення документації конкурсних торгів (невідповідність додатків

документації конкурсних торгів основним вимогам документації конкурсних торгів, невірно визначені строки подання пропозицій конкурсних торгів тощо);

- друга категорія порушень – процедурні порушення з боку замовника, зокрема:
- порушення порядку надання роз'яснень на відповідні запити зацікавлених осіб;
- порушення порядку оприлюднення/опублікування інформації про закупівлю;
- неправомірне відхилення пропозицій конкурсних торгів учасників процедури закупівлі;
- неправомірне визначення переможця процедури закупівлі;
- допущення до оцінки пропозицій конкурсних торгів учасників процедури закупівлі, які не відповідають вимогам документації конкурсних торгів;
- укладення договорів про закупівлю з порушенням строків, визначених Законом (у тому числі під час процедури оскарження).

Крім зазначених у звіті Мінекономрозвитку типових порушень поширені й інші схеми. Продовжують, наприклад, мати місце здійснення закупівель за завищеною вартістю, в тому числі через свідоме створення умов, за яких у процедурі закупівлі беруть участь пов'язані компанії із завідомо завищеними цінами.

За інформацією Рахункової палати Закону «Про здійснення державних закупівель» № 1197 від 10 квітня 2014 р. не повною мірою відповідає європейським стандартам. Із зазначеної сфери не усунуто корупційну складову, оскільки не спрощено проведення процедур закупівель, не введено електронні торги, не встановлено належної відповідальності посадових осіб за відповідні порушення, що не сприяє прозорому, ефективному та раціональному використанню державних ресурсів<sup>304</sup>.

Таким чином, на практиці, прийняття нового Закону “Про здійснення державних закупівель” суттєво не вплинуло на рівень корупції у відповідній сфері, яка залишається однією з найбільш корумпованих.<sup>305</sup>

Водночас, антикорупційне законодавство запровадило правила, якими встановлено вимоги до доброчесності учасників державних закупівель. Так, відсутність у приватних компаній, які беруть участь в державних закупівлях, якщо вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 1 мільйон гривень, а робіт - 5 мільйонів гривень антикорупційної програми чи уповноваженої особи з її реалізації є підставою для відмов такої компанії в участі в закупівлі. Це ж стосується, але вже незалежно від виду чи вартості предмету закупівлі, юридичної особи, включеної до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, тобто попереднє застосування до неї заходів кримінально-правового характеру у зв'язку з корупційним правопорушенням<sup>306</sup>.

---

304 Information on consideration of results of public procurement status analysis by the Accounting Chamber Collegium <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16744884>

305 <http://www.slideshare.net/dlubkin/ss-37047667> [accessed December 1, 2014].

306 Point 11, part 1 art.17 of the Law “On Conduction of Public Procurement”; <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1197-18/paran288#n288>

## **Ключові рекомендації:**

### **Для Верховної Ради України:**

Схвалити нові редакції Закону “Про державну службу” та Закону “Про службу в органах місцевого самоврядування”, які забезпечуватимуть достатній рівень незалежності службовців, проводитимуть чітко розмежування між політичними та адміністративними посадами, передбачатимуть заміщення більшості посад службовців шляхом прозорого конкурсного відбору, забезпечуватимуть належний рівень доброчесності та підзвітності публічних службовців.

### **Для Кабінету Міністрів України:**

внести на розгляд Верховної Ради України законопроект про впорядкування адміністративних процедур, на необхідності прийняття якого наголошував ряд міжнародних організацій.

### **Міністерству економічного розвитку і торгівлі:**

здійснювати постійний моніторинг практики застосування законодавства про державні закупівлі та продовжувати його удосконалення за результатами такого моніторингу, здійснити кроки із законодавчого врегулювання та запуску системи електронних закупівель.

Національному агентству з питань запобігання корупції (після створення) – розробити та реалізувати механізми фінансового контролю, моніторингу застосування законодавства про запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, захисту викривачів корупції, розробити, затвердити та здійснювати моніторинг застосування правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування

Міністерству юстиції провести антикорупційну експертизу Закону «Про здійснення державних закупівель»

Кабінету Міністрів забезпечити спільно із громадськістю належне впровадження Закону «Про відкритість використання публічних бюджетних коштів» шляхом реалізації детального імплементаційного плану

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

## **5. ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ**

### **Резюме**

Попри певні позитивні зміни у законодавстві, спрямовані на забезпечення прозорості та доброчесності в роботі правоохоронних органів, останні на практиці залишаються досить слабкими інститутами. Значну роль у цьому відіграють і положення законодавства, яке регламентує їхню діяльність. Хоча загальні обсяги фінансування правоохоронних органів протягом останніх років збільшились, погіршення економічної ситуації в державі негативно вплинуло на спроможність правоохоронних органів здійснювати ефективну діяльність. Конституція не забезпечує незалежність правоохоронних органів, зокрема й прокурорів, тому на практиці на їх діяльність впливають інші гілки влади. Випадки недоброчесної поведінки правоохоронців загалом не тягнуть правових наслідків, а рівень громадської довіри до прокурорів та органів внутрішніх справ залишається вкрай низьким. Доступ до інформації про роботу прокурорів (зокрема - нижчого



рівня) на практиці не забезпечений. Переслідування осіб, які вчинили корупційні правопорушення, в основному здійснюється на нижчих рівнях врядування і обмежується притягненням до відповідальності осіб, які вчинили адміністративні корупційні правопорушення.

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 (2015): 38, 19/100			
ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА (2010): 39.58/100			
ПАРАМЕТР	ІНДИКАТОР	ЗАКОНОДАВСТВО	ПРАКТИКА
Спроможність	Ресурси	50 (2015), 25 (2010)	
	Незалежність	50 (2015, 2010)	25 (2015, 2010)
Врядування	Прозорість	50 (2015, 2010)	25 (2015, 2010)
	Підзвітність	75 (2015, 2010)	25 (2015, 2010)
	Доброчесність	75 (2015), 25 (2010)	25(2015), 25 (2010)
Роль	Викриття і розслідування корупційних правопорушень	25 (2015), 50 (2010)	
25/100			

## Структура та організація

В Україні функціонує розгалужена систем правоохоронних органів, основними з яких є органи внутрішніх справ, прокуратура та Служба безпеки України (СБУ), яка (окрім розвідувальної діяльності) також уповноважена виявляти і розслідувати окремі види злочинів. Слідство в окремих категоріях кримінальних справ провадиться також податковою міліцією, хоча більшість кримінальних справ відповідно до нового Кримінального процесуального кодексу України розслідують органи внутрішніх справ. Створені в структурі правоохоронних органів спеціалізовані підрозділи здійснюють протидію певним категоріям злочинів, наприклад - організований злочинності та корупції. Спеціалізація прокурорів прив'язана до стадій кримінального процесу та функцій органів прокуратури. При цьому відсутня спеціалізація прокурорів за окремими категоріями справ, наприклад - злочинами, пов'язаними з корупцією. Провадження 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.

## Оцінка

### Ресурси (практика) – 50 балів (2015), 25 (2010)

Якою мірою фінансове, кадрове, матеріально-технічне забезпечення діяльності правоохоронних органів дозволяє їм здійснювати ефективну діяльність на практиці?

Незважаючи на те, що законодавство, яке регламентує діяльність правоохоронних органів закріплює за ними певні ресурси, а також те, що доступ до таких ресурсів у порівнянні з 2010 роком підвищився, ряд прогалин у ресурсному забезпеченні правоохоронної системи знижує загальну ефективність її функціонування.

У 2012 та 2013 роках фінансування Міністерства внутрішніх справ, Генеральної прокуратури та інших правоохоронних органів підвищилося. Зокрема, у 2013 році Генеральна прокуратура отримала фінансування у розмірі 3.2 мільярдів гривень (близько 145,6 млн. доларів США) (тобто 120% її загального фінансування т у 2012 році), тоді як фінансування СБУ та МВС у порівнянні з 2012 роком збільшилось на 5 та 10% відповідно. Збільшення фінансування пояснювалось необхідністю підвищення ефективності антитерористичних заходів (в частині збільшення фінансування СБУ) та необхідністю забезпечення реалізації положень Кримінального процесуального кодексу (далі - КПК), прийнятого у 2012 році. Що стосується Міністерства внутрішніх справ, то збільшення обсягів його бюджетної підтримки офіційно пояснювалось збільшенням видатків на виготовлення біометричних паспортів.<sup>307</sup> Законом “Про Державний бюджет України на 2015 рік” передбачено обсяги фінансування правоохоронних органів приблизно в тих самих обсягах, що і в попередні роки. Проте зниження вартості національної валюти майже удвічі (з 8 до 16 грн. за 1 дол. США) фактично означає, що в абсолютних показниках правоохоронні органи отримали на свою діяльність вдвічі менше коштів, ніж у попередні роки. Крім того, за інформацією Харківської правозахисної групи, за останні роки органи внутрішніх справ отримали лише 40% передбаченого законом фінансування, в той час як кількість міліціонерів у країні (261,000 співробітників) значно перевищує відповідну середню кількість в Європі (300 співробітників органів внутрішніх справ на 100 000 громадян).<sup>308</sup>

У 2014 році урядом було встановлено низку обмежень щодо оплати праці державних службовців, скасовано низку пільг. Ці обмеження торкнулись і прокурорів та працівників органів внутрішніх справ. Хоча дія цих обмежень поширюватиметься на державних службовців і упродовж 2015 року Закон “Про Державний бюджет України на 2015 рік” не передбачає їх поширення на прокурорів, посадові оклади яких було підвищено з 2 000 грн. (близько 91 долара США) у 2014 році до 12 000 грн. (близько 546 долара США) у 2015 році. Також було відновлено певні прокурорські пільги, наприклад, рівень пенсійного забезпечення на рівні 70% місячної заробітної плати.<sup>309</sup> Протягом 2012-2013 років кількість співробітників органів прокуратури збільшилася в усіх областях, крім Миколаївської.<sup>310</sup> Водночас, на кінець 2014 року майже 2 500 (або приблизно 10%) співробітників органів прокуратури були звільнені через загальне скорочення фінансування правоохоронних органів. Як зазначив Генеральний прокурор, скорочення кількості співробітників органів прокуратури посилить навантаження на прокурорів щодо розслідування злочинів.<sup>311</sup>

307 [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=245865305](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=245865305) [останній перегляд 01.12.2014р.]

308 <http://www.khpg.org/index.php?id=1411470323> [останній перегляд 01.12.2014р.]

309 <http://www.pravda.com.ua/articles/2014/12/12/7051829/> [останній перегляд 01.12.2014р.]

310 <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16744223>; [http://www.epravda.com.ua/publications/2013/12/6/407104/view\\_print/](http://www.epravda.com.ua/publications/2013/12/6/407104/view_print/) [останній перегляд 01.12.2014р.]

311 <http://17tv.com.ua/yarema-skorotit-5-tisyach-prokuroriv/> [останній перегляд 01.12.2014р.]

## Незалежність (законодавство) – 50 балів (2015, 2010)

*Якою мірою законодавство забезпечує незалежність правоохоронних органів?*

Чинне законодавство, спрямоване на забезпечення незалежності правоохоронних органів, з 2010 року не зазнало істотних змін та лише частково гарантує незалежність правоохоронців від зовнішніх впливів. У жовтні 2014 року парламент прийняв нову редакцію Закону “Про прокуратуру”. Цей Закон після набрання ним чинності до певної міри підвищить рівень незалежності прокурорів.

Чинним Законом “Про прокуратуру” (далі – Закон про прокуратуру) заборонено втручання у роботу прокурорів з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, ЗМІ, 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.<sup>312</sup> Прокурор здійснює свої повноваження у кримінальному процесі незалежно від будь-яких органів і посадових осіб у відповідності до вимог Кримінального процесуального кодексу<sup>313</sup> (КПК).

Згідно із Законом про прокуратуру, прокуратура становить єдину централізовану та ієрархічну систему, яку очолює Генеральний прокурор України. Система базується на принципі підпорядкування нижчих прокурорів вищим.<sup>314</sup>

Відповідно до Конституції 2004 року, Генеральний прокурор призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за згодою Верховної Ради України (далі - ВРУ). Парламент абсолютною більшістю голосів (тобто не менше ніж 226 з 450 народних депутатів) може висловити недовіру Генеральному прокурору.<sup>315</sup> Строк повноважень Генерального прокурора та підпорядкованих йому прокурорів – 5 років.<sup>316</sup> В цьому контексті Венеціанська комісія рекомендувала, щоб при призначенні прокурорів враховувались професійні критерії. Крім того, Венеціанська комісія дійшла висновку, що положення законодавства в частині строків повноважень прокурорів (короткий строк повноважень у поєднанні з можливістю повторного призначення) не гарантують незалежності прокурорів.<sup>317</sup> Призначення (та повторне призначення) Генерального прокурора Президентом і парламентом, а також можливість висловлення йому недовіри політичним органом обмежує його незалежність від політичних втручань. Закон не передбачає врахування професійних якостей кандидатів на призначення прокурорами при вирішенні питань, пов’язаних з їх призначенням. Регулювання відповідних питань (у тому числі - пов’язаних із звільненням прокурорів) здійснюється Генеральним прокурором і не базується на прозорих та об’єктивних критеріях<sup>318</sup>. В аналогічному порядку регулюється призначення, проходження і припинення служби в органах внутрішніх справ та СБУ.

Незалежність прокурорів у кримінальному процесі законодавство належним чином не забезпечує, оскільки прокурори вищого рівня мають право переглядати/скасовувати рішення прокурорів нижчого рівня та слідчих, прийнятих у кримінальному процесі, а також змінювати, дповнювати та відмовляти підтримувати апеляційні та касаційні скарги, внесені прокурорами. У

---

312 Стаття 7 Закону “Про прокуратуру”.

313 Стаття 36 Кримінального процесуального кодексу.

314 Стаття 6 Закону “Про прокуратуру”..

315 Стаття 122 Конституції України.

316 Стаття 2 Закону “Про прокуратуру”.

317 Висновок Венеціанської Комісії щодо проекту Закону “Про прокуратуру”, 2012, параграф 33.

318 “Хто і як може маніпулювати прокурором в незалежній Україні”, Олександр Шинальський, колишній заступник Генерального прокурора України, [http://www.uap.org.ua/ua/journal/2\\_8.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=15401](http://www.uap.org.ua/ua/journal/2_8.html?_m=publications&_t=rec&id=15401) [останній перегляд 01.12.2014р.]

випадку неефективного досудового слідства, прокурори вищого рівня також можуть доручити проведення досудового розслідування іншому органу, у тому числі й вищого рівня.<sup>319</sup>

Хоча КПК закріплює за слідчими певний рівень незалежності при розслідуванні злочинів,<sup>320</sup> їхня незалежність суттєво послаблюється широкими повноваженнями прокурорів, які здійснюють процесуальне керівництво, та керівників органів досудового слідства. За ст. 40 КПК письмові інструкції прокурорів є обов'язковими для слідчих, а їх невиконання може бути підставою для притягнення до відповідальності. Керівники органів досудового слідства також мають право давати вказівки слідчим (такі вказівки не можуть суперечити інструкціям прокурора), а також передавати розслідування іншому слідчому як за вказівкою прокурора, так і за власною ініціативою.<sup>321</sup>

Згідно з новим Законом «Про прокуратуру» незалежність прокурора забезпечуватиметься:

- особливим порядком його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності;
- порядком здійснення повноважень, визначеним процесуальним та іншими законами;
- заборонаю незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора;
- установленим законом порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури;
- належним матеріальним, соціальним та пенсійним забезпеченням прокурора;
- функціонуванням органів прокурорського самоврядування;
- визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами їх правового захисту.

### **Незалежність (практика) – 25 балів (2015, 2010)**

*Якою мірою правоохоронні органи є незалежними на практиці?*

На практиці правоохоронні органи та їх посадові особи значною мірою залежать від вищих органів/посадових осіб, а також політичних акторів.

Політична залежність Генерального прокурора та Міністра внутрішніх справ (з урахуванням принципу ієрархичності, на яких базується система органів внутрішніх справ та прокуратура) створює передумови для незаконного впливу на діяльність правоохоронних органів. Протягом 2010-2013 років було зафіксовано чимало випадків надмірного тиску на правоохоронні органи при ініціюванні та проведенні розслідувань, в тому числі - з боку вищого політичного керівництва. Випадки політично вмотивованих переслідувань включали: переслідування опозицій-

---

319 Стаття 36 Кримінального процесуального кодексу.

320 Стаття 40.5 Кримінального процесуального кодексу.

321 Стаття 39 Кримінального процесуального кодексу.

них лідерів Юрія Луценка, Юлії Тимошенко, членів Уряду Юлії Тимошенко та її прибічників;<sup>322</sup> справу “Податкового майдану” (тобто кримінальні переслідування протестувальників проти прийняття нового Податкового кодексу у 2011 році);<sup>323</sup> кримінальні переслідування журналістів і громадських активістів, зокрема - з під час протестів у Києві протягом жовтня 2013 - лютого 2014 років.<sup>324</sup> Той факт, що прокурори та інші співробітники правоохоронних органів використовувалися як інструмент політичного тиску, був визнаний заступником Генерального прокурора у квітні 2014 року.<sup>325</sup> Незважаючи на те, що у 2014 році випадків політично вмотивованих кримінальних переслідувань не було, інші органи виконавчої влади продовжують втручатися в роботу прокуратури та інших правоохоронних органів. Наприклад, у жовтні 2014 року Президент України Петро Порошенко дав доручення Міністру внутрішніх справ і Генеральному прокурору звільнити їхніх заступників, незважаючи на те, що ні Міністр внутрішніх справ, ні Генеральний прокурор не підпорядковані Президенту.<sup>326</sup> Також Президент впливав на перебіг деяких розслідувань.<sup>327</sup>

На практиці призначення в системі правоохоронних органів не відбуваються з урахуванням чітких професійних критеріїв, а довільні звільнення є поширеними. Кожна зміна Генерального прокурора, Голови СБУ чи Міністра внутрішніх справ, зазвичай, супроводжується достроковим припиненням повноважень начальницького складу та керівників обласних або місцевих підрозділів відповідних органів.<sup>328</sup>

### **Прозорість (законодавство) – 50 балів (2015, 2010)**

*Якою мірою на законодавчому рівні забезпечено доступ громадськості до інформації про діяльність правоохоронних органів?*

Незважаючи на те, що законодавча база, спрямована на забезпечення прозорості правоохоронних органів, з 2010 року покращилася, закон все ще містить ряд недоліків.

Відповідно до Закону “Про доступ до публічної інформації”, всі правоохоронні органи, як і інші розпорядники публічної інформації, повинні надавати інформацію за інформаційними запитами (крім інформації, доступ до якої обмежено законодавчо), а також оприлюднювати низку документів (в тому числі - інформацію про структуру, місію, функції, бюджет, звіти, прийняті нормативно-правові акти, контактну інформацію керівників структурних підрозділів тощо).<sup>329</sup> Загальні вимоги до надання інформації за запитами також містяться в Законі “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави”.<sup>330</sup> Відповідно до Закону про прокуратуру, органи прокуратури повинні здійснювати свою діяльність відкрито та подавати органам влади звіти про стан законності та інформувати суспільство про

---

322 <http://khp.org/en/index.php?id=1324248582>; [http://www.nytimes.com/2011/10/15/opinion/selective-prosecution-in-ukraine.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/10/15/opinion/selective-prosecution-in-ukraine.html?_r=0) [останній перегляд 01.12.2014р.]

323 <http://www.unian.ua/politics/460459-pidpriemniyskiy-maydan-noviy-obert.html> [accessed December 1, 2014].

324 <http://tsn.ua/politika/u-prokuraturi-vidzvituvati-pro-zakrittya-pershih-kriminalnih-sprav-proti-aktivistiv-334877.html> [останній перегляд 01.12.2014р.]

325 Інтерв'ю з Миколою Голомшею, Першим заступником Генерального прокурора, 25.04.2014; [http://zib.com.ua/ru/81971-golomsha\\_nam\\_nuzhno\\_naglyadno\\_pokazat\\_cho\\_mi\\_hotim\\_ochistit.html](http://zib.com.ua/ru/81971-golomsha_nam_nuzhno_naglyadno_pokazat_cho_mi_hotim_ochistit.html) [останній перегляд 01.12.2014р.]

326 <http://www.pravda.com.ua/news/2014/10/22/7041623/> [останній перегляд 01.12.2014р.]

327 Більш детально див.: [http://espresso.tv/news/2015/01/06/poroshenko\\_doruchyv\\_rozsliduvaty\\_dtp\\_z\\_nachvardiyicyamy\\_specialniy\\_komisiyi](http://espresso.tv/news/2015/01/06/poroshenko_doruchyv_rozsliduvaty_dtp_z_nachvardiyicyamy_specialniy_komisiyi); <http://nashigroshi.org/2014/10/18/poroshenko-doruchyv-yaremi-porushyty-karnu-spravu-proti-zhurnalista-yakyy-rozkopav-nezakonnuy-prodazh-zbroji/> [останній перегляд 01.12.2014р.]

328 Інтерв'ю з Миколою Голомшею, Першим заступником Генерального прокурора, 25.04.2014.

329 Стаття 15 Закону “Про доступ до публічної інформації”.

330 Статті 19, 20 Закону “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави”.

стан законності.<sup>331</sup> Генеральний прокурор зобов'язаний подавати до парламенту щорічні звіти про стан законності в державі,<sup>332</sup> тоді як обласні прокурори повинні двічі на рік представляти власні звіти на сесіях відповідних місцевих рад.<sup>333</sup> СБУ щорічно звітує про свою діяльність перед Президентом і ВРУ.<sup>334</sup>

Хоча у законодавстві закріплена низка положень, спрямованих на забезпечення прозорості функціонування правоохоронних органів, відповідні положення містять низку прогалин. Наприклад, жоден закон не передбачає обов'язку правоохоронних органів створювати власні веб-сайти для інформування громадськості. Законодавство, що регулює діяльність правоохоронних органів, не містить вимог до змісту їхніх щорічних звітів. Крім того, прокурори та посадові особи правоохоронних органів не зобов'язані публікувати декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (крім Генерального прокурора та його/її заступників, Міністра внутрішніх справ та його/її заступників, Голови СБУ та його/її заступників).<sup>335</sup>

Права потерпілих від злочинів гарантуються КПК та включають, в тому числі, право доступу до матеріалів справи після завершення досудового слідства та право брати участь у судових засіданнях.<sup>336</sup> Разом з тим, визнання статусу потерпілого від злочину потребує спеціального рішення прокурора або слідчого. Право потерпілого від злочину на доступ до матеріалів справи, яка була закрита слідчим, законом чітко передбачено. Крім того, КПК не зобов'язує слідчих/прокурорів пояснювати потерпілим порядок оскарження рішення про закриття кримінальної справи.<sup>337</sup> Законодавчі обмеження щодо ознайомлення потерпілого або його представника з матеріалами справи звужують обсяг прав потерпілих у кримінальному процесі. Вони 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 злочинів.<sup>338</sup>

Згідно з новим Законом «Про прокуратуру» органи прокуратури не менш як двічі на рік інформують суспільство про свою діяльність шляхом повідомлень у засобах масової інформації. Інформація про діяльність прокуратури має оприлюднюватися в загальнодержавних та місцевих друкованих засобах масової інформації і на офіційних веб-сайтах органів прокуратури.

На органи прокуратури також покладатиметься обов'язок оприлюднювати видані ними нормативно-правові акти з питань організації та діяльності прокуратури України в порядку, встановленому законом.

## **Прозорість (практика) – 25 балів (2015, 2010)**

*Якою мірою прозорість функціонування та процесу прийняття рішень правоохоронними органами забезпечено на практиці?*

З 2010 року рівень прозорості прокуратури та інших правоохоронних органів суттєво не підви-

---

331 Стаття 6 Закону «Про прокуратуру».

332 Стаття 2 Закону «Про прокуратуру».

333 Стаття 6 Закону «Про прокуратуру».

334 Статті 31, 32 Закону «Про Службу безпеки України».

335 Стаття 12 Закону «Про засади запобігання та протидії корупції».

336 Статті 55,56 Кримінального процесуального кодексу.

337 Стаття 284 Кримінального процесуального кодексу.

338 [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&image\\_file\\_name=PDF/aymvs\\_2013\\_2\\_24.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&image_file_name=PDF/aymvs_2013_2_24.pdf) [accessed December 1, 2014].



щився та залишається низьким.

Експерти в цілому погоджуються з тим, що рівень прозорості діяльності правоохоронних органів загалом і прокуратури зокрема, так само як і непрозорий порядок призначення на відповідні посади, залишаються однією з ключових проблем реформи системи правоохоронних органів.<sup>339</sup> Генеральна прокуратура України оприлюднила на своєму веб-сайті звіти про власну діяльність за 2012 та попередні роки, в той час як звіти за 2013 та 2014 роки так і не були оприлюднені. Інформація про кадрові призначення в ГПУ на веб-сайті Генеральної прокуратури не оприлюднюється. За інформацією ЗМІ, випадки незаконних відмов у наданні інформації за інформаційними запитами або формальних "відписок" є досить поширеними в роботі прокуратур та інших правоохоронних органів.<sup>340</sup>

Відповідно до оприлюдненої Генеральною прокуратурою інформації, протягом першої половини 2014 року органи прокуратури надали інформацію за 59% інформаційних запитів.<sup>341</sup> Більшість органів прокуратури на місцевому рівні не мають власних веб-сайтів, що суттєво обмежує доступ до інформації про їхню роботу. Хоча Генеральна прокуратура та обласні органи прокуратури мають власні веб-сайти, не вся інформація, передбачена Законом "Про доступ до публічної інформації", на них оприлюднюється. Зокрема, багато обласних прокуратур не публікують свої детальні бюджети, інформацію про внутрішню організаційну структуру, контакти керівників, прийняті рішення.<sup>342</sup>

Оскільки законодавство не зобов'язує публікувати декларації про доходи прокурорів та інших працівників правоохоронних органів, на практиці їхні декларації не оприлюднюються (крім тих, які підлягають обов'язковій публікації [див.: Прозорість (законодавство)]).

#### **Підзвітність (законодавство) – 75 балів (2015, 2010)**

*Якою мірою положення законодавства забезпечують підзвітність правоохоронних органів та їх відповідальність за свою діяльність?*

Загалом, законодавство передбачає забезпечення підзвітності правоохоронних органів та їх відповідальність за вчинені дії, однак окремі положення законодавства у цій сфері потребують подальшого удосконалення.

Згідно із законодавством, скарги на неправомірні дії співробітників правоохоронних органів можуть бути подані посадовими особами вищого рівня, до прокуратури, суду або Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Відповідно, громадяни мають ряд можливостей щодо оскарження незаконних рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб правоохоронних органів. Іншим позитивом чинного законодавства щодо підзвітності правоохоронних органів є те, що їх працівники не наділені імунітетом від кримінального переслідування. 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 підтримання обвинувачення.

---

339 Малишев Б. Реформа прокуратури: останній крок, 2014; <http://www.pravda.com.ua/articles/2014/10/13/7040568/> [останній перегляд 01.12.2014р.]

340 Див., наприклад: <https://news.pn.ua/politics/118611> [останній перегляд 01.12.2014р.]

341 [http://www.gp.gov.ua/ua/dostup.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=141409](http://www.gp.gov.ua/ua/dostup.html?_m=publications&_t=rec&id=141409) [останній перегляд 01.12.2014р.]

342 Див., наприклад: <http://od.gp.gov.ua/ua/structure.html>; <http://vol.gp.gov.ua/ua/guidance.html> [останній перегляд 01.12.2014р.]



Як зазначалося вище [див.: Прозорість (законодавство)], Генеральний прокурор зобов'язаний подавати до парламенту річні звіти про стан законності в державі, а обласні прокурори повинні представляти аналогічні звіти про свою роботу із забезпечення законності двічі на рік на сесіях відповідних місцевих рад. СБУ повинна кожен рік звітувати Президенту і парламенту про свою діяльність, а також інформувати їх про поточну діяльність. Водночас, законодавством не визначено, яка саме інформація має відображатись у звітах.

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.<sup>343</sup> У разі наявності підстав, прокурор/слідчий зобов'язаний відкрити кримінальне провадження та внести інформацію про злочин до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Невиконання цього обов'язку, а також інші рішення, дії чи бездіяльність прокурорів або слідчих, пов'язані з досудовим слідством, можуть бути оскаржені в суді. Разом з тим, скарги проти рішень, прийнятих у ході досудового слідства, можуть бути розглянуті лише після його завершення - тобто рішення не можуть бути відмінені, доки слідство не завершилося.<sup>344</sup>

Згідно із новим Законом «Про прокуратуру» Генеральний прокурор України особисто не менше одного разу на рік звітує перед Верховною Радою України на пленарному засіданні про діяльність органів прокуратури шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних.

Керівники регіональних та місцевих прокуратур на відкритому пленарному засіданні відповідної ради, на яке запрошуються представники засобів масової інформації, не менш як двічі на рік інформують населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці про результати діяльності на цій території шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних.

### **Підзвітність (практика) – 25 балів (2015, 2010)**

*Якою мірою на практиці забезпечено підзвітність правоохоронних органів та їх відповідальність за свою діяльність?*

Незважаючи на те, що законодавство містить ряд положень, спрямованих на забезпечення підзвітності правоохоронних органів та їхньої відповідальності за свої дії, на практиці вони ефективно не застосовуються. В цьому контексті, ситуація у порівнянні з 2010 роком не змінилася.

Зокрема, Генеральна прокуратура так і не оприлюднила у 2013 році річний звіт про стан законності в державі. Хоча закон дозволяє оскаржувати рішення, дії та бездіяльність прокурорів і слідчих у судах, останні часто підтримували рішення прокурорів та слідчих, навіть у випадках, коли законність таких рішень була досить сумнівною.<sup>345</sup> Через рік після прийняття у 2012 році КПК, кількість виправдувальних вироків становила лише 0.4% всіх вироків, у той час під час дії попередньої редакції КПК така частка складала 0.2% всіх судових рішень у кримінальних справах. Нові положення КПК, які вимагають порушення кримінальної справи в усіх випадках виявлення ознак злочину підвищили навантаження на прокурорів і слідчих і, як наслідок, знизили якість слідства.<sup>346</sup>

343 Стаття 214 Кримінального процесуального кодексу.

344 Статті 303-306 Кримінального процесуального кодексу.

345 Див., наприклад: <http://document.ua/uzagalnennja-sudovoyi-praktiki-oskarzhennja-rishen-dii-chi-b-doc153155.html> [останній перегляд 01.12.2014р.]

346 Кулаков В. Застосування норм нового КПК: проблеми та перспективи, 2013; [http://yurincom.com/ua/legal\\_practice/analitychna\\_yurysprudentsiia/Zastosuvannya-norm-novogo-KPK--publication/](http://yurincom.com/ua/legal_practice/analitychna_yurysprudentsiia/Zastosuvannya-norm-novogo-KPK--publication/) [останній перегляд 01.12.2014р.]

Через брак антикорупційної спеціалізації та наявну систему оцінки ефективності правоохоронної діяльності, базованої на показниках розкриття правопорушень, підзвітність правоохоронних органів не забезпечено.<sup>347</sup> Хоча посадові особи правоохоронних органів de jure не наділені імунітетом, de facto рівень їхнього імунітету є досить високим, зокрема - серед керівного складу.<sup>348</sup> Наприклад, жоден представник спеціальних підрозділів Міністерства внутрішніх справ не був притягнений до відповідальності за застосування насильства під час протестів у Києві наприкінці 2013 року.<sup>349</sup> Розслідування корупційних злочинів слідчими органів внутрішніх справ породжує конфлікт інтересів і не може вважатися ефективним, оскільки вони залежать під час ведення слідства від керівництва відповідних органів і прокурорів [див.: Незалежність (законодавство)].

### **Доброчесність (законодавство) – 75 балів (2015), 25 балів (2010)**

*Якою мірою законодавство забезпечує доброчесність в системі правоохоронних органів?*

На прокурорів і посадових осіб інших правоохоронних органів поширюється дія Закону “Про запобігання корупції”, в тому числі в частині стандартів доброчесності [більш детально див.: Публічний сектор (Доброчесність (законодавство))].

Окрім загальних положень щодо доброчесності правоохоронних органів, дія яких поширюється на всіх посадових осіб, Міністерство внутрішніх справ та Генеральна прокуратура прийняли власні кодекси етичної поведінки. Тим не менше, відповідні кодекси, в цілому, дублюють положення Законів “Про міліцію”, “Про прокуратуру”, “Про державну службу”, “Про правила етичної поведінки”, “Про засади запобігання та протидії корупції” (два останні втратили чинність).<sup>350</sup> На співробітників СБУ поширюється дія Дисциплінарного статуту Збройних сил.

### **Доброчесність (практика) – 25 балів (2015), 25 балів (2010)**

*Якою мірою доброчесність працівників правоохоронних органів забезпечено на практиці?*

Хоча ряд законодавчих положень, спрямованих на забезпечення доброчесності правоохоронних органів, закріплені законодавством, вони не втілюються на практиці, а випадки неналежної поведінки правоохоронців залишаються безкарними.

Після зникнення колишнього Генерального прокурора з країни у лютому 2014 року, громадські активісти та журналісти виявили, що спосіб його життя явно не відповідав його доходам за посадою в органах прокуратури.<sup>351</sup> ЗМІ також поширювали інформацію про те, що і діючий Генеральний прокурор володіє дорогою нерухомістю, вартість якої складно співвіднести з обсягом його доходів на посаді.<sup>352</sup> ЗМІ також інформували про те, що деякі із заступників чинного Генерального прокурора також були причетні до корупційних схем або їхній спосіб життя не відпові-

347 Микола Хавронюк, експерт Центру політико-правових реформ, інтерв'ю з автором, 12.12.2014.

348 Ткачук Д. Сумна статистика: безкарність правоохоронців, 2013; <http://zhzh.info/publ/17-1-0-6201> [останній перегляд 01.12.2014р.]

349 <http://tsn.ua/blogi/themes/law/zvirstva-i-bezkarnist-v-ukrayini-395404.html> [останній перегляд 01.12.2014р.]

350 Правила поведінки та професійної етики осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ України, затверджені Наказом Міністерства внутрішніх справ України № 155 від 22.02.2014; <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0628-12/print1400143107213159>; Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури, затверджений Наказом Генерального прокурора України № 123 від 28.11.2012; [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=182040](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=182040) [останній перегляд 01.12.2014р.]

351 Див.: <http://fakty.ua/177349-dom-pshonki-shokiroval-roskoshyu-foto> [останній перегляд 01.12.2014р.]

352 [http://censor.net.ua/video\\_news/306575/ploschad\\_10\\_tysyach\\_kvadratov\\_sobstvennye\\_ozera\\_na\\_territorii\\_avtomayidan\\_pokazal\\_roskoshnoe\\_imenie](http://censor.net.ua/video_news/306575/ploschad_10_tysyach_kvadratov_sobstvennye_ozera_na_territorii_avtomayidan_pokazal_roskoshnoe_imenie) [останній перегляд 01.12.2014р.]

дав їхнім статкам як прокурорів.<sup>353</sup>

Результати одного із соціологічних опитувань, проведених у 2013 році, засвідчили, що лише 1% громадян повністю довіряють органам внутрішніх справ, а 8% повністю довіряють прокурорам.<sup>354</sup> У 2013 році колишній Міністр внутрішніх справ Г.Москаль заявив, що правоохоронні органи переслідують лише тих своїх співробітників, які вирішили не ділитися отриманими хабарами зі своїм керівництвом.<sup>355</sup> З-поміж 1,696 посадовців, притягнених до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення у 2013 році, лише 140 представляли різні правоохоронні органи.<sup>356</sup> Ці дані свідчать про те, що, хоча більшість громадян відносять суди і прокурорів до найбільш корумпованих інституцій, випадки їх притягнення до відповідальності за неналежну поведінку поширення не набули.

### **Викриття і розслідування корупційних правопорушень (законодавство і практика) – 25 балів (2015), 50 балів (2010)**

*Якою мірою правоохоронні органи забезпечують викриття та розслідування корупційних правопорушень, вчинених на території держави?*

Незважаючи на те, що правоохоронні органи наділені достатніми повноваженнями щодо виявлення і розслідування корупційних діянь, ці повноваження на практиці ефективно не використовуються, в той час як переслідування корупції здійснюється на нижчих рівнях врядування.

Для виявлення корупційних злочинів оперативні підрозділи правоохоронних органів можуть проводити негласні слідчі дії у відповідності до КПК. Перелік негласних слідчих дій включає аудіо-, відеоконтроль особи, накладення арешту на кореспонденцію, огляд і виїмка кореспонденції, зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, зняття інформації з електронних інформаційних систем, обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи, установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу, спостереження за особою, річчю або місцем, моніторинг банківських рахунків, аудіо-, відеоконтроль місця тощо. Більшість негласних слідчих дій проводиться на підставі ухвали слідчого судді виключно у кримінальному провадженні щодо тяжких або особливо тяжких злочинів.<sup>357</sup> Однією з таких діє є контроль за вчиненням злочину, в тому числі 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 цією негласною дією, Кримінальним кодексом передбачено відповідальність за провокацію хабара (стаття 370).

Хоча правоохоронні органи мають широкі повноваження щодо виявлення та розслідування корупційних діянь, а НУО надавали Генеральній прокуратурі докази корупційних злочинів, вчинених В.Януковичем і членами його команди, ні колишній Президент, ні члени Уряду та керівні посадові особи правоохоронних органів досі не були притягнуті до кримінальної відповідальності за розтрату державних коштів і корупцію. Крім того, Генеральна прокуратура навіть не порушила жодної кримінальної справи проти посадовців, причетність яких до корупційних дій була

353 Див., наприклад: [http://censor.net.ua/photo\\_news/306453/semya\\_skandalnogo\\_zamgenprokurora\\_danilenko\\_postroila\\_v\\_tsentre\\_kieva\\_chetyrehetajnyyi\\_fontan\\_i\\_kontroliruet](http://censor.net.ua/photo_news/306453/semya_skandalnogo_zamgenprokurora_danilenko_postroila_v_tsentre_kieva_chetyrehetajnyyi_fontan_i_kontroliruet); <http://blogs.pravda.com.ua/authors/leschenko/54beb798c8d5e/>; [https://www.youtube.com/watch?v=IVGs-DYd\\_dK0](https://www.youtube.com/watch?v=IVGs-DYd_dK0) [останній перегляд 01.12.2014р.]

354 <http://tsn.ua/ukrayina/pravoohoronci-zasmucheni-nedoviroyu-ukrayinciv-ale-inkognito-ziznayutsya-pro-svoji-grihi-298194.html> [останній перегляд 01.12.2014р.]

355 <http://ua.korrespondent.net/journal/1563706-korrespondent-strah-poryadku-dovira-ukrayinciv-do-miliciyi-vpala-majzhe-do-nulya> [останній перегляд 01.12.2014р.]

356 Міністерство юстиції України, Ш; <http://www.minjust.gov.ua/file/36531> [останній перегляд 01.12.2014р.]

357 Стаття 246 Кримінального процесуального кодексу.

очевидною, незважаючи на наявні докази та норми КПК, що зобов'язують розпочати слідство у таких випадках.<sup>358</sup>

В основному, діяльність правоохоронних органів зосереджена на корупційних адміністративних правопорушеннях і правопорушеннях, вчинених особами, які обіймають посади нижчих та середніх категорій (5-7 категорія посад державних службовців). За інформацією Міністерства юстиції України, у 2013 році жоден член Уряду або народний депутат не був притягнутий до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення. Лише один суддя був притягнутий до відповідальності за адміністративне корупційне правопорушення, у той час як з-поміж 163 державних службовців, притягнутих до адміністративної відповідальності, 136 обіймали посади нижчого рівня в органах виконавчої влади. У 2013 році органи прокуратури направили судам на розгляд 2 345 кримінальних справ, пов'язаних з корупцією, однак обвинувачення було пред'явлене лише 799 особам. Знову ж таки - більшість кримінальних справ була порушена проти посадовців нижчого рівня.<sup>359</sup> У 2014 році ситуація із переслідуванням корупції не покращилася: на загал, правоохоронні органи відкрили 10 456 пов'язаних з корупцією кримінальних проваджень, однак лише у 2 531 з них розслідування завершилися офіційним обвинуваченням, в той час як у решті випадків провадження було закрито.<sup>360</sup>

#### **Ключові рекомендації:**

##### **Верховній Раді України:**

Внести зміни до Конституції України, які передбачатимуть забезпечення незалежності Генерального прокурора та прокурорів нижчого рівня від надмірного зовнішнього впливу, а також обмеження повноважень прокурорів у сфері кримінального судочинства. Повноваження прокурорів у кримінальному судочинстві також мають бути обмежені.

Вжити заходів, спрямованих на забезпечення ефективного використання державних коштів правоохоронними органами, у тому числі за рахунок зменшення кількості правоохоронних органів на базовому рівні та підвищення рівня оплати праці прокурорів.

##### **Кабнету Міністрів України:**

Провести реформування Міністерства внутрішніх справ та СБУ у відповідності до європейських стандартів з метою забезпечення їх демілітаризації, децентралізації та переорієнтування на забезпечення прав та інтересів громадян.

Переглянути існуючу систему оцінки ефективності роботи правоохоронних органів на основі показників розкриття злочинів задля забезпечення довіри громадян до роботи відповідних органів.

---

358 <http://blogs.pravda.com.ua/authors/shabunin/548ae0c450f01/> [останній перегляд 01.12.2014р.]

359 Міністерство юстиції України, Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання та протидії корупції у 2013 році.

360 Див.: Генеральна прокуратура, Звіт про кримінальні правопорушення за січень - грудень 2014 року, Розділ II.

## 6. ОРГАН АДМІНІСТРУВАННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

### Резюме

Орган адміністрування виборчого процесу (ОАВП) або Центральна виборча комісія (ЦВК) наділений певними фінансовими, кадровими та технічними ресурсами. Однак недостатність деяких із них знижує ефективність виконання ЦВК своїх обов'язків. Навчання членів виборчих комісій нижчого рівня та програми просвіти виборців, в основному, фінансуються міжнародними донорами, а не ЦВК. Законодавче забезпечення незалежності, прозорості та підзвітності ЦВК суттєво не змінилося у порівнянні з 2010 роком. Незалежності Комісії значною мірою перешкоджає процедура призначення на посади її членів. Законодавство в цілому передбачає забезпечення прозорості діяльності ЦВК. Тим не менше, проведення закритих підготовчих нарад Комісії з метою погодження спірних питань перед офіційними відкритими засіданнями, обмежений доступ окремих документів, які перебувають у розпорядженні ЦВК, та незначна роль ОАВП у забезпеченні прозорого та незалежного моніторингу фінансування політичних партій і виборчих кампаній знижують рівень прозорості роботи ЦВК на практиці. Підзвітність ЦВК залишається низькою, оскільки законодавство не покладає на неї обов'язок готувати щорічні та післявиборчі звіти про діяльність. Законодавча база, яка регламентує доброчесність державної служби, була істотно покращена у жовтні 2014 року, однак відповідні норми досі не вступили в силу. Пасивність ЦВК у забезпеченні доброчесності своїх членів і співробітників Секретаріату Комісії не сприяють підвищенню доброчесності роботи Комісії.

У нижченаведеній таблиці представлена узагальнена оцінка спроможності, внутрішнього врядування органу адміністрування виборчого процесу та його ролі в національній системі доброчесності. Після таблиці наводиться якісна оцінка відповідних індикаторів.

ОРГАН АДМІНІСТРУВАННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ			
ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА (2015): 53.47 / 100			
ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА (2010): 50 / 100			
ПАРАМЕТР	ІНДИКАТОР	ЗАКОНОДАВСТВО	ПРАКТИКА
Спроможність	Ресурси	50 (2015, 2010)	
	Незалежність	75 (2015, 2010)	50 (2015), 25 (2010)
Врядування	Прозорість	75 (2015, 2010)	75 (2015, 2010)
	Підзвітність	25 (2015, 2010)	25 (2015, 2010)
54.16/ 100	Доброчесність	75 (2015), 50 (2010)	50 (2015, 2010)
Роль	Регулювання виборчих кампаній	50 (2015, 2010)	
	Адміністрування виборів	50 (2015, 2010)	
50 / 100			

### Структура та організація

Адміністрування парламентських і президентських виборів в Україні здійснюється трирівневою системою виборчих комісій, що включає Центральну виборчу комісію (ЦВК), окружні виборчі комісії (ОВК) та дільничні виборчі комісії (ДВК). ЦВК є виборчою комісією вищого рівня для всіх виборчих комісій нижчого рівня, тому вона розглядається у цьому оцінюванні як орган адміністрування виборчого процесу. Статус і повноваження ЦВК визначаються Законом "Про Цен-

тральну виборчу комісію” (далі - Закон про ЦВК), законами, які регулюють проведення парламентських, президентських і місцевих виборів та Законом “Про Державний реєстр виборців”. Оскільки основна роль у забезпеченні проведення місцевих виборів відводиться ТВК, а не ЦВК, у цьому звіті увага приділятиметься національним виборам, під час яких ЦВК відіграє провідну роль.

До складу ЦВК входить 15 членів, які призначаються на посади та звільняються з посад парламентом за поданням Президента. Закон про ЦВК зобов'язує Президента проводити консультації з парламентськими фракціями перед внесенням до Верховної Ради пропозицій щодо кандидатур до складу Комісії. Всі члени ЦВК призначаються строком на 7 років. Після призначення члени обирають зі свого складу Голову, його двох заступників і секретаря. Організаційне, юридичне, експертне та інше забезпечення діяльності Комісії здійснює Секретаріат ЦВК. Секретаріат очолює керівник, який призначається на посаду та звільняється з посади Головою ЦВК.<sup>361</sup> Державний реєстр виборців адмініструється Службою розпорядника Державного реєстру виборців - спеціальним внутрішнім підрозділом у структурі Секретаріату ЦВК. Її керівник і співробітники призначаються на посади та звільняються з посад Головою ЦВК.<sup>362</sup>

Закон про ЦВК передбачає можливість створення регіональних представництв Комісії у 27 регіонах, які так і не було створено.

## Оцінка

### Ресурси (законодавство і практика) – 50 балів (2015, 2010)

*В якій мірі доступні органу адміністрування виборчого процесу ресурси забезпечують ефективність здійснення ним своїх завдань?*

ТАБЛИЦЯ 5. ФІНАНСУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЦВК 2011-2014

Рік	Обсяг виділеного ЦВК державного фінансування
2011	45 051 800 гривень або 5 659 774 доларів США
2012	54 226 000 гривень або 6 795 238 доларів США
2013	47 463 800 гривень або 5 940 400 доларів США
2014	68 472 200 гривень або 8 569 737 доларів США

Примітка: Курс обміну валют з розрахунку на день прийняття відповідних законів про Державний бюджет.

Джерело: Закони про Державний бюджет України на 2011-2014 роки.

Як і у 2010 році, ЦВК має у своєму розпорядженні фінансові, кадрові та технічні ресурси, однак недостатність окремих ресурсів певною мірою знижує ефективність діяльності ЦВК на практиці.

З 2010 року щорічне фінансування поточної діяльності ЦВК підвищилося з приблизно 5.7 мільйонів доларів США у 2011 році до 8.6 мільйонів доларів США у 2014 році. Тим не менше, вартість національної валюти у 2014 році істотно знизилась, внаслідок чого 68 472 200 гривень, виділених ЦВК відповідно до Закону про Державний бюджет на 2014 рік (станом на 1 грудня 2014 року), складала лише 4.6 мільйонів доларів США - тобто менше, ніж у 2011 році.

361 Див. Положення про Секретаріат Центральної виборчої комісії, затверджене Постановою ЦВК № 73 від 26.04.2005 р. (<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0073359-05>) [останній перегляд 01.12.2014 р.]

362 Див. Положення про Службу розпорядника Державного реєстру виборців, затверджене Постановою ЦВК № 34 від 26.05.2007 р. (<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0034359-07>) [останній перегляд 01.12.2014 р.]



Незважаючи на зменшення обсягів фінансування, опитані експерти погодилися, що наявне фінансування на практиці дозволяє ЦВК ефективно виконувати покладені на неї обов'язки.<sup>363</sup> У той же час, респонденти наголосили, що деякі потреби Комісії залишаються недофінансованими, зокрема - відрядження членів і працівників Секретаріату ЦВК, а також потреби, пов'язані з проведенням публічних заходів (міжнародних конференцій тощо).<sup>364</sup> Як і у 2010 році, ЦВК не має достатнього фінансування для організації навчання членів виборчих комісій нижчого рівня та просвіти виборців; як наслідок, така діяльність, здебільшого, фінансується міжнародними донорами [більш детально див.: Адміністрування виборів (законодавство і практика)].

Протягом останніх років ЦВК часто зіштовхувалася із проблемою невчасного фінансування організації виборів<sup>365</sup> (зокрема, у 2012 та 2013 роках під час проведення чергових і повторних парламентських виборів), однак в останній момент парламент таки приймав рішення про виділення Комісії необхідних коштів. Під час позачергових парламентських виборів 2014 року парламент не вніс зміни до Закону про Державний бюджет, які б передбачали виділення коштів на виборчі потреби, тому вибори фінансувалися з резервного фонду Кабінету Міністрів. Під час проведення позачергових президентських виборів у травні 2014 року деякі ОВК отримували фінансування із запізненням<sup>366</sup>, а ряд органів ведення Державного реєстру виборців (ОВ ДРВ), не отримали адекватного фінансування взагалі.<sup>367</sup> Крім того, під час президентських виборів деяким виборчим комісіям нижчого рівня бракувало необхідних для їхньої роботи приміщень і обладнання.<sup>368</sup> Опитані експерти також зазначили, що оплата праці членів виборчих комісій нижчого рівня з Державного бюджету є занизькою, що перешкоджає ефективному виконанню їхніх повноважень, а тому має бути підвищена.<sup>369</sup>

Загалом, кадрове та матеріально-технічне забезпечення роботи дозволяє ЦВК ефективно здійснювати покладені на неї завдання<sup>370</sup>, однак може бути покращено. У Секретаріаті ЦВК працює 239 осіб,<sup>371</sup> які мають належний рівень підготовки для здійснення покладених на них завдань.<sup>372</sup> Деякі з опитаних експертів наголосили, що професійна спроможність низки підрозділів і працівників Секретаріату ЦВК потребує подальшого посилення. Зокрема, під час президентських виборів 2014 року ЦВК не змогла вжити ефективних заходів для захисту власної електронної інформаційної системи від хакерських атак напередодні та у день голосування<sup>373</sup> (враховуючи, що ці заходи мали бути здійснені не лише Секретаріатом ЦВК, а й Службою без-

---

363 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 15.06.2014р.; Андрій Магера, Заступник Голови ЦВК, інтерв'ю з автором 15.07.2014р.

364 Андрій Магера, Заступник Голови ЦВК, інтерв'ю з автором 15.07.2014р.

365 Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України, Аналітична записка «Про хід підготовки до проведення виборів народних депутатів України у жовтні 2012 року»; <http://www.niss.gov.ua/articles/803/>; <http://ua.korrespondent.net/ukraine/politics/1312763-golova-cvk-nedofinansuvannya-parlamentskih-vivoriv-skladae-400-mln-grn>; [http://gazeta.ua/articles/politics/\\_u-cvk-poskar-zhilisya-scho-na-parlamentski-vibori-groshej-ne-vistachaye/430938](http://gazeta.ua/articles/politics/_u-cvk-poskar-zhilisya-scho-na-parlamentski-vibori-groshej-ne-vistachaye/430938); [http://ipress.ua/news/na\\_provedennya\\_vyboriv\\_u\\_problemyh\\_okrugah\\_ne\\_vystachaie\\_groshej\\_\\_tsvk\\_27507.html](http://ipress.ua/news/na_provedennya_vyboriv_u_problemyh_okrugah_ne_vystachaie_groshej__tsvk_27507.html) [останній перегляд 01.12.2014 р.].

366 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Ukraine. Pre-Term Presidential Elections, 25 May 2014. Final Report, 2014: 10; <http://oporaua.org/vybyory/vybyory-prezydenta-2014/article/5317-tyzhden-do-vyboriv-finansuvannya-do-okruzhnyh-vyborchih-komisij-hersonskoj-oblasti-ne-postupaje> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

367 <http://oporaua.org/vybyory/vybyory-prezydenta-2014/article/4547-na-volyni-v-organiv-derzhrejestru-vyborciv-vynykajut-problemy-z-finansuvannya> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

368 Комітет виборців України, Фінальний звіт спостереження за позачерговими виборами Президента України 25 травня 2014 року; <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:431> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

369 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 15.06.2014р.; Андрій Магера, Заступник Голови ЦВК, інтерв'ю з автором 15.07.2014р.

370 Андрій Магера, Заступник Голови ЦВК, інтерв'ю з автором 15.07.2014р.

371 Додаток 1 до Постанови ЦВК №35 від 17.02.2011; <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/getd?id=37227&ptext> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

372 Андрій Магера, Заступник Голови ЦВК, інтерв'ю з автором 15.07.2014р.

373 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 15.06.2014р.



пеки України), а постанови, які приймає Комісія, часто дублюють норми виборчих законів, а не роз'яснюють ті з них, які потребують необхідних роз'яснень<sup>374</sup>.

### **Незалежність (законодавство) – 75 балів (2015, 2010)**

*В якій мірі законодавство забезпечує незалежність органу адміністрування виборчого процесу?*

Законодавчі гарантії незалежності ЦВК з 2010 року не змінились. Закон забороняє протиправне втручання в діяльність ЦВК, передбачає призначення членів ЦВК парламентом за поданням Президента на визначений (7-річний) строк, який перевищує строк повноважень як глави держави, так і законодавчого органу (більш детально див.: Оцінка національної системи доброчесності: Україна 2011, с.106).

Водночас, ключовим фактором, який знижує незалежність ЦВК, є порядок призначення її членів: вони призначаються абсолютною, а не кваліфікованою більшістю голосів парламентарів, у той час як самі депутати не можуть самостійно вносити до парламенту кандидатури на посади членів Комісії (це право належить виключно Президенту). У випадку, коли Президент представляє парламентську коаліцію, зазначений порядок призначення членів ЦВК призводить до надмірного представництва у складі ЦВК представників парламентської коаліції.

### **Незалежність (практика) – 50 балів (2015), 25 балів (2010)**

*Наскільки орган адміністрування виборчого процесу є незалежним на практиці?*

Протягом 2010-2015 років ЦВК фактично представляла інтереси правлячої на той час Партії регіонів і пов'язаних з нею осіб. Після втечі колишнього Президента з країни Комісія стала більш незалежною від зовнішніх впливів<sup>375</sup>. Тим не менше, норми законодавства, якими визначено порядок призначення членів ЦВК на посади [див. Незалежність (законодавство)] послаблюють рівень незалежності ЦВК на практиці.

Протягом 2010-2013 років багато рішень ЦВК було політично вмотивовані та враховували позиції провладної більшості.<sup>376</sup> Навіть опозиційна меншість в Комісії інколи змінювала свою позицію щодо певних питань.<sup>377</sup> До 2013 року Партія регіонів та її сателіти у парламенті, які на той момент вже контролювали більшість в ЦВК, збільшили своє представництво в ОАВП шляхом заміни одного з його членів, термін перебування якого на посаді закінчився, увівши до складу Комісії О.Копиленка, який вважався виразником інтересів правлячої більшості.<sup>378</sup> При цьому Президент проігнорував вимоги Закону "Про Центральну виборчу комісію", які зобов'язували його перед внесенням кандидатури члена ЦВК провести консультації з депутатськими фракціями. Під час парламентських виборів 2012 року мали місце кілька спроб<sup>379</sup> достроково припинити повноваження двох членів ЦВК, що представляли опозиційну меншість, а саме - Андрія Ма-

374 Громадянська мережа «ОПОРА», Підсумковий звіт за результатами громадського спостереження під час позачергових виборів Президента України 2014 року; <http://opora.ua/news/5802-pidsumkovyj-zvit-za-rezultatamy-gromadskogo-sposterezhenja-opory-pid-chas-pozachergovyh-vyboriv-prezydenta-ukrajiny-2014-roku> [останній перегляд 01.12.2014 р.]; Володимир Ковтунець, експерт з виборчого права, інтерв'ю з автором, 13.06.2014р.

375 Юрій Ключковський, Директор Інституту виборчого права, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.

376 Володимир Ковтунець, експерт з виборчого права, інтерв'ю з автором, 13.06.2014р.

377 Володимир Ковтунець, експерт з виборчого права, інтерв'ю з автором, 13.06.2014р.

378 [http://gazeta.ua/articles/politics/\\_ocholit-centrviborchkom-ohendovskij-a-kopilenko-bude-ryadovim-chlenom-cvk-ekspert/500684?mobile=true](http://gazeta.ua/articles/politics/_ocholit-centrviborchkom-ohendovskij-a-kopilenko-bude-ryadovim-chlenom-cvk-ekspert/500684?mobile=true) [останній перегляд 01.12.2014 р.]

379 <http://jeynews.com.ua/news/d0/72924> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

гери, заступника Голови ЦВК, та Валерія Шелудька, члена ЦВК. Однак ці спроби завершилися безрезультатно.

Більшість опитаних в рамках цього дослідження експертів переконані, що процедура призначення членів ЦВК є ключовим фактором, який посилює залежність ЦВК від зовнішніх впливів, зокрема - Президента та парламенту.<sup>380</sup> Хоча строк повноважень більшості членів ЦВК завершився ще в червні 2014 року, вони так і не були звільнені із займаних посад і продовжують виконувати свої обов'язки. Як наслідок, позачергові парламентські вибори 2014 року адмініструвала ЦВК, строк повноважень більшості членів якої давно сплив. Ця ситуація зайвий раз демонструє залежність Комісії від парламенту та глави держави: якщо останній не внесе на розгляд парламенту кандидатури на посади членів ЦВК, то діючі члени продовжуватимуть здійснювати свої повноваження протягом необмеженого строку – аж до призначення нового складу ЦВК. В цілому, зовнішні впливи на роботу ЦВК загалом носять неформальний характер,<sup>381</sup> тобто здійснюються неофіційно, а не через відкритий тиск.

Напередодні чергових парламентських виборів 2012 року рівень довіри громадян до ЦВК приблизно дорівнював рівню недовіри до неї (40.3% довіри проти 36.6% недовіри; 23.1% респондентів не змогли визначитися зі своїм ставленням).<sup>382</sup> Ситуація покращилася у 2014 році, коли майже 58% українців повністю або частково довіряли ЦВК, у той час як повністю або частково не довіряли Комісії лише 32%<sup>383</sup>.

Основні місії спостереження за позачерговими президентськими виборами дійшли висновку, що під час виборчого процесу з цих виборів ЦВК здійснювала свою діяльність без зовнішнього втручання та неупереджено щодо кандидатів та партій.<sup>384</sup> Після проведення позачергових парламентських виборів 26 жовтня 2014 року ОБСЄ/БДІПЛ зазначила, що ЦВК “працювала незалежно, колегіально та приймала рішення у встановлений законодавством строк”.<sup>385</sup>

## Прозорість (законодавство) – 75 балів (2015, 2010)

*В якій мірі положення законодавства забезпечують доступ громадськості до інформації про діяльність і процес прийняття рішень органом адміністрування виборчого процесу?*

Загалом, законодавство забезпечує можливість отримання громадянами інформації про діяльність і процес прийняття рішень ЦВК, проте роль ОАВС у забезпеченні прозорості фінансування політики залишається обмеженою.

Закони про ЦВК, про національні вибори та про доступ до публічної інформації містять ряд норм, спрямованих на посилення прозорості роботи ЦВК.

---

380 Громадянська мережа «ОПОРА», Підсумковий звіт за результатами громадського спостереження під час позачергових виборів Президента України 2014 року <http://opora.ua/news/5802-pidsumkovyj-zvit-za-rezultatamy-gromadskogo-sposterezhennja-opory-pid-chas-pozachergovih-vyboriv-prezydenta-ukrajiny-2014-roku> [останній перегляд 01.12.2014 р.]; Володимир Ковтунець, експерт з виборчого права, інтерв'ю з автором, 13.06.2014р.; Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 15.06.2014р.

381 Володимир Ковтунець, експерт з виборчого права, інтерв'ю з автором, 13.06.2014р.; Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 15.06.2014р.

382 Фонд „Демократичні ініціативи”, Опитування «Вибори-2012: Чи вірять громадяни у чесність виборів? Чи готові до протестів? Що може спонукати громадян до протестів?» <http://dif.org.ua/ua/polls/2012-year/madjani-ivi.htm> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

383 <http://tsn.ua/ukrayina/maizhe-polovina-ukrayintiv-ne-visit-u-chesni-vibori.html> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

384 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Ukraine. Pre-Term Presidential Elections, 25 May 2014. Final Report, 2014: 9; Комітет виборців України, Фінальний звіт спостереження за позачерговими виборами Президента України 25 травня 2014 року.

385 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Ukraine. Early Parliamentary Elections, 26 October 2014. Statement of preliminary findings and conclusions, 2014: 2.

Загалом, принцип прозорості є одним з ключових у діяльності Комісії. Закон “Про Центральну виборчу комісію” (далі - Закон про ЦВК) передбачає, що засідання ЦВК мають бути відкритими; суб’єкти звернення зі скаргою, суб’єкти оскарження та зацікавлені особи повинні запрошуватися на засідання, на яких розглядаються скарги, а рішення Комісії мають прийматися відкритим, а не таємним голосуванням.<sup>386</sup>

Відповідно до статті 15 Закону “Про доступ до публічної інформації”, ЦВК зобов’язана оприлюднювати на своєму веб-сайті інформацію про власну організаційну структуру та діяльність, включаючи інформацію про її місію, повноваження, цілі, бюджет, розклад роботи та порядок денний відкритих засідань, контакти своїх членів, прийняті рішення та звіти. Крім того, Комісія зобов’язана надавати інформацію за запитами, якщо доступ до такої інформації не обмежено законом.

За Законом “Про вибори народних депутатів України” кандидати у депутати, уповноважені особи партій, міжнародні спостерігачі та представники ЗМІ мають право бути присутніми на засіданнях ЦВК без дозволу або запрошення. Закон також зобов’язує ЦВК оприлюднювати на своєму веб-сайті власні рішення та рішення ОВК, перелік виборчих округів і дільниць, узагальнену інформацію про результати розгляду скарг ОВК і ДВК, протоколи засідань ОВК і ДВК, передвиборчі програми партій і кандидатів на парламентських виборах, декларації про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру (крім позачергових виборів, на яких такі декларації до ЦВК не подаються), загальну інформацію про кандидатів у народні депутати, які беруть участь у виборах (ім’я, дата народження, місце роботи, місце проживання, партійна приналежність), інформацію про виборчі права, процедури реєстрації виборців, голосування, місцезнаходження ДВК, відповідальність за порушення виборчого законодавства, а також процедуру врегулювання виборчих спорів. Крім того, ЦВК повинна публікувати на своєму веб-сайті інформацію про кількість бюлетенів для голосування, виготовлених для кожного виборчого округу, кількість виборців у списку виборців на початку голосування та на момент його завершення, кількість виборців, які проголосували за місцем свого перебування, результати голосування по кожній виборчій дільниці.<sup>387</sup> Подібні вимоги щодо оприлюднення виборчої інформації містить і Закон “Про вибори Президента України”.<sup>388</sup>

Роль ОАВП у забезпеченні прозорості фінансування партій і виборчих кампаній залишається обмеженою. Щорічні партійні звіти про майно та фінансові звіти про доходи та видатки мають бути опубліковані партіями, і вони не повинні подавати їх до будь-яких державних органів.<sup>389</sup> Відповідно до Закону про парламентські вибори, ЦВК зобов’язана публікувати проміжні та остаточні звіти щодо надходження та використання коштів виборчих фондів партій і кандидатів, - як до, так і після дня виборів.<sup>390</sup> Закон про президентські вибори покладає на Комісію обов’язок оприлюднювати на власному веб-сайті інформацію про загальні суми витрат кандидатів у Президенти та витрачання коштів виборчих фондів.<sup>391</sup> Водночас, законодавство про парламентські та президентські вибори не вимагає розкриття інформації про донорів та розмір кожного внеску до виборчого фонду відповідного суб’єкта виборчого процесу. Відсутність таких вимог знижує прозорість фінансування виборчих кампаній, оскільки виборці не мають інформації про те, хто і в якому обсязі надавав підтримку тому чи іншому кандидату або партії на виборах.

У 2014 році ОБСЄ/БДІПЛ відзначило, що законодавство в частині фінансування виборчих кампаній має бути удосконалене і повинно забезпечувати прозорість фінансування передвиборної

---

386 Статті 2, 4, 12 Закону “Про Центральну виборчу комісію”.

387 Статті 13, 18, 23, 27, 29, 31, 32, 35, 54, 55, 57, 58, 59, 63, 64, 81, 84, 85, 94 Закону “Про вибори народних депутатів України”.

388 Статті 13, 19, 20, 23, 28, 43, 51, 56-1, 56-2, 72, 75, 76, 82, 83 Закону “Про вибори Президента України”.

389 Стаття 17 Закону “Про політичні партії в Україні”.

390 Стаття 49 Закону “Про вибори народних депутатів України”.

391 Стаття 43 Закону “Про вибори Президента України”.

агітації.<sup>392</sup> У 2013 році ОБСЄ/БДІПЛ рекомендувала переглянути систему фінансування партій і виборчих кампаній у напрямі підвищення прозорості та підзвітності, забезпечення розкриття джерел фінансування агітації, розміру внесків та витрат на виборчі кампанії.<sup>393</sup>

### Прозорість (практика) – 75 балів (2015, 2010)

*На скільки поширеною є практика оприлюднення органом адміністрування виборчого процесу своїх звітів та рішень?*

Загалом, громадськість має можливість отримувати інформацію про організацію та функціонування ОАВП, його рішення та порядок їх прийняття. Тим не менше, існує потреба у підвищенні прозорості певних аспектів роботи ЦВК.

Всі опитані в рамках цього дослідження респонденти погодилися, що робота ЦВК, пов'язана з підготовкою виборів, є прозорою; Комісія публікує на своєму веб-сайті ([www.cvk.gov.ua](http://www.cvk.gov.ua)) всю інформацію, яка має бути оприлюднена,<sup>394</sup> в тому числі - рішення ЦВК, детальну інформацію про порядок голосування, явку виборців у день голосування, попередні та остаточні результати виборів, інформацію щодо процедури реалізації виборчих прав, фінансові звіти партій і кандидатів, рішення ОВК (якщо вони були отримані від ОВК), декларації про доходи та видатки своїх членів.

Водночас, деякі проблеми, пов'язані із прозорістю діяльності ЦВК, залишаються актуальними. Наприклад, через хакерські атаки на веб-сайт Комісії під час президентських виборів 2014 року основний інформаційний ресурс ОАВП був недоступним у день виборів і наступні дні, що призвело до затримок в оприлюдненні інформації про хід і результати голосування<sup>395</sup> [більш детально див.: Адміністрування виборів (законодавство і практика)]. Хоча законодавство передбачає, що доступ до реєстраційних документів (в тому числі, автобіографій) кандидатів не може бути обмежений, у ряді випадків ЦВК відмовлялася надати копії автобіографій деяким кандидатам і громадським організаціям за їхніми інформаційними запитами.<sup>396</sup> Один з опитаних експертів зауважив, що пошук інформації на веб-сайті Комісії є ускладненим.<sup>397</sup> Справді, станом на 1 грудня 2014 року кнопка "пошук" на веб-сайті ОАВП з невідомих причин не працювала, що ускладнювало пошук рішень ЦВК.

Як і у 2010 році, під час загальнодержавних виборів 2014 року Комісія продовжила практику проведення "підготовчих" засідань за закритими дверима з метою обговорення та погодження питань перед їх подальшим розглядом на відкритих засіданнях, на яких мали право бути присутніми спостерігачі, представники партій і кандидатів. ОБСЄ/БДІПЛ та інші організації критичували подібну практику як таку, що знижує рівень прозорості роботи ЦВК.<sup>398</sup> Деякі респонденти також висловилися за внесення змін до виборчих законів, які б передбачали обов'язок ЦВК

392 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Ukraine. Pre-Term Presidential Elections, 25 May 2014. Final Report, 2014: 18.

393 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Ukraine. Parliamentary Elections, 28 October 2012. Final Report, 2014:18-19.

394 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Ukraine. Pre-Term Presidential Elections, 25 May 2014. Final Report, 2014: 10; Володимир Ковтунець, експерт з виборчого права, інтерв'ю з автором, 13.06.2014р.; Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 15.06.2014р.

395 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Ukraine. Pre-Term Presidential Elections, 25 May 2014. Final Report, 2014: 10.

396 Див., наприклад, Постанову ЦВК № 1877 від 17.10.2014; Постанову ЦВК № 2166 від 17.11.2014.

397 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 15.06.2014р.

398 European Network of Election Monitoring Organizations (ENEMO), Interim report on early parliamentary elections in Ukraine for the period between September 10 and October 10, 2014, 2014:4; OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Ukraine. Pre-Term Presidential Elections, 25 May 2014. Final Report, 2014:10.

оприлюднювати перелік всіх зареєстрованих ОВК спостерігачів від громадських організацій,<sup>399</sup> а також інформацію про кількість виборців, зареєстрованих на кожній виборчій дільниці.<sup>400</sup> ЦВК досі не створила “гарячі лінії” для запитань і звернень.<sup>401</sup> Через відсутність у законодавстві відповідних вимог (див.: Прозорість (законодавство)), опубліковані на веб-сайті Комісії звіти партій і кандидатів були малоінформативними і не містили інформації про осіб, які здійснили внески до виборчих фондів та розмір відповідних внесків.<sup>402</sup>

### **Підзвітність (законодавство) – 25 балів (2015, 2010)**

*В якій мірі існуюче законодавство забезпечує підзвітність органу адміністрування виборчого процесу та його відповідальність за свою діяльність?*

Чинне законодавство містить окремі положення, спрямовані на забезпечення підзвітності ЦВК, однак в цілому ці положення у порівнянні з 2010 роком не змінилися і, загалом, не можуть забезпечити належний рівень підзвітності Комісії.

Оскільки ЦВК є незалежним органом в системі органів державної влади, законодавство не покладає на неї обов’язок підготовки звітів про свою діяльність, зокрема і звітів щодо підготовки та проведення виборів, розгляду виборчих спорів тощо. Водночас, Комісія зобов’язана готувати та подавати до Рахункової палати (ВОФК) фінансові звіти про видатки на загальнодержавні вибори і референдуми протягом 3 місяців після встановлення результатів таких виборів або референдумів.<sup>403</sup> Рішення, дії та бездіяльність ЦВК, що стосуються встановлення результатів виборів, можуть бути оскаржені до Вищого адміністративного суду України (ВАСУ), рішення якого у відповідних справах є остаточними і оскарженню не підлягають. Усі інші рішення, дії та бездіяльність Комісії та її членів оскаржуються до Київського апеляційного адміністративного суду, рішення якого, у свою чергу, можуть бути оскаржені до ВАСУ.<sup>404</sup>

### **Підзвітність (практика) – 25 балів (2015, 2010)**

*В якій мірі на практиці забезпечено підзвітність органу адміністрування виборчого процесу та його відповідальність за свою діяльність?*

Оскільки законодавство містить ряд прогалин в частині регулювання підзвітності ЦВК, на практиці рівень підзвітності Комісії залишається невисоким.

Комісія своєчасно подає фінансові звіти щодо виборчих витрат до Рахункової палати. Такі звіти доступні на веб-сайті ОАВП, а також на веб-сайті Верховної Ради України ([www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)).<sup>405</sup> Як і до 2010 року, ЦВК готує щорічні фінансові звіти щодо використання бюджетних коштів, які

---

399 Громадянська мережа «ОПОРА», Підсумковий звіт за результатами громадського спостереження під час позачергових виборів Президента України 2014 року; <http://oporaua.org/news/5802-pidsumkovyj-zvit-za-rezultatamy-gromadskogo-sposterezhenja-opory-pid-chas-pozachergovyh-vyboriv-prezydenta-ukrajiny-2014-roku> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

400 Володимир Ковтунець, експерт з виборчого права, інтерв'ю з автором, 13.06.2014р.

401 Володимир Ковтунець, експерт з виборчого права, інтерв'ю з автором, 13.06.2014р.; Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО «Інтерньюз-Україна», інтерв'ю з автором 15.06.2014р.

402 Див. звіти про фінансування виборчих кампаній за посиланнями: [http://www.cvk.gov.ua/vnd\\_2014/konsolid\\_zvity/ostatochny\\_svity.pdf](http://www.cvk.gov.ua/vnd_2014/konsolid_zvity/ostatochny_svity.pdf); [http://www.cvk.gov.ua/vnd\\_2014/konsolid\\_zvity/perelik\\_zvity.htm](http://www.cvk.gov.ua/vnd_2014/konsolid_zvity/perelik_zvity.htm); [http://www.cvk.gov.ua/vp\\_2014/finance/](http://www.cvk.gov.ua/vp_2014/finance/) [останній перегляд 01.12.2014 р.]

403 Стаття 23.6 Закону “Про Центральну виборчу комісію”.

404 Статті 172, 176 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

405 Див., наприклад: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0031359-13>; <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=35454&what=0> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

також розміщено он-лайн.<sup>406</sup> З огляду на відсутність у законодавстві норм, які б зобов'язували ЦВК готувати щорічні звіти про свою діяльність, такі звіти на практиці не готуються.

Ефективність розгляду ОАВП виборчих спорів і реагування на виборчі правопорушення залишається низькою.<sup>407</sup> Відповідно до статті 16 Закону про ЦВК, у разі отримання ЦВК інформації про порушення виборчого законодавства зі ЗМІ або інших джерел, вона за власною ініціативою може перевірити відповідну інформацію та прийняти рішення, необхідні для зупинення правопорушення. На практиці ЦВК практично не використовувала таку можливість.<sup>408</sup>

У 2014 році ОБСЄ/БДІПЛ дійшло висновку, що право на належний захист достатньо гарантоване виборчими законами; тим не менше, останні передбачають можливість відмовити у розгляді скарги через незначні недоліки в її оформленні. ОБСЄ/БДІПЛ зазначило, що під час президентських виборів 2014 року до ЦВК надійшло 23 скарги, більшість з яких не були розглянуті через недотримання скаржниками формальних вимог до їх оформлення.<sup>409</sup> Під час парламентських виборів 2012 року Комісія розглядала скарги вчасно, проте без належного обговорення на засіданнях, що, на думку Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, негативно вплинуло на прозорість процесу. Більше того, брак фактажу та законодавчого обґрунтування багатьох постанов ЦВК поставили під сумнів їхню належність, а формалістичний і, повсякчас, суперечливий підхід залишили зацікавлені сторони без належного розгляду їхніх скарг, що суперечить стандартам ОБСЄ.<sup>410</sup>

Під час президентських виборів 2014 року суди, загалом, виявилися ефективним механізмом вирішення виборчих спорів. Однак тиск на судову систему, спричинений прийняттям так званого "люстраційного" законодавства щодо суддів, змусив деяких з них "вагатися" при вирішенні ряду питань, пов'язаних з оскарженням виборчих спорів.<sup>411</sup>

Під час виборів ЦВК активно взаємодіє з представниками політичних партій і кандидатів, які мають право бути присутніми при прийнятті рішень на засіданнях Комісії.<sup>412</sup> Водночас, співпраця з медіа залишається обмеженою, оскільки Комісія лише інформує медіа про свою діяльність, порядок денний засідань і прийняті рішення.<sup>413</sup> Ініціювання ЦВК консультацій з вітчизняними експертами (в тому числі - представниками НУО) щодо виборчих питань не є поширеною практикою; в основному, Комісія співпрацює з вітчизняними експертами в рамках програм технічної допомоги, які імплементуються міжнародними донорами, або бере участь в обговореннях, ініційованих громадськими організаціями.<sup>414</sup>

---

406 [http://www.cvk.gov.ua/info/koshty\\_CVK\\_2010.pdf](http://www.cvk.gov.ua/info/koshty_CVK_2010.pdf); [http://www.cvk.gov.ua/info/koshty\\_CVK\\_2011.doc](http://www.cvk.gov.ua/info/koshty_CVK_2011.doc); [http://www.cvk.gov.ua/info/koshty\\_CVK\\_2012.doc](http://www.cvk.gov.ua/info/koshty_CVK_2012.doc); [http://www.cvk.gov.ua/info/koshty\\_CVK\\_2013.pdf](http://www.cvk.gov.ua/info/koshty_CVK_2013.pdf) [останній перегляд 01.12.2014 р.]

407 Володимир Ковтунець, експерт з виборчого права, інтерв'ю з автором, 13.06.2014р.; Юрій Ключковський, Директор Інституту виборчого права, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.

408 Володимир Ковтунець, експерт з виборчого права, інтерв'ю з автором, 13.06.2014р.; Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 15.06.2014р.

409 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Ukraine. Early Presidential Election, 25 May 2014. Final Report, 2014: 23.

410 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Ukraine. Parliamentary Elections, 28 October 20012. Final Report, 2012: 25.

411 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Ukraine. Early Presidential Election, 25 May 2014. Final Report, 2014: 24.

412 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 15.06.2014р.; Юрій Ключковський, Директор Інституту виборчого права, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.

413 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 15.06.2014р.

414 Володимир Ковтунець, експерт з виборчого права, інтерв'ю з автором, 13.06.2014р.; Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 15.06.2014р.



## **Доброчесність (законодавство) – 75 балів (2015), 50 балів (2010)**

*В якій мірі впроваджено механізми, спрямовані на забезпечення доброчесності посадових осіб (працівників тощо) органу адміністрування виборчого процесу?*

З 2010 року законодавство щодо забезпечення доброчесності ОАВП покращилося, хоча все ще не визначає достатньою мірою деякі аспекти доброчесності членів ЦВК та співробітників Секретаріату Комісії.

І члени ЦВК, і співробітники її Секретаріату є державними службовцями, а тому на них, як і на всіх державних службовців, поширюється дія антикорупційного законодавства.

Попри те, що Кодекс етики для членів ЦВК і працівників Секретаріату ЦВК прийнято не було, законодавство все ж закріплює ряд положень, спрямованих на забезпечення доброчесності членів ЦВК і працівників Секретаріату ЦВК. Відповідно до чинного законодавства, державні службовці повинні дотримуватись Конституції законів України, поважати права людини; дотримуватись принципу політичної неупередженості; бути об'єктивними; щорічно подавати за місцем роботи декларації про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру; повідомляти про виникнення конфлікту інтересів своїх керівників з метою усунення такого конфлікту; утримуватись від використання службового становища в приватних інтересах, а також поєднувати роботу в ЦВК з іншою оплачуваною діяльністю (крім наукової, викладацької, творчої, медичної практики, інструкторської та суддівської діяльності у спорті). Всім державним службовцям заборонено отримувати подарунки у зв'язку з виконанням ними їхніх службових повноважень, а також подарунки від підлеглих, дозволено лише приймати подарунки як прояви гостинності, не пов'язані із службовою діяльністю, якщо вартість такого подарунка (подарунків) не перевищує однієї мінімальної місячної заробітної плати (приблизно 1218 гривень або 55 доларів США). Законодавством також встановлено обмеження щодо роботи близьких осіб. Протягом одного року після припинення повноважень членам Комісії та працівникам її Секретаріату заборонено вступати в трудові відносини з фізичними чи юридичними особами, які були підконтрольні ним під час обіймання відповідних посад в ЦВК, розкривати чи використовувати будь-яку інформацію, яку вони отримали під час здійснення повноважень в ЦВК, а також представляти інтереси будь-яких осіб у справах, в яких ЦВК є другою стороною.<sup>415</sup> За Законом про ЦВК члени Комісії не можуть поєднувати членство у ОАВП з іншим представницьким мандатом, членством в іншій виборчій комісії, обійманням посад в органах виконавчої влади або органах місцевого самоврядування, а також бути кандидатами, їх довіреними особами чи уповноваженими особами партій під час виборів. Члени ЦВК зобов'язані припинити своє членство у партіях на період членства в Комісії.<sup>416</sup>

На членів та працівників Секретаріату ЦВК поширюються правила доброчесності, визначені новим Законом «Про запобігання корупції» [більш детально див.: Публічний сектор (Доброчесність (законодавство))].

## **Доброчесність (практика) – 50 балів (2015, 2010)**

*В якій мірі доброчесність посадових осіб (працівників тощо) органу адміністрування виборчого процесу забезпечено на практиці?*

Доброчесність ОАВП не змінилася у порівнянні з 2010 роком і на практиці забезпечена не у повній мірі.

<sup>415</sup> Chapter IV of the Law "On Prevention of Corruption" <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/stru/paran313#n313>.

<sup>416</sup> Стаття 7 Закону "Про Центральну виборчу комісію".



З 2010 по 2014 рік випадків порушення працівниками членами ЦВК або Секретаріату ЦВК законодавства щодо доброчесності або вчинення корупційних дій зафіксовано не було.<sup>417</sup> Однак з урахуванням того, що законодавчі механізми забезпечення доброчесності Комісії містять певні прогалини, це не означає, що на практиці доброчесність працівників Секретаріату ЦВК забезпечена належним чином.

Спеціальні тренінги/підготовка щодо доброчесності для членів ЦВК і співробітників її Секретаріату не проводилися.<sup>418</sup> Як і до 2010 року, вони проходили навчання в рамках підвищення кваліфікації державних службовців [більш детально див.: Оцінка національної системи доброчесності: Україна 2011, сс. 111-112].

### **Регулювання виборчих кампаній (законодавство і практика) – 50 балів (2015, 2010)**

*На скільки ефективно орган адміністрування виборчого процесу забезпечує проведення чесних і справедливих виборів, належну організацію виборчого процесу?*

У порівнянні з 2010 роком роль ОАВП у сфері здійснення контролю за фінансуванням політичних партій суттєво не змінилась і залишається невисокою.

Після президентських виборів 2014 року ОБСЄ/БДІПЛ відзначило, що положення законодавства мають забезпечувати незалежний контроль за фінансуванням виборчих кампаній, а також встановлювати ефективні, пропорційні та дієві санкції за порушення у сфері фінансування передвиборної агітації.<sup>419</sup> У зв'язку з тим, що положення щодо фінансування передвиборної агітації, закріплені в Законі про президентські вибори та в Законі про парламентські вибори є досить подібними, ця рекомендація ОБСЄ/БДІПЛ стосується і законодавства про парламентські вибори.

При проведенні парламентських виборів ЦВК здійснює контроль за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів партій. У свою чергу, ОВК здійснюють контроль за надходженням і використанням коштів виборчих фондів кандидатів у депутати в одномандатних виборчих округах. На президентських виборах контроль за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента здійснює ЦВК.<sup>420</sup> Ні ЦВК, ні інші виборчі комісії не наділені повноваженнями щодо здійснення контролю за фінансуванням партій до початку виборчого процесу та після завершення виборчого процесу. Закони про національні вибори чітко забороняють фінансування виборчих кампаній за рахунок інших, ніж кошти виборчих фондів, коштів, зокрема – у готівковій формі або в інший спосіб. Таке фінансування (залежності від розміру протиправного внеску, незаконно переданого/отриманого політичній партії чи кандидату), вважається злочином, передбаченим ст. 159-1 Кримінального кодексу, або ж адміністративним правопорушенням, передбаченим ст. 215-15 Кодексу про адміністративні правопорушення. Водночас, ні ЦВК, ні ОВК не можуть розслідувати такі порушення: якщо вони отримують інформацію про їх вчинення, вони повинні передати таку інформацію правоохоронним органам для подальшого реагування/перевірки у встановленому порядку<sup>421</sup>.

Зі вищенаведеного випливає, що ОАВП на практиці може ефективно контролювати лише надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних виборах, в той час як інші аспекти фінансування передвиборної агітації перебувають поза межами контрольних по-

417 Володимир Ковтунець, експерт з виборчого права, інтерв'ю з автором, 13.06.2014р.

418 Андрій Магера, Заступник Голови ЦВК, інтерв'ю з автором 15.07.2014р.

419 OSCE/ODIHR, Ukraine. Early Presidential Election 25 May 2014. Final Report, 2014: 18.

420 Стаття 43.10 Закону "Про вибори Президента України", стаття 50.9 Закону "Про вибори народних депутатів України".

421 Стаття 61.6 Закону "Про вибори народних депутатів України", стаття 56.6 Закону "Про вибори Президента України".

вноважень ЦВК.

## Адміністрування виборів (законодавство і практика) – 50 балів (2015, 2010)

*На скільки ефективно орган адміністрування виборчого процесу забезпечує проведення чесних і справедливих виборів, належну організацію виборчого процесу?*

Незважаючи на те, що у порівнянні з 2010 роком ефективність адміністрування національних виборів в Україні певною мірою підвищилася, вона все ще залишається недостатньо високою.

Законами про національні вибори передбачаються ряд механізмів запобігання порушенням виборчого законодавства. Зокрема, детально врегульовано порядок транспортування, використання і підрахунку виборчих бюлетенів, складання протоколів про підрахунок голосів виборців на дільницях тощо. На відміну від президентських виборів 2010 року, на яких спостерігачі від громадських організацій не мали права здійснювати спостереження за перебігом виборчого процесу, офіційні спостерігачі від громадських організацій можуть здійснювати спостереження за всіма виборами, які проводяться в державі. При цьому офіційні спостерігачі від громадських організацій, кандидатів у депутати та політичних партій мають однаковий правовий статус та рівні права і обов'язки. Зокрема, вони мають право бути присутніми на засіданнях виборчих комісій, оскаржувати порушення виборчого законодавства у виборчих комісіях та судах, проводити фото- та відеозйомку, здійснювати спостереження за ходом голосування, підрахунку голосів та встановлення підсумків голосування.

На ЦВК не покладено обов'язок інформування виборців про день, час і місце голосування, - відповідні обов'язки законом покладено на ДВК. Так, наступного дня після отримання попереднього списку виборців від органу ведення державного реєстру виборців (ОВДРВ), кожна ДВК повинна надати його для загального ознайомлення, а також надіслати кожному виборцю, віднесеному до відповідної виборчої дільниці, іменне запрошення, у якому має зазначатись номер виборця у списку виборців, дата та час голосування, місцезнаходження дільниці. Під час проведення всіх виборів виборець може перевірити свою наявність у списку виборців та оскаржити до ОВДРВ, суду або ДВК будь-які неточності у списку виборців, у тому числі невключення або помилкове включення до списку виборців себе або будь-якого іншого виборця.

З 2010 року загальна якість списків виборців підвищилася.<sup>422</sup> В той час як на виборах 2012 року вітчизняні місії спостереження за виборами зафіксували ряд неточностей у списках виборців, у тому числі наявність у списках померлих виборців, неправильне написання імен, відсутність виборців у списках тощо,<sup>423</sup> під час виборів 2014 року неточності у списках виборців мали скоріше поодинокий, аніж системний характер.<sup>424</sup>

Закони про загальнодержавні вибори покладають на ЦВК обов'язок забезпечення однакового застосування виборчого законодавства. Попри те, що у 2012 році ефективність адміністрування Комісією виборчого процесу викликала чимало запитань,<sup>425</sup> у 2014 році адміністрування

---

422 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Ukraine. Pre-Term Presidential Elections, 25 May 2014. Final Report, 2014: 13; Комітет виборців України, Фінальний звіт спостереження за позачерговими виборами Президента України 25 травня 2014 року [rt](http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:431); <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:431> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

423 Комітет виборців України, Звіт за результатами довгострокового спостереження за виборами народних депутатів України 2012 року в день голосування; <http://www.cvu.com.ua/ua/view.php?id=705>; Громадянська мережа «ОПОРА», Звіт за результатами спостереження у день голосування на виборах народних депутатів України 28 жовтня 2012 року; <http://opora.ua/news/news/3373-zvit-gromadjanskoji-merezhi-opora-za-rezultatamy-sposterezhenja-v-den-golosuvannja-na-vyborah-narodnyh-deputativ-28-zhovtnja-2012-roku> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

424 Комітет виборців України, Фінальний звіт спостереження за позачерговими виборами Президента України 25 травня 2014 року; <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:431> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

425 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Ukraine. Parliamentary Elections, 28 October 2012. Final Report, 2012: 9.

ЦВК позачергових президентських і парламентських виборів покращилося та, в цілому, було позитивно оцінено національними та міжнародними спостерігачами.<sup>426</sup>

Тим не менше, деякі аспекти адміністрування парламентських і президентських виборів 2014 року виявилися проблематичними. Так, хоча в ході підготовки та проведення позачергових виборів Президента у 2014 р. ЦВК затверджувала роз'яснення положень Закону про президентські вибори фактично упродовж всього виборчого процесу, деякі проблемні положення законодавства так і не було чітко роз'яснено виборчим комісіям.<sup>427</sup> Крім того, під час президентських виборів 2014 року ЦВК не змогла забезпечити належний захист ІАС "Вибори" від зовнішніх втручань та хакерських атак. Як наслідок, ОВК не змогли оперативно передавати засобами цієї системи результати голосування у розрізі ДВК, в той час як доступ до веб-сайту ЦВК став неможливим у день голосування на виборах та наступні дні.<sup>428</sup>

Під час проведення позачергових парламентських виборів 26 жовтня 2014 року ЦВК затвердила всі ключові роз'яснення положень Закону про парламентські вибори задовго до дня голосування, а також вжила заходів щодо посилення захисту ІАС "Вибори" від зовнішніх втручань. Однак проблемним аспектом адміністрування цих виборів стала реєстрація кандидатів: ЦВК загалом було зареєстровано 6 668 кандидатів у депутати, а 809 кандидатам було відмовлено в реєстрації, причому, як правило, з формальних підстав (наприклад, через невідповідність дати на реєстраційних документах даті їх фактичного подання до ЦВК, перевищення встановленого законодавством обсягу передвиборної програми кандидата, невідповідність розміру поданої кандидатом до ЦВК фотографії встановленим вимогам до її розміру тощо). 48 кандидатів, яким було відмовлено в реєстрації, оскаржили відмови у реєстрації та були зареєстровані ЦВК лише через 2 тижні після закінчення законодавчо встановленого строку для прийняття рішень про реєстрацію або відмову у реєстрації.<sup>429</sup>

Як і під час президентських виборів 2010 року, роль ЦВК в просвіті виборців залишилася невисокою.<sup>430</sup> Через брак відповідного бюджетного фінансування, заходи з просвіти виборців здійснювались ЦВК за підтримки міжнародних донорів.<sup>431</sup> У міжвиборчий період ЦВК практично не проводить будь-яких заходів, спрямованих на просвіту виборців з питань виборів.<sup>432</sup>

ЦВК проводить навчання членів ОВК і ДВК шляхом організації серії т.зв "каскадних" тренінгів, підготовки посібників з питань застосування виборчого законодавства, роз'яснень положень законів про вибори, підготовки навчальних відеоматеріалів для членів виборчих комісій.<sup>433</sup> Але як і у випадку просвіти виборців, бюджетне фінансування цієї діяльності є недостатнім, а тому

---

426 Комітет виборців України, Фінальний звіт спостереження за позачерговими виборами Президента України 25 травня 2014 року; <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:431>; Громадянська мережа «ОПОРА», Підсумковий звіт за результатами громадського спостереження під час позачергових виборів Президента України 2014 року; <http://oporaua.org/news/5802-pidsumkovyj-zvit-za-rezultatamy-gromadskogo-sposterezhenja-opory-pid-chas-pozachergovyh-vyboriv-prezydenta-ukrajiny-2014-roku> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

427 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Ukraine. Pre-Term Presidential Elections, 25 May 2014. Final Report, 2014: 10.

428 Громадянська мережа «ОПОРА», Підсумковий звіт за результатами громадського спостереження під час позачергових виборів Президента України 2014 року; <http://oporaua.org/news/5802-pidsumkovyj-zvit-za-rezultatamy-gromadskogo-sposterezhenja-opory-pid-chas-pozachergovyh-vyboriv-prezydenta-ukrajiny-2014-roku> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

429 ENEMO (2014). Ukrainian Early Parliamentary Elections 2014. Interim Report, p. 7.

430 Володимир Ковтунець, експерт з виборчого права, інтерв'ю з автором, 13.06.2014р.; Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 15.06.2014р.; Юрій Ключковський, Директор Інституту виборчого права, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.

431 Комітет виборців України, Фінальний звіт спостереження за позачерговими виборами Президента України 25 травня 2014 року; <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:431> [останній перегляд 01.12.2014 р.]; Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 15.06.2014р.; Володимир Ковтунець, експерт з виборчого права, інтерв'ю з автором, 13.06.2014р.

432 Володимир Ковтунець, експерт з виборчого права, інтерв'ю з автором, 13.06.2014р.

433 Представник Секретарівту ЦВК, інтерв'ю з автором, 20.07.2014.

вона проводиться, в основному, за рахунок фінансової підтримки міжнародних донорів (IFES та ОБСЄ/БДІПЛ).<sup>434</sup> Однак з урахуванням постійних змін у складі виборчих комісій (ОВК та ДВК) внаслідок заміни їх членів за ініціативою суб'єктів висування їхніх кандидатур до складу відповідних комісій, ефективність навчання членів ОVK та ДVK з питань організації виборів залишається невисокою.<sup>435</sup>

Загалом, незважаючи на деякі позитивні зрушення у 2014 році, роль ЦVK в адмініструванні виборчого процесу потребує суттєвого підвищення.

### **Основні рекомендації:**

#### **Верховній Раді України:**

Загальні обсяги бюджетного фінансування ЦVK мають бути підвищені. Фінансування діяльності ЦVK має забезпечувати можливість проведення ЦVK інформаційно-просвітницьких заходів для виборців, навчання членів виборчих комісій.

Необхідно переглянути порядок призначення на посади та звільнення з посад членів ЦVK з тим, щоб забезпечити незалежність ЦVK від зовнішнього втручання. Зокрема, варто розглянути можливість включення до складу ЦVK не лише з представників політичних партій, але й незалежних експертів з питань виборчого законодавства.

До Закону "Про політичні партії в Україні" та відповідних законів про вибори варто внести зміни, спрямовані на посилення ролі ЦVK у здійсненні контролю за фінансуванням політичних партій та виборчих кампаній у відповідності до рекомендацій Групи держав проти корупції (ГРЕКО).

Правове регулювання фінансування партій та передвиборної агітації також має бути преведене у відповідність до рекомендацій ГРЕКО і міжнародних стандартів у відповідній сфері.

#### **ЦVK:**

Роз'яснення виборчих процедур та інші ключові акти ЦVK мають прийматися задовго до проведення виборів, з урахуванням результатів консультацій з основними зацікавленими сторонами.

На ЦVK варто покласти обов'язок підготовки після кожних виборів деталізованих звітів про перебіг виборчого процесу, в яких окреслюватимуться основні проблеми організації виборів, можливі шляхи їх вирішення. У Законі "Про Центральну виборчу комісію" варто передбачити обов'язок підготовки ЦVK щорічних звітів про свою діяльність.

---

434 Володимир Ковтунець, експерт з виборчого права, інтерв'ю з автором, 13.06.2014р.; Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 15.06.2014р.

435 Громадянська мережа «ОПОРА», Підсумковий звіт за результатами громадського спостереження під час позачергових виборів Президента України 2014 року; <http://opora.ua/news/5802-pidsumkovyj-zvit-za-rezultatamy-gromadskogo-sposterezhenija-opory-pid-chas-pozachergovuh-vyboriv-prezydenta-ukrajiny-2014-roku> [останній перегляд 01.12.2014 р.]; Володимир Ковтунець, експерт з виборчого права, інтерв'ю з автором, 13.06.2014р.; Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 15.06.2014р.; Юрій Ключковський, Директор Інституту виборчого права, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.

## 7. ОМБУДСМАН

### Резюме

У порівнянні з 2010 роком загальний рівень ефективності роботи Уповноваженого ВРУ з прав людини (далі також - Уповноважений, омбудсман) підвищився - він став одним з найсильніших елементів національної системи доброчесності. Доступні Уповноваженому ресурси залишаються обмеженими, однак вони дозволяють йому досить ефективно виконувати покладені на нього обов'язки. У 2014 - 2015 роках році незалежність омбудсмана посилилася, в той час як раніше вона ставилась під сумнів. На практиці Уповноважений прагне забезпечити прозорість і підзвітність власної діяльності. В той же час, прозорість деяких аспектів його діяльності може бути підвищена, в той час як проходження щорічних незалежних аудитів та впровадження додаткових вимог до звітності Уповноваженого може підвищити рівень його підзвітності. Положення законодавства в частині реугування Уповноваженого на звернення громадян та рішень за результатами їх розгляду у порівнянні з 2010 роком не змінились та потребують покращення. Омбудсман не відіграє помітної ролі у просуванні стандартів етичної поведінки серед громадян та державних службовців.

У нижченаведеній таблиці представлена узагальнена оцінка спроможності, внутрішнього врядування та ролі омбудсмана в національній системі доброчесності. Після таблиці наводиться якісна оцінка відповідних індикаторів.

ОМБУДСМАН			
ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА (2015): 55,55 / 100			
ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА (2010): 46.52 / 100			
ПАРАМЕТР	ІНДИКАТОР	ЗАКОНОДАВСТВО	ПРАКТИКА
Спромоність	Ресурси	50 (2015, 2010)	
	Незалежність	75 (2015, 2010)	75 (2015), 50 (2010)
Врядування	Прозорість	75 (2015), 50 (2010)	75 (2015), 50 (2010)
	Підзвітність	50 (2015, 2010)	75 (2015), 25 (2010)
66, 66/100	Доброчесність	75 (2015), 50 (2010)	50 (2015, 2010)
Role	Розслідування	50 (2015, 2010)	
37.5/100	Сприяння впровадженню кращих практик	25 (2015, 2010)	

### Структура та організація

Згідно з Конституцією України, омбудсман - Уповноважений Верховної Ради України – здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина.<sup>436</sup> Конституція України безпосередньо не передбачає можливості створення інституту

436 Стаття 101 Конституції України.

спеціалізованих омбудсманів, які мають 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 (далі - Закон про омбудсмана). Діяльність омбудсмана забезпечує Секретаріат Уповноваженого. На регіональному рівні ефективну діяльність омбудсмана забезпечують його представники. Уповноваженим було призначено 3 представники (ряд представників також працюють на громадських засадах), хоча Закон не обмежує їх кількість.

## Оцінка

### Ресурси (практика) – 50 балів (2015, 2010)

*В якій мірі доступні омбудсману ресурси забезпечують ефективність здійснення ним своїх завдань?*

Погіршення стану національної економіки у 2014 році певною мірою вплинуло на ресурсне забезпечення Уповноваженого. Водночас, негативний вплив економічної ситуації урівноважився більш активним використанням зовнішньої підтримки діяльності омбудсмана, в тому числі - з боку правозахисних організацій та міжнародних донорів.

З 2010 року повноваження омбудсмана були розширені, оскільки на нього був покладений обов'язок здійснювати парламентський контроль за виконанням Закону „Про доступ до публічної інформації”,<sup>437</sup> забезпечувати захист персональних даних,<sup>438</sup> запобігати дискримінації громадян за будь-якими ознаками (такими як вік, стать, місце проживання тощо), а також захищати їх від прямої та непрямой дискримінації.<sup>439</sup> Крім того, на Уповноваженого були покладені функції національного превентивного механізму відповідно до Додаткового Протоколу Конвенції ООН проти катувань.<sup>440</sup>

Омбудсман має широкий перелік прав, в тому числі - право оспорювати конституційність законів та інших нормативно-правових актів у Конституційному Суді України, право звертатися до конституційного Суду за офіційним тлумаченням Конституції та законів, право відвідувати органи державної влади, установи виконання покарань і слідчі ізолятори, право отримувати від органів влади будь-яку необхідну інформацію.<sup>441</sup>

Обсяг доступних Уповноваженому фінансових ресурсів протягом останніх років певною мірою зменшився з 21 335 100 гривень [2 667 000 доларів США] у 2010 році до 20 155 300 гривень [2 519 000 доларів США] у 2013 році.<sup>442</sup> У 2012 році Рахункова палата відзначила, що фінансування омбудсману виділялось нерівномірно у розрізі року, з наростанням обсягів фінансування на кінець року.<sup>443</sup>

---

437 Закон „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України „Про інформацію” та Закону України „Про доступ до публічної інформації”.

438 Закон „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України „Про інформацію” та Закону України „Про доступ до публічної інформації”.

439 Ст. 10 Закону „Про засади запобігання і протидії дискримінації в Україні”.

440 Закон «Про внесення змін до Закону України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» щодо національного превентивного механізму”.

441 Стаття 13 Закону „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”.

442 Закони про Державний бюджет України на 2010 та 2013 роки.

443 <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16740139> [останній перегляд 01.12.2014 р.].



Покладання на Уповноваженого нових функцій протягом 2012 та 2013 років (див. вище) підвищило навантаження на Секретаріат омбудсмана, що стало причиною збільшення кількості його співробітників до 275 осіб (станом на березень 2013 року). Враховуючи, що зміни до Закону “Про Державний бюджет на 2014 рік” зобов’язували всі органи державної влади звільнити з посад до 10% їхніх співробітників з метою зменшення витрат на фінансування державної служби, кількість співробітників Секретаріату омбудсмана у 2014 році зменшилася до 247.<sup>444</sup>

Водночас, правозахисні організації зазначили, що у 2013 році омбудсман був активно залучений до проектів, які реалізувалися міжнародними донорами (наприклад, Координатором проектів ОБСЄ в Україні, Міжнародним фондом “Відродження”, Фондом Фрідріха Еберта, ПРООН та іншими) з метою посилення спроможності Уповноваженого та розвитку механізмів захисту окремих прав людини.<sup>445</sup> Омбудсман також використовував допомогу НУО для більш ефективного виконання покладених на нього обов’язків.

### **Незалежність (законодавство) – 75 балів (2015, 2010)**

*В якій мірі законодавство забезпечує незалежність омбудсмана?*

Законодавче забезпечення незалежності омбудсмана з 2010 року не змінилося та, загалом, сприяє його незалежності. Разом з тим, процедуру призначення Уповноваженого варто було б переглянути з тим, щоб при його призначенні на посаду враховувались інтереси як коаліції, так і опозиції в парламенті.

Закон про омбудсмана передбачає, що Уповноважений протягом виконання своїх повноважень є незалежним від втручання з боку будь-яких органів влади. Омбудсман призначається строком на 5 років із можливістю повторного призначення. Крім того, повноваження омбудсмана не можуть бути припинені у разі закінчення строку повноважень парламенту. Для обрання на посаду омбудсмана кандидату необхідно отримати на свою підтримку 226 голосів народних депутатів України, тобто більше половини голосів від конституційного складу Верховної Ради.<sup>446</sup> Уповноваженому заборонено мати будь-який представницький мандат, бути членом політичної партії, обіймати інші посади в органах державної влади, виконувати інші обов’язки на платній або безоплатній основі (крім викладацької, наукової та творчої діяльності).<sup>447</sup> Крім того, Закон про омбудсмана передбачає, що обсяг фінансування Уповноваженого щорічно визначається окремим рядком у Державному бюджеті України.<sup>448</sup> Також Уповноважений наділений широкими дискреційними повноваженнями щодо власних внутрішніх питань (включаючи призначення та звільнення співробітників Секретаріату, визначення внутрішньої структури Секретаріату тощо).<sup>449</sup> Підстави дострокового припинення повноважень омбудсмана обмежені; до них належать: порушення ним присяги, порушення вимог щодо несумісності посад, припинення громадянства та неможливість виконання покладених на нього обов’язків протягом 4-х місяців за станом здоров’я.<sup>450</sup> За наявності цих підстав рішення про дострокове припинення повноважень омбудсмана може прийняти виключно парламент.<sup>451</sup>

444 Експертна група з моніторингу діяльності омбудсмана, Ефективність діяльності Секретаріату омбудсмана. Звіт за 2013 рік, 2014, С.45.

445 Експертна група з моніторингу діяльності омбудсмана, Ефективність діяльності Секретаріату омбудсмана. Звіт за 2013 рік, 2014, сс.229-230.

446 Статті 4, 5 Закону “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”.

447 Стаття 8 Закону “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”.

448 Стаття 12 Закону “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”.

449 14 Статті 10, 11 Закону “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”.

450 Стаття 9 Закону “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”.

451 18 Стаття 9 Закону “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”.

Водночас, оскільки Уповноважений обирається абсолютною, а не кваліфікованою більшістю голосів депутатів, при його призначенні можуть ігноруватись інтереси опозиції, а кандидатура на посаду підтримуватиметься виключно парламентською коаліцією. В цьому контексті варто зазначити, що, відповідно до параграфу 7 (iii) Рекомендації ПАРЄ 1615 (2003), омбудсмана варто призначати кваліфікованою більшістю голосів депутатів.<sup>452</sup>

### **Незалежність (практика) – 75 балів (2015), 50 балів (2010)**

*В якій мірі омбудсман є незалежним на практиці?*

У той час як у 2014 році Уповноважений не зазнавав зовнішнього впливу, протягом попередніх років його незалежність ставилась під сумнів.

Діючий омбудсман Валерія Лутковська була призначена на посаду парламентом 24 квітня 2012 року.<sup>453</sup> Проурядові фракції, які проголосували за її призначення, розглядали посаду Уповноваженого як не надто важливу в системі владних інституцій, в той час як опозиційні фракції не погоджувалися з призначенням та у 2013 році намагалися ініціювати звільнення В.Лутковської з посади.<sup>454</sup> У червні 2013 року Верховна Рада також відмовилася приймати будь-яке рішення щодо річної доповіді омбудсмана. Незважаючи на те, що сама Уповноважена заявляла, що протягом 2012-2013 років влада не втручалась в її діяльність, вона була досить обережною в оцінках окремих “чутливих” аспектів діяльності влади та партій, які утворили коаліцію. Зокрема, на думку правозахисних організацій, омбудсман не надто активно переймалась умовами ув'язнення колишнього Прем'єр-міністра Юлії Тимошенко (хоча відвідувала її кілька разів), яка відбувала покарання на підставі політично вмотивованого судового вироку, утримувалась від коментарів щодо інших переслідувань з політичних мотивів.<sup>455</sup>

Водночас, на відміну від колишнього омбудсмана Н.Карпачової, діючий омбудсман у період обіймання посади не брала участі у виборчих кампаніях в якості кандидата та не вчиняла інших дій, які могли б прямо поставити під сумнів її об'єктивність та неупередженість. Не достатньо активно реагуючи на питання, пов'язані з політичними переслідуваннями та вибірковим правосуддям у 2012 та 2013 роках, Валерія Лутковська проявляла активність в інших питаннях захисту прав людини, зокрема - запобіганні тортурам і нелюдському поводженню, відстоюванні прав затриманих та ув'язнених, розробці та імплементації антидискримінаційної політики, захисті приватності та застосуванні Закону “Про доступ до публічної інформації”.<sup>456</sup> Протягом 2012-2013 років омбудсман почала плідно співпрацювати з правозахисними організаціями та організаціями, що спеціалізуються на правах людини, а також парламентськими комітетами та органами виконавчої влади. Громадські організації оцінили такі зусилля позитивно.<sup>457</sup>

---

452 16 PACE Recommendations 1615 (2003) The institution of Ombudsman, para 7 (iii); <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta03/erec1615.htm> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

453 Постанова ВРУ № 4660-VI від 24.04.2012.

454 Експертна група з моніторингу діяльності омбудсмана, Ефективність діяльності Секретаріату омбудсмана. Звіт за 2013 рік, 2014, сс.16-17.

455 Експертна група з моніторингу діяльності омбудсмана, Ефективність діяльності Секретаріату омбудсмана. Звіт за 2013 рік, 2014, сс. 8-11.

456 Експертна група з моніторингу діяльності омбудсмана, Ефективність діяльності Секретаріату омбудсмана. Звіт за 2013 рік, 2014, сс.11-12.

457 Центр громадянських свобод, Результати опитування представників інститутів громадянського суспільства щодо співпраці із Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, 2013, сс.1-9.

## Прозорість (законодавство) – 75 балів (2015), 50 балів (2010)

*В якій мірі положення законодавства забезпечують доступ громадськості до інформації про діяльність та процес прийняття рішень омбудсманом?*

У порівнянні з 2010 роком законодавство щодо прозорості діяльності омбудсмана покращилось, в основному - завдяки прийняттю Закону "Про доступ до публічної інформації". Разом з тим, прозорість діяльності Уповноваженого законодавство забезпечує не в повному обсязі.

Закон "Про доступ до публічної інформації" зобов'язує омбудсмана надавати інформацію за запитом та оприлюднювати на своєму веб-сайті ряд документів про його діяльність, в тому числі - щодо організаційної структури, місії, функцій, повноважень, детальний бюджет, прийняті акти. Крім того, Уповноважений має публікувати на веб-сайті перелік послуг, які ним надаються, умови їх отримання, зразки документів, необхідних для отримання таких послуг, роз'яснення процедури підготовки інформаційного запиту омбудсману, а також звіти про діяльність, в тому числі - про розгляд запитів на інформацію.<sup>458</sup>

Закон про омбудсмана зобов'язує його оприлюднювати щорічні та спеціальні доповіді. У щорічних доповідях має наводитись інформація про стан дотримання прав і свобод людини органами влади, посадовими особами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями; 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 людини.<sup>459</sup> Чітких вимог до змісту спеціальних доповідей законодавством не встановлено -передбачається лише, що у таких доповідях має розкриватись інформація щодо окремих питань додержання прав людини. Строки оприлюднення доповідей Уповноваженого Законом не визначено.

Закон "Про засади запобігання та протидії корупції" передбачає, що декларація про доходи, яка щорічно подається омбудсманом, має публікуватися на його веб-сайті.<sup>460</sup> З введенням в дію нової системи декларування, передбаченої Законом України «Про запобігання корупції» декларація оприлюднюватиметься в єдиному реєстрі.

Законодавство також передбачає можливість формування при Уповноваженому консультативної ради з осіб, що мають досвід роботи у галузі захисту прав і свобод людини та громадянина. Основним завданням ради є надання Уповноваженому консультаційної підтримки. Проте утворення такої ради є правом, а не обов'язком Уповноваженого.<sup>461</sup>

Стаття 14 Закону про омбудсмана покладає на Уповноваженого обов'язок збереження конфіденційності інформації, у тому числі - про особисте життя заявників та інших причетних до заяви осіб. Однак при цьому чітко не визначено, яка саме інформація вважається конфіденційною.

---

458 Стаття 15 Закону "Про доступ до публічної інформації".

459 Стаття 18 Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

460 Стаття 12 Закону "Про засади запобігання та протидії корупції".

461 Частина 3 статті 10 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

## Прозорість (практика) – 75 балів (2015), 50 балів (2010)

*В якій мірі діяльність та процес прийняття омбудсманом рішень є прозорими на практиці?*

З 2010 року рівень прозорості діяльності омбудсмана суттєво підвищився. Наразі Уповноважений оприлюднює значно більше інформації про свою діяльність, ніж це передбачено вимогами законодавства.

На веб-сайті омбудсмана ([www.ombudsman.gov.ua](http://www.ombudsman.gov.ua)) оприлюднено детальну інформацію про структуру Секретаріату Уповноваженого, контакти керівників структурних підрозділів Секретаріату, декларації про доходи керівництва Секретаріату за 2014 рік, детальну інформацію про діяльність омбудсмана, положення всіх (за винятком 3-х) підрозділів Секретаріату, всі щорічні та спеціальні доповіді, інформацію про Консультативну та експертні ради, створені з метою сприяння омбудсману у здійсненні покладених на нього обов'язків, Комунікативну політику Уповноваженого, інформацію про міжнародні відносини, основні документи (у тому числі - конституційні подання до Конституційного Суду України), роз'яснення положень законодавства про права людини, рішення судів щодо захисту прав людини і основних свобод.

Щорічні доповіді Уповноваженого містять розгорнуту інформацію про ключові результати його роботи (зокрема - про кількість інформаційних запитів у регіональному розрізі, узагальнення результатів їх розгляду тощо). Разом з тим, на веб-сайті омбудсмана відсутній розгорнутий бюджет його діяльності на 2014 та інші роки. Крім того, інформація про внутрішню діяльність Секретаріату Уповноваженого могла б висвітлюватися більш повно <sup>462</sup> (див. нижче).

## Підзвітність (законодавство) – 50 балів (2015, 2010)

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

Хоча законодавство щодо підзвітності омбудсмана певною мірою змінилось після 2010 року, воно все ще містить ряд недоліків.

Згідно із Законом про омбудсмана, протягом першого кварталу кожного року Уповноважений повинен представляти парламенту щорічну доповідь про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні, а у разі необхідності – також спеціальну доповідь з окремих питань дотримання в Україні прав і свобод людини і громадянина [більш детально про вимоги до змісту цих доповідей 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 омбудсмана перед Парламентом обмежується лише поданням вищезазначених доповідей.

Закон "Про доступ до публічної інформації" забезпечує достатній рівень фінансової прозорості діяльності омбудсмана, оскільки він зобов'язаний оприлюднювати свій деталізований бюджет на власному веб-сайті [див.: Прозорість (законодавство)]. Крім того, оскільки фінансування діяльності Уповноваженого здійснюється за рахунок бюджетних коштів, законність та ефективність їхнього використання може перевірятись органами Державної фінансової інспекції та Рахунковою палатою.

---

<sup>462</sup> Див., наприклад: Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні, 2014; [http://www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovidi/dopovid\\_2014b.pdf](http://www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovidi/dopovid_2014b.pdf) [останній перегляд 01.12.2014 р.]

Рішення, дії та бездіяльність омбудсмена можуть бути оскаржені в адміністративному суді.<sup>463</sup> Чинним законодавством України не передбачено дієвих механізмів захисту осіб, що інформують про правопорушення (викривачів), у тому числі – працівників Секретаріату Уповноваженого.<sup>464</sup> Водночас, ці механізми покращені новим Законом “Про запобігання корупції”, який було прийнято у жовтні 2014 року та введено в дію у квітні 2015 року.<sup>465</sup>

### **Підзвітність (практика) –75 балів (2015), 25 балів (2010)**

*В якій мірі на практиці забезпечено підзвітність омбудсмена та його відповідальність за свою діяльність?*

Рівень підзвітності омбудсмена протягом 2012-2015 років суттєво підвищився.

З 2010 року не було випадків, коли рішення, дії або бездіяльність Уповноваженого оскаржувалися в адміністративних судах.

Попереднім омбудсманом на розгляд парламенту було подано лише 6 щорічних доповідей з 14 передбачених Законом про омбудсмена. Водночас діючий омбудсман здійснює підготовку доповідей щорічно; при цьому всі вони оприлюднені на веб-сайті Уповноваженого.<sup>466</sup>

Зміст доповідей відповідає вимогам статті 18 Закону про омбудсмена.<sup>467</sup> Крім щорічних доповідей, Уповноваженим також було підготовлено 4 спеціальні доповіді щодо окремих питань захисту прав людини, зокрема – щодо порушень прав людини під час акцій протесту протягом листопада 2013 - лютого 2014 років, стану забезпечення права на медичну допомогу у слідчих ізоляторах Державної пенітенціарної служби, стану реалізації національного превентивного механізму, прав дитини у закладах соціальної реабілітації. У 2013 році омбудсман подала на розгляд парламенту щорічну доповідь, але Верховною Радою щодо цієї доповіді не було прийнято будь-яких рішень. НУО направили до парламенту звернення з вимогою прийняти відповідне рішення, однак останній його проігнорував.<sup>468</sup> Незважаючи на це, парламентські комітети активно співпрацювали з омбудсманом протягом 2013 року. За 10-тибальною шкалою прозорість Уповноваженого було оцінено на 8.5 балів, у той час як його доступність – на 7.5 бала з 10.<sup>469</sup> Правозахисні організації також відзначили, що парламентські комітети запрошували омбудсмена на свої засідання з метою отримання коментарів щодо питань, які ними розглядалися.<sup>470</sup>

Певною мірою рівень підзвітності Уповноваженого знижується тим, що він не проходив річний аудит своєї діяльності. Рахункова палата перевіряла діяльність омбудсмена у 2010 та 2012 роках.<sup>471</sup> До того ж, як зазначалося вище [див.: Прозорість (практика)], щорічні доповіді Упов-

463 Стаття 17 Кодексу адміністративного судочинства України.

464 Стаття 20 Закону “Про засади запобігання та протидії корупції”.

465 Стаття 53 Закону “Про запобігання корупції”.

466 <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/presentations/> [останній перегляд 01.12.2014 р.].

467 Див.: Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні, 2014; [http://www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovidi/dopovid\\_2014b.pdf](http://www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovidi/dopovid_2014b.pdf) [останній перегляд 01.12.2014 р.].

468 Експертна група з моніторингу діяльності омбудсмена, Ефективність діяльності Секретаріату омбудсмена. Звіт за 2013 рік, 2014, сс.16-17.

469 Експертна група з моніторингу діяльності омбудсмена, Ефективність діяльності Секретаріату омбудсмена. Звіт за 2013 рік, 2014, С. 20.

470 Експертна група з моніторингу діяльності омбудсмена, Ефективність діяльності Секретаріату омбудсмена. Звіт за 2013 рік, 2014, С. 19.

471 <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1341311879>; <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16740139> [останній перегляд 01.12.2014 р.].

новаженого не містять детального звіту про його внутрішньоорганізаційну діяльність (кількість проведених для співробітників Секретаріату омбудсмана тренінгів тощо).

### **Доброчесність (законодавство) – 75 балів (2015), 50 балів (2010)**

*В якій мірі впроваджено механізми, спрямовані на забезпечення доброчесності омбудсмана?*

Оскільки і Уповноважений, і співробітники його Секретаріату є державними службовцями, на них поширюється дія законодавства щодо забезпечення доброчесності державних службовців [більш детально див.: Публічний сектор (Доброчесність (законодавство))].

### **Доброчесність (практика) – 50 балів (2015, 2010)**

*В якій мірі доброчесність омбудсмана забезпечено на практиці?*

Підхід до забезпечення доброчесності омбудсмана та співробітників його Секретаріату зводиться до виконання загальних вимог законодавства щодо забезпечення доброчесності на публічній службі.

З 2010 року випадків порушення Уповноваженим або працівниками його Секретаріату норм щодо запобігання та протидії корупції або законодавчих положень щодо доброчесності службовців зафіксовано не було. У 2013 році народний депутат Олександра Кужель звинуватила Уповноважену Валерію Лутковську у тому, що та була призначена на посаду “у корупційний спосіб” і “завдяки близьким родинним стосункам” з колишнім Міністром юстиції Олександром Лавриновичем. Однак це звинувачення було оскаржено омбудсманом у суді, в той час як суд зобов’язав О.Кужель спростувати недостовірну інформацію.<sup>472</sup>

Ні омбудсман, ні співробітники його Секретаріату окремих тренінгів з питань доброчесності не проходили. Загалом, підвищення їх кваліфікації здійснюється в рамках загальних програм підвищення кваліфікації державних службовців. Наприклад, у 2013 році співробітники Секретаріату взяли участь у 20-ти навчальних семінарах щодо проблематики захисту прав людини, а деякі з них упродовж 2 тижнів – 2 місяців навчалися за кордоном у рамках правозахисних програм.<sup>473</sup>

### **Розслідування (законодавство і практика) – 50 балів (2015, 2010)**

*На скільки ефективно омбудсман реагує на скарги громадян?*

Загалом, законодавство, яке регулює порядок розгляду омбудсманом скарг громадян у порівнянні з 2010 роком залишилося без змін і потребує покращення. На практиці активність реагування Уповноваженого на порушення прав людини підвищилася, однак таке реагування може бути і надалі покращене.

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. Ефективність реагування Уповноваженого на питання, порушені у скаргах, до певної міри звужується положеннями Закону про

---

472 [http://dt.ua/POLITICS/ombudsmen-lutkovska-vigrala-sud-u-kuzhel-121172\\_.html](http://dt.ua/POLITICS/ombudsmen-lutkovska-vigrala-sud-u-kuzhel-121172_.html) [останній перегляд 01.12.2014 р.].

473 Експертна група з моніторингу діяльності омбудсмана, Ефективність діяльності Секретаріату омбудсмана. Звіт за 2013 рік, 2014, С. 46.



омбудсмана. По-перше, скарги 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). По-друге, Уповноважений не має права розглядати звернення, які розглядаються судами, – він зобов'язаний зупинити провадження, якщо особа подала позов, заяву або скаргу до суду. По-третє, Закон про омбудсмана не дає відповідь на питання про те, у яких випадках Уповноважений зобов'язаний прийняти скаргу та відкрити провадження, у яких - повідомити скаржника про порядок захисту порушених прав, у яких - передати скаргу на розгляд іншого органу, уповноваженого розглядати порушені скаржником питання [більш детально див.: Оцінка національної системи доброчесності: Україна 2011, С.124].

У 2013 році Уповноважений отримав 17,050 скарг від 59 016 осіб щодо порушень прав людини. Ця цифра є нижчою у порівнянні з 2012 роком (92 743 скаржників). Правозахисні організації пояснюють це зниженням рівня довіри громадян до омбудсмана, в той час як Секретаріат Уповноваженого пояснив це тим, що у 2012 році він отримав скаргу, підписану 38 000 громадян.<sup>474</sup> Омбудсман відкрив провадження у 7 184 справах щодо скарг, отриманих у 2013 році, а у 277 випадках передав справи уповноваженим органам для подальшого розгляду; 1 070 скарг було відхилено.<sup>475</sup> Незважаючи на те, що у 2013 році правозахисні організації констатували часткове підвищення ефективності розгляду Уповноваженим скарг, В.Лутковська досить пасивно реагувала на політично вмотивовані переслідування, в тому числі - на тиск на опозиційних лідерів і справи щодо насилля під час протестів у Києві у листопаді - грудні 2013 року [див.: Незалежність (практика)]. На думку правозахисних організацій, це стало однією з причин зниження довіри громадян до омбудсмана.<sup>476</sup>

Позитивним зрушенням стало те, що у порівнянні з попереднім періодом, у 2013 році Уповноважений посилив співпрацю з парламентськими комітетами та більшістю міністерств. Це стало причиною збільшення попиту на його висновки щодо проектів законів та підвищення реагування органів влади на порушення прав людини. До кінця 2013 року кількість НУО, які співпрацювали з омбудсманом, збільшилася з 110 до 200.<sup>477</sup> У той же час, активна співпраця з Уповноваженим не завадила парламенту приймати недемократичні закони, в тому числі - Закон "Про всеукраїнський референдум" і Закон "Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус".<sup>478</sup> Таким чином, значного покращення взаємодії між омбудсманом, парламентом, публічною адміністрацією та правоохоронними органами поки що не відбулося.

Ще одним позитивним зрушенням у роботі омбудсмана стало розміщення на офіційному веб-сайті роз'яснення порядку подання скарг до нього, а також підстав для їхнього розгляду або відхилення. Наразі кожен скаржник може поскаржитися Уповноваженому як письмово, так і в електронній формі через веб-сайт Уповноваженого.<sup>479</sup>

---

474 Експертна група з моніторингу діяльності омбудсмана, Ефективність діяльності Секретаріату омбудсмана. Звіт за 2013 рік, 2014, сс. 47-48.

475 Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні, 2014, С. 540.

476 Експертна група з моніторингу діяльності омбудсмана, Ефективність діяльності Секретаріату омбудсмана. Звіт за 2013 рік, 2014, С. 9-11.

477 Експертна група з моніторингу діяльності омбудсмана, Ефективність діяльності Секретаріату омбудсмана. Звіт за 2013 рік, 2014, С. 23.

478 Експертна група з моніторингу діяльності омбудсмана, Ефективність діяльності Секретаріату омбудсмана. Звіт за 2013 рік, 2014, С. 13.

479 <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/applicant/procedure-for-submission/> [останній перегляд 01.12.2014 р.].

## Сприяння впровадженню кращих практик (законодавство і практика) – 25 балів (2015, 2010)

*На скільки ефективною є діяльність омбудсмана з підвищення обізнаності посадових осіб органів влади та громадськості щодо стандартів етичної поведінки?*

У порівнянні з 2010 роком роль омбудсмана у підвищенні обізнаності посадових осіб органів влади та громадськості щодо стандартів етичної поведінки не змінилася та залишається обмеженою.

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.<sup>480</sup> На практиці омбудсман отримує скарги на різні органи та інституції, в тому числі - на парламент, Кабінет Міністрів, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві адміністрації, державні підприємства, банки тощо. У 2013 році найбільше скарг було подано проти судів (18.6%), міліції (14.7%), органів прокуратури (10.6%) та парламенту (7.5%).<sup>481</sup>

Враховуючи, що за законодавством омбудсман не зобов'язаний проводити консультації з представниками органів, діяльність яких оскаржується, перед внесенням ним подань, такі консультації на практиці не проводилися. Якщо омбудсман виявляє порушення прав і свобод людини, він вносить подання до відповідних органів з вимогою припинення порушення, які мають бути розглянуті відповідними органами протягом місяця, а про результати їх розгляду має бути повідомлено омбудсмана.<sup>482</sup> У 2013 році Уповноважений вніс 62 подання, більшість з яких було внесено до міністерств (20), Кабінету Міністрів (14) та Генеральної прокуратури (4).<sup>483</sup>

У 2013 році омбудсман провів серію публічних заходів, більшість з яких були пов'язані з проблематикою захисту прав людини, а не стандартами етичної поведінки. Ці заходи стосувалися широкого кола питань, зокрема - імплементації Закону "Про громадські об'єднання", протидії дискримінації у галузі освіти, реклами та інших сферах, попередження насильства в сім'ї, розвитку правової освіти та запровадженні Європейських стандартів у галузі медіа. В цьому контексті НУО наголосили, що більшість згаданих заходів була організована ad hoc, а не з урахуванням комплексного бачення очікуваних цілей.<sup>484</sup> Брак уваги Уповноваженого до підвищення обізнаності посадових осіб органів влади та громадян щодо стандартів етичної поведінки можна пояснити тим, що законодавство не покладає на нього такий обов'язок. Водночас, увага до відповідних стандартів (повага до прав людини, протидія корупції) опосередковано порушувалися у поданнях омбудсмана щодо припинення порушень прав.

---

480 Стаття 2 Закону "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини".

481 Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні, 2014, С. 543.

482 Стаття 15 Закону "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини".

483 Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні, 2014, С. 547.

484 Експертна група з моніторингу діяльності омбудсмана, Ефективність діяльності Секретаріату омбудсмана. Звіт за 2013 рік, 2014, сс. 229-230.

## Основні рекомендації:

### Верховній Раді України:

- До Закону про омбудсмена мають бути внесені зміни, які чітко визначатимуть обсяг інформації про діяльність Уповноваженого, яка підлягає обов'язковому оприлюдненню, а також покладатимуть на нього обов'язок включати у щорічні доповіді інформацію про роботу Секретаріату (детальний бюджет і звіт про його виконання, кількість співробітників, щорічну плинність кадрів, заходи, спрямовані на підвищення кваліфікації) та про співпрацю з іншими заінтересованими суб'єктами (урядом, парламентськими комітетами, НУО, міжнародними організаціями).
- Закон про омбудсмена має передбачати проходження Уповноваженим щорічного незалежного аудиту його діяльності, у тому числі фінансових аспектів цієї діяльності.
- У Законі про омбудсмена варто чітко визначити перелік випадків, у яких Уповноважений зобов'язаний звернутися до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо конституційності нормативно-правових актів, підстави прийняття скарг громадян та їх передачі іншим органам, а також порядок роз'яснення громадянам способу захисту ними своїх прав.

### Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини:

- організувати щорічне навчання для співробітників Секретаріату з питань доброчесності.

## 8. ВИЩИЙ ОРГАН ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

### Резюме

У дослідженні НСД, що проводилося у 2011 році, вищий орган фінансового контролю (ВОФК) отримав найвищу оцінку з огляду на його спроможність, управління та роль у національній системі доброчесності. З того часу ефективність його діяльності погіршилась. В той час, як законодавство, що визначає діяльність ВОФК загалом залишилося незмінним (окрім положень, що стосуються доброчесності держслужбовців, яке значно покращилося у 2014 р.), загальний рівень незалежності, прозорості, підзвітності та доброчесності ВОФК знизився. Хоча ВОФК і має конкретні ресурси для виконання своїх функцій, його фінансові та людські ресурси обмежені. Призначення керівного складу ВОФК залежить від волі парламентської коаліції, а фінансова та функціональна незалежність на практиці не забезпечена на достатньому рівні. Із 2012 року, коли парламент призначив нового голову ВОФК, загальний рівень прозорості інституції знизився. ВОФК перестав публікувати аудиторські звіти, хоча робив це до 2010 р., і навіть не оприлюднює деякі документи чи інформацію, обов'язкову до публікації. Інституція так і не оприлюднила річний звіт за 2013 рік, а на рівень доброчесності ВОФК негативно впливає відсутність навчань у сфері доброчесності. Обмежений мандат ВОФК не дає можливості проводити ефективний фінансовий аудит, а неправомірна поведінка всередині інституції найчастіше залишається непоміченою через недостатню кількість доказів у аудиторських звітах та слабе реагування правоохоронних органів на порушення. Роль ВОФК у покращенні фінансового менеджменту є обмеженою.

У таблиці нижче представлено загальну оцінку ВОФК з огляду на його спроможність, управління та роль у національній системі доброчесності. Після таблиці представлено якісну оцінку відповідних індикаторів.

## ВИЩИЙ ОРГАН ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА (2015): 53,47/100

ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА (2010): 65,97/100

ПАРАМЕТР	ІНДИКАТОР	ЗАКОНОДАВСТВО	ПРАКТИКА
Спроможність	Ресурси	50 (2015), 75 (2010)	
56,25/100	Незалежність	75 (2015, 2010)	50 (2015), 100 (2010)
Врядування	Прозорість	50 (2015, 2010)	25 (2015), 75 (2010)
	Підзвітність	75 (2015, 2010)	50 (2015), 75 (2010)
54,16/100	Доброчесність	75 (2015), 50 (2010)	50 (2015), 75 (2010)
Роль	Ефективний фінансовий аудит	50 (2015, 2010)	
	Виявлення та покарання порушень	50 (2015, 2010)	
50/100	Покращення фінансового управління	50 (2015), ? (2010)	

### Структура і організація<sup>485</sup>

В Україні зовнішній аудит державних фінансів здійснює Рахункова палата, орган, що діє на підставах Ст. 98 Конституції України. Його конституційний мандат передбачає нагляд і контроль, здійснюваний від імені вищого законодавчого органу країни, за дохідною і видатковою частинами Державного бюджету України. Голова та інші члени ВОФКу (Перший заступник голови, заступники голови та головні контролери) призначаються на свої посади та звільняються з них Верховною Радою України. Секретаріат Рахункової палати відповідає за правовий, технічний та інший супровід діяльності Колегії Рахункової палати. Організаційна структура та перелік членів Секретаріату ухвалюються Колегією Рахункової палати за поданням Голови. Колегія (до якої входять усі члени Рахункової палати, призначені Верховною Радою України) планує та організовує роботу ВОФКу, приймає звіти про проведений аудит та інші документи, що регулюють внутрішню діяльність вищого органу фінансового контролю. У 2004 році Рахунковою палатою було утворено територіальні управління<sup>486</sup>, що представлені майже в усіх регіонах України (станом на 1 грудня 2014 року існувало 7 територіальних управлінь Рахункової палати України).

Статус, повноваження, загальна процедура діяльності вищого органу фінансового контролю визначаються Законом України «Про Рахункову палату» і Бюджетним кодексом України. Вони також регулюють відносини ВОФКу з іншими органами державної влади, включно з Верховною Радою України, її комітетами, народними депутатами, Кабінетом Міністрів України, правоохоронними органами та іншими державними установами та організаціями.

485 Верховною Радою України 2 липня 2015 року прийнято новий Закон «Про Рахункову палату», який на момент перегляду звіту не підписаний Президентом України

486 Постанова Кабінету Міністрів України № 1577 про створення територіальних представництв Рахункової палати України від 18.11.2004.

## Оцінка

### Ресурси (практика) – 50 балів (2015), 75 (2010)

*У якій мірі орган фінансового нагляду забезпечений адекватними ресурсами для досягнення своїх цілей на практиці?*

Попри те, що ВОФК має фінансові, людські і технічні ресурси, деякі прогалини в них ведуть до певної неефективності цього органу при виконанні своїх обов'язків.

Загальний рівень фінансування ВОФКу в національній валюті збільшилося від 70 419 600 грн. (8,8 млн. дол. США за курсом на той момент) у 2010 році до 98 898 600 грн. у 2014 році. Проте через значні зміни в курсі обміну валют. Обсяг фінансування Рахункової палати у 2014 році в переведенні на долари США складає 6,6 млн. (станом на 01.12.2014), що означає загальне зменшення фінансування Рахункової палати.

Протягом останніх кількох років бували випадки, коли фінансування ВОФКу надходило із запізненням, а значить, деякі статті витрат Рахункової палати залишалися недофінансованими. Так, зокрема, у 2010 році Кабінет Міністрів України ухвалив зміни до Державного бюджету України, які були потім підтримані Верховною Радою, внаслідок яких фінансування Рахункової палати зменшилося на 3 млн. грн., що завадило ефективному плануванню аудиту та державним закупівлям товарів і послуг за кошти ВОФКу<sup>487</sup>. Того самого року КМУ відмовився фінансувати витрати вищого органу фінансового контролю, спрямовані на забезпечення міжнародних відносин з органами фінансового контролю інших держав (як-от закордонні відрядження членів Рахункової палати, участь у міжнародних заходах та конференціях). Так само недофінансованими залишилися витрати на заходи із розвитку внутрішньої інформаційної системи в Рахунковій палаті<sup>488</sup>. У 2011 році діяльність Рахункової палати була недофінансована, а кошти, відведені ВОФКу за Державним бюджетом на відповідний рік, надходили із затримками<sup>489</sup>. Затримки спостерігалися і наступного року<sup>490</sup>.

Людські ресурси Рахункової палати України в цілому можна вважати стабільними, незважаючи на те, що з 2008 року кількість постійно працевлаштованих співробітників ВОФКу постійно зменшується. Так, у 2008 році кількість штату Рахункової палати становила 500 осіб (рекордний показник за всю історію існування організації), а вже наступного року вона знизилася до 479 осіб у 2009 році, до 464 – у 2010 році<sup>491</sup>, 458 – у 2011 році<sup>492</sup> і, нарешті, до 454 – у 2012 році<sup>493</sup>, що становить менше 90 % від реальної потреби. В цілому, у 2012 році кількість осіб, працевлаштованих у ВОФКу, була навіть нижчою від 2007 року (461 особа). Частка співробітників зі стажем роботи у Рахунковій палаті понад 5 років збільшилася з 48,6 % у 2010 році до 64 % у 2012 році<sup>494</sup>.

Насамкінець необхідно відмітити, що за адміністративно-територіальним устроєм Україна поділяється на 25 областей (без урахування Криму та м. Севастополь, окупованих Російською Федерацією з березня 2014 року), а Рахункова палата має тільки 7 територіальних управлінь,

487 Рахункова палата, Річний звіт за 2010 рік, 2011: 194.

488 Рахункова палата, Річний звіт за 2010 рік, 2011: 194.

489 Рахункова палата, Річний звіт за 2011 рік, 2012: 165.

490 Рахункова палата, Річний звіт за 2012 рік, 2013: 187.

491 Рахункова палата, Річний звіт за 2010 рік, 2011: 186.

492 Рахункова палата, Річний звіт за 2011 рік, 2012: 159.

493 Рахункова палата, Річний звіт за 2012 рік, 2013: 181.

494 Рахункова палата, Річний звіт за 2012 рік, 2013: 182.

число яких не збільшувалося з 2004 року (див. розділ «Структура та організація»).

### **Незалежність (законодавство) – 75 балів (2015, 2010)**

*У якій мірі орган контролю формально незалежний у своїх діях?*

Правова база, якою керується Рахункова палата України, лишається незмінною з 2010 року. Назагал, вона забезпечує наявність кількох механізмів, що забезпечують незалежність ВОФКу, проте деякі з відповідних норм закону мають бути узгодженими з міжнародними стандартами задля посилення незалежності вищого органу фінансового контролю.

Закон України «Про Рахункову палату» має на меті забезпечити незалежність вищого органу фінансового контролю та містить кілька положень, що безпосередньо захищають ВОФК від зовнішнього впливу. Закон прямо забороняє перешкоджання діяльності Рахункової палати, термін повноважень членів ВОФКу триваліший від терміну повноважень народних депутатів і становить сім років, Голова палати та інші її члени призначаються вищим законодавчим органом країни шляхом таємного голосування. В Законі також передбачена неможливість суміщати членство в Рахунковій палаті з іншими видами діяльності, як-от підприємництво або часткове працевлаштування на іншій роботі. Усі члени Рахункової палати призначаються на свої посади за поданням Голови ВОЛФу, що може вважатися додатковим механізмом упередження політичного впливу. Ба більше, Закон містить виключний список підстав для дострокового звільнення співробітника ВОЛФу і передбачає окрему статтю витрат на потреби Рахункової палати в Державному бюджеті<sup>495</sup>. У Законі України «Про Рахункову палату України» передбачена можливість переобрання Голови ВОФКу на новий термін у той час, як останній уповноважений самостійно приймати рішення як по всіх внутрішніх призначеннях в штаті установи, так і в будь-яких питаннях, що стосуються аудиту<sup>496</sup>.

Водночас положення, які мають на меті забезпечення незалежності вищого органу фінансового контролю, закладені в Законі «Про Рахункову палату», а не Конституції, що суперечить Лімській декларації керівних принципів аудиту державних фінансів<sup>497</sup>, головному міжнародному документу, який визначає ключові принципи, що ними керується зовнішній аудит державних фінансів. Голова Рахункової палати України та інші члени ВОФКу призначаються абсолютною (але не конституційною) більшістю голосів народних депутатів, що певною мірою призводить до залежності вищого органу фінансового контролю від парламентської коаліції (див. розділ «Незалежність (практика)»). Крім цього, згідно зі Ст. 15 Закону «Про Рахункову палату» до плану роботи Рахункової палати обов'язково включається виконання звернень не менш як однієї третини конституційного складу Верховної Ради України, а відповідно до Ст. 32 Закону «Про Рахункову палату» Верховна Рада України спрямовує діяльність Рахункової палати на основі завдань, поставлених перед Рахунковою палатою згідно з чинним законодавством України (детальніше див. «Оцінка національної системи доброчесності. Україна. 2011», стр. 131). Всі ці положення певною мірою зменшують рівень незалежності вищого органу фінансового контролю.

495 Ст. 10, 37, 38 Закону «Про Рахункову палату».

496 Ст. 10 Закону «Про Рахункову палату».

497 Section 5, Lima Declaration of Guidelines on Auditing Percepts; <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/LimaDeclaration.pdf> [доступ 01.12. 2014].



## Незалежність (практика) – 50 балів (2015), 100 (2010)

*У якій мірі орган контролю незалежний у своїй діяльності від зовнішнього втручання на практиці?*

Попри певний рівень самостійності Рахункова палата України деякою мірою залежна як від виконавчої влади, так і від законодавчої. Процедура призначення її членів, залежність від Верховної Ради що стосується планування аудитів і фінансового забезпечення зменшують рівень незалежності вищого органу фінансового контролю на практиці.

Попередній голова Рахункової палати Валентин Симоненко був звільнений із займаної посади 7 липня 2011 року у зв'язку із закінченням терміну перебування на своїй посаді<sup>498</sup>, яка залишалася вакантною до 12 квітня 2012 року (тобто майже рік), коли був призначений новий Голова Рахункової палати України Роман Магута<sup>499</sup>. Представники опозиції критикували це призначення через неврахування їх інтересів правлячою коаліцією в законодавчому органі під час вибору кандидатури на заміщення відповідної посади<sup>500</sup>. Окремі журналісти стверджували, нібито ключове завдання нового Голови Рахункової палати полягало в «приховуванні» інформації про реальний стан справ у державних фінансах від опозиції та журналістів, оскільки загальний рівень прозорості в діяльності ВОФКу після призначення нового Голови знизився<sup>501</sup> (детальніше див. розділ «Прозорість (практика)»).

Фінансова незалежність Рахункової палати на практиці реалізується не повною мірою. Попри те, що бюджет Рахункової палати становить окрему статтю Державного бюджету України і не включений до бюджетів інших органів державної влади, Міністерство фінансів самостійно приймає рішення що стосується обсягів коштів, які щорічно виділяються Рахунковій палаті для покриття її операційних витрат (хоч такі рішення повинні в подальшому бути схваленими Кабінетом Міністрів, Верховною Радою і врешті-решт Президентом України, який підписує Закон «Про Державний бюджет України» на відповідний рік). На практиці це зменшує рівень фінансової незалежності ВОФКу. Наприклад, у 2012 році КМУ ухвалив рішення про припинення фінансування розвитку внутрішньої інформаційної системи Рахункової палати<sup>502</sup>. Неодноразово зафіксовані випадки, коли фінансування Рахункової палати здійснювалося із затримками<sup>503</sup>.

Операційна незалежність вищого органу фінансового контролю певною мірою суперечить положенням Закону «Про Рахункову палату» (Ст. 15 Закону), згідно з якою до плану роботи Рахункової палати обов'язково включається виконання звернень не менш як однієї третини конституційного складу Верховної Ради України. Таким чином фактично вищий законодавчий орган, парламентські комітети та окремі народні депутати впливають на рішення плани аудиту ВОФКу<sup>504</sup>.

498 Постанова Верховної Ради України № 3602-VI від 07.07.2011.

499 Постанова Верховної Ради України № 4632-VI від 12.04.2012.

500 Див. стенограму засідання ВРУ, на якому обговорювалася кандидатура Голови Рахункової палати: [http://static.rada.gov.ua/zakon/sk16/10session/STENOGR/12041210\\_27.htm](http://static.rada.gov.ua/zakon/sk16/10session/STENOGR/12041210_27.htm)

501 Крюкова Світлана, «Палата номер шість»; <http://www.epravda.com.ua/columns/2013/05/31/377512/> [доступ 01.12. 2014].

502 Рахункова палата, Річний звіт за 2012 рік, 2013: 187-188.

503 Рахункова палата, Річний звіт за 2012 рік, 2013: 187-188.

504 Див., напр.: Рахункова палата, Річний звіт за 2012 рік, 2013: 22-23.

## Прозорість (законодавство) – 50 балів (2015, 2010)

*У якій мірі чинне законодавство закріплює право громадськості на отримання відповідної інформації про професійну діяльність та рішення вищого органу фінансового контролю?*

У порівнянні з 2010 роком законодавча база по забезпеченню прозорості діяльності вищого органу фінансового контролю залишається без змін і досі характеризується відносно широкими критеріями визначення того, яка інформація про діяльність ВОФКу підлягає оприлюдненню.

Як і решта органів державної влади, вищий орган фінансового контролю зобов'язаний публікувати на своєму веб-сайті загальну інформацію про організаційну структуру, діяльність, включно з відомостями про свої завдання, повноваження, цілі, бюджет, план роботи і порядок денний відкритих засідань, контактною інформацією Голови та його заступників (так само, як і контактну інформацію керівників структурних підрозділів ВОФКу), про прийняті рішення, звіти, загальні правила діяльності<sup>505</sup>. Рахункова палата також зобов'язана надавати інформацію на запити від громадян та організацій, але доступ до неї може бути обмежений на законодавчому рівні<sup>506</sup>.

Згідно із Законом «Про Рахункову палату», вищий орган фінансового контролю зобов'язаний щорічно звітувати про свою діяльність, які після їх затвердження Верховною Радою публікуються на веб-сайті Рахункової палати. ВОФК також повинен оприлюднювати відомості про свою діяльність у засобах масової інформації. Проте на законодавчому рівні досі не визначено, яка саме інформація (крім тієї, що в обов'язковому порядку наводиться у річному звіті у відповідності із Законом «Про доступ до публічної інформації»), коли і в яких ЗМІ має публікуватися. Також див. «Оцінка національної системи доброчесності. Україна. 2011», стр. 132 – 133<sup>507</sup>.

## Прозорість (практика) – 25 балів (2015), 75 (2010)

*У якій мірі досягнута прозорість в діяльності і рішеннях вищого органу фінансового контролю на практиці?*

З 2010 року рівень прозорості вищого органу фінансового контролю знижувався, і доступ до публічної інформації про діяльність Рахункової палати став обмежений.

Зокрема, останній річний звіт про її діяльність був надрукований у 2013 році і стосувався діяльності вищого органу фінансового контролю протягом 2012 року, але звіт про діяльність ВОФКу оприлюднено так і не було<sup>508</sup>. У порушення Закону «Про доступ до публічної інформації» веб-сайт Рахункової палати не містить контактної інформації Голови Колегії Рахункової палати, його заступників та директорів управлінь, так само відсутні докладні відомості про бюджет ВОФКу і звіт про опрацювання запитів про інформацію за 2013 рік<sup>509</sup>. Внутрішні правила Рахункової палати обмежують доступ до рішень ВОФКу та інших документів, пов'язаних із аудитом державних фінансів (як-от відносно планування, організації та власне проведення аудиту витрат державних коштів)<sup>510</sup>. Єдиний досі оприлюднений документ внутрішнього роз-

505 Ст.15 Закону «Про доступ до публічної інформації».

506 Ст. 20 Закону «Про доступ до публічної інформації», Ст. 40 Закону «Про Рахункову палату».

507 Ст. 35, 40 Закону «Про Рахункову палату».

508 Доступ до всіх звітів Рахункової палати можна знайти за цією адресою: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826> [доступ 01.12.2014].

509 Див., напр., <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16739205>; <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/89962>; <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16740769> [доступ до всіх 01.12.2014].

510 Перелік всіх даних, пов'язаних з інформацією обмеженого доступу можна знайти тут: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16738654> [доступ 01.12.2014].

порядку ВОФКу – це Стандарт Рахункової палати «Порядок підготовки і проведення перевірок та оформлення їх результатів», затверджений у 2004 році<sup>511</sup>. Звіти про проведені перевірки, затверджені вищим органом фінансового контролю, громадськості не доступні: із 58 звітів за першу половину 2014 року не опубліковано жодного<sup>512</sup>. Незважаючи на те, що більшість кварталних планів були оприлюднені наперед, станом на 1 грудня 2014 року робочий план на 4-й квартал так і не з'явився в полі зору громадськості.

Водночас вищий орган фінансового контролю публікує на своєму веб-сайті та в ЗМІ загальну інформацію про проведені перевірки та їх результати на загальних підставах<sup>513</sup>.

### **Підзвітність (законодавство) – 75 балів (2015, 2010)**

*У якій мірі забезпечені умови підзвітності та відповідальності вищого органу фінансового контролю за свої дії?*

Законодавча база має широкий діапазон норм, спрямованих на забезпечення підзвітності та відповідальності вищого органу фінансового контролю за свої дії. Проте недостатня кількість критеріїв для призначення обов'язкового аудиту економічної та фінансової діяльності Рахункової палати у певній мірі зменшує рівень її підзвітності.

У відповідності зі ст. 35 Закону «Про Рахункову палату», вищий орган фінансового контролю зобов'язаний звітувати у Верховній Раді про свою діяльність щороку не пізніше 1 грудня. У звіті повинні бути відображені результати реалізації рішень та постанов вищого законодавчого органу, проведених перевірок, витрат на відповідні види діяльності.

Вищий орган фінансового контролю також зобов'язаний інформувати Верховну Раду про результати перевірок та аудитів, виявлені порушення законодавства, готувати експертну оцінку проекту Державного бюджету на запит парламенту, проекти законів у податковій, фінансовій, монетарній, кредитній сферах, проекти національних програм та міжнародних угод, що потребують залучення державних коштів для їх реалізації. У Рахункової палати також є право подавати до Верховної Ради свої пропозиції із покращення законодавчої бази у податковій, фінансовій та інших подібних сферах<sup>514</sup>. Проте вищий законодавчий орган самостійно вирішує, чи проводити слухання з приводу звітів Рахункової палати та її пропозицій.

На рівні законодавства не передбачено жодних обов'язкових, періодичних та незалежних перевірок фінансового управління та діяльності самого вищого органу фінансового контролю. Проте можливість здійснення таких дій є в Державній фінансовій інспекції України (ДФІ), на яку покладено контроль за державними видатками від імені виконавчої влади. У будь-якому разі аудити, проведені ДФІ, не можуть вважатися незалежними, оскільки остання є урядовим органом, прямо підпорядкованим Кабінету Міністрів, та керується через Міністерство фінансів<sup>515</sup>.

---

511 <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/121> [доступ 01.12.2014].

512 <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/412> [доступ 01.12.2014].

513 Див., напр.: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/411> [доступ 01.12.2014].

514 Ст. 26, 27, 30 Закону «Про Рахункову палату».

515 Положення про Державну фінансову інспекцію України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 310 від 06.08.2014.

## Підзвітність (практика) – 50 балів (2015), 75 (2010)

*У якій мірі вищий орган фінансового контролю підзвітний за свої дії на практиці?*

З 2010 року рівень підзвітності Рахункової палати певною мірою зменшився, оскільки існуючі вимоги законодавства, спрямовані на забезпечення підзвітності та відповідальності вищого органу фінансового контролю за свої дії, реалізовані лише частково.

У 2012 та 2013 роках Рахункова палата подала на розгляд Верховної Ради України детальні звіти про свою діяльність у 2011 та 2012 роках відповідно, і ці звіти були опубліковані на веб-сайті Рахункової палати у повному обсягу. Інформація, представлена в них широко і повніше від мінімально необхідних відомостей, оприлюднення яких обов'язкове, згідно із Законом «Про Рахункову палату». Так, річні звіти за 2011 та 2012 роки містять інформацію про питання, пов'язані з внутрішньою діяльністю ВОФКу (людські ресурси, підготовка спеціалістів), відносини Рахункової палати з Верховною Радою України, різними органами державної влади, правоохоронними структурами, ЗМІ, вищими органами фінансового контролю інших держав, міжнародними донорськими організаціями, які втілюють публічні проекти по держфінансуванню в Україні. У звітах також представлено глибинний аналіз про перевірки, проведені Рахунковою палатою, їх результати, включно з оцінкою виявлених нецільових розтрат коштів Державного бюджету чи неефективного використання державних фінансів. У звітах також містяться пропозиції по змінах до законів, що регулюють управління державними фінансами та статус Рахункової палати в загальній системі державного управління<sup>516</sup>.

Додатково до річних звітів Рахункова палата також надає інформацію та експертні висновки комітетам Верховної Ради і народним депутатам відповідно до законодавства що стосується поточної нормативно-правової бази, включно з проектом Державного бюджету України, виконанням держбюджету за відповідні роки, проекти законів, що мають стосунок до державних фінансів (проекти у фіскальній, грошовій та кредитній сферах), звіти про перевірки, проведені Рахунковою палатою. Співбесідник із парламентського комітету підтвердив, що Рахункова палата надсилає всі документи вчасно і обсязі, передбаченому чинним законодавством<sup>517</sup>. У 2012 році Рахункова палата розповсюдила 7 інформаційних бюлетенів серед народних депутатів, а кількість усіх документів, переданих до Верховної Ради, сягнуло 113 штук. Того самого року до Кабінету Міністрів України було подано 87 звітів про аудит, 11 – до Міністерства фінансів, а 13 звітів було передано до правоохоронних органів для подальшого розслідування випадків неефективного використання бюджетних коштів<sup>518</sup>.

Як і до 2010 року, рівень підзвітності Рахункової палати зменшився через відсутність незалежного фінансового аудиту її діяльності. На додачу, ВОФК не оприлюднив протягом 2013 року свій річний звіт за попередній рік, що суперечить нормам Закону «Про доступ до публічної інформації» (тобто звіт про результати розгляду запитів про інформацію, отриманих Рахунковою палатою). А отже, норми закону із забезпечення підзвітності вищого органу фінансового контролю виконуються тільки частково.

516 Див. Рахункова палата, Річний звіт за 2011 рік; Рахункова палата, Річний звіт за 2012 рік.

517 Інтерв'ю представника секретаріату одного з парламентських комітетів із автором, 21.08.2014.

518 Рахункова палата, Річний звіт за 2012 рік, 2013: 23-24.

## **Добро́чесність (законодавство) – 75 балів (2015), 50 (2010)**

*У якій мірі представлені механізми забезпечення доброчесності вищого органу фінансового контролю?*

З 2010 року законодавча база, що забезпечує доброчесність вищого органу фінансового контролю значно покращилася попри наявні прогалини у відношенні окремих сторін діяльності ВОФКу.

Оскільки всі співробітники вищого органу фінансового контролю є державними службовцями<sup>519</sup>, вони підпадають під дію антикорупційного законодавства, яке визначає статус і діяльність державних службовців. [більш детально див.: Публічний сектор (Добро́чесність (законодавство)).

У січні 2008 року Рахункова палата ухвалила Правила професійної етики для працівників Рахункової палати, більшість положень яких засновані на Етичному кодексі INTOSAI<sup>520</sup>. Комісія Рахункової палати з питань дотримання Правил етики вповноважена стежити за їх виконанням.

## **Добро́чесність (практика) – 50 балів (2015), 75 (2010)**

*У якій мірі забезпечено доброчесність вищого органу фінансового контролю на практиці?*

У цілому, підходи до забезпечення доброчесності працівників вищого органу фінансового контролю залишається фрагментарним та динамічним, але обмеженим через діючі правила.

З 2010 року не зафіксовано жодного випадку корупційних правопорушень чи інших неправомірних дій працівників вищого органу фінансового контролю<sup>521</sup>. Для співробітників Рахункової палати не проводиться жодних тренінгів, присвячених доброчесності, останні переважно стосуються різних питань аудиту державних фінансів, стандартів ведення бухгалтерської справи та інших. У 2012 році Рахункова палата організувала 30 тренінгів на відповідні теми, на які зібралось 270 членів вищого органу контролю фінансового контролю (або 63 % персоналу Рахункової палати)<sup>522</sup>.

## **Ефективний фінансовий аудит (законодавство і практика) – 50 балів (2015, 2010)**

*У якій мірі заклад забезпечує ефективний аудит витрат державних фінансів?*

Рахункова палата активно перевіряє витрати державних фінансів, але її мандат обмежений і не дозволяє здійснювати ефективний контроль і нагляд за всіма статтями державних доходів та видатків.

Як і до 2010 року, вищий орган фінансового контролю продовжує проводити перевірки діяльності на предмет її законності та якісних показників<sup>523</sup>. Зокрема, із поміж 20 звітів про перевірки, проведені Рахунковою палатою у першому кварталі 2014 року, 26 було присвячено якісним по-

---

519 Ст. 31 Закону «Про Рахункову палату».

520 International Organization of Supreme Audit Institutions, Code of Ethics; [http://www.issai.org/media/12926/issai\\_30\\_e.pdf](http://www.issai.org/media/12926/issai_30_e.pdf) [доступ 01.12.2014].

521 Інтерв'ю представника секретаріату одного з парламентських комітетів із автором, 21.08.2014.

522 Рахункова палата, Річний звіт за 2012 рік, 2013: 183.

523 Див. <http://intosaitaudit.org/mandates/writeups/ukraine.htm> [доступ 01.12.2014].

казникам діяльності<sup>524</sup>. Звіти про проведені аудити ВОФКу є всебічними, подають їх на розгляді до Верховної Ради або її відповідних комітетів вчасно при розгляді проектів законів або визначенні політики з відповідних питань<sup>525</sup>.

Оцінка врядування в Україні, проведена в 2006 році за програмою SIGMA, виявила, що станом на той момент Рахункова палата не здійснювала регулярних перевірок – аудитів будь-якої державної установи з узагальнюючим висновком про фінансову звітність цієї установи або фінансової підзвітності уряду в цілому. Ба більше, не було проведено жодного спеціального річного аудиту, який би мав на меті загальну оцінку державних рахунків та ґрунтувався би на перевірці рахунків усіх головних користувачів держбюджету<sup>526</sup>. З 2006 року жодного значного прогресу в цьому відношенні не відбулося<sup>527</sup>.

У той час, як поправки до Конституції України, прийняті у 2013 році, вповноважили Рахункову палату не тільки контролювати фонди Державного бюджету, а і його доходи, деякі категорії державних фінансів перебувають поза межами мандату вищого органу фінансового контролю. Лімська декларація вимагає, щоби всі державні фінансові операції, незалежно від їх відображення в державному бюджеті, підлягали контролю та нагляду зі сторони ВОФКу, і невключення тих чи інших фінансів до державного бюджету не повинне призводити до неможливості ВОФКу проводити їх аудит. Рахункова палата не вповноважена контролювати місцеві бюджети, або проводити їх аудит, так само як і фонди державних підприємств та їх дочірніх підприємств, проте вищий орган фінансового контролю відстоює своє право здійснювати таку діяльність протягом кількох останніх років<sup>528</sup>. Хоча поправки 2013 року до Ст. 98 Конституції України надали право вищому органу фінансового контролю здійснювати нагляд за дохідною частиною Державного бюджету, відповідна конституційна норма так і не знайшла свого відображення в окремих законах. Згідно із Законом «Про Рахункову палату», повноваження вищого органу фінансового контролю в цьому аспекті і досі обмежені лиш одержанням та аналізом інформації про доходи Державного бюджету, отримані від різних державних установ (як-от Міністерства фінансів, Державної фіскальної служби), що не може вважатися достатнім для ефективного нагляду та уникнення дублювання видів діяльності, виконуваної державними органами та установами.

Головний контролер департаменту з питань оборони та правоохоронної діяльності Василь Невідомий також вважає<sup>529</sup>, що робочі плани вищого органу фінансового контролю і досі зорієнтовані більшою мірою на перевірки / аудит конкретних бюджетних програм та органів державної влади, як і на виявлення порушень та неефективних витрат державних коштів, аніж на конкретні цілі, які необхідно досягнути за результатами перевірок, виконаних вищим органом фінансового контролю.

---

524 <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16743378> [доступ 01.12.2014].

525 Інтерв'ю представника секретаріату одного з парламентських комітетів із автором, 21.08.2014; див. також: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16741939/Selo\\_2015.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16741939/Selo_2015.pdf) [доступ 01.12.2014].

526 SIGMA, Ukraine Governance Assessment, 2006: 120.

527 Vasyl Nevidomyi, Modernization of the competence and legal status of the Accounting Chamber in the context of SAI legitimizing, *Philosophy and Methodology Issues of the Law*, 2014, Issue 1, p.128.

528 International Monetary Fund, Government of Ukraine Report on Diagnostic Study of Governance Issues Pertaining to Corruption, the Business Climate and the Effectiveness of the Judiciary, 2014: 14; <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14263-a.pdf> [доступ 01.12.2014].

529 Vasyl Nevidomyi, Modernization of the competence and legal status of the Accounting Chamber in the context of SAI legitimizing, *Philosophy and Methodology Issues of the Law*, 2014, Issue 1, p.126.



## Виявлення та покарання порушень (законодавство і практика) – 50 балів (2015, 2010)

*Чи займається орган фінансового контролю виявленням та розслідуванням порушень державними службовцями?*

Попри те, що Рахункова палата справді має широкі повноваження по виявленню незаконного та неефективного використання фондів Державного бюджету і, в цілому, фіксує численні порушення законодавства державними урядовцями та службовцями, її повноваження на розслідування та визначення покарання порушень обмежені, незважаючи на те, що застосування правоохоронних органів в приведенні порушників до відповідальності ґрунтується на звітах вищого органу фінансового контролю.

Закон «Про Рахункову палату» надає вищому органу фінансового контролю широкі повноваження, що дозволяють виявляти порушення в діяльності та неефективне управління, зокрема право отримувати необхідну інформацію та документи в будь-яких органах та установах, право залучати до перевірок фахівців / аудиторів з інших контролюючих органів або незалежних установ та аналізувати виявлені порушення<sup>530</sup>. У 2012 році Рахункова палата виявила порушень та випадків неефективного використання державних коштів на майже 13 млрд. грн. (приблизно 1,5 млрд. дол. США)<sup>531</sup>.

Однак вищий орган фінансового контролю не має права розслідувати виявлені порушення законодавства та накладати штрафні санкції за порушення норм закону. У випадку коли ВОФК виявляє які-небудь факти подібних правопорушень, які можна кваліфікувати як кримінальні або адміністративні, то він зобов'язаний ознайомити з результатами перевірки керівників установ, що підлягали перевірці<sup>532</sup>. У 2013 році Рахункова палата визнала той факт, що деякі її рекомендації не були реалізовані установами, які проходили перевірку, проте чимало з них були враховані, особливо Верховною Радою<sup>533</sup>. У 2012 році Рахункова палата передала органам прокуратури на їх запит 13 звітів про результати перевірки та іншу документацію, що проходили в кримінальних розслідуваннях. У більшості випадків органи прокуратури не змогли відкрити кримінальні розслідування проти посадових осіб, підозрюваних у скоєнні злочинів, головним чином через брак доказів у звітах про перевірку ВОФКу<sup>534</sup>. Один з експертів стверджує, що «одна з ключових проблем Рахункової палати полягає в тому, що виявлені порушення у використанні державних коштів потім не переслідуються і громадяни залишаються тільки поінформованими про ці порушення»<sup>535</sup>.

## Покращення фінансового управління (законодавство і практика) – 50 балів (2015), відсутня (2010)

*У якій мірі діяльність вищого органу фінансового контролю можна вважати ефективною для покращення фінансового управління?*

В усіх своїх звітах про проведені перевірки вищий орган фінансового контролю надає цілу низку рекомендацій стосовно покращення фінансового управління в установах та організаціях, які проходять аудит. Проте в багатьох випадках відповідні рекомендації надто широкі та неконкретні для їх ефективного застосування.

530 Ст. 18, 21 Закону «Про Рахункову палату».

531 Рахункова палата, Річний звіт за 2012 рік, 2013: 25.

532 Ст. 26 Закону «Про Рахункову палату».

533 Рахункова палата, Річний звіт за 2012 рік, 2013: 65.

534 Рахункова палата, Річний звіт за 2012 рік, 2013: 161-163.

535 Інтерв'ю Дмитра Боярчука, виконавчий директор «CASE-Ukraine»жореспонденту газети «Дзеркало тижня», 19.09.2013.

Так, наприклад, у 2012 році ВОФК рекомендував Міністерству фінансів збільшити частку фондів місцевих бюджетів у консолідованому бюджеті України, а Кабінету Міністрів пропонував «посилити» контроль і нагляд за втіленням проекту МБРР «Модернізація Державної податкової служби-1»<sup>536</sup>. Ці вимоги належним чином втілити неможливо. Деякі експерти також погоджуються в тому, що рекомендації ВОФКу мають бути точнішими та реалістичніми<sup>537</sup>.

Рахункова палата має право наглядати за тим, як і в якій мірі рекомендації направлені установі чи організації, які пройшли перевірку, відправляючи їм листи із запитом про результати врахування наданих рекомендацій, шляхом такої перевірки на місцях (що може відбуватися не раніше, ніж за пів року після першого аудиту, але не пізніше від одного року після першого аудиту), або через повторний аудит установи, спрямований на виявлення змін в системі управління державними фінансами<sup>538</sup>.

У той час, як вищий орган фінансового контролю веде моніторинг втілення рекомендацій, він виконується переважно шляхом аналізу запитів про результати врахування наданих рекомендацій в установах, які пройшли перевірку. Випадки повторної перевірки / аудиту мають епізодичний характер. Реалізація рекомендацій від ВОФКу залишається слабкою, і Рахункова палата вважає посилення контролю за виправленням наданих зауважень, одним із своїх пріоритетів<sup>539</sup>.

#### **Ключові рекомендації:**

#### **Верховній Раді України:**

Переглянути Конституційні норми щодо місця та повноважень вищого органу фінансового контролю, що стосуються зовнішніх перевірок державних фінансів, з метою санкціонування наглядових функцій Рахункової палати по відношенню до всіх державних доходів та видатків, місцевих бюджетів та державних підприємств. Ба більше, необхідно внести зміни до Конституції з метою посилення незалежності Голови ВОФКу. Перелік можливих варіантів включає призначення через відкритий конкурс, переможець якого обирається за точними та об'єктивними критеріями, призначення Голови ВОФКу іншим незалежним органом / комісією.

#### **Рахунковій палаті України:**

організувати регулярні тренінги з питань доброчесності для всього свого персоналу (принаймні, наприкінці першої половини терміну перебування на посаді відповідних осіб), чії посадові обов'язки характеризуються підвищеними корупційними ризиками.

## 9. АНТИКОРУПЦІЙНІ ОРГАНИ

### Резюме

В рамках антикорупційної реформи 14 жовтня 2014 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про запобігання корупції», який серед іншого визначив нові інституційні засади

536 Рахункова палата, Річний звіт за 2012 рік, 2013: 101, 117.

537 Див., напр., Oleh Shevchuk, Accounting Chamber of Ukraine: current state and problems in performance, Herald of the Banking University of the National Bank of Ukraine, 2013: 231.

538 Розділ 5.2 Стандарту Рахункової палати «Порядок підготовки і проведення перевірок та оформлення їх результатів», затверджений постановою Колегії Рахункової палати від 27.12.2004.

539 Рахункова палата, Річний звіт за 2012 рік, 2013: 189.

формування та реалізації антикорупційної політики, здійснення превентивної антикорупційної роботи. Законом з метою забезпечення реалізації положень ст. 6 Конвенції ООН проти корупції передбачено створення окремого органу з цих питань – Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК). Новим Законом закладено базу для ефективного здійснення новою агенцією своїх повноважень на основі міжнародних стандартів. Це стосується як встановлених Законом гарантій незалежності органу, так і обсягу його повноважень та механізмів їх реалізації.

Не дивлячись на те, що зазначений Закон введено в дію 26 квітня 2015 року, процес створення НАЗК рухається повільно та викликає обґрунтовані сумніви в частині прозорості та об'єктивності.

Крім того, у жовтні 2014 року Президентом України утворено Національну раду з питань антикорупційної політики<sup>540</sup>. Рада є консультативно-дорадчим органом при Главі держави, до завдань якого віднесено здійснення системного аналізу стану запобігання і протидії корупції в державі, напрацювання пропозицій щодо напрямів антикорупційної політики. Однак, на практиці цей орган не запрацював.

До початку функціонування НАЗК Міністерство юстиції України продовжує здійснювати окремі повноваження в антикорупційній сфері. Йдеться насамперед про розробку проектів актів законодавства, міжнародну співпрацю та роз'яснювальну роботу. Також Міністерство юстиції здійснює окремі підготовчі кроки для запуску та діяльності НАЗК.

Певними повноваженнями з превенції корупції наділений Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики, однак наразі ця посада вакантна, а функції зазначено посадової особи практично не виконуються за винятком окремих формальних рішень, які не мають жодного впливу на ситуацію з корупцією. З початком роботи НАЗК об'єктивна потреба в існуванні цієї інституції зникне.

В той час як Міністерство юстиції є окремим центральним органом виконавчої влади і має певний рівень автономії, посада Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики введена в структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України, допоміжного органу для організації роботи Уряду.

Законодавство не містить особливих вимог щодо прозорості, підзвітності та добросовісності зазначених існуючих антикорупційних інституцій, вони також не відіграють помітної ролі в розслідуванні випадків корупції, оскільки не наділені відповідними повноваженнями. Водночас, НАЗК наділене повноваженнями щодо виявлення, фіксації та надання суду матеріалів щодо дрібних правопорушень, пов'язаних з корупцією, за які передбачена адміністративна відповідальність.

Також в центральних та місцевих органах виконавчої влади, державних та комунальних підприємствах створено мережу внутрішніх підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, але за відсутності належної координації їх робота теж не відрізняється ефективністю.

В частині протидії корупції правоохоронними засобами ключовим стало створення спеціалізованого правоохоронного органу з розслідування корупційних злочинів з підвищеною суспільною небезпекою – Національного антикорупційного бюро України, яке перебуває в стадії запуску.

Не менш важливим є передбачене новим Законом «Про прокуратуру» створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, яка здійснюватиме процесуальне керівництво та підтримуватиме державне обвинувачення у справах, підслідних Національному антикорупційному бюро

---

540 Decree of the President of Ukraine on October 14 2014 No 808 "On the National Council on Anti-Corruption Policy"; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/808/2014> [accessed July 1, 2015].

України. Однак, на практиці формування такої прокуратури ще не розпочато, оскільки через організаційні проблеми реформу прокуратури в цілому відкладено в часі – основна частина відповідного законодавства набере чинності 15 липня 2015 року.

АНТИКОРУПЦІЙНІ ОРГАНИ			
ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА (2015): 57,5 / 100			
ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА (2010): 42.36 / 100			
ПАРАМЕТРИ	ІНДИКАТОР	ЗАКОНОДАВСТВО	ПРАКТИКА
Спроможність	Ресурси	75 (2015), 0 (2010)	50 (2015, 2010)
	Незалежність	75 (2015) 25 (2010)	50 (2015, 2010)
Врядування	Прозорість	75 (2015), 50 (2010)	50 (2015), 75 (2010)
	Підзвітність	75 (2015), 50 (2010)	50 (2015, 2010)
	Доброчесність	50 (2015), 25 (2010)	
Роль	Запобігання корупції	75 (2015), 50 (2010)	
	Громадська освіта	25 (2015), - (2010)	
	Розслідування випадків корупції	50 (2015), - (2010)	

### Структура і організація

В Україні прийнято законодавство щодо створення та функціонування спеціалізованого, автономного, постійнодіючого органу, наділеного повноваженнями з формування та реалізації антикорупційної політики, запобігання корупції та протидії дрібним правопорушенням, пов'язаним з корупцією. Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» такою інституцією має стати Національне агентство з питань запобігання корупції – центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом<sup>541</sup>.

Особливістю цього органу є його колегіальність, він складатиметься з 5-ти членів, які призначатимуться Урядом за результатами конкурсу, діяльність агентства забезпечуватиме його апарат. Положення про апарат НАЗК і його структура, а також положення про самостійні структурні підрозділи апарату затверджуватимуться агентством. Гранична чисельність працівників апарату агентства затверджуватиметься Кабінетом Міністрів України за поданням Голови агентства. Керівник апарату та його заступники призначатимуться та звільнятимуться агентством<sup>542</sup>.

На стадії розгляду законопроекту «Про запобігання корупції» у Верховній Раді України йшлося

541 Chapter II of the Law "On Prevention of Corruption"; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> [accessed July 1, 2015].

542 Art. 8 of the Law "On Prevention of Corruption"; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> [accessed July 1, 2015].

про орієнтовну штатну чисельність апарату НАЗК в 250 осіб<sup>543</sup>.

Законодавство передбачає як опцію можливість створення територіальних органів НАЗК за рішенням Уряду.

Національна рада з питань антикорупційної політики при Президентові України все ще не розпочала свою роботу. Рада є колегіальним органом, до складу якого входять на паритетних засадах 9 членів від державних структур та 9 представників громадськості, місцевого самоврядування та бізнесу<sup>544</sup>. 27 квітня 2015 року Адміністрація Президента України оголосила про прийом пропозицій від громадськості та бізнесу щодо кандидатур для включення до складу Національної ради з питань антикорупційної політики, однак в подальшому жодних кроків щодо запуску органу не здійснювалося.

Що стосується інших структур, то необхідно зазначити, що після прийняття парламентом попереднього базового антикорупційного Закону “Про засади запобігання і протидії корупції” (від 7 квітня 2011 року) функції спеціально уповноваженого органу з питань антикорупційної політики було покладено на Міністерство юстиції України. Зокрема, Міністерство юстиції України було наділено повноваженнями щодо координації реалізації державної антикорупційної програми, проведення антикорупційної експертизи проектів законодавчих актів та прийнятих нормативно-правових актів, а також підготовки щорічних звітів про результати впровадження заходів із запобігання і протидії корупції.<sup>545</sup>

У 2014 році в Міністерстві юстиції було утворено окремих Департамент антикорупційної політики, штатна чисельність якого становила 21 особу, однак цей підрозділ проіснував близько половини року. В рамках чергової реорганізації зазначений Департамент ліквідовано, а в новоствореному Департаменті антикорупційного законодавства та з питань юстиції і безпеки питаннями антикорупції опікується відділ з чисельністю 7 осіб.

Законодавством також передбачено створення в усіх органах виконавчої влади уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції (при цьому, у разі недоцільності створення таких підрозділів передбачено введення посад уповноважених осіб з питань запобігання і виявлення корупції). До повноважень цих підрозділів віднесено надання роз’яснень щодо вимог антикорупційного законодавства, здійснення контролю за дотриманням положень чинного законодавства в частині запобігання виникненню конфлікту інтересів, розробка заходів із запобігання корупції у відповідних органах, здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства з питань запобігання і протидії корупції в цілому.<sup>546</sup>

У липні 2013 року Урядом було відновлено посаду Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики (далі – Уповноважений або Урядовий уповноважений), яку було ліквідовано у лютому 2011 року. Спочатку на нього було покладено обов’язки щодо сприяння Кабінету Міністрів України в координації антикорупційної діяльності органів виконавчої влади. Водночас у липні 2014 року Урядом внесено зміни до актів, якими врегульовано діяльність Урядового уповноваженого, в частині розширення повноважень зазначеної посадової особи, в тому числі щодо підготовки та подання на розгляд Кабінету Міністрів України пропозицій щодо розробки та впровадження державної антикорупційної політики, координації діяльності органів виконавчої влади в частині реалізації цієї політики, виявлення корупційних ризиків у проектах законодавчих актів,

543 Explanatory note to the draft Law on Prevention of Corruption; page of the draft Law on Prevention of Corruption (Registration No.5113 on 30.09.2014); [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52247](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52247) [accessed July 1, 2015].

544 Point 7 of the Regulations on National Council on Anti-Corruption Policy approved by the Decree of the President of Ukraine on October 14 2014 No 808 “On the National Council on Anti-Corruption Policy”; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/808/2014> [accessed July 1, 2015]

545 Art. 5, 14, 18 of the Law on Prevention and Counteraction to Corruption.

546 Template Regulation for Anti-Corruption Unit (Official), approved by CMU Resolution No 706, dated September 4, 2014; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/706-2013-%D0%BF/print1422265597398959> [accessed December 1, 2014].

які вносились на розгляд Кабінету Міністрів України, взаємодії з Групою держав проти корупції та іншими міжнародними організаціями, погодження призначення та звільнення керівників уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції, погодження структури, штатної чисельності та планів роботи цих підрозділів. Також забезпечення діяльності Урядового уповноваженого покладено на його апарат, що є самостійним структурним підрозділом Секретаріату Кабінету Міністрів України.<sup>547</sup>

У 2014 році Кабінет Міністрів України звільнив Тетяну Чорновол від виконання обов'язків Урядового уповноваженого і з того часу нового Урядового уповноваженого на посаду призначено так і не було. Водночас у березні 2015 року Урядом тимчасово, до призначення Урядового уповноваженого, покладено виконання його обов'язків в частині згаданих погоджень на керівника апарату Урядового уповноваженого. Однак, це не справило позитивного впливу на ефективність діяльності цієї інституції, яка звалась до здійснення формальних погоджень. Обсяг повноважень Урядового уповноваженого засвідчує доцільність його ліквідації із запуском роботи Національного агентства з питань запобігання корупції.

Національна рада з питань антикорупційної політики є колегіальним органом, до складу якого має входити на партитетних засадах 9 осіб від державних структур та 9 осіб від громадськості, місцевого самоврядування та бізнесу. Персональний склад Національної ради затверджує Президент України, він також призначає голову ради, а виконавчим секретарем ради є за посадою Заступник Глави Адміністрації Президента України, до відання якого віднесено питання протидії корупції<sup>548</sup>.

Переслідування корупції в порядку кримінального судочинства здійснюється органами прокуратури, органами внутрішніх справ, Національним антикорупційним бюро. Ці органи здійснюють заходи щодо виявлення, припинення і розслідування корупційних правопорушень [див. також: Правоохоронні органи].

Серед цих органів спеціалізованим антикорупційною інституцією є Національне антикорупційне бюро України – спеціалізований правоохоронний орган, відповідальний за розслідування корупційних злочинів з боку або щодо вищих посадових осіб, а також корупційних правопорушень, в яких фігурують значні розміри неправомірної вигоди чи шкоди, та активних форм підкупу щодо міжнародних чи іноземних посадових осіб.

На момент підготовки звіту тривав процес запуску бюро: призначене керівництво органу (Директор та його заступники), активно здійснювалися конкурсні процедури з набору персоналу. В цілому в структурі Національного антикорупційного бюро планується створення кількох основних блоків – виявлення та розслідування корупційних правопорушень (детективи та аналітики), силовий блок (оперативно-технічна робота, забезпечення безпеки працівників бюро та осіб, які з ним співпрацюють), допоміжний блок (кадри, бухгалтерія, ІТ). Також передбачена наявність не більше семи регіональних управлінь бюро, а гранична чисельність бюро становить 700 осіб, у тому числі не більше 200 осіб начальницького складу<sup>549</sup>.

Очікує свого створення передбачена Законом «Про прокуратуру» Спеціалізована антикорупційна прокуратура, яка функціонуватиме як окремих структурний підрозділ, відповідальний за здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, яке здійснюється Національним антикорупційним бюро України; підтримання державного обвинува-

---

547 Regulation on the Government Agent for Anti-Corruption Policy Issues, approved by the CMU Resolution No 949, dated December 4, 2013 as amended by the CMU Resolution No 295 dated July 17, 2014; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/949-2013-%D0%BF/print1422265597398959> [accessed December 1, 2014].

548 Point 7 of the Regulations on National Council on Anti-Corruption Policy approved by the Decree of the President of Ukraine on October 14 2014 No 808 "On the National Council on Anti-Corruption Policy"; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/808/2014> [accessed July 1, 2015]

549 Art. 5 of the Law "On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine"; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> [accessed July 1, 2015]



чення у відповідних провадженнях; представництво інтересів громадянина або держави в суді (у разі наявності передбачених законом підстав для такого представництва) і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями. Очолюватиме зазначену прокуратуру окремий заступник Генерального прокурора України. До загальної структури Спеціалізованої антикорупційної прокуратури мають входити центральний апарат і територіальні філії, які розташовуються в тих самих містах, в яких розташовані територіальні управління Національного антикорупційного бюро України<sup>550</sup>.

## Оцінка

**Ресурси (законодавство) – 75 балів (2015), 0 балів (2010)**

*В якій мірі положення законодавства передбачають забезпечення антикорупційних органів достатніми ресурсами для ефективного здійснення покладених на них повноважень?*

Нове українське антикорупційне законодавство передбачає низку гарантій для належного ресурсного забезпечення антикорупційних структур.

Так, що стосується НАЗК, то згідно із Законом «Про запобігання корупції» воно фінансується за рахунок коштів Державного бюджету України. Фінансування Національного агентства за рахунок будь-яких інших джерел забороняється, крім випадків, передбачених міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, або проектами міжнародної технічної допомоги. Встановлено, що агентство є головним розпорядником бюджетних коштів, виділених на його фінансування, а відповідні кошти визначаються в Державному бюджеті України окремим рядком. Відповідне фінансування має бути на рівні, що забезпечує належне виконання повноважень агентства, воно має забезпечуватися необхідними матеріальними засобами, технікою, обладнанням, іншим майном для здійснення службової діяльності. Видатки на діяльність НАЗК мають включати кошти на проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції, інформаційних кампаній та навчання з питань запобігання і протидії корупції. Голова Національного агентства представляє позицію Національного агентства з питань його фінансування на засіданнях Кабінету Міністрів України, комітетів або на пленарних засіданнях Верховної Ради України.

З метою належного кадрового забезпечення НАЗК законом передбачене правило про те, що заробітна плата членів та працівників апарату агентства повинна забезпечувати достатні матеріальні умови для належного виконання ними службових обов'язків з урахуванням характеру, інтенсивності та небезпечності роботи, забезпечувати набір і закріплення в штаті апарату агентства кваліфікованих кадрів, стимулювати досягнення високих результатів у службовій діяльності, компенсувати інтелектуальні затрати працівників. Також визначено структуру заробітної плати членів та працівників апарату НАЗК, розмір посадових окладів членів агентства (19,5 мінімальних заробітних плат, до грудня 2015 року – 23,7 тис. грн. або близько 1000 євро). Крім того посадові оклади працівників апарату НАЗК прирівняні до окладів відповідних посадових осіб Секретарату Кабінету Міністрів України<sup>551</sup>.

Законом чітко визначені вимоги до членів НАЗК, визначаючи, що таку посаду може зайняти особа не молодше 35 років, який має вищу освіту, володіє державною мовою та здатна за своїми діловими та моральними якостями, освітнім і професійним рівнем, станом здоров'я виконувати відповідні службові обов'язки. Також встановлено низку характеристик, які перешкоджають зайняттю такої посади (наприклад, судимість, недієздатність тощо). Поряд з цим Закон не містить спеціальних вимог до інших кадрів агентства.

550 Art. 8 and 81 of the Law "On Prosecutor's Office"; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> [accessed July 1, 2015]

551 Art. 16 and 17 of the Law "On Prevention of Corruption"; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> [accessed July 1, 2015]

Члени НАЗК мають призначатися Урядом за результатами відкритого та прозорого конкурсу, який транслюватиметься онлайн. Конкурс проводиться комісією, сформованою на паритетних засадах з представників громадськості, та визначених державними структурами представників<sup>552</sup>. Також Урядом затверджено Положення про конкурс з відбору кандидатів на посади членів НАЗК та Регламент роботи конкурсної комісії<sup>553</sup>.

За відсутності спеціальних вимог добір працівників апарату агентства (крім допоміжного персоналу) буде здійснюватися на загальних умовах, визначених законодавством про державну службу, тобто через конкурс або шляхом переведення з інших державних структур.

Працівники апарату агентства зобов'язані будуть проходити регулярно, але не рідше одного разу на два роки, обов'язкове підвищення кваліфікації<sup>554</sup>.

Законодавством не передбачено закріплення за Урядовим уповноваженим достатніх ресурсів, необхідних для виконання покладених на нього обов'язків. Зокрема, законом не передбачено окремого фінансування діяльності Урядового уповноваженого – фінансування його діяльності здійснюється в межах загального кошторису видатків Секретаріату Кабінету Міністрів України. Відповідно, обсяг фінансування діяльності Урядового уповноваженого повністю визначається Урядом, зокрема – Міністром Кабінету Міністрів України, який організовує діяльність Секретаріату Кабінету Міністрів. Оскільки Уповноважений не є центральним органом виконавчої влади, його вплив на визначення обсягів фінансування власної діяльності є мінімальним.

Разом з тим, законодавство в цілому забезпечує належне функціонування діяльності Міністерства юстиції України в частині виконання ним завдань, пов'язаних з виконанням превентивних функцій у сфері антикорупційної політики. Щоправда, фінансування виконання відповідних завдань здійснюється в рамках фінансування поточної діяльності Міністерства юстиції. Виконання превентивних функцій Міністерства юстиції покладається на Департамент антикорупційного законодавства та з питань юстиції і безпеки, статус якого є аналогічним статусу будь-яких інших структурних підрозділів Міністерства юстиції.

Спеціально уповноважені внутрішні підрозділи з питань запобігання та виявлення корупції також не мають окремого фінансування – їх діяльність фінансується в рамках загального кошторису відповідних органів виконавчої влади.

Положення про Національну раду з питань антикорупційної політики не передбачає особливостей ресурсного забезпечення її діяльності, що не практикується й стосовно інших консультативно-дорадчих органів при Президенті України. Члени ради беруть участь в її роботі на громадських засадах. Організаційно-аналітичне забезпечення діяльності Національної ради здійснюється Адміністрацією Президента України у взаємодії та співпраці з Міністерством юстиції України, а організаційно-технічне та інше забезпечення – Адміністрацією Президента України та Державним управлінням справами (у межах компетенції). Наукове супроводження діяльності Національної ради здійснюється Національним інститутом стратегічних досліджень<sup>555</sup>.

Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» встановлює низку гарантій стосовно належного забезпечення діяльності бюро. Так, бюро гарантується повне і своєчасне

---

552 Art. 5 and 10 of the Law "On Prevention of Corruption"; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> [accessed July 1, 2015]

553 Government Decree No 170, March 25, 2015 "On Some Issues of Selection of the National Agency on Corruption Prevention Members"; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/170-2015-%D0%BF> [accessed July 1, 2015]

554 Part 4 of Art. 8 of the Law "On Prevention of Corruption"; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> [accessed July 1, 2015]

555 Points 7 and 11 of the the Regulations on National Council on Anti-Corruption Policy approved by the Decree of the President of Ukraine on October 14 2014 No 808 "On the National Council on Anti-Corruption Policy"; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/808/2014> [accessed July 1, 2015]

фінансування Національного бюро в обсязі, достатньому для його належної діяльності. Передбачено можливість фінансування бюро крім Державного бюджету України також за рахунок міжнародної технічної допомоги та в інших випадках, передбачених міжнародними договорами України. Також передбачено створення фонду оперативно-розшукових (негласних слідчих) дій. Згідно із Законом Національне антикорупційне бюро забезпечується необхідними матеріальними засобами, технікою, обладнанням, іншим майном для здійснення службової діяльності. При цьому забороняється здійснення матеріально-технічного забезпечення бюро за рахунок коштів місцевих бюджетів чи будь-яких інших джерел, крім коштів Державного бюджету України та надання допомоги в межах проектів міжнародної технічної допомоги<sup>556</sup>.

Змінами до Бюджетного кодексу України, внесеними одночасно із Законом «Про Національне антикорупційне бюро» Національне антикорупційне бюро віднесене до головних розпорядників бюджетних коштів<sup>557</sup>.

Ще одним важливим аспектом щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України є високі заробітні плати його працівників у порівнянні з представниками інших держави, зокрема й правоохоронних структур. Закон визначає структуру заробітної плати працівників бюро та розмір їх посадових окладів (крім нього, виплачується ще низка надбавок). Наприклад, посадовий оклад директора бюро становить 50 мінімальних заробітних плат, установлених законом про Державний бюджет України на відповідний рік (до грудня 2015 року такий оклад складатиме 60 900 грн. або близько 2600 євро), а посадовий оклад детектива бюро становить 19 мінімальних заробітних плат (до грудня 2015 року – 23 142 грн. або близько 990 євро).

Законом встановлено низку вимог до кандидата на посаду директора бюро, який обирається за результатами відкритого конкурсу, зокрема вища юридична освіта, стаж роботи в галузі права не менше десяти років, досвід роботи на керівних посадах в органах влади, установах, організаціях, у тому числі за кордоном, або міжнародних організаціях не менше ніж п'ять років, володіння державною мовою та здатність за своїми діловими та моральними якостями, освітнім і професійним рівнем, станом здоров'я виконувати відповідні службові обов'язки<sup>558</sup>.

Кваліфікаційні вимоги до працівників бюро встановлюються Директором бюро. Так, до кандидата на посаду детектива встановлено вимогу щодо наявності вищої юридичної освіти та 2-річного стажу роботи за фахом. Їх добір також здійснюється за конкурсом, крім заступників Директора, щодо яких Закон не вимагає обов'язкового проведення конкурсу.

З огляду на відсутність належної протидії корупції правоохоронними засобами до роботи в Національному антикорупційному бюро не допускаються особи, які протягом п'яти років до набрання чинності Законом «Про Національне антикорупційне бюро України» (тобто, упродовж 25 січня 2010 – 25 січня 2015 року) працювали (проходили службу), незалежно від тривалості, у спеціально уповноважених підрозділах по боротьбі з корупцією в органах прокуратури, Міністерства внутрішніх справ України, податкової міліції, Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та митних органах<sup>559</sup>.

---

556 Art. 24 and 25 of the Law "On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine"; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> [accessed July 1, 2015]

557 Art. 22 of the Budgetary Code of Ukraine; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/paran458#n458> [accessed July 1, 2015]

558 Art. 6 of the Law "On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine"; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> [accessed July 1, 2015]

559 Point 61 of the Chapter II "Final Provisions" to the Law "On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine"; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/page3> [accessed July 1, 2015]

Працівники бюро мають регулярно, але не рідше одного разу на два роки, проходити обов'язкове підвищення кваліфікації<sup>560</sup>.

Забезпечення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури згідно із новим Законом України «Про прокуратуру» не відрізняється від правил забезпечення органів прокуратури в цілому [див. також: Правоохоронні органи]. Це ж стосується кваліфікаційних вимог до керівника та працівників зазначеної прокуратури, водночас їх добір здійснюватиметься шляхом відкритого конкурсу.

Як і у випадку з Національним антикорупційним бюро, на службу до Спеціалізованої антикорупційної прокуратури не можуть бути прийняті особи, які протягом п'яти років до дня набрання чинності Законом «Про прокуратуру» (у період з 15 липня 2010 року по 15 липня 2015 року) працювали, незалежно від тривалості, у спеціально уповноважених підрозділах по боротьбі з корупцією в органах прокуратури, Міністерства внутрішніх справ України, податкової міліції, Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та митних органах<sup>561</sup>.

До кандидатів на високі посади в усіх зазначених органах, за виключенням Національної ради з питань антикорупційної політики, а також на посади детективів бюро та прокурорів при призначенні їх через конкурс після його проведення проводиться спеціальна перевірка на можливість зайняття посади, під час якої кандидат перевіряється на предмет попереднього приєднання до кримінальної та адміністративної відповідальності, наявності судимості та корпоративних прав. Також перевіряється майнова декларація кандидата, стан його здоров'я на предмет перебування на обліку в психіатра або нарколога, його відношення до військового обов'язку та наявність у нього допуску до державної таємниці.

Окремою складовою спеціальної перевірки є перевірка на поширення на кандидата положень Закону України «Про очищення влади» (зокрема, перебування на високих посадах за часів режиму Януковича, прийняття неправомірних рішень стосовно учасників масових протестів наприкінці 2013 – на початку 2014 років, відношення до КДБ та партійних структур колишнього СРСР)<sup>562</sup>.

Особливість передбачена в частині перевірки майнових декларацій кандидатів на посади в Національному антикорупційному бюро – крім загальної перевірки декларацій, яка здійснюється органами Державної фіскальної служби, а в майбутньому буде здійснюватися НАЗК, декларація також перевірятиметься підрозділом внутрішнього контролю бюро.

## **Ресурси (практика) – 50 балів (2015, 2010)**

*В якій мірі антикорупційні органи забезпечені ресурсами, необхідними для виконання покладених на них завдань?*

Оскільки Національне агентство з питань запобігання корупції на момент проведення оцінки не створене неможливо визначити достатність його ресурсного забезпечення. Конкурс на призначення членів НАЗК перебував на на стартовій стадії. Варто все ж зауважити, що в Державному бюджеті України на 2015 рік передбачено видатки на функціонування НАЗК на загальну суму

---

560 Part 7 of Art. 10 of the Law "On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine"; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> [accessed July 1, 2015]

561 Point 1 of the Chapter XII "Final Provisions" to the Law "On Prosecutor's Office"; <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/page4http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/page3> [accessed July 2, 2015]

562 Art. 56 of the Law "On Prevention of Corruption"; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> [accessed July 1, 2015]

112 520, 6 тис. грн., в тому числі на оплату праці 61 805, 3 тис. грн.<sup>563</sup>. Відповідні видатки з'явилися в Державному бюджеті, в тому числі, внаслідок публічного розголосу окремими народними депутатами та громадськістю проблеми відсутності коштів у проекті бюджету. Загалом НАЗК перебуває в стадії запуску – розпочато процес добору його членів, Урядом сформовано відповідну конкурсну комісію<sup>564</sup>.

Інформація про обсяг фінансування Урядового уповноваженого відсутня. Діяльність Уповноваженого Т.Чорнової забезпечували декілька співробітників Секретаріату Кабінету Міністрів України, а статус цієї посадової особи не дозволяв надавати їй відмінне від загального ресурсне забезпечення.

Що ж стосується Міністерства юстиції України, наявні фінансові ресурси загалом дозволяють йому виконувати повноваження у сфері антикорупційної політики в межах його компетенції, однак скорочення кадрового складу антикорупційного підрозділу не сприяє ефективності його діяльності та зміцненню кадрового потенціалу.

Видатки на утримання Національного антикорупційного бюро України також з'явилися в проекті Державного бюджету України на 2015 рік лише після публічних заяв окремих політиків та громадськості щодо відсутності відповідних видатків у проекті. Закріплені видатки на діяльність бюро становить 249 млн.грн. (близько 106,5 млн. євро), в тому числі на оплату праці 160, 65 млн.грн. (близько 69 млн. євро).

Бюро забезпечене приміщенням. Водночас, бюро надається підтримка з боку донорів та проектів міжнародної технічної допомоги.

За результатами відкритого конкурсу, який транслювався в онлайн режимі, призначено Директора бюро. Конкурсна комісія запропонувала Президенту України двох кандидатів, один з яких був призначений на посаду. Він, в свою чергу, призначав трьох своїх заступників, а також розпочато конкурс з добору персоналу органу. Проведення цього конкурсу характеризується відкритістю значного обсягу інформації, співбесіди з кандидатами транслюються онлайн, до складу конкурсних комісій входять представники Ради громадського контролю при бюро.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура на момент проведення оцінки ще не створена, а тому дослідити практичний аспект її ресурсного забезпечення неможливо.

## **Незалежність (законодавство) – 75 балів (2015), 25 балів (2010)**

*В якій мірі законодавство забезпечує незалежність антикорупційних органів?*

Законодавством закладено низку гарантій незалежності НАЗК, серед яких:

- визначений на законодавчому рівні спеціальний статус агентства, як спеціалізованого превентивного антикорупційного органу (питання агентства в Уряді представляє його Голова, тобто діяльність органу спрямовується і координується Урядом безпосередньо, а не через визначеного члена Уряду, як це здійснюється щодо більшості центральних органів виконавчої влади (крім міністерств);

563 Annex 3 to the Law "On the State Budget of Ukraine for 2015"; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19/page2> <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/paran458#n458> [accessed July 1, 2015]

564 Government Edict "On Approval of Composition of the Panel to Select the National Agency on Corruption Prevention Members"; <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/581-2015-%D1%80> [accessed July 1, 2015]

- агентство наділене усіма функціями в сфері антикорупційної політики, як це передбачено, зокрема, у Конвенції ООН проти корупції, Методології оцінки спроможності антикорупційного органу виконувати превентивні функції ПРООН;
- особлива прозора процедура добору членів НАЗК (Уряд призначає членів, обраних конкурсною комісією);
- строковість повноважень членів агентства чотири роки з можливістю займати посаду не більше двох строків підряд;
- гарантії від незаконного звільнення членів НАЗК: перелік підстав для дострокового звільнення визначений законом, чіткий та вичерпний (наприклад, досягнення 65-річного віку, припинення громадянства України, набрання законної сили обвинувальним вироком суду, набрання законної сили рішенням суду, яким встановлено систематичне порушення вимог цього Закону «Про запобігання корупції»);
- широкі повноваження членів НАЗК, зокрема щодо отримання необхідної інформації, доступу до приміщень органів влади, видання приписів, що мають зобов'язуючий характер, звернень до суду, ініціювання адміністративної чи кримінальної відповідальності;
- гарантії від незаконного втручання в діяльність НАЗК, зокрема через механізми кримінального переслідування (наприклад, повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення члену НАЗК може бути здійснено лише Генеральним прокурором України (виконувачем обов'язків Генерального прокурора України));
- забезпечення правового та соціального захисту з боку держави членів та службовців апарату НАЗК, їх близьких осіб та майна. Умови оплати праці членів Агентства та працівників апарату є суттєво вищими, аніж серед інших аналогічних категорій публічних службовців;
- особливий, встановлений законом порядок фінансування та матеріально-технічного забезпечення НАЗК;
- встановлені прозорі засади діяльності НАЗК, зокрема через щорічне звітування ним про свою діяльність, громадський контроль за діяльністю агентства, що здійснюватиметься Громадською радою з широкими повноваженнями<sup>565</sup>.

Що стосується Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики та Міністерства юстиції, то загалом на законодавчому рівні їх незалежність не забезпечено.

Урядовий уповноважений призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України і безпосередньо підконтрольний Кабінету Міністрів.<sup>566</sup> Законодавством не передбачено конкурсного заміщення посади Урядового уповноваженого, не визначено строк його повноважень та не передбачено механізмів захисту від необгрунтованого звільнення з посади. Таким чином, вирішення питання про те, кого саме призначати на посаду Урядового уповноваженого, віднесено до виключної компетенції Кабінету Міністрів України та Прем'єр-міністра. Секретаріат Уповноваженого є структурним підрозділом Секретаріату Кабінету Міністрів. Відповідно, можливості Уповноваженого щодо визначення

565 Art. 4 -17 of the Law "On Prevention of Corruption"; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> [accessed July 1, 2015]

566 Regulation on the Government Agent for Anti-Corruption Policy Issues, approved by the CMU Resolution No 949, dated December 4, 2014.



персонального складу власного секретаріату є досить обмеженими, адже відповідні питання вирішується Міністром Кабінету Міністрів України. Хоча Урядовий уповноважений наділений повноваженням подавати пропозиції, тобто кандидатури на призначення на посади свого заступника та працівників апарату, ініціювати їх звільнення, заохочення та притягнення до відповідальності, погоджувати структуру та штатну чисельність свого апарату.<sup>567</sup>

Не забезпечено на законодавчому рівні і незалежність Департаменту антикорупційного законодавства та з питань юстиції і безпеки Міністерства юстиції – статус цього внутрішнього підрозділу та його працівників не відрізняється від статусу інших структурних підрозділів Міністерства юстиції, іншими словами – основні питання, пов'язані з його діяльністю (призначення директора департаменту, звільнення його з посади, вирішення питання про доцільність існування департаменту в цілому) вирішуються Міністром юстиції України.<sup>568</sup> Яскравим прикладом цього стала ліквідація окремого Департаменту антикорупційної політики в структурі Міністерства.

Разом з тим, законодавство закріплює певні гарантії автономії спеціально уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції в органах виконавчої влади. Так, їх утворення є обов'язковим; призначення на посаду та звільнення з посади керівника підрозділу керівником відповідного органу виконавчої влади має бути погоджене з Урядовим уповноваженим. Останнє положення певною мірою посилює гарантії незалежності цих підрозділів. Також передбачено, що керівники підрозділів у своїй діяльності є підзвітними Урядовому уповноваженому, а не керівниками відповідних органів виконавчої влади.<sup>569</sup> Разом з тим, оскільки за спеціально уповноваженими підрозділами не закріплено окремого фінансування (їх кошториси включаються до загальних кошторисів видатків відповідних органів), рівень їх незалежності є недостатнім.

Із запуском НАЗК саме цей орган здійснюватиме координацію, методичне забезпечення та аналіз ефективності діяльності уповноважених підрозділів.

Статус Національної ради з питань антикорупційної політики, як консультативно-дорадчого органу при Президентові України, не передбачає додаткових гарантій незалежності, хоча широке представництво в ньому громадськості та бізнесу покликане сприяти об'єктивності прийняття рішень цим органом.

Законодавство встановлює низку гарантій незалежності Національного антикорупційного бюро України серед яких:

- визначений на законодавчому рівні статус бюро (державний правоохоронний орган, який не належить до жодної з гілок влади, не підпорядкований безпосередньо на Президенту, ні органам державної влади);
- широкий спектр повноважень бюро, необхідний для ефективного виявлення, припинення та розслідування корупційних злочинів;
- особливий порядок конкурсного відбору Директора бюро (Президент призначає одного з трьох кандидатів, відібраних конкурсною комісією);

567 Paragraph 4.15 of the Regulation on the Government Agent for Anti-Corruption Policy Issues.

568 Paragraphs 8.19, 14 of the Regulation on the Ministry of Justice, approved by CMU Resolution No 228, dated July 2, 2014; <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF/print1422382774700068> [accessed December 1, 2014].

569 Paragraphs 3, 12 of the Template Regulation for Anti-Corruption Unit (Official), approved by CMU Resolution No 706, dated September 4, 2014.

- строковість повноважень Директора бюро (7 років без права повторного зайняття посади) та вичерпний перелік підстав дострокового його звільнення (наприклад, у разі обрання чи призначення на іншу посаду, неможливість виконувати свої повноваження за станом здоров'я відповідно до висновку медичної комісії, набрання законної сили обвинувальним вироком суду стосовно нього, набуття громадянства іншої держави тощо);
- конкурсними засадами відбору інших працівників Національного бюро, їх особливим правовим та соціальним захистом, належними умовами оплати праці;
- установленим законом особливим порядком фінансування та матеріально-технічного забезпечення Національного бюро;
- визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки працівників Національного бюро, їх близьких родичів, майна;
- заборона використання Національного бюро в партійних, групових чи особистих інтересах, а також діяльності політичних партій у бюро;
- заборона незаконного втручання державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об'єднань, інших фізичних або юридичних осіб у діяльність бюро;
- встановлені прозорі засади діяльності бюро, зокрема через щорічне звітування ним про свою діяльність, громадський контроль за діяльністю бюро, що здійснюватиметься Радою громадського контролю з широкими повноваженнями<sup>570</sup>.

Проте, процедура призначення та звільнення директора Національного антикорупційного бюро стала предметом політичної дискусії в парламенті під час внесення змін до Закону «Про Національне антикорупційне бюро України», що власне затягнуло в часі прийняття відповідного законопроекту, який передбачав низку удосконалень в антикорупційному законодавстві. Основним предметом дискусія стала роль Президента та Верховної Ради у вирішенні кадрових питань щодо керівника бюро, що засвідчили бажання політиків впливати на вказану посадову особу. В результаті Президенту України вдалося зберегти право одноосібно призначати директора бюро, але конкурсна комісія могла запропонувати йому трьох замість одного кандидата. Парламент же отримав повноваження за ініціативою не менше третини народних депутатів приймати рішення про звільнення директора бюро в окремих випадках<sup>571</sup>.

Таким чином окремі законодавчі гарантії незалежності Національного антикорупційного бюро були звужені.

З метою запобігання подальшим таким спробам в майбутньому, а також забезпечення повної правової визначеності статус та гарантії незалежності Національного антикорупційного бюро мають бути визначені Конституцією України.

Законодавство також містить окремі гарантії незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Серед них, зокрема:

570 Art. 1, 4-6, 16,17, 30, 31 of the Law "On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine"; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> [accessed July 1, 2015]

571 Law "On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine on Ensuring Activity of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and the National Agency for Corruption Prevention"

- організаційна автономія (Спеціалізована прокуратура є окремим підрозділом Генеральної прокуратури України, географічно розташовується в Національному антикорупційному бюро або інших відокремлених від Генеральної прокуратури приміщеннях, керівник Спеціалізованої прокуратури самостійно представляє її у відносинах з іншими органами, громадськістю та міжнародними організаціями);
- особливий порядок призначення керівника та інших керівних посадових осіб Спеціалізованої прокуратури шляхом проведення відкритого конкурсу;
- заборона переведення керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та його заступників в межах строку, на який їх було призначено (для керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури - 5 років), без їх згоди до іншого підрозділу Генеральної прокуратури України або до регіональної чи місцевої прокуратури<sup>572</sup>.

### Незалежність (практика) – 50 балів (2015, 2010)

*В якій мірі незалежність антикорупційних органів забезпечено на практиці?*

Не дивлячись на те, що процес формування НАЗК перебуває на самому початку, вже на цій стадії з'явилися обґрунтовані сумніви в бажанні органів влади, насамперед Уряду, забезпечувати реальну незалежність нового антикорупційного органу. Проблема постала із формуванням конкурсної комісії для відбору членів НАЗК – за результатами проведених ініціативних зборів до складу конкурсної комісії відібрано 4-х кандидатів від громадськості, які раніше, як і організації, які їх висунули, не виступали активними учасниками антикорупційної роботи. Водночас, до складу комісії не було обрано жодного представника громадськості, який би брав активну участь в антикорупційній діяльності. Під час самих зборів антикорупційний досвід громадських об'єднань, які висунули кандидатів, які і самих кандидатів, не обговорювалися.

Такі результати викликали в громадянському суспільстві обґрунтовані сумніви у прозорості проведеного конкурсу, про що громадські активісти неодноразово заявляли публічно<sup>573</sup>. Крім того, окремі громадські організації звернулися із запитом про надання копії документів щодо громадських організацій, кандидати від яких були обрані до складу конкурсної комісії.

Вивчення громадськістю наданих (хоча і несвоєчасно) документів засвідчило, що низка відповідних організацій підтверджували антикорупційний досвід один одного, низка зареєстрована за однією адресою чи має однакових керівників, або подали ідентичний опис антикорупційних досягнень чи заходів<sup>574</sup>.

Це свідчить про те, що Секретаріатом Кабінету Міністрів України належним чином не було проведено перевірки відповідної документації. Як наслідок, такий підхід не може дозволити сприймати результати проведеного голосування з відбору представників громадськості до складу конкурсної комісії як чесний та прозорий.

572 Art. 81 of the Law "On Prosecutor's Office"; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> [accessed July 2, 2015]

573 Government of Ukraine manipulated composition of the panel that will select members of the National Corruption Prevention Agency; Transparency International Ukraine; <http://ti-ukraine.org/news/oficial/5256.html> [accessed July 2, 2015]

574 In violation of the law, the Cabinet of Ministers of Ukraine creates a 'puppet' Anti-Corruption commission. Transparency International Україна; <http://ti-ukraine.org/sites/default/files/u/1093/docs/page1.jpg> [accessed July 2, 2015]

Усе наведене призвело до оскарження Transparency International Україна в суді прийнятого Урядом рішення щодо затвердження складу конкурсної комісії, а так само зволікання Секретаріату Кабінету Міністрів України із наданням запитованої інформації та документів щодо проведення згаданих ініціативних зборів.

В свою чергу Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції звернувся до Генеральної прокуратури України з проханням перевірити законність ініціативних зборів<sup>575</sup>, а Представник Президента України в Кабінеті Міністрів України заявив про перерву в своїй роботі в конкурсній комісії до врегулювання проблемних питань щодо її формування<sup>576</sup>.

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

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

У зв'язку з цим Реанімаційним пакетом реформ поширено відкриту заяву щодо подальших кроків Уряду, які б допомогли врегулювати ситуацію навколо формування НАЗК<sup>577</sup>.

Вочевидь, такий старт конкурсної процедури з формування НАЗК не можна назвати чесним та прозорим, а тому процес формування конкурсної комісії має бути перезапущений. В іншому випадку існує реальна загроза того, що відбір членів НАЗК здійснюватиметься членами конкурсної комісії, які не мають для цього належного досвіду, а непрозорий спосіб формування комісії вже зараз викликає сумніви щодо намірів забезпечувати реальну незалежність НАЗК та підтримує довіру до цього органу.

Відсутність конкурсного заміщення посади Урядового уповноваженого, невизначеність строку його повноважень на посаді, а також підстав дострокового припинення його повноважень не сприяє забезпеченню незалежності Уповноваженого на практиці. Так, у 2010 році Урядом було призначено Уповноваженого, однак після формування нового складу уряду його посаду було скасовано, а самого Уповноваженого – звільнено. Разом з тим, після відновлення посади Уповноваженого випадків зовнішнього втручання у його діяльність зафіксовано не було.

Незалежність Уповноваженого певною мірою посилює той факт, що він (як члени Кабінету Міністрів України) має право бути присутнім на засіданнях Уряду за посадою. Такий підхід певною мірою робить Уповноваженого незалежним від керівників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Повноваження Урядового уповноваженого у відносинах з правоохоронними органами держави чітко не визначено. У будь-якому випадку він, як і будь-які інші особи, має право інформувати правоохоронні органи про випадки корупції та отримувати відповіді за результатами розгляду відповідної інформації.

Враховуючи те, що Департамент з питань антикорупційного законодавства та з питань юстиції і безпеки Міністерства юстиції не захищений від політичних впливів [див: Незалежність (зако-

---

575 Prosecutor-General's office is requested to verify the legitimacy of the "Hreba Civic Election"; Reanimation Package of Reforms; <http://www.rpr.org.ua/en/news/2015-06/0/298> [accessed July 2, 2015]

576 Poroshenko's Representative "took a brake" because of scandal in Anti-Corruption Agency; *Ukrainska pravda*; <http://www.pravda.com.ua/news/2015/06/10/7070843/> [accessed July 2, 2015]

577 Open statement of Reanimation Package of Reforms regarding possible government's activities in changing the panel to select members of National Agency for the Prevention of Corruption; Reanimation Package of Reforms. <http://www.rpr.org.ua/ua/news/2015-06/0/304> [accessed July 2, 2015]

нодавство], рівень захищеності його працівників від Міністра юстиції є невисоким. Щоправда, в якості позитиву варто відзначити те, що директор цього Департаменту, незалежно від неодноразових змін структури Міністерства, обіймає цю посаду вже не перший рік.

Що стосується Національної ради з питань антикорупційної політики, то її діяльність не розпочато, що унеможлиблює оцінити практичні аспекти її діяльності з точки зору неналежного впливу на її роботу.

За результатами проведеного конкурсу Президенту України було запропоновано дві кандидатури на посаду директора Національного антикорупційного бюро, одна з яких була підтримана Президентом. В цілому відсутні факти, які б свідчили про втручання в діяльність конкурсної комісії, хоча подекуди її робота викликала критику з боку громадськості, насамперед через спроби затягнути конкурсну процедуру.

Позитивним аспектом проведеного конкурсу стала вперше надана можливість відслідковувати всі етапи конкурсу онлайн.

На момент підготовки оцінки процес запуску Спеціалізованої антикорупційної прокуратури ще не розпочато, однак питання впливу на цей орган теж стало предметом дискусій серед політиків. Спірним питанням виявилися окремі складові конкурсної процедури з відбору кандидатів для призначення на посади керівника та інші адміністративні посади в Спеціалізованій прокуратурі (склад комісії, можливість самостійного призначення Спеціалізованим прокурором своїх заступників, кількість кандидатів, які комісія пропонуватиме Генеральному прокурору для призначення). Дискусія проходила в рамках ініційованих окремими народними депутатами законодавчих змін, необхідних для продовження реформи органів прокуратури в цілому. Громадськими активістами відстоювалися позиції автономності Спеціалізованого антикорупційного прокурора, мінімізації його залежності від Генерального прокурора<sup>578</sup>.

Зрештою, вдалося домогтися аби у прийнятому Верховною Радою України 2 липня 2015 року законопроекті «Про внесення змін до Закону України “Про прокуратуру” щодо удосконалення та особливостей застосування окремих положень» було передбачено, що більшість у складі зазначеної конкурсної комісії становлять особи, визначені Верховною Радою України (7 членів), в той час як Генеральний прокурор делегуватиме 4 представника.

### **Прозорість (законодавство) – 75 балів (2015), 50 балів (2010)**

*В якій мірі положення чинного законодавства забезпечують доступ громадян до інформації про діяльність та процес прийняття рішень антикорупційними органами?*

Новим антикорупційним законодавством передбачено низку положень, спрямованих на забезпечення прозорості антикорупційних інституцій.

Якщо мова йде про НАЗК, то ключовими гарнотіями прозорості його діяльності є:

- публічний конкурс з відбору кандидатів на посади членів НАЗК (в тому числі онлайн трансляції, оприлюднення відомостей про кандидатів);
- оприлюднення Національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики,

---

578 Activists Brought a Two-Meter Toilet to the Parliament to “Flush” the Criminal Cases Against Top Corrupt Officials; Anti-Corruption Action Center; <http://antac.org.ua/en/2015/06/activists-brought-a-two-meter-toilet-to-the-parliament-to-flush-the-criminal-cases-against-top-corrupt-officials/> [accessed July 2, 2015]

яку готуватиме НАЗК;

- оприлюднення щорічних звітів про діяльність НАЗК, затверджені Громадською радою при агентстві;
- оприлюднення усіх протоколів засідань та рішень НАЗК;
- ведення відкритого Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- ведення відкритого Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення<sup>579</sup>.

Що стосується прозорості діяльності Міністерства юстиції та Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, то законодавство не передбачає особливостей в частині прозорості їх функціонування за виключенням того, що Міністерством юстиції до запуску НАЗК ведеться Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення.

Проте на ці інституції, як і на діяльність усіх державних структур поширюються положення законодавства про доступ до публічної інформації. Законом “Про доступ до публічної інформації” передбачено обов'язковість оприлюднення розпорядниками інформації про структуру, місію, повноваження, напрями використання відповідних коштів, прийняті рішення, контактні дані керівництва та керівників структурних підрозділів органів влади [див.: Публічний сектор (Прозорість (законодавство))]. Розпорядники публічної інформації також зобов'язані надавати інформацію за інформаційними запитами у визначений законодавством строк. Законодавством передбачено, що Урядовий уповноважений зобов'язаний інформувати громадськість про реалізацію державної антикорупційної політики, розміщувати у ЗМІ матеріали щодо запобігання і протидії корупції.<sup>580</sup> Разом з тим, на законодавчому рівні чітко не визначено, яка саме інформація про діяльність Уповноваженого підлягає обов'язковому поширенню.

Положення про Національну раду з питань антикорупційної політики містить окремі положення щодо прозорості її діяльності. Так, діяльність Національної ради з питань антикорупційної політики є відкритою та гласною.

Відкритість діяльності Національної ради забезпечується шляхом створення умов для присутності на її засіданнях представників засобів масової інформації (крім випадків проведення закритого засідання), гласність - шляхом розміщення інформації про діяльність Національної ради, прийнятих рішень та проектів відповідних рішень на веб-сайті Офіційного інтернет-представництва Президента України. Національна рада систематично інформує громадськість про свою діяльність. Поряд з цим існує можливість проведення закритого засідання Національної ради за рішенням її Голови<sup>581</sup>.

Згідно із законодавчими приписами основними гарантіями прозорості діяльності Національного антикорупційного бюро України є такі:

---

579 Art. 5, 6, 14, 18, 47, 59 of the Law “On Prevention of Corruption”; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> [accessed July 1, 2015]

580 Paragraph 4 of the Regulation on the Government Agent for Anti-Corruption Policy Issues.

581 Point 10 of the Regulations on National Council on Anti-Corruption Policy approved by the Decree of the President of Ukraine on October 14 2014 No 808 “On the National Council on Anti-Corruption Policy”; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/808/2014> [accessed July 1, 2015]



- публічний конкурс з відбору кандидатів на посаду Директора Національного антикорупційного бюро України (в тому числі онлайн трансляції, оприлюднення відомостей про кандидатів);
- оприлюднення піврічних звітів Національного бюро разом із висновком Ради громадського контролю;
- оприлюднення щорічного висновку незалежної зовнішньої оцінки (аудиту) діяльності Національного бюро;
- регулярне інформування Національним бюро суспільства про свою діяльність через засоби масової інформації, веб-сайт, з використанням інших форм<sup>582</sup>.

Законодавство не передбачає особливостей прозорості діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в порівнянні з органами прокуратури в цілому. Єдиним виключенням і відкритий конкурс з відбору кандидатів на посади керівника та працівників Спеціалізованої прокуратури.

### **Прозорість (практика) – 50 балів (2015), 75 балів (2010)**

*В якій мірі прозорість діяльності та процесу прийняття рішень антикорупційними органами забезпечується на практиці?*

З огляду на те, що діяльність НАЗК не розпочата, неможливо повною мірою оцінити практичний аспект прозорості його роботи. Водночас, проблематика щодо незабезпечення прозорості при проведенні конкурсу з формування агентства описана в іншому підрозділі [див: Антикорупційні органи (Незалежність (практика))].

Хоча на практиці забезпечено прозорість діяльності Міністерства юстиції в частині запобігання корупції, діяльність Урядового уповноваженого не була достатньо прозорою.

На веб-сайті Міністерства юстиції України розміщено досить детальну інформацію як про роботу як Міністерства юстиції в цілому, так і про роботу Департаменту антикорупційного законодавства та з питань юстиції і безпеки (як і антикорупційних структурних підрозділів, правонаступником яких він є) з питань антикорупційної політики. Зокрема, оприлюднюється інформація про проведені Міністерством юстиції заходи з антикорупційної тематики, проекти актів у сфері антикорупційної політики, контактні дані керівників структурних підрозділів Міністерства юстиції. Також оприлюднено копію декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру директора Департаменту. Міністерством юстиції також дотримуються норми законодавства в частині оприлюднення щорічних звітів про результати вжитих антикорупційних заходів – всі звіти розміщено в окремій рубриці веб-сайту Міністерства. Також оприлюднені звіти Групи держав проти корупції (GRECO) щодо України.

Разом з тим, діяльність Урядового уповноваженого (у період, коли відповідну посаду обіймала Т.Чорновол) на веб-сайті Уряду належним чином не висвітлювалась. В архіві Урядового порталу можна знайти лише інформацію про роботу попереднього Уповноваженого А.Богдана, який подав у відставку на початку 2014 року. Останній Урядовий уповноважений (Т.Чорновол) активно висвітлювала свою діяльність у власному блозі та на власній сторінці в мережі Facebook, при цьому основну увагу вона приділяла критиці роботи громадських активістів, розслідуван-

582 Art. 7, 26, 30 of the Law "On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine"; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> [accessed July 1, 2015]

ням діяльності певних посадових осіб та розміщенню результатів попередніх розслідувань, проведених нею у період активної роботи у сфері журналістики.

Діяльність Національної ради з питань антикорупційної політики не висвітлюється, оскільки цей орган не працює.

Національне антикорупційне бюро України інформує суспільство про свою діяльність через власний веб-сайт. Оскільки основна робота бюро зосереджена на доборі персоналу, то й основна частина інформації присвячена цьому процесу. Зокрема, публікуються списки усіх осіб які пройшли чи не пройшли до наступного етапу конкурсного відбору, оприлюднено перелік кандидатів на знання законодавства, які використовуються під час тестування, компетенційні профілі посад, загальні умови проведення конкурсу. Велика допомога в оприлюдненні інформації про проведення конкурсу надає Рада громадського контролю при бюро, яка оприлюднює онлайн усі засідання конкурсних комісії, як і самої Ради. Також Рада веде сторінку в мережі Facebook. Керівництво бюро періодично дає інтерв'ю, під час яких надає інформацію про поточну та заплановану діяльність органу. Як недолік можна зауважити на низький функціонал та зручність веб-сайту бюро.

Прозорість діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури не оцінювалася з огляду на те, що вона не розпочала свою роботу.

#### **Підзвітність (законодавство) – 75 балів (2015) 50 балів (2010)**

*В якій мірі положення чинного законодавства забезпечують підзвітність антикорупційних органів та їх відповідальність за власну діяльність?*

Законодавство встановлює вимоги щодо підзвітності нових антикорупційних органів.

Так НАЗК, як орган, відповідальний за формування антикорупційної політики, щорічно готує Національну доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики, яка включає детальну інформацію про результати роботи правоохоронних органів, узагальнені результати антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, інформацію про результати виконання органами державної влади заходів щодо запобігання та протидії корупції, у тому числі в рамках міжнародного співробітництва, узагальнений аналіз ситуації щодо корупції, звіт про стан виконання Антикорупційної стратегії, висновки та рекомендації.

Розроблений НАЗК проект доповіді підлягає розгляду та схваленню Урядом, після чого Національна доповідь направляється до Верховної Ради України, яка затверджує та оприлюднює доповідь<sup>583</sup>.

Громадський контроль за діяльністю НАЗК забезпечується через Громадську раду при агентстві, яка утворюється та формується Кабінетом Міністрів України з 15 осіб на підставі результатів конкурсу.

Відповідний конкурс має проводитися шляхом рейтингового голосування під час установчих зборів громадськості<sup>584</sup>.

---

583 Art. 18, 20 of the Law "On Prevention of Corruption"; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> [accessed July 1, 2015]

584 Rules of organization and conduction of competition to form Public Board under the National Agency for Corruption Prevention, approved by the Governmental Decree No 140, dated March 25, 2015; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/140-2015-%D0%BF>

Громадська рада заслушує інформацію про діяльність, виконання планів і завдань Національного агентства, затверджує щорічні звіти про діяльність агентства, надає висновки за результатами експертизи проектів актів НАЗК, делегує для участі в засіданнях агентства свого представника з правом дорадчого голосу.

НАЗК готує щорічні звіти про свою діяльність, які після затвердження Громадською радою при Національному агентстві оприлюднюються на його офіційному веб-сайті<sup>585</sup>.

Міністерство юстиції України є підконтрольним парламенту через загальні механізми парламентського контролю, передбачені для уряду та міністерств. Підзвітність Урядового уповноваженого перед парламентом не забезпечено, а його підзвітність Уряду забезпечена лише тим, що саме Уряд вирішує питання про його призначення на посаду та звільнення з посади.

Донедавна (до набрання чинності Законом «Про запобігання корупції») на Міністерство юстиції України покладался обов'язок підготовки щорічних звітів про результати вжиття заходів щодо запобігання та протидії корупції, які підлягали оприлюдненню до 15 квітня року, наступного за звітним. Законом «Про засади запобігання та протидії корупції» від 7 квітня 2011 року (вратив чинність 26 квітня 2015 року) було встановлено перелік вимог до змісту таких звітів. Зокрема, у них мали відображатись статистичні дані про результати діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (статистичні дані про кількість осіб, яким повідомлено про підозру у вчиненні злочину, кількість осіб, на яких було накладено адміністративні стягнення за корупційні правопорушення, та кількість осіб, вину яких у вчиненні корупційних злочинів було встановлено у судовому порядку), узагальнені результати антикорупційної експертизи, інформація про результати виконання органами державної влади заходів щодо запобігання і протидії корупції, результати соціологічних досліджень з питань поширення корупції та інформація про стан реалізації антикорупційної стратегії. Деякі з цих вимог, наприклад в частині відображення у звітах інформації про вжиті органами влади антикорупційні заходи, було сформульовано неостаточно чітко, що дозволяло відображувати у звітах надто загальну інформацію про відповідну діяльність.

Законодавством також не передбачено обов'язковість проходження Уповноваженим та Міністерством юстиції України щорічного незалежного аудиту.

Стосовно Національного антикорупційного бюро законодавство також передбачає належні правила щодо підзвітності.

Так, контроль за діяльністю Національного бюро здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмету відання якого відноситься боротьба з корупцією і організованою злочинністю (Комітет з питань запобігання і протидії корупції).

#### **Також передбачено обов'язок Директора бюро:**

- інформує Президента України, Верховну Раду України та Кабінет Міністрів України з основних питань діяльності Національного бюро та його підрозділів про виконання покладених завдань, додержання законодавства, прав і свобод осіб;
- щороку подає Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України піврічні письмові звіти про діяльність бюро.

Письмовий звіт включає інформацію про статистичні дані щодо діяльності бюро, його взаємо-

---

585 Art. 18, 20 of the Law "On Prevention of Corruption"; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> [accessed July 1, 2015]

дію з іншими органами підприємствами, установами та організаціями, співпрацю з компетентними органами іноземних держав, міжнародними та іноземними організаціями та укладені з ними угоди про співпрацю, представництво інтересів за кордоном, недержавними організаціями і засобами масової інформації. Також відображається інформація про чисельність працівників бюро, кваліфікацію та досвід його працівників, підвищення їх кваліфікації; діяльність підрозділу внутрішнього контролю бюро; кількість повідомлень про вчинення правопорушень працівниками бюро, результати їх розгляду, притягнення працівників Національного бюро до відповідальності; кошторис Національного бюро та його виконання; інші відомості, що стосуються результатів діяльності Національного бюро та виконання покладених на нього обов'язків<sup>586</sup>.

Крім того, при Національному антикорупційному бюро створюється Рада громадського контролю, яка крім заслуховування інформації про діяльність бюро, також розглядає піврічні звіти про його діяльність та затверджує свої висновки до них. Рада громадського контролю складається з 15 осіб, вона формується на конкурсних засадах<sup>587</sup>. Відповідний конкурс проводиться шляхом рейтингового Інтернет-голосування громадян, які проживають на території України<sup>588</sup>.

Ще одним інструментом підзвітності Національного антикорупційного бюро України є щорічна незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності Національного бюро, його операційної та інституційної незалежності, у тому числі шляхом вибіркового аудиту кримінальних проваджень, досудове розслідування у яких здійснювалося бюро та було завершено.

Зазначену оцінку (аудит) проводить комісія зовнішнього контролю у складі трьох членів, яких визначають Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України (кожна інституція по 1 члену) з числа осіб, які мають значний досвід роботи в органах досудового розслідування, прокуратури, судах за кордоном чи міжнародних організаціях, володіють необхідними знаннями та навичками для проведення такої оцінки (аудиту), а також мають бездоганну ділову репутацію.

Висновок комісії з проведення незалежної оцінки (аудиту) діяльності бюро про неефективність діяльності Національного бюро та неналежне виконання обов'язків його Директором є підставою для дострокового звільнення його з посади.

Цей аспект, у поєднанні з правом парламенту ініціювати відповідне звільнення, а також враховуючи формування комісії політиками, створює ризик здійснення неправомірного політичного впливу на Директора бюро та сам орган загалом.

Законодавство не містить особливостей підзвітності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури у порівнянні з органами прокуратури в цілому. Керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури підпорядкований безпосередньо Генеральному прокуророві.

Як і у випадку інших суб'єктів владних повноважень, рішення, дії та бездіяльність усіх зазначених інституцій можуть бути оскаржені в адміністративних судах (за виключенням рішень правоохоронних структур, які оскаржуються в порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом).

Антикорупційні органи не мають особливого механізму захисту викривачів, на них поширюють-

---

586 Art. 26 of the Law "On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine"; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> [accessed July 1, 2015]

587 Art. 31 of the Law "On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine"; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> [accessed July 1, 2015]

588 Point 2 of the Regulations on Rules of the Public Control Board formation, approved by the Presidential Decree No 272, dated May 15, 2015; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/272/2015>

ся загальні вимоги законодавства [див. Публічний сектор (Доброчесність(законодавство))].

### **Підзвітність (практика) – 50 балів (2015, 2010)**

*В якій мірі підзвітність антикорупційних органів забезпечено на практиці?*

Визначені законодавством правила підзвітності нових антикорупційних органів ще не почали працювати, оскільки самі органи перебувають у стадії запуску.

Проте, вже сформовано Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро, представники якої увійшли до конкурсних комісій з набору персоналу. Сам процес формування Ради мав певні організаційні недоліки. Перше інтернет-голосування з технічної точки зору не забезпечувало об'єктивності голосування, оскільки з одного IP можна було проголосувати за того чи іншого кандидата безліч разів. Після публічного розголосу проблеми<sup>589</sup> Директор бюро оголосив повторне голосування, яке за технічної підтримки громадськості відбулося належним чином.

Також по 2013 рік включно Міністерство юстиції України оприлюднювало щорічні звіти про вжиті заходи щодо запобігання і протидію корупції у визначені законодавством строки. Зміст цих звітів в цілому відповідав вимогам Закону "Про засади запобігання і протидії корупції", хоча відображена у них інформація часто мала загальний характер (що було обумовлено нечіткістю законодавчих вимог до змісту звітності). Оскільки законодавством не визначено будь-яких особливих механізмів забезпечення підзвітності Уповноваженого, його підзвітність не була належним чином забезпечена і на практиці. Випадків оскарження рішень, дій та бездіяльності Міністерства юстиції та Уповноваженого (в частині запобігання корупції) зафіксовано не було.

### **Доброчесність (законодавство і практика) – 50 балів (2015, 2010)**

*В якій мірі законодавством забезпечено доброчесність працівників антикорупційних органів та в якій мірі відповідні положення законодавства втілюються на практиці?*

Законодавство не передбачає особливих положень до працівників НАЗК, однак щодо осіб, які претендують на зайняття посад членів агентства, містить кілька особливостей. Зокрема, крім вимог щодо можливості призначення на посаду лише за відсутності судимості до них також встановлено вимогу щодо відсутності фактів притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, тобто навіть якщо судимість знята чи погашена. Аби запобігти політичному впливу на членів НАЗК, вказану посаду не може зайняти особа, яка впродовж одного року до подання заяви на участь у конкурсі на заміщення цієї посади, незалежно від тривалості, входила до складу керівних органів політичної партії<sup>590</sup>.

Деяко жорсткіші правила щодо відносин з політичними партіями передбачені щодо кандидатів на посади Директора Національного антикорупційного бюро – на посаду не може бути призначена особа, впродовж двох років до подання заяви на участь у конкурсі на зайняття цієї посади, незалежно від тривалості, входила до складу керівних органів політичної партії або знаходилася у трудових чи інших договірних відносинах з політичною партією<sup>591</sup>.

589 Epic fail! Voting for council of public control failed; Transparency International Ukraine; <http://ti-ukraine.org/en/news/oficial/5271.html>

590 Part 9 of art.5 of the Law "On Prevention of Corruption"; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> [accessed July 1, 2015]

591 Part 2 of Article 6 of the Law "On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine"; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> [accessed July 1, 2015]

Також особливістю механізму добору кадрів в бюро є подвійна перевірка декларації – загальна, в рамках спеціальної перевірки та окрема перевірка підрозділом внутрішнього контролю. При цьому якщо підрозділом виявлено відображення в декларації недостовірних відомостей щодо майна (активів), доходів, витрат та фінансових зобов'язань, розмір (вартість) яких не повинен перевищувати 50 мінімальних заробітних плат (60 900 грн. або близько 2770 доларів США)<sup>592</sup>.

Загалом же на підрозділ внутрішнього контролю покладається завдання щодо забезпечення та моніторингу дотримання працівниками бюро вимог щодо доброчесності (перевірка декларацій, моніторинг способу життя, проведення службових розслідувань, захист внутрішніх викривачів корупції тощо). Також Закон зазначає про повноваження підрозділу здійснювати перевірку на доброчесність стосовно працівників, однак цей механізм ще не врегульований законодавчо<sup>593</sup>.

Урядовий уповноважений та працівники Департаменту Міністерства юстиції України з питань антикорупційної політики є державними службовцями, а тому на них поширюється дія загальних правил щодо забезпечення доброчесності державних службовців. Особливостей також не передбачено щодо спеціалізованих прокурорів (у порівнянні з іншими прокурорами) та членів Національної ради з питань антикорупційної політики [більш детально див: Публічний сектор (Доброчесність (законодавство))].

### **Запобігання корупції (законодавство і практика) – 75 балів (2015), 50 балів (2010)**

*В якій мірі антикорупційні органи залучені до превентивних заходів, пов'язаних із протидією корупції?*

НАЗК виступає спеціалізованим органом, відповідальним за превентивну антикорупційну роботу та наділений спектром усіх необхідних повноважень для її ефективного виконання. Зокрема, у сфері запобігання корупції НАЗК наділене повноваженнями:

- здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності службових осіб;
- координація та надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами корупційних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, у тому числі підготовки та виконання антикорупційних програм;
- здійснення контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- забезпечення ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення;
- затвердження правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;

592 Point 8 of part 1 of art. 13 of the Law "On Prevention of Corruption"; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> [accessed July 1, 2015]

593 Part 2 of art. 27 of the Law "On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine";



- координація, методичне забезпечення та здійснення аналізу ефективності діяльності уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції;
- надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності чиновників.

НАЗК має право видавати обов'язкові для виконання приписи, має доступ до баз даних державних структур.

Законодавство закріплює за Уповноваженим та Міністерством юстиції певні повноваження у сфері протидії корупції, однак ці повноваження є доволі обмеженими. Відповідно роль цих інституцій у запобіганні корупції є невисокою.

До запуску НАЗК обсяг повноважень Міністерства юстиції в частині запобігання корупції фактично зводяться до здійснення координаційних функцій у сфері формування антикорупційної політики, проведення антикорупційної експертизи проектів законодавчих актів та публікації щорічних звітів про результати здійснених заходів щодо запобігання і протидії корупції. Міністерством юстиції було своєчасно опубліковано всі звіти, передбачені Законом "Про засади запобігання і протидії корупції". Що ж стосується проведення антикорупційної експертизи, то протягом 2013 року Міністерством було проведено антикорупційну експертизу 4 604 проектів законодавчих актів та законодавства. Корупціогенні положення було виявлено лише у 19 проектах. Загалом, загальна ефективність антикорупційної експертизи є невисокою, оскільки обов'язкова експертиза проводиться лише щодо доволі вузької категорії законодавчих актів/проектів актів.

Превентивну роль Урядового уповноваженого на практиці оцінити досить складно, оскільки його повноваження було припинено ще у вересні 2014 р. Однак саме до його повноважень було віднесено участь у кадрових та організаційних рішеннях щодо підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції в органах виконавчої влади.

Національне антикорупційне бюро здійснює інформаційно-аналітичну роботу з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню корупційних правопорушень.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура не наділена спеціальними превентивними компетенціями, а тому може лише запобігати корупції серед своїх працівників чи в рамках наглядових повноважень у кримінальній справі.

Національна рада з питань антикорупційної політики також не має спеціальних превентивних функцій, а тому в рамках реалізації своїх повноважень здійснює аналіз, моніторинг, оцінку ситуації, в тому числі у сфері запобігання корупції, бере участь у підготовці законопроектів тощо.

Безпосередньо в органах виконавчої влади за превентивну антикорупційну роботу відповідають уповноважені підрозділи з питань запобігання та виявлення корупції, які згідно із покладеними на них завданнями здійснюють підготовку, забезпечення та контроль за здійсненням заходів щодо запобігання корупції; надають методичну та консультаційну допомогу з питань дотримання вимог антикорупційного законодавства тощо<sup>594</sup>. З огляду на відсутність належної координації, узагальнена інформація щодо ефективності їх роботи також відсутня.

594 Points 4 and 5 of the Model Regulations on Authorizes Unit (Person) on Prevention and Detection of Corruption approved by the Governmental Decree on September 4, 2013, no 706; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/706-2013-%D0%BF>

## Громадська освіта (законодавство і практика) – 25 (2015) оцінка відсутня (2010)

*В якій мірі антикорупційні органи залучено до проведення освітніх заходів, пов'язаних із протидією корупції?*

Відповідно до законодавства на НАЗК покладається завдання із реалізації заходів, спрямованих на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції. Однак ця інституція ще не функціонує.

Водночас за правоосвітню роботу загалом відповідає Міністерство юстиції, в рамках якої і здійснюється освітня робота серед населення з питань антикорупції. Як правило це зводиться до надання роз'яснень з питань застосування антикорупційного законодавства, в той час як спеціалізовані інформаційні кампанії не проводяться.

В переважній більшості освітня робота скоріше орієнтована на державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, ніж на населення в цілому.

У 2013 році Міністерством юстиції підготовлено та оприлюднено Методичні рекомендації «Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування»<sup>595</sup>.

Водночас, згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 липня 2011 р. № 642-р «Про підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування» передбачено завдання Національного агентства України з питань державної служби (Нацдержслужби) щодо організації підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії корупції<sup>596</sup>.

Наказом Нацдержслужби від 27 березня 2014 року № 40 затверджено Порядок організації підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії корупції. Згідно із зазначеним Порядком підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії корупції, на яких покладено обов'язки з організації роботи з питань запобігання і протидії корупції, проводиться за професійними програмами на базі Національної академії внутрішніх справ, які розробляються і затверджуються нею за погодженням з Нацдержслужбою України. Вказані особи проходять підвищення кваліфікації за професійними програмами у разі потреби, але не рідше ніж один раз на п'ять років.

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

Згідно із Звітом про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції<sup>597</sup> у 2013 році підвищили кваліфікацію з питань запобігання і протидії корупції 53 887 осіб, із них 20 411 осіб за рахунок коштів державного бюджету і 33 476 осіб за рахунок коштів місцевих бю-

---

595 Guidelines "Prevention and counteraction to corruption in state and local self-government bodies"; Ministry of Justice of Ukraine

596 Governmental Edict "On Advanced Training of civil servants and local self-government officials on prevention and counteracting to corruption in civil and local self-government service"; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/642-2011-%D1%80>

597 Ministry of Justice of Ukraine, Report on Implementation of Measures Related to Prevention and Counteraction to Corruption in 2013; <http://www.minjust.gov.ua/file/36531> [accessed December 1, 2014].

джетів. Проте більш детальна інформація щодо напрямків навчання відсутня.

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

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

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

Загалом ефективність такого навчання не оцінюється, що потребує виправлення.

Громадськість активно допомагає державі в освоєнні державними службовцями положень антикорупційного законодавства, організовуючи велику кількість тренінгів з різних аспектів запобігання і протидії корупції. Вказана робота лише потребує подальшого розвитку та підтримки, постійного удосконалення якості змісту та якості навчань. Варто зазначити, що вказана діяльність в переважній більшості проводиться за ініціативи громадськості, а не державних структур.

Прикладом такої роботи є розпочата інформаційно-правозахисна кампанія на захист викривачів корупції «Вони б не мовчали», ініційована Transparency International Ukraine за підтримки Міністерства інформаційної політики, Біржі соціальної реклами та проекту «Об'єднуємося заради реформ (UNITER)»<sup>598</sup>.

### **Розслідування випадків корупції (законодавство і практика) – 50 (2015), оцінка відсутня (2010)**

*В якій мірі антикорупційні органи залучені до розслідування випадків корупції?*

НАЗК наділена повноваженнями лише щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. У випадку виявлення ознак кримінального корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення НАЗК затверджує обґрунтований висновок та надсилає його іншим спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції<sup>599</sup>.

До спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції Закон «Про запобігання корупції» крім НАЗК відносить органи прокуратури, органи внутрішніх справ України, Національне антикорупційне бюро України<sup>600</sup>.

Бюро відповідає за розслідування злочинів, передбачених статтями 191 (Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем), 2062 (Протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації), 209 (Легалізація (відмивання)

598 "They wouldn't be silent". The campaign on whistleblowers protection starts in Ukraine; Transparency International Ukraine; <http://ti-ukraine.org/news/media-about-us/5403.html>

599 Part 3 of art.12 of the Law "On Prevention of Corruption"; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> [accessed July 1, 2015]

600 Art. 1 of the Law "On Prevention of Corruption"; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> [accessed July 1, 2015]

доходів, одержаних злочинним шляхом), 210 (Порушення законодавства про бюджетну систему України), 211 (Видання нормативно-правових або розпорядчих актів, які змінюють доходи і видатки бюджету всупереч встановленому законом порядку), 354 (Одержання незаконної винагороди працівником державного підприємства, установи чи організації - стосовно працівників юридичних осіб публічного права), 364 (Зловживання владою або службовим становищем), 368 (Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою), 3682 (Незаконне збагачення), 369 (пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі), 3692 (Зловживання впливом), 410 (викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства, вчинені військовою службовою особою із зловживанням службовим становищем) Кримінального кодексу України, за наявності хоча б однієї з таких умов:

злочин вчинено високопосадовою особою (наприклад, народний депутат України, міністром, Генеральним прокурором України, військовослужбовцем вищого офіцерського складу Збройних Сил України, державним службовцем першої чи другої категорії тощо);

розмір предмета злочину, або завданої ним шкоди дорівнює або перевищує 500 мінімальних заробітних плат (609 тис.грн. або 27 719 долларів США);

злочин, передбачений статтею 369, частиною першою статті 3692 (активна форма зловживання впливом), вчинений щодо іноземної посадової особи або посадової особи міжнародної організації.

Інші корупційні або пов'язані з корупцією злочини розслідують слідчі прокуратури та Міністерства внутрішніх справ. Крім того після створення державного бюро розслідування його слідчі розслідуватимуть частинку корупційних або пов'язаних з корупцією злочинів.

На Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру покладаються такі функції:

1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, яке здійснюється Національним антикорупційним бюро України;

2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;

3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом «Про прокуратуру» і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

Детективи бюро наділені усім спектром повноважень щодо здійснення розслідування та негласних слідчих дій у відповідних категоріях справ, їм надається доступ до баз даних державних органів, вправі на підставі рішення Директора Національного бюро або його заступника, погодженого з прокурором, отримувати від банків, депозитарних, фінансових та інших установ, підприємств та організацій незалежно від форми власності інформацію про операції, рахунки, вклади, правочини фізичних та юридичних осіб, яка необхідна для виконання обов'язків Національного бюро.

Національна рада з питань антикорупційної політики, Міністерство юстиції та Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики не наділені правоохоронними повноваженнями.

Повноваженнями з розслідування випадків корупції наділено відповідні правоохоронні органи, а не Уповноваженого та Міністерство юстиції.

## Основні рекомендації

Уряду необхідно прискорити утворення у 2015 році Національного агентства з питань запобігання корупції шляхом прозорого конкурсу, в тому числі в частині формування конкурсної комісії та створити належні умови для його діяльності, у тому числі забезпечити його фінансування.

Уряду забезпечити належне забезпечення та фінансування Національного антикорупційного бюро України, необхідні для його ефективного функціонування

Генеральній прокуратурі забезпечити запуск Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, провести прозорий конкурс для призначення її керівництва

Національному агентству з питань запобігання корупції (після створення) організувати належне інституційне забезпечення системи запобігання корупції шляхом створення територіальних органів НАЗК у разі необхідності, а також зміцнення потенціалу мережі уповноважених антикорупційних підрозділів в державних органах та органах місцевого самоврядування, забезпечити належну координацію НАЗК їх діяльності.

Уряду розглянути питання щодо ліквідації інституту Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики із запуском НАЗК

Верховній Раді України внести поправки в Конституцію України щодо статусу та гарантій незалежності Національного антикорупційного бюро

## 10. ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ

### Резюме

З 2010 року законодавство, яке визначає порядок створення та діяльності політичних партій, істотно не змінилося. Загалом, законодавство створює належні умови для створення та діяльності політичних партій, хоча деякі його положення не відповідають міжнародним стандартам. Основні партії мають достатній доступ до фінансових ресурсів для участі у політичній боротьбі, але через відсутність державного фінансування партійної діяльності всі основні партії сильно залежать від приватного фінансування з боку олігархів. Законодавчі гарантії незалежності партій послаблюються можливістю скасування реєстрації тих партій, які не створили необхідну кількість організацій на місцевому рівні або не брали участь у виборах протягом певного періоду часу. На практиці рівень незалежності політичних партій підвищився у порівнянні з періодом 2010-2013 років, однак можливості зовнішнього втручання у їхню діяльність повністю не усунуто. Недоліки законодавства суттєво ускладнюють доступ громадян до інформації про партійні фінанси, причому відповідне законодавство з 2010 року не зазнало помітних змін. Законодавство не забезпечує належний контроль за фінансуванням партій, відповідно, - такий контроль є неможливим і на практиці. Через відсутність державного фінансування політичних партій та деякі інші фактори партії не відіграють значної ролі у представництві інтересів громадян, і більшою мірою представляють інтереси власних спонсорів. Антикорупційні питання широко відображаються у партійних програмах та заявах політичних лідерів, однак далеко не всі декларації були втілені партіями в життя.

У нижченаведеній таблиці представлена узагальнена оцінка спроможності, внутрішнього врядування політичних партій та їх ролі в національній системі доброчесності. Після таблиці наводиться якісна оцінка відповідних індикаторів.

## ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ

ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА (2015): 34.02 / 100

ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА (2010): 27.77 / 100

Параметри	Індикатор	Законодавство	Практика
Спроможність	Ресурси	50 (2015, 2010)	75 (2015, 2010)
	Незалежність	50 (2015, 2010)	50 (2015), 25 (2010)
Врядування	Прозорість	25 (2015, 2010)	25 (2015, 2010)
	Підзвітність	25 (2015, 2010)	25 (2015, 2010)
	Доброчесність	25 (2015, 2010)	0 (2015, 2010)
Роль	Узагальнення і представництво інтересів (практика)	0 (2015, 2010)	
	Антикорупційні зобов'язання	50 (2015), 25 (2010)	

### Структура та організація

Станом на 1 грудня 2014 року в Україні було зареєстровано 235 політичних партій,<sup>601</sup> 6 з яких подолали виборчий бар'єр на останніх парламентських виборах у жовтні 2014 року.<sup>602</sup> Партії підлягають обов'язковій реєстрації, тобто діяльність незареєстрованих партій не допускається. Обов'язок реєструвати партії покладений на Державну реєстраційну службу (орган, підконтрольний Міністерству юстиції). Контроль за діяльністю партій здійснюється Державною реєстраційною службою, ЦВК (в частині діяльності партій, пов'язаною з участю у виборах) та органами державної фіскальної служби (які контролюють дотримання партіями положень податкового законодавства).

Під час парламентських виборів 2014 року 52 партії висунули принаймні одного кандидата<sup>603</sup>, в той час як 29 з них висунули списки кандидатів у загальнонаціональному виборчому окрузі за змішаною виборчою системою, яка застосовувалась на виборах народних депутатів.<sup>604</sup> З 21 зареєстрованого кандидата на президентських виборах 2014 року лише 9 були членами політичних партій, а 2 були висунуті шляхом самовисування.<sup>605</sup> Кількість місцевих осередків партій варіюється: майже 30 з них мають більше 1,000 осередків, а деякі мають менше 30-ти (наприклад, партія "Міст", Партія козаків України, партія "Наш дім").<sup>606</sup>

Діяльність політичних партій регулюється Законом "Про політичні партії в Україні" (далі - Закон про партії), виборчими законами та Податковим кодексом України. Раніше на політичні партії

601 Реєстр політичних партій; <http://www.drsu.gov.ua/party> [останній перегляд 01.12.2014 р.].

602 <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2014/wp300?PT001F01=910> [останній перегляд 01.12.2014 р.].

603 <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2014/wp501?PT001F01=910> [останній перегляд 01.12.2014 р.].

604 <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2014/wp400?PT001F01=910> [останній перегляд 01.12.2014 р.].

605 <http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2014/wp001> [останній перегляд 01.12.2014 р.].

606 Ганюкова Л. Політичні партії України: сучасність та перспективи розвитку // Аналітична записка, Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва», травень 2014, сс. 9-10; [http://www.dif.org.ua/modules/pages/files/1401884574\\_3067.pdf](http://www.dif.org.ua/modules/pages/files/1401884574_3067.pdf) [останній перегляд 01.12.2014 р.].



поширювалася дія Закону “Про об’єднання громадян” (зокрема - в частині визначення джерел їхнього фінансування), однак з 2013 року цей Закон стосується виключно громадських організацій.

## Оцінка

### Ресурси (законодавство) – 50 балів (2015, 2010)

*В якій мірі законодавством створено сприятливі умови для діяльності партій?*

З 2010 року законодавство, яке визначає порядок утворення та діяльності політичних партій, не змінилось. Воно містить ряд недоліків, які перешкоджають створенню та діяльності партій.

Зокрема, деякі міжнародні організації (Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія)) критикували положення Закону про політичні партії, відповідно до яких партії можуть створюватися виключно з всеукраїнським статусом (тобто регіональні партії заборонені), а для реєстрації партії необхідно зібрати 10 000 підписів виборців у двох третинах районів двох третин регіонів. Крім того, процедура розгляду реєстраційних документів партій законом чітко не визначена, що надавало Міністерству юстиції можливість приймати рішення щодо реєстрації або відмови у реєстрації партії фактично на власний розсуд. Незалежність політичних партій від приватних донорів законодавчо не гарантується: закон не передбачає прямого державного фінансування партій, а також не обмежує розмір приватних внесків на користь партій [більш детально див.: Оцінка національної системи доброчесності: Україна 2011, сс.147-148].

### Ресурси (практика) – 75 балів (2015, 2010)

*В якій мірі доступні партіям ресурси дозволяють їм ефективно здійснювати свою діяльність?*

Загалом, ресурсне забезпечення діяльності політичних партій у порівнянні з 2010 роком дещо покращилось. У той час як ключові партії мають доступ до фінансових ресурсів, всі вони повністю залежні від «багатих спонсорів» через відсутність прямого державного фінансування партійної діяльності та обмежень щодо розміру приватних внесків на підтримку партій.

Кількість партій, які мають доступ до фінансових ресурсів для поточної діяльності та ефективною участі у виборах, залишається невеликою у порівнянні із загальною кількістю зареєстрованих партій.<sup>607</sup> Можливість доступу партій до фінансових ресурсів визначається не статусом партії (нова, опозиційна, провладна тощо), а особистими зв'язками партійного керівництва з потенційними або наявними донорами, а тому шанси отримати значне фінансування мають як провладні партії, так і нові та опозиційні.<sup>608</sup> Не впливає статус і на ефективність залучення коштів для участі партій у виборах: в основному, фінансування отримують ті, хто становить інтерес для олігархів, не залежно від того, чи є партії провладні, опозиційні, малі або нові.<sup>609</sup> Протягом перебування при владі Президента В.Януковича (2010-2013 року), випадки переслідування донорів опозиційних партій були достатньо поширені; однак після його втечі з країни ця практи-

---

607 Ганюкова Л. Політичні партії України: сучасність та перспективи розвитку // Аналітичні записки, Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва», травень 2014, С.2.

608 Андрій Мелешевич, декан Факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська Академія», інтерв'ю з автором, 10.07.2014р.; Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО «Інтерньюз-Україна», інтерв'ю з автором 30.07.2014р.; Світлана Конончук, Керівник Програми демократизації політичних інститутів Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 01.08.2014р.

609 Юрій Ключковський, директор Інституту виборчого права, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.

ка припинилась.<sup>610</sup>

В умовах відсутності державного фінансування політичних партій, лівову частину в структурі їхніх бюджетів складають приватні внески великих донорів.<sup>611</sup> Надходження від членських внесків залишаються незначними.<sup>612</sup>

### **Незалежність (законодавство) –50 балів (2015, 2010)**

*В якій мірі існуюче законодавство запобігає зовнішньому втручанням в діяльність політичних партій?*

Законодавство щодо забезпечення незалежності політичних партій у порівнянні з 2010 роком не змінилося та містить ряд прогалин.

Зокрема, незалежність партій послаблюється тим, що їхня діяльність контролюється Міністерством юстиції через підпорядковану йому Державну реєстраційну службу України, у той час як саме Міністерство юстиції підпорядковується Кабінету Міністрів і не може вважатися політично незалежним органом. Контрольні функції Державної реєстраційної служби законодавчо чітко не визначені, що уможлиблює вибірковість перевірок і застосування санкцій. Реєстрація партій може бути скасована, якщо вона не створила визначену Законом про партії кількість місцевих осередків, що не відповідає міжнародним стандартам, які передбачають можливість примусового розпуску партій лише у випадку, якщо вони пропагують недемакратичні цілі або використовують недемократичні засоби для їх досягнення.<sup>613</sup> Як і у 2010 році, політично залежні органи (такі як Державна реєстраційна служба) перевіряють відповідність діяльності партій не лише вимогам законодавства, а й партійним статутам, що породжує ризики втручання у внутрішньопартійну діяльність [більш детально див.: Оцінювання національної системи: Україна 2011, С.149].

Нові редакції законів про парламентські та президентські вибори (з урахуванням змін 2012 та 2014 р. відповідно) не передбачають права представників ЦВК бути присутніми на з'їздах партій щодо висування кандидатів на виборах. Водночас, при проведенні місцевих виборів таке право було збережене за представниками відповідних ТВК. Разом з тим, норма про право присутності членів виборчих комісії на з'їздах (конференціях) партій спрямована не на втручання у партійну діяльність, а на забезпечення дотримання ними законодавства про вибори.

### **Незалежність (практика) – 50 балів (2015), 25 балів (2010)**

*В якій мірі політичні партії на практиці є вільними від зовнішнього втручання у їхню діяльність?*

В цілому, станом на 2014 рік ситуація із незалежністю політичних партій на практиці істотно не змінилася. Провладні партії мають більше можливостей для тиску на опозицію шляхом викори-

610 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 30.07.2014р.

611 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 30.07.2014р.; Світлана Конончук, Керівник Програми демократизації політичних інститутів Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 01.08.2014р.

612 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 30.07.2014р.; Світлана Конончук, Керівник Програми демократизації політичних інститутів Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 01.08.2014р.

613 Venice Commission, Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures (Guideline 3); <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF%282000%29001-e> [останній перегляд 01.12.2014 р.].

стання адміністративного ресурсу.<sup>614</sup>

Після виборів Віктора Януковича Президентом України у 2010 році тиск на опозиційні партії посилювався. Колишні члени Уряду (в тому числі - опозиційні лідери Юлія Тимошенко та Юрій Луценко) зазнали переслідувань та були засуджені до тривалих строків позбавлення волі на підставі політично вмотивованих вироків.<sup>615</sup> Дякі інші опозиціонери та члени сімей ув'язнених лідерів опозиції були змушені виїхати за межі України через побоювання зазнати кримінальних переслідувань.<sup>616</sup> У 2013 році окремі опозиційні депутати, а також новообрані депутати, які відмовилися приєднатися до парламентської більшості, були позбавлені депутатських мандатів рішеннями судів.<sup>617</sup> Загалом, практика політично вмотивованих переслідувань і тиску на лідерів опозиції з боку влади протягом 2010-2013 років набула значного поширення.<sup>618</sup> Це підтвердило й проведене у той час дослідження щодо ролі правоохоронних органів, які, на думку 59,1% респондентів, ставилися до опозиційних сил більш жорстко, ніж до провладних, в той час як лише 2,3% опитаних вважали навпаки.<sup>619</sup> У 2012 році Міністерство юстиції України зверталось до судів з вимогою скасувати реєстрацію деяких політичних партій у зв'язку з їх неучастю у виборах протягом 10 років або у зв'язку з відсутністю передбаченої законом кількості місцевих організацій.<sup>620</sup>

Після формування нового уряду у лютому 2014 року випадків політичних переслідувань опозиційних лідерів зафіксовано не було. Проти окремих нових опозиціонерів були порушені кримінальні справи, однак підставою для цього стала їх причетність до сепаратистського руху на Сході України.<sup>621</sup> У першій половині 2014 року були заборонені у судовому порядку за позовом Міністерства юстиції політичні партії «Руський блок» та «Руська єдність» у зв'язку із закликами до повалення конституційного ладу та порушення територіальної цілісності України, що є однією із законодавчих підстав для заборони партій.<sup>622</sup> З тих самих підстав Міністерство юстиції

---

614 Ганюкова Л. Політичні партії України: сучасність та перспективи розвитку // Аналітичні записка, Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва», травень 2014, С.10.

615 PACE Resolution 1862 (2012). The functioning of democratic institutions in Ukraine; <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=18068&lang=EN>; US Government on Investigation of Ukrainian Opposition Politicians, 30 December 2010; <http://ukraine.usembassy.gov/opposition-statements.html>; White House Press Secretary Statement on Ukraine, October 11, 2011, <http://ukraine.usembassy.gov/tymoshenko-sentencing.html> [останній перегляд 01.12.2014 р.].

616 <http://www.kyivpost.com/content/ukraine/danylyshyn-granted-political-asylum-by-czech-repub-94709.html>; <http://www.kyivpost.com/content/ukraine/avakov-may-seek-asylum-in-italy-129069.html>; <http://www.theguardian.com/world/2012/jan/06/yulia-tymoshenko-husband-asylum-czech> [останній перегляд 01.12.2014 р.].

617 <http://khpg.org/en/index.php?id=1362150842>; <http://www.unn.com.ua/en/news/1262335-ya-tombinski-pozbavleniya-deputativ-mandativ-cherez-sud-superechit-printsipam-demokratiji> [останній перегляд 01.12.2014 р.].

618 Центр Разумкова "Опозиція в Україні: стан і умови діяльності, відносини з владою, перспективи їх нормалізації", 2011, С. 25; [http://www.razumkov.org.ua/upload/Przh\\_June\\_2011\\_Opozytsiya.pdf](http://www.razumkov.org.ua/upload/Przh_June_2011_Opozytsiya.pdf); Захаров Є., Захаров Б. Політичні переслідування в Україні: 2010-2011. - 2011, сс. 27-29; <http://khpg.org/files/docs/1321886057.pdf>; <http://interfax.com.ua/news/political/58272.html>; Права людини в Україні – 2012. Доповідь правозахисних організацій. / За ред. Є.Ю. Захарова. – Українська Гельсінська спілка з прав людини. – Харків: Права людини, 2013, сс. 13-14; Права людини в Україні – 2013. Доповідь правозахисних організацій. / За ред. Є.Ю. Захарова. – Українська Гельсінська спілка з прав людини. – Харків: Права людини, 2014, сс. 24-26; див. також: <http://helsinki.org.ua/files/docs/1362676567.pdf>; <http://www.donetskie.com/novosti/2012/06/%2012/pravohraniteli-sobirayut-dose-na-donetskih-oppozitsionerov>; <http://www.donetskie.com/novosti/2012/%2006/13/militsiya>; <http://maidanua.org/vybory2012/reports/view/1373>; <http://maidanua.org/monitor/reports/view/303>; <http://helsinki.org.ua/files/docs/1398017200.pdf>; <http://ua.interfax.com.ua/news/press-conference/173026.html>; <http://udarkm.com.ua/ideogallery/153/pol-tichnii-tisk-chi-adm-nresurs-v-d>; <http://narodna.org.ua/news/2013/2/1/16832/> [останній перегляд 01.12.2014 р.].

619 Центр Разумкова "Опозиція в Україні: стан і умови діяльності, відносини з владою, перспективи їх нормалізації", 2011, С. 49.

620 Права людини в Україні – 2012. Доповідь правозахисних організацій. / За ред. Є.Ю. Захарова. – Українська Гельсінська спілка з прав людини. – Харків: Права людини, 2013, сс. 187-188; приклади відповідних ухвал суду доступні за посиланнями: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27479915>; <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/23548579>; <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/26441654> [останній перегляд 01.12.2014 р.].

621 Див., наприклад: <http://weather.tsn.ua/politika/u-lugansku-proti-carova-porushili-kriminalnu-spravu-345627.html> [останній перегляд 01.12.2014 р.].

622 Див.: [http://m.24tv.ua/home/showSingleNews.do?minyust\\_hoche\\_zaboroniti\\_partiyi\\_rosiyskiy\\_blok\\_i\\_ruska\\_yednist&objectId=433190](http://m.24tv.ua/home/showSingleNews.do?minyust_hoche_zaboroniti_partiyi_rosiyskiy_blok_i_ruska_yednist&objectId=433190) [останній перегляд 08.08.2014 р.]; <http://www.5.ua/ukrajina/politika/item/383774-partiia-ruskiy-blok-zaboronena-v-ukraini> [останній перегляд 08.08.2014 р.]; <http://politic.kiev.ua/politika/6735v-ukraini-zaboronili-partiyu-russkoe-edinstvo.html> [останній перегляд 01.12.2014 р.].

звернулося до суду із позовом про заборону Комуністичної партії України (станом на 1 червня 2015 року справа все ще розглядається судом). Тим не менше, на думку експертів, наведені приклади не варто вважати прямим свідченням політичних переслідувань партій.<sup>623</sup>

## Прозорість (законодавство) – 25 балів (2015, 2010)

*В якій мірі законодавство забезпечує оприлюднення партіями інформації про своє фінансування?*

Законодавство щодо прозорості політичних фінансів з 2010 року не змінилось і не врховує положення Рекомендації Rec(2003)4 Комітету міністрів Ради Європи про Спільні правила проти корупції у сфері фінансування політичних партій та виборчих кампаній.<sup>624</sup>

Зокрема, чинне законодавство не містить вимог щодо змісту щорічних партійних фінансових звітів про доходи та видатки, а також звітів про майно. Партії не зобов'язані оприлюднювати інформацію про розмір отриманих внесків, осіб, які їх здійснили, а також подавати відповідні фінансові звіти будь-яким державним органам для перевірки (крім податкових звітів, які подаються до відповідних податкових інспекцій). Крім того, відсутні вимоги щодо необхідності включення до партійної фінансової звітності місцевих організацій партій зі статусом юридичної особи. Внески у натуральній формі на користь партій законодавчо не врегульовані; інформація про них не включається до річних фінансових звітів [більш детально див.: Оцінювання національної системи: Україна 2011, С.151].

Що стосується прозорості виборчої звітності, то прийняті у 2013 році зміни до Закону “Про вибори народних депутатів України” врахували деякі рекомендації<sup>625</sup> міжнародних організацій (в тому числі, ГРЕКО, ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанської комісії), спрямовані на реформування системи виборчих фінансів. Зокрема, політичні партії та кандидати в одномандатних виборчих округах повинні подавати до ЦВК та відповідних ОВК не лише остаточні, але й проміжні фінансові звіти про надходження і використання коштів виборчих фондів. Виборчі комісії зобов'язані аналізувати такі звіти; вони (як і результати їх аналізу) мають оприлюднюватись на веб-сайті ЦВК та у друкованих виданнях.

Нові положення законодавства щодо виборчої фінансової звітності не впили на рівень прозорості фінансування передвиборчої агітації на виборах.<sup>626</sup> По-перше, незважаючи на обов'язок партій розкривати у поданих до виборчих комісій звітах переліку донорів і розміру кожного отриманого внеску, ця інформація не підлягає обов'язковому оприлюдненню (тобто, оприлюднюється лише в узагальненому вигляді). По-друге, виборчі фінансові звіти повинні містити виключно інформацію про надходження та видатки виборчих фондів, тоді як виборчі кампанії, в

623 <http://www.ucipr.kiev.ua/publications/zaborona-prorosiskikh-partii-v-ukraini-bilshе-koristi-chi-shkodі> [останній перегляд 01.12.2014 р.].

624 OECD/ACN, Istanbul Anti-Corruption Action Plan, Ukraine. Progress Update, 2014: 29; <http://www.oecd.org/corruption/acn/UkraineProgressUpdateApril2014ENG.pdf>; Олена Чебаненко “Експертна оцінка проблем реформування політичних фінансів: результати дослідження”, 2013, сс. 2-3; OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Ukraine. Parliamentary Elections, 28 October 2012. Final Report, 2012: 18; <http://www.osce.org/uk/odihr/elections/98746?download=true>; GRECO, Third Evaluation Round, Compliance Report on Ukraine. Incriminations. Transparency of Party Funding, 2013: 16-17; GRECO, Third Evaluation Round, Evaluation Report on Ukraine. Transparency of Party Funding, 2011: 20, 22-23, 25; [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)1\\_Ukraine\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)1_Ukraine_Two_EN.pdf) [останній перегляд 01.12.2014 р.].

625 OSCE/ODIHR, Venice Commission, Joint Opinion on Draft Amendments to Legislation on the Election of People's Deputies of Ukraine, adopted by the Venice Commission at its 96th Plenary Session, Venice, 10-11 October, 2013:10; [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)026-e) [останній перегляд 01.12.2014 р.]; OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Ukraine. Parliamentary Elections, 28 October 2012. Final Report, 2012: 35; GRECO, Third Evaluation Round, Evaluation Report on Ukraine. Transparency of Party Funding, 2011: 22-23.

626 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерьюз-Україна”, інтерв'ю з автором 30.07.2014р.; Світлана Конончук, Керівник Програми демократизації політичних інститутів Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 01.08.2014р.

основному, фінансуються з "тіньових" джерел (через готівкові внески або фінансування "третіми особами").<sup>627</sup> По-третє, проміжні фінансові звіти покривають обмежений період виборчого процесу, який починається з моменту відкриття рахунку виборчого фонду та закінчується за 32 дні до дня голосування (для політичних партій) або за 22 дні до дня голосування (для кандидатів в одномандатних округах) - тобто інформація про надходження та видатки виборчих фондів після закінчення цього періоду у звітності не відображується. По-четверте, хоча закон передбачає обов'язок оприлюднювати інформацію про загальний розмір внесків до виборчих фондів партій або кандидатів, джерела походження власних коштів партій і кандидатів, які перераховуються до виборчих фондів, не розкриваються. По-п'яте, чинне законодавство не передбачає дієвих санкцій за неподання або невчасне подання виборчої фінансової звітності, а також включення до неї неправдивої інформації, що не сприяє дотриманню законодавчих вимог.

В частині забезпечення прозорості фінансування виборчих кампаній закони про президентські та місцеві вибори містить ще більше прогалів, ніж Закон про парламентські вибори. Окрім перерахованих вище недоліків, вони не покладають на суб'єктів виборчого процесу на відповідних виборах обов'язок подання проміжних фінансових звітів до відповідних виборчих комісій. Закон про місцеві вибори покладає на ТВК обов'язок опублікування фінансових звітів суб'єктів виборчого процесу у місцевих ЗМІ, однак комісії можуть визначати такі ЗМІ на власний розсуд, що значно ускладнює пошук звітів громадськими активістами та ЗМІ.

### **Прозорість (практика) – 25 балів (2015, 2010)**

*В якій мірі політичні партії на практиці забезпечують доступ до інформації про власне фінансування?*

Рівень прозорості політичних партій залишається невисоким: як і до 2010 року, отримати повну інформацію про реальне фінансування їх поточної діяльності практично неможливо як для громадян, так і для членів партій<sup>628</sup>, а пошук такої інформації є ускладненим.<sup>629</sup>

Чимало партій взагалі не оприлюднюють власні річні звіти про доходи та видатки та звіти про майно.<sup>630</sup> Ті ж, які оприлюднюють, в основному, розкривають інформацію про загальну вартість майна та загальний розмір внесків і видатків, що не дає громадянам можливості зрозуміти, з яких саме джерел партії отримують фінансування, та на які цілі і в яких обсягах вони його витрачають.<sup>631</sup> Крім того, оскільки Закон про партії не визначає перелік ЗМІ, в яких мають публікуватися партійні фінансові звіти, партії фактично публікують їх у власних газетах, доступ до яких пересічних громадян є доволі обмеженим.<sup>632</sup>

Отримання інформації про партійне фінансування за інформаційними запитами, які надсилаються відповідно до Закону «Про доступ до публічної інформації», також ускладнене. Напри-

---

627 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО «Інтерньюз-Україна», інтерв'ю з автором 30.07.2014р.; Світлана Конончук, Керівник Програми демократизації політичних інститутів Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 01.08.2014р.

628 Андрій Мелешевич, декан Факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська Академія», інтерв'ю з автором, 10.07.2014р.; Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО «Інтерньюз-Україна», інтерв'ю з автором 30.07.2014р.; Юрій Ключковський, директор Інституту виборчого права, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.; Світлана Конончук, Керівник Програми демократизації політичних інститутів Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 01.08.2014р.

629 GRECO, Third Evaluation Round, Evaluation Report on Ukraine. Transparency of Party Funding, 2011: 22-23.

630 Юрій Ключковський, директор Інституту виборчого права, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.

631 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО «Інтерньюз-Україна», інтерв'ю з автором 30.07.2014р.; Світлана Конончук, Керівник Програми демократизації політичних інститутів Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 01.08.2014р.

632 <http://opora.ua/news/3743-4-z-5-parlamentskyh-partij-tyho-opryljudnyly-finansovi-zvity> [останній перегляд 01.12.2014 р.].



клад, наприкінці 2013 року в рамках дослідження ГО «Центр політичних студій та аналітики» були надіслані інформаційні запити до всіх зареєстрованих політичних партій в Україні з проханням надати розгорнуту інформацію про фінансування їхньої статутної діяльності. Відносно повну відповідь наддали лише дві попарламентські партії з-поміж більш ніж 200 партій.<sup>633</sup>

Доступ до інформації про фінансування виборчих кампаній також обмежений.<sup>634</sup> Однією з причин цього є недоліки законодавства [див.: Прозорість (законодавство) та Підзвітність (законодавство)]. Зокрема, через відсутність вимог до інформації, яка має оприлюднюватись в опублікованих звітах, інформацію про донорів, розміри внесків і джерела походження власних коштів, які передаються до виборчих фондів, у виборчій фінансовій звітності не розкривається. Під час парламентських виборів 2014 року партійні фінансові звіти та результати їхнього аналізу були розміщені на веб-сайті ЦВК, однак містили лише загальну інформацію: загальний розмір перерахованих до виборчих фондів власних коштів партій, загальний розмір всіх внесків від громадян, напрями видатків на різні потреби (рекламу на телебаченні, виготовлення плакатів тощо).<sup>635</sup> Як зазначалося вище [див.: Прозорість (законодавство)], значна частина виборчих видатків покривається не з виборчих фондів, а з прихованих джерел, що породжує так зване «тіньове фінансування», тому партії та кандидати не включають таку інформацію у звіти.<sup>636</sup> Зрештою, доступ до партійних фінансових звітів з веб-сайту ЦВК у ряді випадків є неможливим через пошкодження гіперлінків.<sup>637</sup>

### **Підзвітність (законодавство) – 25 балів (2015, 2010)**

*В якій мірі положення законодавства забезпечують контроль за фінансуванням партій?*

Законодавство щодо контролю за фінансуванням партій з 2010 року не змінилось і залишається недосконалим.<sup>638</sup>

Фактично, до законодавства було внесено лише 2 основні зміни: (1) повноваження щодо контролю за діяльністю партій були передані від Мінюсту до Державної реєстраційної служби і (2) на ЦВК (під час загальнодержавних виборів) та ТВК (під час місцевих виборів) було покладено обов'язок проведення аналізу виборчої фінансової звітності та, у разі виявлення порушень в ході аналізу, передачі відповідної інформації правоохоронним органам для подальшого реагування<sup>639</sup>.

---

633 Олена Чебаненко, виступ на круглому столі «Фінансування політичних партій і виборчих кампаній», Міністерство юстиції України, 14.11.2013р. (<http://www.minjust.gov.ua/news/44516>) [останній перегляд 01.12.2014 р.].

634 Андрій Мелешевич, декан Факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська Академія», інтерв'ю з автором, 10.07.2014р.; Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО «Інтерньюз-Україна», інтерв'ю з автором 30.07.2014р.; Світлана Конончук, Керівник Програми демократизації політичних інститутів Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 01.08.2014р.; GIR Ukraine: 2011. Political Financing Transparency; <https://www.globalintegrity.org/global-report-2011/ukraine/> [останній перегляд 01.12.2014 р.].

635 [http://www.cvk.gov.ua/vnd\\_2014/konsolid\\_zvity/ostatochny\\_svity.pdf](http://www.cvk.gov.ua/vnd_2014/konsolid_zvity/ostatochny_svity.pdf) [останній перегляд 01.12.2014 р.].

636 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО «Інтерньюз-Україна», інтерв'ю з автором 30.07.2014р.; Світлана Конончук, Керівник Програми демократизації політичних інститутів Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 01.08.2014р.

637 Центральна виборча комісія, Консолідовані звіти про надходження коштів на поточні рахунки виборчих фондів політичних партій, кандидати у народні депутати України від яких зареєстровані в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, та їх; [http://www.cvk.gov.ua/metod/formy/konsolid\\_zvity/perelik\\_zvity.htm](http://www.cvk.gov.ua/metod/formy/konsolid_zvity/perelik_zvity.htm) [останній перегляд 01.12.2014 р.]; див. також: [http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2013\\_2/visnik2\\_2013\\_st\\_6.pdf](http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2013_2/visnik2_2013_st_6.pdf) [останній перегляд 01.12.2014 р.].

638 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО «Інтерньюз-Україна», інтерв'ю з автором 30.07.2014р.; Світлана Конончук, Керівник Програми демократизації політичних інститутів Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 01.08.2014р.; Олена Чебаненко «Експертна оцінка проблем реформування політичних фінансів: результати дослідження», 2013, С.3.

639 Стаття 18 Закону «Про політичні партії в Україні», стаття 49 Закону «Про вибори народних депутатів України», стаття 63 Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».



Ці зміни не підвищили ефективність контролю за фінансуванням політичних партій. По-перше, як і у випадку з Міністерством юстиції, Державна реєстраційна служба не є політично незалежним органом, закон не визначає її права, повноваження та обов'язки щодо здійснення контролю за діяльністю партій. По-друге, аналіз виборчих фінансових звітів ЦВК та ТВК зводиться до порівняння цифр та інших даних зі звітів з отриманою від банків інформацією про рух коштів на рахунках виборчих фондів<sup>640</sup> - тобто такий аналіз є формальним і дозволяє виявити лише технічні помилки та невідповідності.

Обмеженість контрольних повноважень Державної реєстраційної служби та виборчих комісій, яка призводить до відсутності ефективного контролю за фінансуванням політичних партій, посилюється іншими законодавчими недоліками. Наприклад, законодавством не передбачено вимог до форми річних фінансових звітів партій про доходи і витрати та звітів про майно, а також інформації, яка має у них відображатись. Як зазначалося вище [див.: Прозорість (законодавство)], річні звіти партій не подаються до жодного органу влади - вони лише публікуються у загальнодержавних ЗМІ. До того ж, законодавство не передбачає відповідальності за неопублікування партіями річних звітів [більш детально див.: Прозорість (законодавство) та Оцінка національної системи доброчесності: Україна 2011, С.153].

### **Підзвітність (практика) – 25 балів (2015, 2010)**

*В якій мірі на практиці забезпечується ефективний контроль за фінансуванням партій?*

Контроль за фінансуванням політичних партій залишається малоефективним через законодавчі недоліки, які після 2010 року так і не було усунуто. В основному, фінансування політики є тіньовим.<sup>641</sup>

Можна припустити, що річні фінансові звіти партій, загалом, є достовірними, так як вони базуються на податковій звітності.<sup>642</sup> Тим не менше, оцінити їхню об'єктивність та повноту фактично неможливо через дуже незначний обсяг інформації про реальне партійне фінансування та відсутність обов'язку їх подання будь-яким органам влади [див.: Прозорість (законодавство) та Підзвітність (законодавство)]. Крім того, звіти партій відображують інформацію про рух коштів на партійних рахунках в банках, в той час як фінансування партій перебуває в тіні і ця частина фінансування у звітах відображення не знаходить.<sup>643</sup>

Партії та їхні місцеві організації зі статусом юридичної особи подають звіти як неприбуткові організації до відповідних органів Державної фіскальної служби (з деякими особливостями; див. нижче); при цьому органи ДФС не консолідують звітність по кожній партії окремо. Аналізуючи партійну звітність, органи податкової служби згідно із законодавством перевіряють лише відповідність доходів і видатків - тобто перевірка звітів є досить формальною. Серйозні порушення можуть бути виявлені тільки в ході виїзних перевірок, однак податкові органи такі перевірки не проводять, оскільки партії є неприбутковими організаціями і не сплачують низку податків, у

---

640 Див., наприклад: Постанова ЦВК №448 від 30.04.2014; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0448359-14/print1390274548101716> [останній перегляд 01.12.2014 р.].

641 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 30.07.2014р.; Світлана Конончук, Керівник Програми демократизації політичних інститутів Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 01.08.2014р.; GRECO, Third Evaluation Round, Evaluation Report on Ukraine. Transparency of Party Funding, 2011: 21-22.

642 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 30.07.2014р.; Світлана Конончук, Керівник Програми демократизації політичних інститутів Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 01.08.2014р.

643 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 30.07.2014р.; GRECO, Third Evaluation Round, Evaluation Report on Ukraine. Transparency of Party Funding, 2011: 25.

тому числі ПДВ та податок на прибуток підприємств.<sup>644</sup>

Як і до 2010 року, місцеві організації партій часто не подають органам податкової служби звіти як неприбуткові організації.<sup>645</sup> Оскільки законодавство не встановлює санкцій за порушення вимог щодо партійної звітності, жодна партія не притягалася до відповідальності за неопублікування фінансових звітів або їх неподання до податкових органів.

Звіти про фінансування виборчих кампаній перевіряються відповідними виборчими комісіями, однак, як зазначалося вище, такі перевірки є суто формальними - випадків накладення стягнень на партії через неподання звітів або включення до них неправдивої інформації жодного разу зафіксовано не було (навіть у формі попередження). Основною причиною цього є те, що законодавством не передбачено будь-яких санкцій за відповідні порушення, окрім оголошення попередження, та й то – лише на виборах народних депутатів України. Під час парламентських виборів 2012 року майже дві третини кандидатів у депутати вчасно не подали звіти про фінансування їхніх виборчих кампаній до ЦВК.<sup>646</sup> Було зафіксовано чимало випадків неподання кандидатами фінансових звітів і на парламентських виборах 2014 року.<sup>647</sup> Як і річні фінансові звіти партій, звіти про фінансування виборчих кампаній містять інформацію виключно про рух коштів на рахунках виборчих фондів, у той час як добровільні внески у готівці, фінансування “третіми особами” та деякі видатки (наприклад, на приховану політичну рекламу, т.зв. “джинсу”) у звітності не відображуються. Громадянська мережа ОПОРА, яка під час парламентських виборів 2012 року здійснювала моніторинг видатків на передвиборну агітацію у трьох пілотних округах, дійшла висновку, що виборчі видатки деяких кандидатів у цих округах значно перевищували відображені у їхніх фінансових звітах.<sup>648</sup> Однак ні ЦВК, ні правоохоронні органи не проводили розслідувань за цими фактами.

#### **Доброчесність (законодавство) – 25 балів (2015, 2010)**

*На скільки поширеним серед основних партій є закріплення у їхніх внутрішніх документах положень щодо внутрішнього демократичного врядування?*

Внутрішньопартійні стандарти демократичного врядування у порівнянні з 2010 роком не змінились та не забезпечують внутрішньопартійну демократію.

Як і передбачається міжнародними стандартами, національне законодавство не регламентує засади внутрішньопартійних процедур управління та прийняття рішень. Цивільний кодекс України та Закон про партії лише визначають порядок прийняття рішень, пов'язаних з припиненням діяльності політичних партій, встановлюють загальні вимоги до системи їх внутрішніх органів управління та закріплюють базові вимоги до партійних статутів.

Статuti головних політичних партій містять деякі положення, спрямовані на запровадження

---

644 Світлана Конончук, Керівник Програми демократизації політичних інститутів Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 01.08.2014р.

645 Див., наприклад: Рішення Херсонського окружного адміністративного суду від 10 вересня 2012 року у справі за позовом проти місцевої організації політичної партії “Демократичний союз”; <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25926967>; Рішення Донецького окружного адміністративного суду від 23 жовтня 2012 року у справі за позовом проти місцевої організації політичної партії “Трудова Україна”; <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27010683> [останній перегляд 01.12.2014 р.].

646 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Ukraine. Parliamentary Elections, 28 October 2012. Final Report, 2012: 18; see also: <http://pravo-znaty.org.ua/eks-kandidati-ivanenko-ta-kravets-ne-prozvituvati-do-tsvk-pro-vikoristannya-viborchih-fondiv/> [останній перегляд 01.12.2014 р.].

647 <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2014/wp019?PT001F01=910> [останній перегляд 01.12.2014 р.].

648 Громадянська мережа «ОПОРА», Підсумковий звіт результатів моніторингу фінансових витрат кандидатів у народні депутати 2012 року: 42, 73 та 222 виборчі округи.

стандартів внутрішньопартійного демократичного врядування. Зокрема, ключові рішення (щодо прийняття програм і зміни статутів, щодо виборів партійного керівництва та інших органів, щодо висування кандидатів на виборах) приймаються партійними з'їздами. Партійні лідери обираються на певний строк і можуть бути звільнені з посад рішеннями з'їздів. Водночас, статuti багатьох партій містять положення, що не відповідають демократичним принципам. Наприклад, відповідно до статуту партії "Батьківщина", партійний з'їзд має проводитись не рідше ніж один раз на 5 років. Відповідно, поточна партійна діяльність у цій партії фактично адмініструється партійним лідером, який обирається на 5 років, та Політичною радою (або навіть вужчим колом посадових осіб партії), кандидатури яких, до того ж, пропонуються на затвердження з'їзду лідером партії. Статут Комуністичної партії України передбачає, що з'їзд має проводитись щонайменше раз на 3 роки, в той час як статuti Партії регіонів, Всеукраїнського об'єднання "Свобода" та партії "УДАР" дозволяють проведення з'їздів раз на 2 роки. Поширеною є практика наділення рад, правлiнь або аналогічних органів партій повноваженнями скликати партійні з'їзди та визначати квоти представництва місцевих партійних організацій на них. У більшості партій центральні органи управління можуть приймати рішення про припинення партійного членства, скасування рішень місцевих організацій партій, розпуск місцевих організацій тощо.<sup>649</sup> Таким чином, засади управління у головних партіях далеко не у повній мірі забезпечують демократичність внутрішнього управління.

### **Доброчесність (практика) – 25 балів (2015), 0 балів (2010)**

*В якій мірі демократичне врядування всередині партій є поширеним на практиці?*

З 2010 року якість внутрішньопартійного врядування не підвищилася та залишається низькою.

Усі основні партії в Україні істотно залежать від позицій їхніх лідерів.<sup>650</sup> В основному, партії формуються не навколо програмних платформ, а навколо персоналій.<sup>651</sup>

Як зазначалося вище, статuti багатьох політичних партій містять положення, які посилюють роль партійного керівництва у внутрішніх процесах прийняття рішень.<sup>652</sup> У більшості партій засади внутрішньої партійної демократії так і не були запроваджені: обрання лідерів і органів управління, а також висування кандидатів на виборах складно назвати демократичним; багато рішень приймаються без обговорення з членами партій.<sup>653</sup>

Названі проблеми спричинені відсутністю у законодавстві вимог щодо внутрішньопартійної демократії, недоліками партійних статутів, змішаною виборчою системою, яка застосовується на парламентських виборах, залежністю партій від багатих спонсорів, відсутністю суспільного запиту щодо демократизації процесу прийняття рішень усередині самих партій, а також незаці-

---

649 Статут Всеукраїнського об'єднання "Батьківщина"; [http://batkivshchyna.com.ua/storage/article/userfiles/files/statyt\\_partii.doc](http://batkivshchyna.com.ua/storage/article/userfiles/files/statyt_partii.doc); Статут Комуністичної партії України; <http://www.kpu.ua/ru/page/statute>; Статут партії «УДАР (Український Демократичний Альянс за Реформи) Віталія Кличка»; <http://klichko.org/about/statut/>; Статут Партії регіонів; <http://www.pr.dn.ua/pages/9.html>; Статут Всеукраїнського об'єднання "Свобода"; [http://www.svoboda.org.ua/pro\\_partiyu/statut/](http://www.svoboda.org.ua/pro_partiyu/statut/) [останній перегляд 01.12.2014 р.]

650 Андрій Мелешевич, декан Факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська Академія», інтерв'ю з автором, 10.07.2014р.; Юрій Ключковський, директор Інституту виборчого права, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.; Центр Разумкова "Опозиція в Україні: стан і умови діяльності, відносини з владою, перспективи їх нормалізації", 2011, С. 7.

651 Ганюкова Л. Політичні партії України: сучасність та перспективи розвитку // Аналітичні записка, Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва», травень 2014, С.2.

652 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 30.07.2014р.

653 Андрій Мелешевич, декан Факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська Академія», інтерв'ю з автором, 10.07.2014р.; Юрій Ключковський, директор Інституту виборчого права, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.; Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 30.07.2014р.; Світлана Конончук, Керівник Програми демократизації політичних інститутів Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 01.08.2014р.

кавленістю членів партій у зміні наявних правил партійного врядування.<sup>654</sup>

Як і у 2010 році, висування партіями кандидатів на виборах здійснюється недостатньо прозоро. Наприклад, при проведенні позачергових виборів Президента України 2014 року деякі політичні партії не повідомляли ЗМІ про час і місце проведення своїх з'їздів, тоді як інші партії обмежували доступ журналістів до з'їздів.<sup>655</sup>

### **Узагальнення та представництво інтересів (практика) – 0 балів (2015, 2010)**

*В якій мірі політичні партії узагальнюють та представляють відповідні суспільні інтереси у політичній сфері?*

Як і у попередні роки, політичні партії, загалом, не узагальнюють і не представляють суспільні інтереси у політичній сфері.

Чіткі ідеологічні відмінності між партіями в Україні відсутні (крім деяких партій - таких як Всеукраїнське об'єднання "Свобода" правого спрямування та Комуністична партія України лівого спрямування), і партії не є виразниками інтересів різних суспільних груп.<sup>656</sup> У більшості випадків, перед виборами партії намагаються виділити основні проблеми для виборців (зокрема - через опитування громадської думки) та відобразити їх у своїх передвиборних програмах разом із запропонованими способами вирішення, у той час як менш популярні питання у партійних програмах не згадуються.<sup>657</sup> Загальна слабкість партій та їхніх ідеологічних засад призводить до неспроможності виробляти альтернативні шляхи політичного розвитку та доносити їх до виборців.<sup>658</sup>

Українські політичні партії не представляють весь політичний спектр - лівоцентристська ніша досі лишається незаповненою.<sup>659</sup> Крім того, наявність певних програмних розбіжностей між партіями повністю нівелюється під час практичної роботи, зокрема - у парламенті.<sup>660</sup> У деяких випадках, таку практику можна пояснити необхідністю пошуку консенсусу щодо конкретних політичних питань,<sup>661</sup> однак часто вона спричиняється політичною корупцією та залежністю партій

---

654 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 30.07.2014р.; Світлана Конончук, Керівник Програми демократизації політичних інститутів Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 01.08.2014р.

655 Комітет виборців України, Фінальний звіт спостереження за позачерговими виборами Президента України 25 травня 2014 року (<http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:431>) [останній перегляд 01.12.2014 р.]

656 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 30.07.2014р.

657 Андрій Мелешевич, декан Факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська Академія», інтерв'ю з автором, 10.07.2014р.

658 Центр Разумкова “Опозиція в Україні: стан і умови діяльності, відносини з владою, перспективи їх нормалізації”, 2011, С. 7.

659 Андрій Мелешевич, декан Факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська Академія», інтерв'ю з автором, 10.07.2014р.; Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 30.07.2014р.; Світлана Конончук, Керівник Програми демократизації політичних інститутів Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 01.08.2014р.

660 Андрій Мелешевич, декан Факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська Академія», інтерв'ю з автором, 10.07.2014р.; Юрій Ключковський, директор Інституту виборчого права, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.; Світлана Конончук, Керівник Програми демократизації політичних інститутів Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 01.08.2014р.; Ганюкова Л. Політичні партії України: сучасність та перспективи розвитку // Аналітичні записки, Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва», травень 2014, С.5.

661 Світлана Конончук, Керівник Програми демократизації політичних інститутів Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 01.08.2014р.

від багатих донорів/лобістів.<sup>662</sup> Є випадки фінансування провладних і опозиційних партій одними і тими самими олігархами.<sup>663</sup> Деякі партії, які виникли протягом 2013-2014 років, намагаються фінансово покладатися на внески громадян, а не на олігархів, однак кількість таких партій є незначною.<sup>664</sup>

Клієнтелістські відносини між деякими партіями та вузьким колом донорів є дуже стійкими.<sup>665</sup> Члени партій, здебільшого, розглядають партії як спосіб кар'єрного просування та механізм потрапляння до парламенту й інших представницьких органів влади.<sup>666</sup>

Незначний суспільний вплив партій обумовлює низький рівень довіри громадян до них. Кількість членів усіх політичних партій України коливається від 2% до 5% громадян залежно від періоду: під час виборів – громадяни стають більш активними, але це, здебільшого, пояснюється можливостями додаткових заробітків на виборах (наприклад, через роботу на партійні штаби або участь в оплачуваних заходах), аніж ідеологічною підтримкою партій.<sup>667</sup> Згідно з даними соціологічних опитувань Центру Разумкова, рівень повної довіри до партій з квітня 2011 р. по березень 2013 р. ніколи не перевищував 3%, а рівень повної недовіри – коливався від 34.1% до 48.5%, при чому найнижчий рівень недовіри був зафіксований у вересні 2012 р. – тобто перед парламентськими виборами.<sup>668</sup> За даними Інституту соціології НАН України, у 2013 році здебільшого не довіряли партіям 68,3% опитаних, а здебільшого довіряли – 6,6% респондентів.<sup>669</sup> Це свідчить про зниження рівня довіри до політичних партій з боку громадян в цілому у порівнянні з 2010 роком.

Зв'язок між партіями і організаціями громадянського суспільства є слабким, а поодинокі взаємодія – ситуативною: партії використовують НУО лише для вирішення певних задач та обслуговування своїх власних інтересів або звертаються до послуг по-суті “кишенькових” організацій.<sup>670</sup>

#### **Антикорупційні зобов'язання (практика) – 50 балів (2015), 25 балів (2010)**

*В якій мірі політичні партії приділяють увагу питанням підзвітності перед громадськістю та протидії корупції?*

---

662 Андрій Мелешевич, декан Факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська Академія», інтерв'ю з автором, 10.07.2014р.; Юрій Ключковський, директор Інституту виборчого права, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.; Світлана Конончук, Керівник Програми демократизації політичних інститутів Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 01.08.2014р.; OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Ukraine. Parliamentary Elections, 28 October 2012. Final Report, 2012: 18; GRECO, Third Evaluation Round, Evaluation Report on Ukraine. Transparency of Party Funding, 2011: 20; Razumkov Centre (2011), Opposition in Ukraine: state, conditions for operations, relations with government, prospects for improvement, p. 7.

663 Центр Разумкова “Опозиція в Україні: стан і умови діяльності, відносини з владою, перспективи їх нормалізації”, 2011, С. 7.

664 Андрій Мелешевич, декан Факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська Академія», інтерв'ю з автором, 10.07.2014р.

665 Світлана Конончук, Керівник Програми демократизації політичних інститутів Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 01.08.2014р.

666 Ганюкова Л. Політичні партії України: сучасність та перспективи розвитку // Аналітичні записка, Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва», травень 2014, С.4; GRECO, Third Evaluation Round, Evaluation Report on Ukraine. Transparency of Party Funding, 2011: 20.

667 Ганюкова Л. Політичні партії України: сучасність та перспективи розвитку // Аналітичні записка, Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва», травень 2014, С. 2.

668 Центр Разумкова, Соціологічне опитування: Чи довіряєте Ви політичним партіям? (динаміка 2001-2013 років) ([http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=82](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=82)) [останній перегляд 01.12.2014 р.]

669 Українське суспільство 1992–2013. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг/ За ред. д.ек.н. В.Ворони, д.соц.н., М.Шульги. – К.: Ін-тут соціології НАН України, 2013: 483. (<http://i-soc.com.ua/institute/soc-mon-2013.pdf>) [останній перегляд 01.12.2014 р.]

670 Юрій Ключковський, директор Інституту виборчого права, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.; Світлана Конончук, Керівник Програми демократизації політичних інститутів Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 01.08.2014р.

Як і до 2010 року, більшість представлених у парламенті партій у своїх програмах приділяють значну увагу проблемі боротьби з корупцією.

Зокрема, наголошується на необхідності подолати корупцію та організовану злочинність у вищих ешелонах влади та ліквідувати пільги та привілеї для чиновників<sup>671</sup>; встановити обов'язкову перевірку державних службовців та кандидатів на виборні посади з допомогою поліграфа ("детектора брехні") на причетність до корупційних дій, а також ухвалити спеціальний антикорупційний закон про контроль не тільки доходів, але й видатків державних посадовців та членів їхніх сімей<sup>672</sup>; розмежувати політичні та адміністративні посади в органах влади, подолати конфлікт інтересів, удосконалити законодавство про державну службу, створити спеціальний антикорупційний орган<sup>673</sup>; ліквідувати корупційні схеми в державних закупівлях, сфері ліцензування та медичній сфері, подолати корупцію у ЗМІ<sup>674</sup>.

У 2014 році ці положення партійних програм почали виконуватися на практиці – у жовтні 2014 року парламентом було прийнято ряд важливих антикорупційних законів [більш детально див.: Парламент (Правові реформи (законодавство і практика)]. Разом з тим, ряд реформ, зафіксованих між партіями у Коаліційній угоді, все ще проведені не були. У березні 2015 року заступник Глави Адміністрації Президента України Дмитро Шимків заявив, що виконано ли 5 % коаліційної угоди<sup>675</sup>.

#### Основні рекомендації:

##### Верховній Раді України:

Законодавство у сфері фінансування політичних партій та виборчих кампаній має бути приведено у відповідність до Рекомендації 2003(4) Комітету Міністрів Ради Європи про Спільні правила проти корупції у сфері фінансування політичних партій і виборчих кампаній, а також враховувати рекомендації Групи держав проти корупції (GRECO) за результатами Третього раунду оцінювання України;

З метою посилення внутрішньопартійної конкуренції та впровадження практик демократичного врядування в партіях парламенту варто впровадити на парламентських виборах пропорційну виборчу систему з голосуванням за відкриті партійні списки.

## 11. ЗАСОБИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

### Резюме

Хоча в цілому законодавство передбачає достатні можливості для створення та діяльності ЗМІ, певні законодавчі недоліки ускладнюють роботу медіа. Норми, спрямовані на запобігання протиправному втручанням в діяльність ЗМІ, не в повній мірі дозволяють забезпечити незалежність ЗМІ. Як і у минулі роки, медіа і зараз сильно залежать від своїх власників. Кількість випадків

671 Програма Комуністичної партії України (<http://www.kpu.ua/ru/page/programmakpu>) [останній перегляд 01.12.2014 р.].

672 Програма Всеукраїнського об'єднання «Свобода» ([http://www.svoboda.org.ua/pro\\_partiyu/prohrama/](http://www.svoboda.org.ua/pro_partiyu/prohrama/)) [останній перегляд 01.12.2014 р.].

673 Програма Політичної партії «УДАР (Український Демократичний Альянс за Реформи) Віталія Кличка» (<http://klichko.org/about/programma/>) [останній перегляд 01.12.2014 р.].

674 Програма Об'єднаної опозиції «За Батьківщину» (<http://batkivshchyna.com.ua/storage/article/userfiles/files/ZAprag.pdf>) [останній перегляд 01.12.2014 р.].

675 Only 5% of the Coalition Agreement is realized, Mirror Weekly; [http://dt.ua/POLITICS/koaliciyna-ugoda-vikonana-lishe-na-5-168409\\_.html](http://dt.ua/POLITICS/koaliciyna-ugoda-vikonana-lishe-na-5-168409_.html)



цензури та іншого подібного втручання в роботу ЗМІ у 2014 р. зменшилась (принаймні, у порівнянні з попередніми роками). Механізми забезпечення підзвітності та доброчесності медіа досить слабкі. Незважаючи на те, що парламент удосконалив законодавство щодо забезпечення прозорості медіа власності, ефективність застосування цього законодавства поки що оцінити досить складно, а кінцевих власників ЗМІ на практиці встановити досить складно. Роль ЗМІ в інформуванні громадськості певною мірою звужується через відсутність прогресу у роздержавленні ЗМІ, які перебувають під контролем держави та органів місцевого самоврядування, відсутність незалежного суспільного мовлення, тісні зв'язки між власниками приватних ЗМІ та політиками, брак професіоналів у журналістському середовищі, низький рівень поваги до свободи слова з боку представників влади, відсутність запити в суспільстві на висвітлення певних важливих тем. ЗМІ активно викривають і розслідують випадки корупції через відповідні журналістські розслідування. Однак викриття корупції у ЗМІ у багатьох випадках не тягне притягнення фігурантів розслідувань до відповідальності. Інформування громадськості про діяльність органів публічної влади часто є поверхневим, неуповним і незбалансованим.

У нижченаведеній таблиці представлена узагальнена оцінка спроможності, внутрішнього врядування ЗМІ та ролі медіа в національній системі доброчесності. Після таблиці наводиться якісна оцінка відповідних індикаторів.

ЗМІ			
ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА (2015): 43.75 / 100			
ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА (2010): 42.36 / 100			
ПАРАМЕТР	ІНДИКАТОР	ЗАКОНОДАВСТВО	ПРАКТИКА
Спроможність	Ресурси	50 (2015, 2010)	50 (2015, 2010)
	Незалежність	50 (2015, 2010)	25 (2015, 2010)
Врядування	Прозорість	50 (2015), 25 (2010)	25 (2015, 2010)
	Підзвітність	50 (2015, 2010)	25 (2015, 2010)
	Доброчесність	50 (2015, 2010)	25 (2015, 2010)
Роль	Розслідування і викриття випадків корупції	50 (2015, 2010)	
	Інформування громадськості про корупцію та її вплив	50 (2015, 2010)	
50/100	Інформування громадськості з питань врядування	50 (2015, 2010)	

## Структура та організація

Станом на 1 січня 2013 року, в Україні було зареєстровано приблизно 34 000 друкованих ЗМІ; 14 427 з них – з місцевою сферою розповсюдження, а 19,575 поширюються на загальнонаціональному рівні, регіональному рівні чи за кордоном.<sup>676</sup> Станом на кінець грудня 2014 року На-

676 <http://www.drso.gov.ua/show/10592> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

ціональна рада України з питань телебачення та радіомовлення (далі - Нацрада) видала 1 631 ліцензій на право мовлення.<sup>677</sup>

В Україні відсутні державні органи, уповноважені здійснювати регулювання друкованих ЗМІ та Інтернету. Контроль за діяльністю організацій мовлення здійснює 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.

Інтереси власників приватних ЗМІ представляють Незалежна асоціація мовників, Індустріальний телевізійний комітет, Українська асоціація видавців періодичної преси, Асоціація “Незалежні регіональні видавці України” та інші. Права журналістів захищає значна кількість організацій, зокрема – Незалежна медіа-профспілка, Київська незалежна медіа-профспілка, Національна спілка журналістів України, а також неурядові організації. Спори етичного та професійного характеру вирішуються Комісією з журналістської етики. Цей орган саморегулювання було створено 80 журналістами у 2001 році; 5 березня 2003 року він був зареєстрований Міністерством юстиції як громадська організація.

## Оцінка

### Ресурси (законодавство) – 50 балів (201, 2010)

*В якій мірі законодавство забезпечує створення сприятливого середовища для функціонування різноманітних незалежних ЗМІ?*

Загалом, з 2010 року законодавство щодо створення та регулювання діяльності ЗМІ помітно не змінилось і створює належні умови для створення різноманітних незалежних медіа, так само як і державних та муніципальних хоча й містить певні недоліки.<sup>678</sup>

Доступ до журналістської професії в Україні є вільним.<sup>679</sup> Законодавство дозволяє створення різних видів ЗМІ – державних, комунальних та приватних.

Заснування ТРО законодавством загалом не обмежується. Чи не єдиним обмеженням у цьому плані є заборона заснування ТРО іноземними юридичними і фізичними особами, особами без громадянства, політичними партіями, профспілковими та релігійними організаціями, заснованими ними юридичними особами, громадянами, які за вироком суду відбувають покарання у місцях позбавлення волі або громадянами, визнаними судом недієздатними.<sup>680</sup> Мовлення підлягає ліцензуванню. При цьому видача ліцензій на мовлення здійснюється на конкурсних засадах (за декількома винятками з цього правила),<sup>681</sup> однак ліцензійні умови не є чіткими та прозорими<sup>682</sup> [див.: Незалежність (законодавство)]. Разом з тим, рішення про відмову у видачі ліцензії може бути оскаржене у суді.<sup>683</sup>

Право засновувати друковані ЗМІ мають громадяни України, громадяни інших держав та особи без громадянства, юридичні особи України та інших держав, трудові колективи підприємств,

677 National Broadcasting Council, 2014 Annual Report, p. 26.

678 IREX, Media Sustainability Index 2014, p.209.

679 IREX, Media Sustainability Index 2010, p. 204.

680 Стаття 12 Закону “Про телебачення і радіомовлення”.

681 Стаття 23 Закону “Про телебачення і радіомовлення”.

682 IREX, Media Sustainability Index 2010, p. 199.

683 Статті 55 і 124 Конституції України; стаття 30 Закону “Про телебачення і радіомовлення”.

установ і організацій.<sup>684</sup> Друковані ЗМІ підлягають державній реєстрації, яка здійснюється Державною реєстраційною службою чи територіальними органами Міністерства юстиції (залежно від сфери розповсюдження друкованого ЗМІ).<sup>685</sup> Закон про друковані ЗМІ дозволяє реєстраційним органам відмовляти у реєстрації друкованих ЗМІ у випадках, якщо їх назва 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 друковані засоби масової інформації” (далі – Закон про друковані ЗМІ).<sup>686</sup> Цими статтями заборонено вживання лайливих і образливих висловлювань, використання друкованих медіа 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 суді.

Чинне законодавство не передбачає ефективних механізмів стимулювання конкуренції в медійній сфері. По-перше, державні та комунальні ЗМІ отримують фінансову підтримку з державного та місцевих бюджетів, що обмежує змагальність.<sup>687</sup> Крім того, журналісти державних та комунальних медіа мають статус державних службовців, а відтак – їм гарантовано постійне збільшення розмірів заробітної плати та пенсій, в той час як журналісти приватних ЗМІ відповідного статусу не мають.<sup>688</sup> 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 ринку<sup>689</sup>), відсутність чітких визначень відповідних ринків, на яких здійснюється контроль, а також неналежна прозорість медіа власності, зумовлюють концентрацію власності на ЗМІ.<sup>690</sup>

## Ресурси (практика) – 50 балів (2015, 2010)

*В якій мірі на практиці забезпечено існування плюралістичних незалежних ЗМІ, що відображують різноманіття точок зору різних суспільних груп?*

Як у 2010 році та попередні роки, в Україні існує широке різноманіття ЗМІ, що діють як в столиці, так і на регіональному рівні. Тим не менше, в основному, ЗМІ не відображують різноманіття точок зору різних соціальних груп.

В Україні існують ефективні та неефективні медіа компанії, в той час як у лідерів ринку, загалом, внутрішнє управління є ефективним.<sup>691</sup> Економічна криза позначилася на доходах ЗМІ та рівні їхньої незалежності, тому потенційні інвестори надають перевагу вкладанню коштів у менш ризикований бізнес.<sup>692</sup> Доступність фінансових ресурсів для медіа залежить від того, чи є ЗМІ державним або приватним, а також від типу медіа. В цілому, на ринку реклами в Україні іс-

684 Стаття 8 Закону „Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” (далі – Закон про друковані ЗМІ).

685 Частина перша статті 11 Закону про друковані ЗМІ; 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”.

686 Стаття 15 Закону про друковані ЗМІ.

687 IREX, Media Sustainability Index 2014: 222; стаття 13 Закону “Про телебачення і радіомовлення”.

688 Статті 14 та 16 Закону “Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів”.

689 Стаття 8 Закону “Про телебачення і радіомовлення”; стаття 10 Закону про друковані ЗМІ.

690 IREX, Media Sustainability Index 2009, 206

691 IREX, Media Sustainability Index 2014, p. 222.

692 IREX, Media Sustainability Index 2014, p. 222.

нує олігополія, представлена вузьким колом найбільших компаній.<sup>693</sup> Державні ТРО та друковані ЗМІ мають обмежений доступ до ресурсів, оскільки їх державна підтримка протягом останніх років знизилася через скорочення бюджетних видатків. Рівень професіоналізму журналістів залишається низьким, у той час як ЗМІ не представляють весь політичний спектр і суспільні інтереси, в тому числі - інтереси меншин [див. також: Незалежність (практика)].<sup>694</sup>

### **Незалежність (законодавство) – 50 балів (2015, 2010)**

*В якій мірі законодавство гарантує неможливість протиправного зовнішнього втручання в роботу ЗМІ?*

Законодавство обмежує зовнішнє втручання у діяльність ЗМІ, однак недоліки відповідних норм не дозволяють забезпечити незалежність медіа на належному рівні.

Право на свободу думки і слова, вільне вираження поглядів та переконань гарантовано Конституцією.<sup>695</sup> Україна також є учасницею Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод 1950 року.<sup>696</sup> Принцип редакційної свободи ЗМІ відображено і розвинуто у законах про телерадіомовлення і про друковані ЗМІ, які, крім того, забороняють цензуру.<sup>697</sup> Перешкоджання законній професійній діяльності журналістів є злочином і тягне за собою кримінальну відповідальність.<sup>698</sup> За наклеп передбачена лише цивільно-правова відповідальність.<sup>699</sup>

Водночас, деякі законодавчі положення не дозволяють забезпечити незалежність медіа на належному рівні. Права журналістів, які працюють на ТРО, законодавчо не визначені. Закон "Про захист суспільної моралі, передбачив створення Національної експертної комісії з питань захисту суспільної моралі (далі - НЕК), яка розглядалася як орган державної цензури. Законодавство, яке регулює діяльність державних і комунальних ЗМІ, покладає на такі медіа обов'язки висвітлення діяльності органів влади та посадовців<sup>700</sup> [більш детально див.: Оцінювання національної системи добросовісності, Україна 2011, сс. 162-163].

### **Незалежність (практика) – 25 балів (2015, 2010)**

*В якій мірі ЗМІ на практиці є вільними від протиправного зовнішнього втручання?*

Незважаючи на те, що законодавство містить ряд норм, спрямованих на забезпечення незалежності ЗМІ, ці норми належним чином на практиці не впроваджуються.<sup>701</sup>

Право на свободу думки і слова, вільне вираження поглядів та переконань гарантовано Консти-

---

693 IREX, Media Sustainability Index 2014, p. 223-224.

694 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 14.07.2014р.

695 Стаття 34 Конституції України.

696 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.

697 Стаття 45 Закону “Про інформацію”; стаття 2 Закону про друковані ЗМІ; стаття 5 Закону “Про телебачення і радіомовлення”.

698 Стаття 171 Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 р.

699 IREX, Media Sustainability Index 2010, 203

700 Закон “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” № 539/97-ВР від 23.09. 1997.

701 IREX, Media Sustainability Index 2014, p. 209.

туцією.<sup>702</sup> Протягом січня-вересня 2014 року кількість нападів на журналістів зменшилася, однак у жовтні 2014 року Інститут масової інформації (ІМІ) зафіксував збільшення кількості нападів майже удвічі. Загалом, протягом перших 10 місяців 2014 року 7 журналістів було вбито, 281 стали жертвами нападів, а 137 зіштовхнулися з перешкоджанням здійсненню журналістської діяльності. Протягом цього ж періоду ІМІ зафіксував 130 випадків цензури.<sup>703</sup>

У 2013 та попередніх роках журналісти критикували Нацраду щодо її повної підконтрольності уряду та використання ліцензування як інструмента політичного тиску.<sup>704</sup> Опитані IREX експерти зазначили, що непідконтрольному владі каналу було неможливо отримати ліцензію. Нацрада також була звинувачена у несправедливому (по відношенню до новостворених кампаній) розподілі частот, а також проведенні вибіркового перевірок і застосуванні вибіркового покарань.<sup>705</sup> Після формування нового складу Нацради у 2014 році, вона почала демонструвати більш неупереджене ставлення до ТРО, хоча деякі функції Нацради на практиці не виконуються (наприклад, моніторинг прихованої політичної реклами на телебаченні та радіо).<sup>706</sup>

Ще одна проблема, яка послаблює незалежність ЗМІ, полягає в тому, що журналістські асоціації об'єднують відносно незначну кількість журналістів і неспроможні вирішити проблеми, що виникають між журналістами, власниками та менеджерами.<sup>707</sup>

Чимало журналістів і митців критикували діяльність НЕК через обмеження свободи слова. У січні 2015 року вони звернулася до Кабінету Міністрів з пропозицією ліквідувати НЕК. У попередні роки НЕК звинувачувалася у цензурі, так як НЕК вважала тексти пісень деяких музичних груп несумісними з громадською мораллю, забороняла трансляцію зарубіжних кінофільмів та мультфільмів, відносила відомі романи до творів порнографічного характеру.<sup>708</sup> 14 січня 2015 року Комітет ВРУ з питань свободи слова та інформаційної політики розглянув законопроект про ліквідацію НЕК, який поки що прийнятий не був.

Попри те, що випадки цензури в Україні не є поодинокими, масштаби цензури в цілому у порівнянні з попередніми роками зменшились. Тим не менше, приватні ЗМІ повністю залежать від своїх власників і не представляють весь спектр суспільних інтересів, а багато важливих тем ЗМІ не висвітлюються.<sup>709</sup> Державні друковані ЗМІ та ТРО також є залежними, оскільки фінансуються з державних і місцевих бюджетів. Єдиними відносно незалежними ЗМІ, які представляють різні інтереси суспільства, є Інтернет медіа.<sup>710</sup> Проблема мадійної самоцензури, а також проблема так званої "джинси" (прихованої політичної реклами або проплачених повідомлень) залишається актуальною і для загальнонаціональних, і для місцевих ЗМІ.<sup>711</sup>

Традиційним в Україні є подання дифамаційних позовів, однак позитивом є те, що кількість від-

---

702 Стаття 34 Конституції України.

703 <http://tyzhden.ua/News/122963> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

704 IREX, Media Sustainability Index 2014, p. 210.

705 IREX, Media Sustainability Index 2014, p. 210.

706 <http://vybory.mediasapiens.ua/2014/10/09/viktoryia-syumar-natsrada-ne-hoche-porahuvaty-kilkist-politychnoji-dzhynsy/> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

707 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 14.07.2014р.

708 <http://povin.com.ua/amoralna-komisiya-top-5-skandaliv-povyazanix-iz-nackomisiiyeyu-iz-zaxistu-suspilno%D1%97-morali-video-094015/> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

709 Катерина Мясникова, виконавчий директор Незалежної асоціації телерадіомовників, інтерв'ю з автором, 14.07.2014р.; Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 14.07.2014р.

710 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 14.07.2014р.

711 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 14.07.2014р.; IREX, Media Sustainability Index 2014, p. 215.

повідних справ, виграних журналістами, протягом останніх років збільшилася, незважаючи на те, що судові рішення щодо дифамаційних справ залишаються непередбачуваними.<sup>712</sup> Доступ медіа до офіційної інформації, у багатьох випадках, не гарантується [див.: Парламент (Прозорість (практика); Публічний сектор (Прозорість (практика); ОАВП (Прозорість (практика))].

### **Прозорість (законодавство) – 50 балів (2015), 25 балів (2010)**

*В якій мірі ЗМІ на практиці є вільними від протиправного зовнішнього втручання?*

З 2010 року норми, що регулюють прозорість ЗМІ, покращилися, однак все ще містять ряд прогалин.

У жовтні 2014 року парламент прийняв Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів”, який зобов’язав усіх юридичних осіб розкривати своїх бенефіціарів. Така інформація є доступною громадянам за запитами. Також у липні 2013 року ВРУ прийняв Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прозорості відносин власності ЗМІ”. Тим не менше, цей Закон досі дозволяє реальним власникам залишатися в тіні.<sup>713</sup>

Закон покладає на Нацраду обов’язок оприлюднення її актів (у тому числі, пов’язаних з видачею ліцензій) не пізніше наступного дня після їх прийняття.<sup>714</sup> За Законом про друковані ЗМІ, обов’язковому оприлюдненню підлягає лише загальна інформація про ЗМІ (назва видання, назва або ім’я засновника, видавця, наклад видання тощо).<sup>715</sup> 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 мовлення.<sup>716</sup> Інформація, відображена у документах, що подаються до Нацради для отримання ліцензії на мовлення, включається до Державного реєстру телерадіоорганізацій України.<sup>717</sup> У той же час, Закон дозволяє Нацраді самостійно визначати обсяг інформації Реєстру, що підлягає оприлюдненню.

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 журналістами.<sup>718</sup>

### **Прозорість (практика) – 25 балів (2015, 2010)**

*На скільки діяльність ЗМІ є прозорою?*

Як і в попередні роки, прозорість ЗМІ на практиці не забезпечена.

---

712 IREX, Media Sustainability Index 2014, p. 213.

713 IREX, Media Sustainability Index 2014, p. 220.

714 Частина четверта статті 17 Закону України „Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення”.

715 Стаття 32 Закону про друковані ЗМІ.

716 Частина друга статті 24, частина шоста статті 57 Закону “Про телебачення і радіомовлення”.

717 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.

718 Див., наприклад: [http://www.1plus1.ua/watch/programs/about\\_tsn/policy\\_full](http://www.1plus1.ua/watch/programs/about_tsn/policy_full); [http://www.rivne1.tv/Articles/070201\\_statut/](http://www.rivne1.tv/Articles/070201_statut/) [останній перегляд 01.12.2014 р.]



Прозорість медіа лишається неналежною: реальні власники медіа, в основному, зареєстровані в офшорах, хоча парламент прийняв два закони, спрямовані на забезпечення прозорості медіа власності<sup>719</sup> [див.: Прозорість (законодавство)]. Друковані ЗМІ не розкривають інформацію про свою внутрішню діяльність, зокрема - про працівників, редакційну політику та звітність.<sup>720</sup> Редакційна політика (принципи журналістської етики) телерадіомовників визначається їхніми редакційними статутами, які розміщено на веб-сайтах ТРО; тим не менше, доступ до інформації про внутрішню діяльність ТРО на практиці належним чином не забезпечено.

### **Підзвітність (законодавство) – 50 балів (2015, 2010)**

*В якій мірі існуюче регулювання 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 недостовірної інформації<sup>721</sup> та право на відповідь<sup>722</sup>, визначені механізми та строки забезпечення цих прав. Законодавство не передбачає існування державного органу, який би регулював діяльність преси або Інтернету. Діяльність ТРО, в основному, регулює Нацрада. Окремі аспекти їх діяльності можуть регулюватись й іншими органами (Антимонопольним комітетом України, Державною інспекцією зв'язку тощо).<sup>723</sup> Нацрада контролює дотримання та забезпечує виконання вимог законодавства про телерадіомовлення, про захист суспільної моралі, про рекламу, про кінематографію (щодо квот демонстрування національних фільмів), про вибори, ліцензує мовлення і контролює дотримання ліцензійних умов, застосовує санкції за порушення.<sup>724</sup>

У 2001 році 80 журналістів підписали Етичний кодекс українського журналіста та створили Комісію з журналістської етики, яка мала забезпечувати виконання цього Кодексу. Через два роки Комісію було зареєстровано Міністерством юстиції як громадську організацію. Комісія розглядає спори етичного та професійного характеру; за результатами їх розгляду може ухвалювати рішення у формі рекомендацій, заяв, заяв у формі публічного осуду.<sup>725</sup> Законодавство не передбачає створення посади омбудсмена з питань ЗМІ, який би розглядав відповідні скарги, тому всі скарги, зазвичай, розглядаються головним редактором.<sup>726</sup>

### **Підзвітність (практика) – 25 балів (2015, 2010)**

*В якій мірі на практиці ЗМІ є підзвітними та можуть відповідати за свою діяльність?*

На практиці підзвітність ЗМІ є обмеженою.

---

719 IREX, Media Sustainability Index 2014, p. 220.

720 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 14.07.2014р.

721 Стаття 37 Закону про друковані ЗМІ, стаття 64 Закону “Про телебачення і радіомовлення”.

722 Стаття 65 Закону “Про телебачення і радіомовлення”.

723 Стаття 70 Закону “Про телебачення і радіомовлення”.

724 Стаття 70 Закону “Про телебачення і радіомовлення”; статті 13-15 Закону України „Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення”.

725 Повноваження Комісії з журналістської етики; <http://www.cje.org.ua/documents/3/> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

726 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 14.07.2014р.

Діяльність Нацради як регулятора протягом останніх років виявилася неефективною через надмірну політизацію органу, її залежність від уряду та вибірковий підхід до різних мовників. У 2014 році ситуація почала покращуватися, однак у ряді аспектів робота Нацради залишається недостатньо ефективною [див.: Незалежність (практика)].

На відміну від багатьох інших країн, в Україні не існує спеціальних рад з питань преси. В Україні функціонує низка медіа-асоціацій, і в плані внутрішньої самоорганізації медійна спільнота є навіть більш активною, ніж інші професійні середовища, однак існуючі асоціації не мають реальних інструментів впливу.<sup>727</sup>

Право на спростування та право на відповідь належним чином не забезпечені, так як більшість ЗМІ не спростовують неправдиву інформацію або не надають можливості реалізувати право на відповідь до вступу в законну силу рішення суду, яке зобов'язує їх це зробити.<sup>728</sup>

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 підписували Етичний кодекс українського журналіста.<sup>729</sup> Один з опитаних в рамках цього дослідження експерт зазначив, що процедура подання скарг до Комісії, а також порядок їх розгляду та прийняття рішень є надто складними, а тому роль Комісія у забезпеченні підзвітності ЗМІ є невисокою. Її рішення не спонукають журналістів загалом до дотримання правила журналістської етики (крім хіба що журналістів, яких стосуються прийняті рішення).<sup>730</sup>

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). Більшість рішень Комісії було прийнято за результатами розгляду заяв посадових осіб та третіх осіб – лише у декількох випадках вирішення етичних спорів здійснювалось за заявами журналістів. Кількість рішень, ухвалених Комісією за результатами розгляду заяв є незначною: з березня 2013 року до кінця грудня 2014 року нею було прийнято 10 рішень.

## **Доброчесність (законодавство) – 50 балів (2015, 2010)**

*В якій мірі існує регулювання дозволяє забезпечити доброчесність працівників ЗМІ?*

В Україні впроваджено механізми забезпечення доброчесності працівників ЗМІ, однак ці механізми регулюють не всі питання, пов'язані з доброчесністю, 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'єднань.<sup>731</sup> Зокрема, закріплюються принципи свободи слова, поваги до приватності, презумпції невинності при висвітленні судових процесів, нерозкриття джерел інформації, відокремлення фактів від суджень та припу-

727 IREX, Media Sustainability Index 2014, p. 225.

728 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 14.07.2014р.

729 <http://www.timeofchange.com.ua/index.php?lang=ru&section=useful&sub=countries&id=923> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

730 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 14.07.2014р.

731 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](http://www.prsa.org/SearchResults/download/6D-030205/0/An_Exploratory_Study_of_the_Media_Transparency_in) [останній перегляд 01.12.2014 р.]

щень, збалансованість представлення різних точок зору, заборони плагіату, дискримінації, отримання винагороди за журналістський матеріал тощо.<sup>732</sup>

Кодекси журналістської етики в окремих друкованих виданнях практично не зустрічаються. У деяких ЗМІ були створені комісії з етики, однак їх кількість лишається незначною.<sup>733</sup> В ТРО аналогом кодексів журналістської етики є редакційні статuti, які мають ухвалюватись всіма ТРО і оприлюднюватись. Нагляд за дотриманням цих статutів здійснюють редакційні ради, утворення яких є обов'язковим.<sup>734</sup>

### **Доброчесність (практика) – 25 балів (2015, 2010)**

*В якій мірі на практиці забезпечено доброчесність працівників ЗМІ?*

Зусилля, спрямовані на забезпечення доброчесності працівників ЗМІ, є малоефективними, а медіа стандарти, в основному, ігноруються журналістами.

Відповідність журналістики в Україні етичним стандартам лишається неналежною.<sup>735</sup> Поширеною є практика оприлюднення оплаченої інформації або прихованої (тобто не визначеної як такої) реклами, відомої як "джинса" [див.: Незалежність (практика)].

Лише деякі ЗМІ перевіряють факти, однак навіть вони допускають незначні помилки у фактажі; плагіат є поширеним явищем, а загальна якість журналістики протягом останніх років знизилася.<sup>736</sup>

### **Розслідування й викриття випадків корупції (практика) – 50 балів (2015, 2010)**

*На скільки ЗМІ є активними і успішними у розслідуванні та викритті випадків корупції?*

Загалом, ЗМІ активно розслідують випадки корупції, однак їхні зусилля у цьому контексті рідко завершуються притягненням винних до відповідальності.

З 2010 року медіа (Бюро журналістських розслідувань "Свідомо", ЗІК, "Наші гроші", Українська правда, незалежні журналісти) провели розслідування ряду справ, пов'язаних з високопосадовою корупцією, в тому числі - щодо незаконного збагачення колишнього Президента Януковича та його сім'ї, корупції під час чемпіонату Європи з футболу 2012 року, випадків розкрадання коштів високими посадовцями та порушення законодавства при проведенні державних закупівель. Відповідні матеріали журналістських розслідувань були передані правоохоронним органам, однак, у більшості випадків, за ними не було відкрито кримінальні провадження, а якщо такі і було відкрито, то ключові фігуранти антикорупційних розслідувань так і не були притягнуті до відповідальності. Таким чином, ефективність роботи журналістів щодо викриття корупції була суттєво знижена пасивністю правоохоронних органів у цій сфері.

### **Інформування громадськості про корупцію та її вплив (практика) – 50 балів (2015, 2010)**

732 Кодекс етики українського журналіста, прийнятий Комісією з журналістської етики у 2002 році.

733 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 14.07.2014р.

734 Стаття 57 Закону "Про телебачення і радіомовлення".

735 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 14.07.2014р.; IREX, Media Sustainability Index 2014, p. 214-215.

736 IREX, Media Sustainability Index 2014, p. 215.

*На скільки активно і успішно ЗМІ інформують громадськість про корупцію та її шкідливі наслідки?*

У порівнянні з 2010 роком, роль медіа в інформування громадськості про корупцію та її вплив не збільшилася. Основну роль у такому інформуванні відіграють не ЗМІ, а неурядові організації, правоохоронні органи та органи публічної влади. Загалом, медіа розслідують причетність посадовців до корупційних діянь, повідомляють громадськість про виявлені випадки корупції, інформують про відкриття кримінальних проваджень і оголошення підозр, однак системної роботи з роз'яснення впливу корупції та засобів протидії їй ЗМІ не ведуть.<sup>737</sup>

### **Інформування громадськості з питань врядування (практика) – 50 балів (2015, 2010)**

*На скільки активно і успішно ЗМІ інформують громадськість про діяльність уряду та інших органів державного управління?*

Медіа є активними у висвітленні діяльності уряду та інших органів виконавчої влади, однак інформація про їх діяльність у багатьох випадках, є поверхневою, незбалансованою та неякісною.

Діяльність органів публічної влади активно висвітлюється у державних друкованих ЗМІ (такі як газети “Голос України” та “Урядовий кур’єр”, різних державних ТРО), числених ток-шоу на загальнонаціональних каналах (наприклад, Шустер-live, Свобода слова, Право на владу), а також в Інтернет медіа (Українська правда, Кореспондент та ряд інших ресурсів). Водночас, висвітлення відповідної діяльності (особливо - державними ЗМІ) часто є неякісним, неповним або незбалансованим через поширену практику представлення обмеженого кола позицій щодо предмета дискусії.<sup>738</sup>

### **Основні рекомендації:**

#### **Верховній Раді України:**

- Прийняти нову редакцію Закону, яким визначено статус Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. Цей Закон повинен враховувати міжнародні стандарти у сфері ЗМІ, а також забезпечувати незалежність, підзвітність та ефективність роботи регулятора.

#### **Кабінету Міністрів України:**

- искорити роздержавлення друкованих засобів масової інформації. Визначення способу роздержавлення, гарантій працівників відповідних ЗМІ та вирішення інших суміжних питань має здійснюватись у відкритий спосіб та із залученням зацікавлених сторін у напрацювання відповідних законодавчих ініціатив.

737 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 14.07.2014р.

738 Євген Радченко, експерт з питань виборів, Директор з розвитку МГО „Інтерньюз-Україна”, інтерв'ю з автором 14.07.2014р.

## 12. ОРГАНІЗАЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

### Резюме

Загалом, умови діяльності неурядових організацій (НУО) в Україні у порівнянні з 2010 роком покращились. Парламентом було прийнято Закон "Про громадські об'єднання", який посилив незалежність НУО, спростив процедуру їх реєстрації та роботи. Ресурсне забезпечення діяльності НУО в цілому покращилось, хоча на місцевому рівні воно у ряді випадків погіршилось. З 2014 року помітного зовнішнього втручання в діяльність НУО не спостерігається. Водночас, рівень прозорості та підзвітності НУО з 2010 року не змінився. Практика оприлюднення змістовних та фінансових звітів НУО все ще залишається недостатньо поширеною, хоча кількість організацій, які оприлюднюють свою звітність, поступово зростає. Внутрішні кодекси етики впроваджені лише в окремих організаціях. Фактична структура та процедури управління в НУО істотно відрізняються від тих, що передбачені їх внутрішніми документами. Стимулювання доброчесності у середовищі громадських організацій відбувається, в основному, під тиском донорів, а не за власною ініціативою НУО. Роль третього сектора у забезпеченні підзвітності уряду та впровадженні реформ, пов'язаних із протидією корупції, в останні роки суттєво підвищилася, хоча проблема недостатньої зацікавленості органів влади у співпраці з НУО залишається актуальною.

У нижченаведеній таблиці представлена узагальнена оцінка спроможності, внутрішнього врядування НУО та їх ролі в національній системі доброчесності. Після таблиці наводиться якісна оцінка відповідних індикаторів.

ОРГАНІЗАЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА			
ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА (2015): 58,3 / 100			
ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА (2010): 42.36 / 100			
ПАРАМЕТР	ІНДИКАТОР	ЗАКОНОДАВСТВО	ПРАКТИКА
Спроможність	Ресурси	75 (2015), 50 (2010)	50 (2015, 2010)
	Незалежність	75 (2015), 50 (2010)	50 (2015), 25 (2010)
Врядування	Прозорість	50 (2015, 2010)	
	Підзвітність	25 (2015, 2010)	
	Доброчесність	25 (2015, 2010)	50 (2015) 25 (2010)
Роль	Забезпечення підзвітності органів влади	75 (2015), 50 (2010)	
	Залучення у формування антикорупційної політики	75 (2015), 50 (2010)	

### Структура та організація

У березні 2012 року був прийнятий новий Закон «Про громадські об'єднання»<sup>739</sup>, який набув чинності 1 січня 2013 року. Згідно з ним, реєстрацію громадських об'єднань (НУО) здійснюють відділи Державної реєстраційної служби. На відміну від попередньої версії Закону "Про об'єд-

739 Закон "Про громадські об'єднання"; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

нання громадян”, який обмежував діяльність місцевих НУО місцем/регіоном їх реєстрації, чинний Закон передбачає, що всі організації (як з всеукраїнським, так і місцевим статусом) можуть здійснювати свою діяльність на всій території України. Наразі єдиною відмінністю між всеукраїнськими і місцевими НУО є те, що перші повинні зареєструвати місцеві відділення у більшості регіонів України. Діяльність НУО може бути припинена шляхом саморозпуску або на підставі рішення суду. Відповідне рішення суду може бути прийняте у випадку, якщо організація переслідує недемократичні цілі або використовує недемократичні методи їх досягнення.

Згідно з даними Державної служби статистики, станом на 1 липня 2014 року в Україні було зареєстровано 73 625 НУО (включаючи місцеві відділення організацій із всеукраїнським статусом), 24 673 релігійні та 14 689 благодійні організації.<sup>740</sup>

## Оцінка

### Ресурси (законодавство) – 75 балів (2015), 50 балів (2010)

*В якій мірі законодавством створено сприятливі умови для діяльності організацій громадянського суспільства?*

Законодавство закріплює кращі умови для діяльності громадських організацій порівняно з 2010 роком.

Новий Закон «Про громадські об'єднання» створив сприятливі умови для реєстрації та діяльності НУО, зокрема – в частині отримання та витрачання ними коштів<sup>741</sup>. Важливим кроком стало спрощення умов і порядку реєстрації НУО.<sup>742</sup> Зараз для реєстрації всеукраїнського громадського об'єднання потрібно 2 засновники (раніше – 42). Термін реєстрації був скорочений з 30 до 7 робочих днів, а сама реєстрація стала безкоштовною. Визначено чіткий перелік документів, необхідних для реєстрації НУО, а також вказано вичерпний перелік підстав для відмови у реєстрації чи повернення документів на доопрацювання. Реєстрація НУО відбувається за місцем їх знаходження, а орган реєстрації перевіряє статут виключно на відповідність Конституції та деяким законам України (раніше відбулася перевірка статутних документів і на відповідність підзаконним нормативним актам). Реєстрація представництва іноземної НУО також відбувається відповідно до Закону «Про громадські об'єднання», при цьому плату за реєстрацію знижено з 500 дол.США до 40 дол.США.

У липні 2012 року був прийнятий Закон «Про благодійну діяльність та благодійні організації»<sup>743</sup>, який передбачив спрощений процес реєстрації для благодійних організацій: тепер вони можуть бути зареєстровані протягом 3 робочих днів державним реєстратором у відповідності до вимог Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців»<sup>744</sup>.

---

740 Див.: [http://www.ukrstat.gov.ua/edrpoj/ukr/EDRPU\\_2014/ks\\_opfg/ks\\_opfg\\_0714.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/edrpoj/ukr/EDRPU_2014/ks_opfg/ks_opfg_0714.htm) [останній перегляд 01.12.2014 р.]

741 Права людини в Україні – 2013. Доповідь правозахисних організацій. / За ред. Є.Ю. Захарова. – Українська Гельсінська спілка з прав людини. – Харків: Права людини, 2014: 199. (<http://helsinki.org.ua/files/docs/1398017200.pdf>); Freedom House, Nations in Transit 2013: 588-589 ([http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/NIT13\\_Ukraine\\_1stProof.pdf](http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/NIT13_Ukraine_1stProof.pdf)); Freedom House, Nations in Transit 2014: 615. ([http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Ukraine\\_Proof2\\_upload.pdf](http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Ukraine_Proof2_upload.pdf)) [останній перегляд 01.12.2014 р.]

742 Лациба М., Шимчук А., Красносільська А. Умови діяльності громадських об'єднань. Реалізація Закону України «Про громадські об'єднання та регіональних програм розвитку громадянського суспільства у 2013 році, 2014: 4. ([http://www.ucipr.org.ua/userfiles/NGO\\_activi-ty2013\(2\).pdf](http://www.ucipr.org.ua/userfiles/NGO_activi-ty2013(2).pdf)) [останній перегляд 01.12.2014 р.]

743 <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5073-17> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

744 <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/755-15> [останній перегляд 01.12.2014 р.]



В результаті, кількість відмов в реєстрації НУО скоротилася з 30-50% до 10% у 2013 році<sup>745</sup>, а проблеми із реєстрацією носять скоріше поодинокий характер.<sup>746</sup> Серед наявних ускладнень – труднощі, пов'язані із взаємодією реєстраційних/облікових служб (ДПІ, орган державної реєстрації тощо).<sup>747</sup> Інформація про реєстраційні служби (місцезнаходження, контактні дані) в мережі Інтернет є складнодоступною та розміщується на різних ресурсах.<sup>748</sup>

Серед інших позитивних нововведень Закону “Про громадські об'єднання” – надання права юридичним особам бути засновниками НУО, а також ліквідація обмеження щодо захисту НУО лише інтересів своїх членів (зараз вони можуть захищати будь-які права і свободи та сприяти задоволенню суспільних інтересів).

Закон дозволяє організаціям вести підприємницьку діяльність та отримувати дохід від неї, що не передбачалося попереднім законодавством про об'єднання громадян. Цим законодавство про НУО приведено у відповідність до Цивільного кодексу України, згідно з яким громадським об'єднанням, окрім їхньої основної діяльності, дозволено здійснювати підприємницьку діяльність за умови, що остання не суперечить цілям організації та сприяє їх досягненню. Разом з тим, положення законодавства про громадські об'єднання в частині здійснення підприємницької діяльності не узгоджено з положеннями Податкового кодексу. Тому на практиці НУО вимушені обирати між здійсненням підприємницької діяльності та збереженням статусу неприбутковості: у разі здійснення ними підприємницької діяльності, податкові органи, керуючись вимогами Податкового кодексу, а не Законом “Про об'єднання громадян”, можуть позбавити їх неприбуткового статусу, що матиме наслідком оподаткування доходів відповідних організацій податком на прибуток підприємств на загальних підставах.

НУО можуть обирати спрощені системи оподаткування, платити єдиний податок за ставкою від 3 до 10% від своїх доходів, не сплачуючи податок на прибуток підприємств або (у разі оподаткування їхніх доходів за ставкою 3%) ПДВ. Юридичні та фізичні особи, які надають НУО фінансову підтримку, мають право на обмежені податкові пільги. Однак на практиці ні юридичні, ні фізичні особи ці можливості не використовують через суперечливість норм законодавства та обтяжливі процедури звітності.<sup>749</sup>

## Ресурси (практика) – 50 балів (2010, 2015)

*В якій мірі доступні організаціям громадянського суспільства фінансові та кадрові ресурси дозволяють їм ефективно здійснювати свою діяльність?*

Загалом, у порівнянні з 2010 роком доступ НУО до ресурсів певною мірою покращився, однак доступні ресурси лише частково дозволяють організаціям здійснювати свою діяльність ефективно.

Залежність НУО від одного донора чи проекту у 2014 році зменшилася: наразі вона поширюється на малі організації, які отримують невелике фінансування та не реалізують масштабної

---

745 Максим Лациба, Керівник Програми розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.

746 Лациба М., Шимчук А. Як розуміти новий Закон «Про громадські об'єднання», 2013: 5. ([http://www.ucipr.org.ua/userfiles/new\\_law\\_NGO2013\(1\).pdf](http://www.ucipr.org.ua/userfiles/new_law_NGO2013(1).pdf)); USAID, Творчий центр ТЦК, Індекс сталості розвитку організацій громадянського суспільства України у 2013 році, червень 2014: 2. ([http://ccc-tck.org.ua/storage/books/2013\\_ukraine\\_ukr.pdf](http://ccc-tck.org.ua/storage/books/2013_ukraine_ukr.pdf)) [останній перегляд 01.12.2014 р.]

747 Максим Лациба, Керівник Програми розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.

748 Лациба М., Шимчук А., Красносільська А. Умови діяльності громадських об'єднань. Реалізація Закону України «Про громадські об'єднання та регіональних програм розвитку громадянського суспільства у 2013 році», 2014: 5.

749 USAID, Творчий центр ТЦК, Індекс сталості розвитку організацій громадянського суспільства України у 2013 році, червень 2014: 2.

діяльності<sup>750</sup>, а також може бути зумовлена специфікою діяльності НУО, оскільки певні організації спеціалізуються на питаннях, які може профінансувати лише один донор<sup>751</sup>. В багатьох регіонах в рамках регіональних програм розвитку громадянського суспільства НУО отримують кошти з місцевих бюджетів<sup>752</sup>.

З 2013 року посилилась роль національних джерел у фінансуванні НУО. Наприкінці 2013 – на початку 2014 року НУО активізували діяльність щодо залучення коштів від громадян.<sup>753</sup> Число приватних фондів в Україні зростає, однак більшість із них реалізують власну програмну діяльність, а не надають гранти.<sup>754</sup> Проведене у 2013 році Творчим центром ТЦК дослідження виявило, що національні джерела фінансування становлять 50% бюджетів НУО.<sup>755</sup> Водночас, більшість НУО не звертається за фінансовою підтримкою до держави, яка в попередній період надавалась вибірково та політично вмотивовано - тобто організаціям, які співпрацювали з урядом або підтримувалися ним.<sup>756</sup> Активність участі НУО у процедурах державних закупівель залишилась низькою, що зумовлено недоліками законодавства про закупівлі та практикою його застосування<sup>757</sup>.

Як у 2010 році та до цього, членські внески продовжують відігравати мінімальну роль у структурі бюджетів НУО.<sup>758</sup> Також в останні роки відбулося скорочення фінансування донорами регіональних організацій, що призвело до припинення діяльності багатьох регіональних НУО.<sup>759</sup> Частка доходів НУО від надання послуг залишається невеликою.<sup>760</sup>

Помітної диверсифікації джерел фінансування НУО у порівнянні з 2010 роком не відбулось.<sup>761</sup> Основними джерелами ресурсів залишається міжнародна технічна допомога.<sup>762</sup> Разом з тим,

---

750 Ольга Айвазовська, Координатор виборчих програм Громадянської мережі «ОПОРА», інтерв'ю з автором 07.07.2014р.

751 Олексій Орловський, Директор Програмної ініціативи «Демократична практика» Міжнародного фонду «Відродження», інтерв'ю з автором, 30.07.2014 р.

752 Максим Лациба, Керівник Програми розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 15.07.2014 р.

753 Ольга Айвазовська, Координатор виборчих програм Громадянської мережі «ОПОРА», інтерв'ю з автором 07.07.2014р.; USAID, Творчий центр ТЦК, Індекс сталості розвитку організацій громадянського суспільства України у 2013 році, червень 2014: 4.

754 USAID, Творчий центр ТЦК, Індекс сталості розвитку організацій громадянського суспільства України у 2013 році, червень 2014: 4

755 USAID, Творчий центр ТЦК, Індекс сталості розвитку організацій громадянського суспільства України у 2013 році, червень 2014: 4

756 Ольга Айвазовська, Координатор виборчих програм Громадянської мережі «ОПОРА», інтерв'ю з автором 07.07.2014р.; Максим Лациба, Керівник Програми розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.

757 Максим Лациба, Керівник Програми розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.

758 Максим Лациба, Керівник Програми розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.; Олексій Орловський, Директор Програмної ініціативи «Демократична практика» Міжнародного фонду «Відродження», інтерв'ю з автором, 30.07.2014р.; USAID, Творчий центр ТЦК, Індекс сталості розвитку організацій громадянського суспільства України у 2013 році, червень 2014: 4

759 Олексій Орловський, Директор Програмної ініціативи «Демократична практика» Міжнародного фонду «Відродження», інтерв'ю з автором, 30.07.2014р.

760 Максим Лациба, Керівник Програми розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.; USAID, Творчий центр ТЦК, Індекс сталості розвитку організацій громадянського суспільства України у 2013 році, червень 2014: 4.

761 Максим Лациба, Керівник Програми розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.; USAID, Творчий центр ТЦК, Індекс сталості розвитку організацій громадянського суспільства України у 2013 році, червень 2014: 4.

762 Ольга Айвазовська, Координатор виборчих програм Громадянської мережі «ОПОРА», інтерв'ю з автором 07.07.2014р.; Максим Лациба, Керівник Програми розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.

обсяг підтримки НУО з боку міжнародних донорів (особливо на місцевому рівні) зменшився<sup>763</sup>, а її структура видозмінилася.<sup>764</sup> По-перше, основна частина фінансової підтримки надається на конкретні цілі та в більших обсягах, але меншій кількості організацій.<sup>765</sup> По-друге, у порівнянні з 2010 роком, донори сфокусовані на питаннях стратегічного планування та інституційного розвитку НУО.<sup>766</sup> По-третє, поширеною стала практика прямого фінансування НУО без міжнародних організацій-посередників, або організацій, очолюваних представниками донорів.<sup>767</sup>

У 2013-2014 роках суттєво зросла фінансова підтримка неінституціоналізованих об'єднань (тобто об'єднань громадян без офіційної реєстрації як НУО). Така підтримка використовується на спеціальні проекти (лікування протестувальників під час подій Майдану у грудні 2013 – лютому 2014 року, підтримка Збройних Сил України та добровольчих бальйонів тощо).<sup>768</sup>

Протягом 2012-2013 років кадрові ресурси НУО скоротилися через їх неспроможність утримувати персонал.<sup>769</sup> Водночас, хоча помітного підвищення фахової підготовки кадрів третього сектору в цілому і не відбулося<sup>770</sup>, станом на 2014 рік якість кадрів у деяких організаціях покращилася.<sup>771</sup> В цілому, рівень професійності персоналу НУО страждає від нефаховості співробітників, відповідальних за фандрайзинг, зв'язки та звітність перед донорами, а також тих, хто здійснює моніторинг виконання проектів.<sup>772</sup> Можливості НУО залучати фахових спеціалістів до діяльності пов'язана з наявністю фінансування.<sup>773</sup>

Практика залучення волонтерів до роботи НУО стає більш поширеною<sup>774</sup>, однак їй не сприяють недоліки законодавства у сфері волонтерської діяльності (законодавством передбачено ліцензування волонтерської діяльності та реєстрація волонтерів), тому, в основному, послуги волонтерів використовуються неформально<sup>775</sup>.

Складності із матеріально-технічним забезпеченням НУО пов'язані із неналагодженим плануванням потреб і витрат, а також небажанням донорів фінансувати оновлення технічного осна-

---

763 USAID, Творчий центр ТЦК, Індекс сталості розвитку організацій громадянського суспільства України у 2013 році, червень 2014: 4.

764 Ольга Айвазовська, Координатор виборчих програм Громадянської мережі «ОПОРА», інтерв'ю з автором 07.07.2014р.

765 Ольга Айвазовська, Координатор виборчих програм Громадянської мережі «ОПОРА», інтерв'ю з автором 07.07.2014р.

766 Ольга Айвазовська, Координатор виборчих програм Громадянської мережі «ОПОРА», інтерв'ю з автором 07.07.2014р.; Максим Лациба, Керівник Програми розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.; USAID, Творчий центр ТЦК, Індекс сталості розвитку організацій громадянського суспільства України у 2013 році, червень 2014: 3.

767 Ольга Айвазовська, Координатор виборчих програм Громадянської мережі «ОПОРА», інтерв'ю з автором 07.07.2014р.

768 Максим Лациба, Керівник Програми розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.

769 Максим Лациба, Керівник Програми розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.; USAID, Творчий центр ТЦК, Індекс сталості розвитку організацій громадянського суспільства України у 2013 році, червень 2014: 3; USAID, Творчий центр ТЦК, Індекс сталості розвитку організацій громадянського суспільства України у 2012 році, 2012: 5-6 ([http://ccc-tck.org.ua/storage/books/ukraine\\_usaid\\_si\\_report.pdf](http://ccc-tck.org.ua/storage/books/ukraine_usaid_si_report.pdf)) [останній перегляд 01.12.2014 р.]

770 Максим Лациба, Керівник Програми розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.

771 Ольга Айвазовська, Координатор виборчих програм Громадянської мережі «ОПОРА», інтерв'ю з автором 07.07.2014р.

772 Кажмиркевич П., Бекешкіна І. Підтримка громадянського суспільства в Україні: різні перспективи, 2012: 12. ([http://dif.org.ua/modules/pages/files/1384287023\\_1842.pdf](http://dif.org.ua/modules/pages/files/1384287023_1842.pdf)) [останній перегляд 01.12.2014 р.]

773 Ольга Айвазовська, Координатор виборчих програм Громадянської мережі «ОПОРА», інтерв'ю з автором 07.07.2014р.; Олексій Орловський, Директор Програмної ініціативи «Демократична практика» Міжнародного фонду «Відродження», інтерв'ю з автором, 30.07.2014р.

774 Ольга Айвазовська, Координатор виборчих програм Громадянської мережі «ОПОРА», інтерв'ю з автором 07.07.2014р.

775 Максим Лациба, Керівник Програми розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.; <http://gurt.org.ua/articles/23076/> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

щення організацій, закупівлю обладнання та техніки, оренду офісів тощо.<sup>776</sup>

### **Незалежність (законодавство) – 75 балів (2015), 50 балів (2010)**

*В якій мірі законодавство запобігає незаконному зовнішньому втручанням в діяльність організацій громадянського суспільства?*

У порівнянні з 2010 роком чинна законодавча база передбачає кращі гарантії незалежності НУО. Спроби запровадити ряд обмежень права на свободу асоціацій у січні 2014 року зіштовхнулися із потужним спротивом і відповідні законодавчі зміни були скасовані.

Право на свободу асоціацій передбачено статтею 36 Конституції України. Будь-які обмеження цього права можуть встановлюватись виключно законом в інтересах національної або громадської безпеки, для захисту здоров'я, прав і свобод інших людей. Україна ратифікувала Європейську конвенцію прав людини, яка також закріплює право на свободу об'єднань (стаття 11).

Стаття 37 Конституції та новий Закон "Про громадські об'єднання" забороняють створення та діяльність НУО, які переслідують недемократичні цілі, використовують недемократичні методи їх досягнення або створюють воєнізовані формування. Державне втручання в діяльність НУО заборонена, крім передбачених законом випадків (наприклад, держава може втрутитись у діяльність організації, якщо вона порушує податкове законодавство або здійснює кроки, спрямовані на повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності країни тощо).<sup>777</sup>

НУО можуть бути заборонені (розпущені) лише у випадку переслідування ними недемократичних цілей або використання недемократичних засобів для їх досягнення (такі цілі та засоби визначені в статтях 36 і 37 Конституції та статті 4 Закону "Про громадські об'єднання"). Крім того, заборона НУО відбувається виключно на підставі рішення суду.<sup>778</sup>

На відміну від попередньої версії Закону "Про об'єднання громадян", чинний Закон не закріплює за Міністерством юстиції України та його територіальними органами права контролювати діяльність НУО та оцінювати відповідність їх діяльності вимогам статутів відповідних НУО. В результаті, державний контроль за діяльністю НУО загалом є аналогічним тому, який встановлено для всіх інших юридичних осіб. Жоден закон не передбачає обов'язковості членства державних службовців у керівних органах НУО, а також присутності представників органів влади на засіданнях керівних органів НУО.

16 січня 2014 року парламент схвалив зміни до законодавства про діяльність НУО.<sup>779</sup> Ці зміни передбачили ряд обмежень права на свободу асоціацій, зокрема - обов'язкову реєстрацію НУО, які отримують іноземне фінансування, в якості "іноземних агентів", скасування податкових пільг для НУО, запровадження кримінальної відповідальності за наклеп тощо. 26 січня 2014 року ці нововведення були скасовані через тиск опозиційних політичних партій і протестувальників.

---

776 Ольга Айвазовська, Координатор виборчих програм Громадянської мережі «ОПОРА», інтерв'ю з автором 07.07.2014р.

777 Стаття 3, 4, 22 Закону "Про громадські об'єднання".

778 Стаття 28 Закону "Про громадські об'єднання".

779 Закон №721-VII від 6.01.2014; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/721-18/print1390316109400037> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

## Незалежність (практика) – 50 балів (2015), 25 балів (2010)

*В якій мірі організації громадянського суспільства можуть здійснювати свою діяльність вільно від зовнішнього втручання?*

Неправомірне втручання в діяльність НУО було звичайною практикою між 2010 та 2013 роками.<sup>780</sup> Проте, після протестів на Майдані та втечі колишнього Президента В.Януковича з країни, НУО в почали працювати без помітного втручання у їхню діяльність.

Більшість експертів, які дали інтерв'ю в рамках цього дослідження, погодилися, що протягом 2014 року не було зафіксовано серйозних випадків зовнішнього втручання в діяльність НУО.<sup>781</sup> Єдиним винятком стала ситуація на Сході України, зокрема - на територіях, підконтрольних сепаратистам, де НУО та активісти не мають змоги здійснювати громадську діяльність з весни 2014 року.

Водночас, протягом 2010-2013 років випадки надмірного втручання в діяльність третього сектора були досить поширеними. Органи прокуратури та СБУ проводили перевірки НУО та благодійних фондів, а проти окремих активістів правоохоронними органами було відкрито ряд кримінальних проваджень під сумнівними або політично вмотивованими приводами.<sup>782</sup> Практика переслідування та залякування громадських активістів була поширеною також у 2011<sup>783</sup>, 2012<sup>784</sup> та 2013 роках<sup>785</sup>.

## Прозорість (практика) – 50 балів (2010, 2015)

*Наскільки діяльність організацій громадянського суспільства є прозорою?*

З 2010 року прозорість діяльності НУО суттєво не підвищилася.

Як і в 2010 році, інформація про склад керівних органів всіх зареєстрованих НУО (як всеукраїнських, так і місцевих) оприлюднюється для безоплатного доступу Міністерством юстиції України на веб-порталі Реєстру громадських об'єднань.<sup>786</sup> Разом з тим, інформація, яка публікується на веб-порталі, є неповною.<sup>787</sup>

---

780 Freedom House, Nations in Transit 2014: 614.

781 Ольга Айвазовська, Координатор виборчих програм Громадянської мережі «ОПОРА», інтерв'ю з автором 07.07.2014р.; Максим Лациба, Керівник Програми розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.

782 Ольга Айвазовська, Координатор виборчих програм Громадянської мережі «ОПОРА», інтерв'ю з автором 07.07.2014р.

783 Права людини в Україні – 2011. Політичні переслідування (<http://helsinki.org.ua/index.php?id=1332311408>); див. також: <http://www.khpg.org/index.php?id=1325325877>; <http://www.civicua.org/news/view.html?q=1741231> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

784 Права людини в Україні – 2012. Доповідь правозахисних організацій. / За ред. Є.Ю. Захарова. – Українська Гельсінська спілка за прав людини. – Харків: Права людини, 2013: 15-16 (<http://helsinki.org.ua/files/docs/1362676567.pdf>); FreedomHouse, NationsinTransit 2013: 588-589; USAID, Творчий центр ТЦК, Індекс сталості розвитку організацій громадянського суспільства України у 2012 році: 2-3; див., наприклад: <http://ukranews.com/uk/news/ukraine/2012/03/14/66163>; <http://www.pravda.com.ua/news/2012/03/30/6961824/>; [http://aub.org.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6913&menu=119&Itemid=113](http://aub.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=6913&menu=119&Itemid=113); <http://www.civicua.org/news/view.html?q=1818924> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

785 Права людини в Україні – 2013. Доповідь правозахисних організацій. / За ред. Є.Ю. Захарова. – Українська Гельсінська спілка за прав людини. – Харків: Права людини, 2014: 13-30; USAID, Творчий центр ТЦК, Індекс сталості розвитку організацій громадянського суспільства України у 2013 році: 2; див. також: <http://www.pravda.com.ua/news/2013/07/10/6993938/> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

786 <http://rgo.informjust.ua/> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

787 Лациба М., Шимчук А., Красносільська А. Умови діяльності громадських об'єднань. Реалізація Закону України «Про громадські об'єднання та регіональних програм розвитку громадянського суспільства у 2013 році, 2014: 5.

Будь-яка особа може отримати інформацію з Державного реєстру юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців про зареєстровані НУО (адресу, назву, засновників тощо) за запитом.<sup>788</sup> Діяльність громадських організацій висвітлюється на їх власних веб-сайтах, в ЗМІ, а також на веб-порталі „Громадський простір”<sup>789</sup>. Також у 2012 році було оновлено урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада»<sup>790</sup>, який надає доступ до проектів нормативно-правових актів, що виносяться на публічні обговорення органами виконавчої влади. Однак досвід проведення електронних консультацій з громадськістю на цьому веб-сайті свідчить, що представники НУО активної участі у таких обговореннях не беруть.<sup>791</sup>

Загалом, як і у 2010 році, практика звітування НУО про свою діяльність (хоча вона і набуває поступового поширення) все ще не стала загальним трендом<sup>792</sup>: змістовна та фінансова звітність не є доступною широкому загалу, оскільки переважно поширюється через мережу Інтернет, в окремих випадках – у вигляді презентацій для донорів.<sup>793</sup> У рубриці веб-порталу „Громадський простір”, створеній для оприлюднення звітності НУО, доступний більший обсяг інформації, ніж 3 роки тому – з 2010 року було оприлюднено 25 звітів (з 59 доступних).<sup>794</sup>

### **Підзвітність (практика) – 25 балів (2010, 2015)**

*В якій мірі на практиці забезпечено підзвітність організацій громадянського суспільства?*

В цілому, роль керівних статутних органів НУО та їх членів у здійсненні управління організаціями та прийнятті рішень є невисокою.

Рівень прозорості внутрішнього менеджменту НУО (інформування про склад керівних органів і структуру управління) залишається низьким.<sup>795</sup> Непоодинокими є випадки, коли на веб-сайтах організацій оприлюднюється неактуальна інформація про склад керівних органів (наприклад, фактичний склад керівних органів не відповідає оприлюдненому, часто – через те, що НУО офіційно не реєструють зміни у їх складі).<sup>796</sup> Контроль членів організацій за діяльністю керівних органів є суто формальним; самі ж органи управління також часто діють формально (складаються протоколи про проведення засідань правління, ревізійних комісій тощо, хоча такі засідання насправді не проводяться); поширеними є і випадки, коли загальні збори членів та засідання керівних органів не проводяться у строки, визначені статутами.<sup>797</sup>

---

788 Наказ Міністерства юстиції України №1846/5 від 14.12.2012 «Про затвердження Порядку надання відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців». (<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z2105-12/print1390503912974270>) [останній перегляд 01.12.2014 р.]

789 [www.civicua.org](http://www.civicua.org) [останній перегляд 01.12.2014 р.]

790 [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/news/article](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article) [останній перегляд 01.12.2014 р.]

791 USAID, Творчий центр ТЦК, Індекс сталості розвитку організацій громадянського суспільства України у 2012 році, 2012: 8.

792 Ольга Айвазовська, Координатор виборчих програм Громадянської мережі «ОПОРА», інтерв'ю з автором 07.07.2014р.; Максим Лациба, Керівник Програми розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.

793 Ольга Айвазовська, Координатор виборчих програм Громадянської мережі «ОПОРА», інтерв'ю з автором 07.07.2014р.; Олексій Орловський, Директор Програмної ініціативи «Демократична практика» Міжнародного фонду «Відродження», інтерв'ю з автором, 30.07.2014р.

794 <http://www.civicua.org/library/viewbycat.html?folder=4092&p=1> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

795 Олексій Орловський, Директор Програмної ініціативи «Демократична практика» Міжнародного фонду «Відродження», інтерв'ю з автором, 30.07.2014р.; Кажмиркевич П., Бекешкіна І. Підтримка громадянського суспільства в Україні: різні перспективи, 2012: 11-12.

796 Олексій Орловський, Директор Програмної ініціативи «Демократична практика» Міжнародного фонду «Відродження», інтерв'ю з автором, 30.07.2014р.

797 Олексій Орловський, Директор Програмної ініціативи «Демократична практика» Міжнародного фонду «Відродження», інтерв'ю з автором, 30.07.2014р.



Разом з тим, питання забезпечення ефективного внутрішнього контролю за діяльністю НУО поступово набуває актуальності. Організації, які претендують на інституційну підтримку у значних обсягах, повинні проходити незалежні аудити. За результатами таких аудитів розробляються внутрішні документи, які визначають процедури управління, прийняття рішень і внутрішнього контролю у відповідності до стандартів демократичного врядування в громадському секторі.<sup>798</sup> Однак така практика, більшою мірою є поширеною у потужних київських організаціях.<sup>799</sup> Крім того, в організаціях, які запровадили систему демократичного врядування, прийняття рішень та контролю за їх виконанням, нові правила досі часто-густо розглядаються як формальність і мають мало спільного з реальною повсякденною діяльністю НУО.<sup>800</sup>

### **Доброчесність (законодавство) – 25 балів (2010, 2015)**

*В якій мірі законодавство (внутрішнє регулювання) забезпечує доброчесність організацій громадянського суспільства?*

Наявні механізми забезпечення доброчесності НУО у порівнянні з 2010 роком не змінилися. Зокрема, практика прийняття організаціями кодексів етики залишається малопоширеною, а положення прийнятих кодексів є надто загальними для реального забезпечення доброчесності НУО [більш детально див.: Оцінка національної системи доброчесності: Україна 2011, с.176].

### **Доброчесність (практика) – 50 балів (2010), 25 балів (2015)**

*В якій мірі доброчесність організацій громадянського суспільства забезпечено на практиці?*

В цілому, НУО не проводять активної діяльності у напрямі забезпечення доброчесності своїх членів та працівників. Разом з тим, випадки неетичної поведінки у третьому секторі є скоріше винятком, ніж усталеною практикою.

Напрацьований і підписаний майже 100 організаціями модельний Кодекс етики організацій громадянського суспільства<sup>801</sup> так і не був широко впроваджений.<sup>802</sup> В цілому, практика прийняття внутрішніх кодексів етики та правил поведінки НУО є малопоширеною.<sup>803</sup> З 2012 року кількість організацій, які за результатами проходження незалежного аудиту повинні були розробити власні кодекси етики (включили положення про етику у власних статутах), збільшилася, хоча на

---

798 Максим Лациба, Керівник Програми розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.; USAID, Творчий центр ТЦК, Індекс сталості розвитку організацій громадянського суспільства України у 2013 році, червень 2014: 3; USAID, Творчий центр ТЦК, Індекс сталості розвитку організацій громадянського суспільства України у 2012 році, 2012: 5.

799 Максим Лациба, Керівник Програми розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.; USAID, Творчий центр ТЦК, Індекс сталості розвитку організацій громадянського суспільства України у 2013 році, червень 2014: 3.

800 Максим Лациба, Керівник Програми розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.

801 Проект Кодексу етики організацій громадянського суспільства ([http://www.experts.in.ua/baza/analitic/index.php?ELEMENT\\_ID=29193&PAGEN\\_2=2](http://www.experts.in.ua/baza/analitic/index.php?ELEMENT_ID=29193&PAGEN_2=2)) [останній перегляд 01.12.2014 р.]

802 Максим Лациба, Керівник Програми розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.

803 Олексій Орловський, Директор Програмної ініціативи «Демократична практика» Міжнародного фонду «Відродження», інтерв'ю з автором, 30.07.2014р.

практиці відповідні норми часто застосовуються формально.<sup>804</sup> У більшості випадків, внутрішні кодекси етики НУО не є широко доступними для громадськості.

Випадки недоброчесної поведінки в НУО-середовищі носять поодинокий характер і зводяться до несанкціонованого використання об'єктів інтелектуальної власності (плагиату)<sup>805</sup> та звітування за заходи, яких на практиці не проводилось<sup>806</sup>. Через несприятливість законодавства про оподаткування НУО управління фінансовими ресурсами у більшості НУО є непрозорим.<sup>807</sup> Практика підписання меморандумів про співпрацю у середовищі громадських організацій не є поширеною.<sup>808</sup>

### **Забезпечення підзвітності органів влади (законодавство і практика) – 75 балів (2015), 50 балів (2010)**

*На скільки активною та успішною є роль організацій громадянського суспільства у забезпеченні підзвітності органів влади?*

НУО є досить успішними у забезпеченні підзвітності органів влади. Водночас, ряд факторів, певною мірою, знижують ефективність адвокаційних зусиль третього сектора.

Спроможність національних НУО здійснювати ефективні адвокасі-кампанії у порівнянні з 2010 роком помітно зросла<sup>809</sup>. Зокрема, підвищилась медійна активність організацій, зросла якість комунікації у третьому секторі, розширилися контакти НУО на внутрішньому та міжнародному політичному рівні.<sup>810</sup> Разом з тим, на регіональному рівні помітних змін в ефективності не відбулося.<sup>811</sup> До факторів, які не сприяють проведенню ефективних кампаній, можна віднести відсутність значної зацікавленості органів влади у проведенні реформ, недостатній рівень підзвітності політиків перед суспільством, відсутність ефективних консультацій з громадськістю.<sup>812</sup> Крім того, ефективність кампаній зменшує конкуренція між НУО: як приклад, можна навести досвід роботи двох коаліцій щодо мирних зібрань, які любляли протилежні ініціативи: одна – за ухва-

---

804 Максим Лациба, Керівник Програми розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.; Олексій Орловський, Директор Програмної ініціативи «Демократична практика» Міжнародного фонду «Відродження», інтерв'ю з автором, 30.07.2014р.; USAID, Творчий центр ТЦК, Індекс сталості розвитку організацій громадянського суспільства України у 2012 році, 2012: 11.

805 Ольга Айвазовська, Координатор виборчих програм Громадянської мережі «ОПОРА», інтерв'ю з автором 07.07.2014р.; Максим Лациба, Керівник Програми розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.

806 Максим Лациба, Керівник Програми розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.

807 Максим Лациба, Керівник Програми розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.

808 Ольга Айвазовська, Координатор виборчих програм Громадянської мережі «ОПОРА», інтерв'ю з автором 07.07.2014р.

809 Ольга Айвазовська, Координатор виборчих програм Громадянської мережі «ОПОРА», інтерв'ю з автором 07.07.2014р.; Максим Лациба, Керівник Програми розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.; Олексій Орловський, Директор Програмної ініціативи «Демократична практика» Міжнародного фонду «Відродження», інтерв'ю з автором, 30.07.2014р.; Кажмиркевич П., Бекешкіна І. Підтримка громадянського суспільства в Україні: різні перспективи, 2012: 16.

810 Майкл Андерсен, датський журналіст, фахівець із реформування громадського сектора і медіа, інтерв'ю виданню «Український тиждень», №23(343) від 05.06.2014 (<http://tyzhden.ua/World/111590>) [останній перегляд 01.12.2014 р.]; Ольга Айвазовська, Координатор виборчих програм Громадянської мережі «ОПОРА», інтерв'ю з автором 07.07.2014р.

811 Олексій Орловський, Директор Програмної ініціативи «Демократична практика» Міжнародного фонду «Відродження», інтерв'ю з автором, 30.07.2014р.

812 Максим Лациба, Керівник Програми розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.; Олексій Орловський, Директор Програмної ініціативи «Демократична практика» Міжнародного фонду «Відродження», інтерв'ю з автором, 30.07.2014р.

лення закону про мирні зібрання, інша – проти його ухвалення.<sup>813</sup>

До прикладів успішних кампаній варто віднести: прийняття Закону “Про доступ до публічної інформації”, роботу з подальшими змінами до нього та моніторинг практики його застосування; прийняття Законів “Про громадські об’єднання”, “Про благодійну діяльність та благодійні організації”, “Про здійснення державних закупівель”; прийняття низки антикорупційних законів [див. Залучення у формування антикорупційної політики (законодавство і практика)] тощо.<sup>814</sup>

Протягом 2010-2014 років було ініційовано ряд громадських кампаній, спрямованих на мобілізацію громадян. Кампанія за прозорість виборів «Чесно»<sup>815</sup> справила вплив на виборчий дискурс, змушуючи політиків надавати більше інформації про себе.<sup>816</sup> Громадська ініціатива «Реанімаційний пакет реформ»<sup>817</sup> активно працює за цілим рядом напрямів реформ і має партнерів у парламенті та уряді.

Загалом, громадянське суспільство відіграло важливу роль у становленні демократичних принципів і практик в Україні, зокрема – наприкінці 2013 року із виникненням руху “Євромайдан”, який продемонстрував безпрецедентний рівень громадянської мобілізації та самоорганізації, а також дав півку в життя новим активістам.<sup>818</sup>

### **Залучення у формування антикорупційної політики (законодавство і практика) – 75 балів (2015), 50 балів (2010)**

*В якій мірі громадянське суспільство залучено у ініціювання реформ у сфері антикорупційної політики?*

Громадянське суспільство активно залучено до здійснення антикорупційних політичних реформ, однак його успіхи у цьому контексті є певною мірою обмеженими через неефективність механізмів публічних консультацій або недостатній рівень зацікавленості владних інституцій у громадських антикорупційних ініціативах.

Протягом останніх трьох років НУО отримали потенційний доступ до нових каналів впливу на вироблення політики, ефективність яких не є однаковою. Так, у 2012 році була прийнята Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні<sup>819</sup>. Указом Президента України<sup>820</sup> була створена Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства при Президенті України<sup>821</sup>, яка розглядалася як майданчик для взаємодії НУО з державними службовцями і політиками та участі в ухваленні рішень. Діяльність Координаційної

813 Олексій Орловський, Директор Програмної ініціативи «Демократична практика» Міжнародного фонду «Відродження», інтерв'ю з автором, 30.07.2014р.

814 Максим Лациба, Керівник Програми розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.

815 <http://chesno.org/> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

816 Freedom House, Nations in Transit 2012: 581; Freedom House, Nations in Transit 2013: 589.

817 [http://platforma-reform.org/?page\\_id=33](http://platforma-reform.org/?page_id=33) [останній перегляд 01.12.2014 р.]

818 Богдан Яременко, український дипломат, інтерв'ю виданню «Український тиждень», №15 (335) від 10.04.2014 (<http://tyzhden.ua/Society/107261>) [останній перегляд 01.12.2014 р.]; Freedom House, Nations in Transit 2014: 615.

819 Указ Президента України від 24.03.2012 №212/2012 «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» (<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>) [останній перегляд 01.12.2014 р.]

820 Указ Президента України №32/2012 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» (<http://www.president.gov.ua/documents/14412.html>) [останній перегляд 01.12.2014 р.]

821 <http://civil-rada.in.ua/> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

ради була активною протягом початкового періоду її існування, проте згодом її робота припинилась.<sup>822</sup> Також була створена Консультативна рада при Уповноваженому ВРУ з прав людини (омбудсмані)<sup>823</sup> для залучення НУО до розробки порядку денного у галузі прав людини, діяльність якої, в цілому, оцінена позитивно<sup>824</sup>.

Водночас, діяльність громадських рад при органах виконавчої влади за 2011-2014 рр. в цілому, оцінюється негативно як через недоліки законодавчого регулювання, так і через неналежну практику.<sup>825</sup> Урядові механізми консультацій з громадськістю залишаються формальними та малоефективними<sup>826</sup>. На міжнародній арені Україна приєдналася до Партнерства «Відкритий Уряд»<sup>827</sup> і затвердила План дій щодо його впровадження<sup>828</sup>, який передбачив обов'язок Уряду залучати громадськість до формування та реалізації політики. В результаті, було створено належне правове середовище для участі громадськості в управлінні державними справами.<sup>829</sup>

Механізми участі громадськості у формуванні антикорупційної політики протягом останніх трьох років розширилися у порівнянні з 2010 роком. У 2011 році був прийнятий Закон «Про засади запобігання та протидії корупції»<sup>830</sup>, який передбачив можливість участі громадськості у відповідних заходах. Зокрема, НУО та їх представники отримали право проводити та замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів і подавати за її результатами пропозиції до відповідних органів державної влади, вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення антикорупційного законодавства, проводити та замовляти проведення досліджень, з питань запобігання і протидії корупції, здійснювати громадський контроль за реалізацією антикорупційної політики. На реалізацію відповідних положень у 2013 році була утворена Громадська експертна рада при Комітеті Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією<sup>831</sup> у складі 27 експертів<sup>832</sup>, якими протягом січня-липня 2014 року було підготовлено експертні висновки до близько 100 проектів нормативно-правових актів<sup>833</sup>.

Антикорупційна реформа<sup>834</sup> є одним з напрямів діяльності громадської ініціативи «Реанімаційний пакет реформ». Одним із здобутків ініціативи стало прийняття парламентом Законів «Про

---

822 Максим Лациба, Керівник Програми розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень, інтерв'ю з автором, 15.07.2014р.

823 [http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1850:2012-07-10-08-09-59&catid=27:2010-12-08-14-17-05&Itemid=37](http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1850:2012-07-10-08-09-59&catid=27:2010-12-08-14-17-05&Itemid=37) [останній перегляд 01.12.2014 р.]

824 Права людини в Україні – 2012. Доповідь правозахисних організацій. / За ред. Є.Ю. Захарова. – Українська Гельсінська спілка з прав людини. – Харків: Права людини, 2013: 27-28.

825 British Council-EU, Citizen Participation in the Local Decision-Making Process, Guide, 2012: 29-30 ([http://www.britishcouncil.org.ua/sites/britishcouncil.ua/files/how\\_to\\_guide.doc](http://www.britishcouncil.org.ua/sites/britishcouncil.ua/files/how_to_guide.doc)) [останній перегляд 01.12.2014 р.]; Freedom House, Nations in Transit 2014: 615; Інформація про формування і діяльність громадських рад при органах виконавчої влади та їх взаємодію з Урядом, підготовлена Секретаріатом Кабінету Міністрів для Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства, 2013, ([http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/news/article/print\\_show/1463](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/print_show/1463)) [останній перегляд 01.12.2014 р.]

826 Freedom House, Nations in Transit 2012: 580; Freedom House, Nations in Transit 2013: 589; Freedom House, Nations in Transit 2014: 615.

827 <http://ogp.gov.ua/> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

828 Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5.04.2012 №220-р «Про схвалення Плану дій з впровадження в Україні ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» (<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/220-2012-%D1%80>) [останній перегляд 01.12.2014 р.]

829 Ініціатива партнерство «Відкритий уряд». Громадська оцінка першого року впровадження в Україні. Моніторинговий звіт, 2013: 5. ([http://ogp.gov.ua/sites/default/files/monitoring/First%20year\\_cs\\_19\\_07\\_2013.pdf](http://ogp.gov.ua/sites/default/files/monitoring/First%20year_cs_19_07_2013.pdf)) [останній перегляд 01.12.2014 р.]

830 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

831 <http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/doccatalog/document?id=52600> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

832 <http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/doccatalog/document?id=52320> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

833 Звіт про підсумки роботи Комітету з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією у січні-липні 2014 року (<http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/doccatalog/document?id=54401>) [останній перегляд 01.12.2014 р.]

834 <http://platforma-reform.org/?p=1> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

засади державної антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки”, “Про запобігання корупції” та “Про Національне антикорупційне бюро України”.<sup>835</sup> Серед інших здобутків громадськості - підготовка антикорупційних змін до Кримінального кодексу України, нової версії Закону “Про державні закупівлі”, удосконалення законодавства про доступ до публічної інформації.

В цілому, АКМ ОЕСР у своєму звіті наголосила, що в контексті виконання рекомендації щодо посилення співпраці влади та громадськості для запобігання та протидії корупції відбувся прогрес.<sup>836</sup>

### **Основні рекомендації:**

#### **Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України:**

- переглянути механізми формування та діяльності громадських рад при органах влади за-для підвищення їх ефективності, удосконалити порядок проведення публичних консультацій, передбачити обов’язковість проведення публичних консультацій парламентськими комітетами, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

#### **Кабінету Міністрів України:**

- забезпечити належну взаємодію між державними реєстраторами та органами державної податкової служби з метою одночасного вирішення питань, пов’язаних з державною реєстрацією НУО та присвоєнням їм коду ознаки неприбутковості (принцип “єдиного вікна”);
- фінансування НУО з державного та місцевих бюджетів повинно базуватися на принципі рівних можливостей в отриманні такого фінансування, а також змагальності між організаціями при розподілі бюджетних коштів; практика надання прямої бюджетної підтримки конкретним НУО повинна бути припинена;

#### **Інститутам та організаціям громадянського суспільства:**

- впровадити донорські програми підвищення кадрового потенціалу НУО шляхом системного навчання їх співробітників з важливих питань діяльності НУО (комунікації, фандрейзинг, коаліційне будівництво, стратегічне планування, моніторинг, оцінка, підготовка звітів, документів з аналізу політики тощо);
- впровадити механізми заохочення громадських організацій до широкого оприлюднення річних змістовних і фінансових звітів про власну діяльність, у тому числі шляхом встановлення відповідних вимог донорами в якості умови фінансової підтримки НУО;
- стимулювати впровадження стандартів демократичного врядування та етичної поведінки в діяльності НУО, у тому числі - шляхом заохочення до впровадження таких стандартів через донорське фінансування;

---

835 <http://platforma-reform.org/?p=187> [останній перегляд 01.12.2014 р.]

836 OECD/ACN, Istanbul Anti-Corruption Action Plan, Ukraine. Progress Update, 2014: 5. (<http://www.oecd.org/corruption/acn/UkraineProgressUpdateApril2014ENG.pdf>) [останній перегляд 01.12.2014 р.]

## 13. БІЗНЕС

### Короткий опис

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 вибіркоче застосування законів створюють серйозні перешкоди для започаткування, ведення і припинення підприємницької діяльності, а також не сприяють залученню інвестицій. 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 (2015 Р.): 37,5 / 100			
ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА (2010 Р.): 31.25 / 100			
ПАРАМЕТР	ІНДИКАТОР	ЗАКОНОДАВСТВО	ПРАКТИКА
Спроможність	Ресурси	25 (2015 р., 2010 р.)	25 (2015 р., 2010 р.)
	Незалежність	50 (2015 р., 2010 р.)	50 (2015 р.), 25 (2010 р.)
Врядування	Прозорість	75 (2015 р.), 50 (2010 р.)	50 (2015р., 2010 р.)
	Підзвітність	50 (2015 р., 2010р.)	25 (2015 р., 2010 р.)
	Доброчесність	75 (2015 р.) 25 (2010 р.)	25 (2015 р., 2010 р.)
Роль	Ступінь залучення у формування і реалізацію антикорупційної політики, підтримка громадянського суспільства та взаємодія з ним	25 (2015 р., 2010 р.)	

### Структура та організація

В Україні приватний сектор є досить різноманітним. Налічується близько 450 000 дійсних суб'єктів підприємницької діяльності - юридичних осіб та близько 1 мільйона фізичних осіб-підприємців, які здійснюють 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 відсотків.<sup>837</sup> 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 (2015 р., 2010 р.)

*Якою мірою законодавство створює сприятливі умови для започаткування та ведення бізнесу?*

Започаткування та ведення бізнесу врегульоване великою кількістю нормативно-правових актів, як законів так і підзаконних. Антикорупційна стратегія на 2014-2017 роки визначає серед проблем, які сприяють корупції в приватному секторі, недосконале та нестабільне законодавство, ухвалене, зокрема, внаслідок незаконного лобювання певних бізнес-інтересів, ускладнені процедури регулювання підприємницької діяльності<sup>838</sup>.

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 впроваджені через відсутність відповідних підзаконних актів, а відтак – залишаються неадекватними.

В останні роки були проведені важливі законодавчі реформи, спрямовані на ослаблення умов для ведення бізнесу в Україні, і загальні оцінки України за міжнародними рейтингами до певної міри покращилися. Однак, їхній позитивний ефект був підірваний відсутністю підзаконних актів на урядовому та міністерському рівнях або повільним узгодженням підзаконних актів з новими законодавчими положеннями. Незважаючи на нові закони, не законодавчі норми часто розширюють повноваження контрольних органів і підвищують вимоги до підприємств, таким чином роблячи законодавчі реформи неефективними.

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 обмеженим.<sup>839</sup> 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 них.<sup>840</sup>

837 Міністерство економіки України, <http://www.me.gov.ua/file/link/153066/file/AnalizRP.doc> [доступ від 1 грудня 2014 р.].

838 Division 1 "Problem" of Chapter "Corruption prevention in private sector" of the Main Principles of State Anti-Corruption Policy in Ukraine (Anti-Corruption Strategy) for the period of 2014-2017, approved by the Law on October 14, 2014 № 1699-VII

839 Європейська Бізнес Асоціація, Через перешкоди до успішного бізнесу, червень 2009 р., стор. 6-7; IFC, 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\\_eng.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/eca.nsf/AttachmentsByTitle/Ukraine_IC_report_2009/$FILE/Ukraine_IC_report_2009_eng.pdf) [доступ від 1 грудня 2014 р.].

840 Міжнародна фінансова корпорація, Інвестиційний клімат в Україні: Яким його бачить бізнес, жовтень 2009 р., стор. 25.

Позитивним нововведенням стало те, що в грудні 2009 року<sup>841</sup> мінімальний розмір статутного (складеного) капіталу товариства з обмеженою відповідальністю було зменшено у 100 разів (із 100 мінімальних заробітних плат, що станом на кінець 2009 року складало приблизно 9 500 доларів США, до однієї мінімальної заробітної плати).

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).

Наприкінці 2014 року прийнято законодавство, яким суттєво обмежено можливості контролюючих органів перевіряти суб'єктів господарювання.

Законом України від 28 грудня 2014 року № 76-VIII «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» встановлено мораторій щодо здійснення перевірок суб'єктів господарювання<sup>842</sup>.

Також Законом України № 71-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України (щодо податкової реформи)» встановлено, що у 2015 та 2016 роках перевірки підприємств, установ та організацій, фізичних осіб - підприємців з обсягом доходу до 20 млн. гривень за попередній календарний рік контролюючими органами здійснюються виключно з дозволу Кабміну, за заявкою суб'єкта господарювання щодо його перевірки, згідно з рішенням суду або згідно з вимогами Кримінального процесуального кодексу України<sup>843</sup>. В Україні право власності на фізичні об'єкти та право інтелектуальної власності, а також фінансові активи не захищено належним чином. Українське законодавство стосовно права інтелектуальної власності застаріле, а іноді й суперечливе.<sup>844</sup> 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.

Наприкінці 2014 року Державною службою інтелектуальної власності розпочато роботу над законопроектом про захист авторського права та суміжних прав у мережі Інтернет, а також проектом щодо колективного управління майновими правами суб'єктів авторського права і суміжних прав<sup>845</sup>. Також Державна служба інтелектуальної власності розробила проект Національної стратегії розвитку сфери інтелектуальної власності в Україні на період до 2020 року<sup>846</sup>.

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.

---

841 Закон № 1759-VI «Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні» від 15 грудня 2009 р.

842 Law "On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine"; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/76-19>

843 Law "On Amendments to the Tax Code of Ukraine and some other laws of Ukraine (concerning tax reform)"; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/76-19>

844 Європейська Бізнес Асоціація, Через перешкоди до успішного бізнесу, червень 2009 р., стор. 55-56.

845 For civil society; initiative group is establishing; State Service on Intellectual Property; [http://sips.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&t=rec&id=2815&fp=191](http://sips.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&t=rec&id=2815&fp=191)

846 Announcement for civil society; State Service on Intellectual Property; [http://sips.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&t=rec&id=2797&fp=201](http://sips.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&t=rec&id=2797&fp=201)

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 діяльності.<sup>847</sup>

Порядок реєстрації прав власності на фінансові активи є суперечливим, що призводить до виникнення спорів щодо власності на активи підприємств.<sup>848</sup> 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 органами.<sup>849</sup> 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 (2015 р., 2010 р.)**

*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). Реформаторські ініціативи досі не принесли істотних змін на практиці, коли підприємства досі зіштовхуються із надмірним регулюванням, частими змінами в правилах і їхніми суперечливостями при інтерпретації правозастосовними органами.

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 процесі.

Згідно зі звітом Міжнародної фінансової корпорації загальна кількість дозволів та інших узгоджень в Україні була значно скорочена. Тільки 29% бізнес-компаній вказали, що отримати ліцензії та дозволи не є проблемою.

В цілому згідно із Індексом Doing Business Україна у 2015 році посідає 96 місце, підвищивши свій рейтинг на 16 позицій, насамперед за рахунок позитивних зрушень в оподаткуванні та реєстрації власності<sup>850</sup>. Однією з основних проблем ведення бізнесу в Україні є адміністрування податків, яке ускладнюється недосконалістю положень податкового законодавства, частим

---

847 ОЕСР, Україна: Економічна оцінка, 2007 р.: стор. 69; [http://www.usubc.org/reports/OECD\\_Ukraine07.pdf](http://www.usubc.org/reports/OECD_Ukraine07.pdf) [доступ від 1 грудня 2014 р.]. Див. також Оцінювання українського господарського законодавства Європейським Банком Реконструкції та Розвитку від 2007 року, <http://www.ebrd.com/downloads/sector/legal/ukraine.pdf> [доступ від 1 грудня 2014 р.].

848 Світовий Економічний Форум, Звіт про конкурентоспроможність України, 2008 р.: стор. 49-50; [http://www.weforum.org/pdf/Glob-al\\_Competitiveness\\_Reports/Reports/Ukraine.pdf](http://www.weforum.org/pdf/Glob-al_Competitiveness_Reports/Reports/Ukraine.pdf) [доступ від 1 грудня 2014 р.].

849 Громадські організації по захисту прав людини, Річний звіт про стан дотримання і захисту прав людини, 2008 р., <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1245859763> [доступ від 1 грудня 2014 р.].

850 Doing Business in Ukraine; World Bank Group; <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine>

внесенням змін до нього (у тому числі змін, які мають зворотну силу), зловживаннями працівників податкових органів.<sup>851</sup> За Індексом Світового Банку Doing Business Україна, не дивлячись на покращення позицій посідає 108-е місце за критерієм

складності системи оподаткування (з 5 платежами на рік та витратою 350 годин часу на адміністрування податків).<sup>852</sup>

Згідно з результатами дослідження «Рівень сприйняття корупції. Очіма бізнесу», проведеного Transparency International Ukraine спільно з ПриватБанком, GfK та ПрайсвотерхаусКуперс на початку 2015 року, найбільш корумпованою є податкова служба (25,9 % стикалися з корупцією в податковій службі)<sup>853</sup>.

За Індексом економічної свободи Heritage Foundation Україна посідає 162 місце (у 2011 році – 164-те) з 178 країн світу. За висновками організації складність створює невизначеність в економічних операціях<sup>854</sup>.

Право власності на практиці не захищене і часто стає об'єктом незаконних захоплень за сприяння корумпованих службовців та суддів. У 2006 році лише 20% менеджерів компаній вважали, що суди здатні захистити їх права, передбачені договорами.<sup>855</sup> 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 378 днів, вартість послуг адвокатів, розмір судових витрат та витрат, пов'язаних із зверненням судових рішень до виконання, становить 46.3% 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 неможливо. Неефективним є і виконання судових рішень.

### **Незалежність (законодавство) –50 балів (2015 р., 2010 р.)**

*Якою мірою положення законодавства запобігають зовнішньому втручанням у діяльність суб'єктів господарювання?*

Законодавство передбачає певні правові гарантії для запобігання надмірного зовнішнього втручання в діяльність приватного бізнесу, але вони містять деякі прогалини.

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

851 ОЕСР, Україна: Економічна оцінка, 2007 р.: стор. 71.

852 Doing Business in Ukraine; World Bank Group; <http://www.doingbusiness.org/economyrankings> [доступ від 1 грудня 2014 р.].

853 Survey Level of Corruption Perception.How business looks at it ?; <http://corruption-index.org.ua/>

854 2015 Index of Economic Freedom, Ukraine, <http://www.heritage.org/index/country/ukraine>

855 Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, Щоквартальний огляд підприємств, спеціальний випуск № 3 (6), Київ, жовтень 2006 р.; [www.ier.kiev.ua/English/qes/special\\_qes6\\_eng.pdf](http://www.ier.kiev.ua/English/qes/special_qes6_eng.pdf) [доступ від 1 грудня 2014 р.].

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 адміністративні суди. Попри досить тривалий розгляд в парламенті, законопроект про врегулювання адміністративних процедур який на законодавчому рівні мав би врегулювати процедуру адміністративного оскарження, до цього часу так і не внесений на розгляд парламенту. Розроблений Міністерством юстиції законопроект «Про адміністративну процедуру» 11 грудня 2014 року виставлено на громадське обговорення<sup>856</sup>, однак станом на 12 січня 2015 р. до Міністерства юстиції України не надійшло жодного зауваження чи пропозиції<sup>857</sup>. Інформація щодо подальшого руху проекту щодо внесення його у парламент відсутня.

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).

У 2014 р. в Україні за ініціативою Європейського банку реконструкції та розвитку запроваджено інститут бізнес-омбудсмена, основним завданням якого є відстоювання інтересів бізнесу у відносинах з владою. Такий крок став наслідком укладення Меморандуму про взаєморозуміння щодо підтримання української антикорупційної ініціативи від 12 травня 2014 р., укладеного між Кабінетом Міністрів України, Європейським банком реконструкції та розвитку, Організацією економічного співробітництва та розвитку, Американською торгівельною палатою в Україні, Європейською Бізнес Асоціацією, Федерацією роботодавців України, Торгово-промисловою палатою України, Українським союзом промисловців і підприємців.

Постановою КМУ від 26 листопада 2014 р. № 691 затверджено Положення про Раду бізнес-омбудсмена –консультативно-дорадчий орган при Уряді, який безпосередньо під керівництвом бізнес омбудсмена розглядає питання, віднесені до його компетенції.

Основним завданням бізнес-омбудсмена є усунення корупційних бар'єрів для бізнесу, розгляд скарг підприємців на корупційні перешкоди.

У грудні 2014 р. на посаду бізнес-омбудсмена призначено Альгірдаса Шемету, однак на час підготовки звіту інформація про результати його роботи на цій посаді ще відсутня.

### **Незалежність (практика) –50 балів (2015 р.), 25 (2010 р.)**

*Якою мірою бізнес-сектор є незалежним від зовнішнього втручання на практиці?*

Приватний сектор в Україні є лише частково вільним від неправомірного зовнішнього втручання.

До 2014 року траплялося достатньо випадків зовнішнього втручання у підприємницьку діяльність. Зокрема, частими були факти безпідставних перерівок суб'єктів господарювання контролюючими та правоохоронними органами, витребування первинної документації, проведенням рейдерських атак, в тому числі з використанням судових рішень. Таке втручання могло впливати на свободу здійснення підприємницької діяльності з метою забезпечення реалізації певної політики уряду. Із 2010 року кількість випадків втручання у бізнес скоротилася. Згідно

---

856 Section "Discussion of Draft Laws". Official web-page of the Ministry of Justice of Ukraine; <http://www.minjust.gov.ua/discuss>

857 Report on making public draft law on administrative procedure; <http://www.minjust.gov.ua/50351>

зі звітом Європейської Бізнес Асоціації кількість рейдерських атак у 2014 році скоротилася, в той час як Уряд запровадив заборону на перевірки приватних підприємств – будь-які перевірки існуючими органами перевірки можуть здійснюватися лише за умови, що перевірку дозволяє Кабінет Міністрів.

Незважаючи на деякі поліпшення в законодавстві, що регулює процес оподаткування, податковий тягар все ще залишається значним. Існуючі правові шляхи для оскарження довільних рішень і незаконного втручання у підприємницьку діяльність є неефективними, оскільки їхній огляд затримується, і вони тягнуть за собою суттєві додаткові судові витрати і нелегальні платежі.

Подані до судів позови розглядаються повільно; органи державної влади оскаржують прийняті не 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 довго. 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.

### **Прозорість (законодавство) –75 балів (2015 р.), 50 балів (2010 р.)**

*Якою мірою положення законодавства забезпечують прозорість функціонування бізнес-сектору?*

Правова база, спрямована на забезпечення прозорості в діяльності бізнес-сектора, покращилася з 2010 року, але вона як і раніше не забезпечує достатній рівень прозорості в цьому питанні.

У жовтні 2014 року український парламент прийняв закон «Про визначення кінцевих вигододержувачів юридичних осіб та публічних діячів», який вимагає розголошення всіх кінцевих вигододержувачів підприємств.

Фінансова звітність і стандарти подання звітності досить слабо розвинені. В рейтингу спроможності подання належного аудиту та звітності Україна посіла лише 124-е місце в Індексі глобальної конкурентоспроможності за 2013-2014 р.р., що означає, що доступ до надійної та якісної фінансової інформації не забезпечується.

З 2010 року Україна поступово впроваджує міжнародні стандарти фінансової звітності (МСФЗ), зокрема, в банках і страхових компаніях (2012 р.), в компаніях, що надають фінансові послуги (2013 р.) і компаніях, що надають додаткові послуги у сфері фінансового посередництва та страхування (2014 р.). Крім того, МСФЗ були поступово включені в національні правила бухгалтерського обліку з 1999 року<sup>858</sup>.

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).<sup>859</sup>

Українські компанії зобов'язані оприлюднювати фінансову звітність лише через дев'ять місяців після завершення фінансового року, що позбавляє акціонерів можливості ознайомитися з

---

858 Роберт В. МакГі та Галина Преображенська, Реформування бухгалтерського обліку в країнах із перехідною економікою: Аналіз проблем в Україні, лютий 2005 р., <http://ssrn.com/abstract=686430> [доступ від 1 грудня 2014 р.].

859 Роберт В. МакГі та Галина Преображенська, Реформування бухгалтерського обліку в країнах із перехідною економікою: Аналіз проблем в Україні, лютий 2005 р., <http://ssrn.com/abstract=686430> [доступ від 1 грудня 2014 р.].



фінансовим станом відповідних компаній перед зборами акціонерів, які проходять, як правило, через шість 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 акціонерами.<sup>860</sup> 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 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 відповідальністю) зобов'язані забезпечувати проведення щорічного аудиту їхньої фінансової звітності. Щорічні перевірки банків проводяться Національним банком України.

Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку 30 грудня 2014 року зареєструвала в Міністерстві юстиції України рішення «Про затвердження Змін до Положення про розкриття інформації емітентами цінних паперів».

Згідно з рішенням з 1 березня 2015 року емітенти мають розкривати свою інформацію за новими правилами, відповідно до вимог оновленого Положення.

За словами фахівців Комісії, основними нормами впроваджених новацій, є зміни до розміщення публічними акціонерними товариствами обов'язкової регулярної та нерегулярної інформації на своєму офіційному сайті в мережі Інтернет<sup>861</sup>.

### **Прозорість (практика) – 50 балів (2015 р., 2010 р.)**

*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 посередники.<sup>862</sup> Однак, ситуація може змінитися за умови ефективного впровадження нового закону «Про визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів» почне ефективно впроваджуватися.

Дані про зареєстровані компанії, що містяться в Державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців доступні для громадського доступу за запитом (з деякими винятками щодо персональних даних) та в Інтернеті. Із інформацією про акціонерні товариства, у тому числі їхню фінансову звітність та основних акціонерів, можна ознайомитися в Інтернеті.<sup>863</sup> Основну інформацію про небанківські фінансові установи (страхові компанії, пенсійні фонди тощо) можна отримати на веб-сайті Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг. Навіть

860 Світовий Економічний Форум, Звіт про конкурентоспроможність України: Звіт 2008 р.: 54.

861 National Securities and Stock Market Commission reminds about new rules of disclosure of information by securities issuers; [http://nssmc.gov.ua/press/news/nkcpfr\\_nagadueh\\_pro\\_novi\\_pravila\\_rozkrittva\\_informaciyi\\_emitentami\\_cinnikh\\_paperiv\\_](http://nssmc.gov.ua/press/news/nkcpfr_nagadueh_pro_novi_pravila_rozkrittva_informaciyi_emitentami_cinnikh_paperiv_)

862 Світовий Банк, Корпоративне управління, Звіт про дотримання стандартів та кодексів, жовтень 2006 р., [http://www.worldbank.org/ifal/rosc\\_cg\\_ukr.pdf](http://www.worldbank.org/ifal/rosc_cg_ukr.pdf) [доступ від 1 грудня 2014 р.].

863 <http://smida.gov.ua> [accessed 4 August 2010]; <http://www.stockmarket.gov.ua> [доступ від 1 грудня 2014 р.].

у банківському секторі України, який вважається одним з найрозвиненіших і відповідним міжнародним стандартам, рівень прозорості (в тому числі структура власності, права акціонерів, структура управління, фінансова й оперативна прозорість) залишається на низькому рівні, принаймні на це вказує половина провідних кількісних показників прозорості, наданих міжнародними фінансовими організаціями. Закон не має вимоги розкривати будь-яку інформацію щодо боротьби з корупцією. Великі міжнародні корпорації, представлені в Україні, часто надають інформацію про корпоративну відповідальність і дотримання програм, а також деякі українські компанії.<sup>864</sup>

### **Підзвітність (законодавство) – 50 балів (2015 р., 2010 р.)**

*Якою мірою у законодавстві та внутрішніх правилах регулювання знайшли відображення положення щодо нагляду за бізнес-сектором та корпоративного управління окремими компаніями?*

Законодавче регулювання корпоративного управління покращилося з прийняттям закону «Про акціонерні товариства». 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 та відповідних фондів соціального страхування звітність про податки та інші загальнообов'язкові платежі. Окрім цих звітів, фінансові установи також 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 – аудиторі 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 86 місце у Світовому індексі конкурентоспроможності за 2013-2014 роки<sup>865</sup>. 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 зацікавленість. Законом встановлено детальні вимоги щодо надання наглядовим радам інформації про існування конфлікту інтересів, що сприятиме підвищенню прозорості функціонування компаній. Обов'язки членів наглядових рад та їхня відповідальність визначаються законодавством.

### **Підзвітність (практика) –25 балів (2015 р., 2010 р.)**

*Якою мірою ефективність корпоративного управління забезпечено на практиці?*

Існуюча нормативно-правова база сприяє великій кількості порушень корпоративного управління

864 Див., наприклад, компанія «Сіменс Україна» [http://web2.siemens.ua/upload/File/pdf/COP\\_Siemens\\_Ukraine\\_08-09.pdf](http://web2.siemens.ua/upload/File/pdf/COP_Siemens_Ukraine_08-09.pdf), компанія «Теленор» Україна <http://www.telenor.ua/ua/corporate-responsibility/>, компанія «Оболонь» <http://www.obolon.ua/ukr/corporate-responsibility/social-reporting/>, МТС [http://company.mts.com.ua/ukr/corp\\_social\\_resp.php](http://company.mts.com.ua/ukr/corp_social_resp.php), SCM <http://www.scm.com.ua/uk/publish/category/3778>, Kyivstar <http://www.kyivstar.net/responsibility/>, ДТЕК [http://www.dtek.com/ua/social\\_responsibility](http://www.dtek.com/ua/social_responsibility) [доступ від 1 грудня 2014 р.].

865 The Global Competitiveness Report 2013–2014; [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2013-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf)

ня, в тому числі дроблення акцій, виведення активів і сумнівного трансфертного ціноутворення.<sup>866</sup> Оцінка ЄБРР про те, як впроваджується корпоративне управління, показала, що з точки зору розкриття (здатність міноритарних акціонерів отримувати інформацію про свою компанію), відшкодування (засоби, наявні в міноритарного акціонера, чиї права були порушені) і інституційного середовища (нормативно-правова база країни з метою ефективного здійснення та забезпечення дотримання законів про корпоративне управління) Україна отримала низькі бали. Дослідження показало, що міноритарний акціонер має за законом доступ до різних способів розкриття, але всі дії вважаються досить складними і тривалими, оскільки для відповідача досить легко відкласти розгляд. Тяжке забезпечення виконання і слабе інституційне середовище додають складнощів до дій.<sup>867</sup>

### **Доброчесність (законодавство) –75 балів (2015 р.), 25 балів (2010 р.)**

*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 (аудиторська діяльність, бухгалтерський облік, адвокатська діяльність тощо) розроблені власні кодекси поведінки (етики).<sup>868</sup>

Новий Закон «Про запобігання корупції» значно удосконалив правове регулювання доброчесності в приватному секторі.

Згідно з цим Законом посадові та службові особи юридичних осіб, інші особи, які виконують роботу та перебувають з юридичними особами у трудових відносинах, зобов'язані:

- 1) не вчиняти та не брати участі у вчиненні корупційних правопорушень, пов'язаних з діяльністю юридичної особи;
- 2) утримуватися від поведінки, яка може бути розціненою як готовність вчинити корупційне правопорушення, пов'язане з діяльністю юридичної особи;
- 3) невідкладно інформувати посадову особу, відповідальну за запобігання корупції у діяльності юридичної особи, керівника юридичної особи або засновників (учасників) юридичної особи про випадки підбурення до вчинення корупційного правопорушення, пов'язаного з діяльністю юридичної особи;
- 4) невідкладно інформувати посадову особу, відповідальну за запобігання корупції у діяльності юридичної особи, керівника юридичної особи або засновників (учасників) юридичної особи про випадки вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень іншими працівниками юридичної особи або іншими особами;
- 5) невідкладно інформувати посадову особу, відповідальну за запобігання корупції у діяльності юридичної особи, керівника юридичної особи або засновників (учасників) юридичної особи про виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів.

---

866 Світовий Банк, Корпоративне управління, Звіт про дотримання стандартів та кодексів, жовтень 2006 р.

867 ЄБРР, Оцінка господарського законодавства України, 2007 р., <http://www.ebrd.com/downloads/sector/legal/ukraine.pdf> [оцінка проведена 1 грудня 2014 р.].

868 Аудитори та бухгалтери повинні дотримуватися відповідних міжнародних стандартів етики (<http://apu.com.ua/files/reestr/1153207448.doc>, <http://www.ufrpa.org/ua/about>). Правила етики адвокатів були затверджені Вищою кваліфікаційною комісією адвокатури у 1999 р. ([http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MUS128.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS128.html)). [оцінка проведена 1 грудня 2014 р.].

Також передбачено, що приватні компанії зобов'язані розробляти та реалізувати превентивні антикорупційні заходи. Закон передбачає обов'язкове прийняття антикорупційних програм та призначення уповноважених осіб з їх виконання у:

великих державних та комунальних підприємствах (у яких державна або комунальна частка перевищує 50 відсотків), де середньооблікова чисельність працюючих за звітний (фінансовий) рік перевищує п'ятдесят осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) за цей період перевищує 70 мільйонів гривень (близько 326 тис. доларів США);

як державних так і приватних компаніях, які беруть участь в державних закупівлях, якщо вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 1 мільйон гривень (близько 48 тис. доларів США), а робіт - 5 мільйонів гривень (близько 229 млн. доларів США)<sup>869</sup>.

Питання, пов'язані із захистом осіб, які інформують про правопорушення, у приватному секторі не врегульовані.<sup>870</sup> 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 явищем.<sup>871</sup> 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 управління.<sup>872</sup>

### **Доброчесність (практика) – 25 балів (2015 р., 2010 р.)**

*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 все частіше. Проведене 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, 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

869 Art. 61, 62 of the Law "On Prevention of Corruption"; <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/paran658#n658>

870 Світовий Банк, Корпоративне управління, Звіт про дотримання стандартів та кодексів, жовтень 2006 р.

871 Огляд автором веб-сайтів окремих компаній.

872 Світовий Банк, Корпоративне управління, Звіт про дотримання стандартів та кодексів, 2006 р.

обороту.<sup>873</sup>

За підтримки Проекту USAID «Впевнений бізнес – заможна громада», що реалізується Центром міжнародного приватного підприємництва (CIPE), проводиться серія семінарів з метою надання середнім українським компаніям практичної допомоги у розробці та впровадженні програм антикорупційного комплаєнсу<sup>874</sup>.

Водночас, інституційне забезпечення впровадження антикорупційного комплаєнсу покладатиметься на Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), яке перебуває в процесі створення [див. Антикорупційні органи] . НАЗК, зокрема, розроблятиме типову антикорупційну програму для бізнесу, надаватиме компаніям методичну підтримку у розробці власних програм.

У Глобальному рейтингу конкурентоспроможності за 2013-2014 роки Україна посіла 98 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 2013 рік відзначається, що приватний сектор в Україні сприймається як глибоко вражений корупцією.

Ступінь залучення у формування і реалізацію антикорупційної політики, підтримка громадянського суспільства та взаємодія з ним (законодавство та практика) – 25 балів (2015 р., 2010 р.)

На скільки активно бізнес-сектор взаємодії з урядом в питаннях протидії корупції? На скільки бізнес сектор співпрацює/надає підтримку громадянському суспільству в протидії корупції?

Проблеми корупції часто порушуються бізнес асоціаціями в їхніх 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-асоціацій. Близько 100 українських компаній приєдналися до Глобальної Угоди (Global Compact) ООН і лише 10 з них не подали інформацію про хід виконання.<sup>875</sup>

Підприємства беруть участь у розробці антикорупційних рекомендацій, які направляються через бізнес-асоціації та ради підприємців до різних органів виконавчої влади. Однак автору не відомі ні окремі ініціативи бізнесу та громадянського суспільства щодо боротьби з корупцією, ні приклади фінансової підтримки бізнесом антикорупційних ініціатив.<sup>876</sup>

## Основні рекомендації:

### Кабінету Міністрів України:

- здійснити заходи у напрямі лібералізації бізнес-клімату в Україні, особливо шляхом

873 ЄБРР – Світовий Банк, Результати дослідження ділового середовища та показників підприємств (BEEPS) 2008 р., [http://siteresources.worldbank.org/INTECAREGTOPANTCOR/Resources/704589-1267561320871/Ukraine\\_2010.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTECAREGTOPANTCOR/Resources/704589-1267561320871/Ukraine_2010.pdf) [доступ від 1 грудня 2014 р.].

874 USAID Project starts number of workshops for business on how to develop anti-corruption compliance; Small and Middle Business Platform; <http://msb.enarod.org>

875 <http://www.unglobalcompact.org/participants/search> [доступ від 1 грудня 2014 р.].

876 Див. також <http://www.business-anti-corruption.com/en/country-profiles/europe-central-asia/ukraine/initiatives/private-anti-corruption-initiatives/> [доступ від 1 грудня 2014 р.].

впровадження адміністративної, податкової реформ та та реформи регуляторної політики

- забезпечити розвиток та підтримку бізнес-омбудсмана, залучати його до вирішення актуальних для бізнесу проблем, пов'язаних з корупцією.
- організувати широку інформаційну кампанію та надати методичну підтримку для бізнесу щодо впровадження антикорупційного комплаєнсу.
- розробити за участю представників бізнесу, об'єднань підприємців та професійних спілок стратегію щодо підтримки імплементації антикорупційних стандартів у приватному секторі (рекомендації ОЕСР щодо кращої практики у сфері внутрішнього контролю, етики та забезпечення дотримання законодавства, Бізнес-принципи Transparency International щодо боротьби з корупцією) та сприяти розвитку саморегулювання в приватному секторі.



## VIII. ВИСНОВКИ

---

З 2010 року загальні показники Національної системи доброчесності (НСД) України покращилися, але незначно, та Україну все ж можна охарактеризувати як країну зі слабкою НСД.

Громадянське суспільство та виконавча влада стали найсильнішими розділами НСД після органу адміністрування виборчого процесу (ОАВП), вищого органу фінансового контролю (ВОФК) та Омбудсмена. Загальні показники законодавчої влади також покращилися. Найслабкішими розділами НСД є публічний сектор, правоохоронні органи, політичні партії та бізнес-сектор.

Як і у 2010 році, багато розділів НСД (такі як виконавча влада, ОАВП, ВОФК, антикорупційні органи та ЗМІ) й досі грають помірну роль (набираючи в середньому 50 зі 100 балів) в підтримці цілісності всієї системи доброчесності. В певних випадках, наприклад, беручи до уваги виконавчу владу та громадянське суспільство, роль розділів у покращенні НСД зросла порівняно з 2010 роком, в той час як в інших установах (наприклад, у випадку судових та правоохоронних органів) ролі розділів послабились.

Слабку роль політичних партій в підтримці НСД можна пояснити в основному їх неспроможністю поєднувати та представляти соціальні інтереси, як було у 2010 році. У 2014 році партії взяли на себе більше зобов'язань боротися з корупцією порівняно з 2010 роком, що збільшує роль законодавчої та виконавчої влади у впровадженні антикорупційних реформ. Однак, значну частину зобов'язань партій так і не було втілено в життя. Основними причинами неспроможності партій поєднувати та представляти суспільні інтереси є їх сильна залежність від можливих донорів, через відсутність будь-яких обмежень на приватні пожертвування та щорічне державне фінансування.

Роль бізнес-сектору у НСД обмежується його недостатньою взаємодією з урядом в питаннях протидії корупції та відсутністю підтримки громадянського суспільства відносно боротьби з корупцією. Така обмежена роль у підтримці НСД не є новиною, беручи до уваги той факт, що багато видів діяльності втягнуті в корупційні схеми. Через те, що правова система не зобов'язує Омбудсмена сприяти належному управлінню, його роль є маленькою. Судова влада, яка повинна бути головним розділом НСД, грає обмежену роль в боротьбі з корупцією, через те що вона не в змозі оперативно розслідувати корупцію та виконувати ефективний контроль над виконавчою владою. Під керівництвом колишнього президента судова влада стала занадто політизованою та корумпованою. Ці два фактори є основними причинами її обмеженої ролі у підтримці НСД. Через ті самі причини, правоохоронні органи грають дуже маленьку роль в розслідуванні корупції – більшість розкритих випадків корупції рідко закінчуються реальним притягненням до кримінальної відповідальності.

Говорячи про внутрішнє управління, варто зазначити, що найслабшими розділами НСД є законодавча влада, правоохоронні органи, політичні партії, ЗМІ, громадянське суспільство та бізнес-сектор, в той час як найуспішнішими є виконавча влада, ОАВП, Омбудсмен та ВОФК.

Силу виконавчої влади, ВОФК, ОАВП та Омбудсмену стосовно внутрішньої діяльності органів влади можна пояснити прийняттям Закону України «Про протидію корупції», що містить велику кількість ключових положень, метою яких є забезпечити доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, так само як і Закон України «Про доступ до публічної інформації», який спростив процедуру відправлення запитів органам самоврядування та зобов'язав органи влади активно публікувати ключову інформацію про їх діяльність. В той час як багато розділів слідують цим новим правилам, Омбудсмен є більш прозорим, ніж це вимагається законодавством. А саме публікує комплексну інформацію про свою діяльність, декларації високопосадовців про майновий стан і доходи, звіти та навіть внутрішні правила для персоналу та підрозділів офісу Омбудсмена.

Правоохоронні органи є слабкими в своєму управлінні в основному через те, що існуючі законодавчі положення, які регулюють їх доброчесність та підзвітність, часто ігноруються, а прокуратура зазвичай сприймається як одна з найбільш корумпованих установ. Внутрішнє управління серед політичних партій, ЗМІ та громадянського суспільства є таким самим – доки закони не втручаються в їхню внутрішню діяльність, там робиться дуже мало для представлення інструментів саморегуляції, що необхідні для забезпечення їх доброчесності та підзвітності. В результаті відсутності таких внутрішніх положень, підзвітність та доброчесність у цих сферах не забезпечується на практиці.

Багато, але не всі проблеми НСД можна пояснити обмеженими можливостями функціонування установ. Найслабшими розділами в цьому відношенні є публічний сектор, правоохоронні органи та бізнес-сектор, в той час як Омбудсмен та громадянське суспільство мають найсильніший потенціал. Останнє можна пояснити значним рівнем незалежності в законодавстві та на практиці, так само як і достатньою кількістю ресурсів, доступних для цих сфер. У порівнянні з багатьма іншими розділами, Омбудсмен керує своїми обмеженими ресурсами більш ефективно, ніж інші органи, зокрема, користуючись підтримкою неурядових організацій та міжнародних донорів, які допомагають у виконанні його функцій. Як і у 2010 році, публічний сектор, антикорупційні агентства та правоохоронні органи й досі мають обмежені можливості. У випадку публічного сектору та антикорупційних агентств це можна пояснити відсутністю ресурсів, необхідних для забезпечення ефективною діяльністю цих сфер. Окрім того, державні службовці не захищені від негативного впливу в законодавстві та на практиці, в той час як антикорупційне агентство (представлене урядовим уповноваженим з питань антикорупційної політики та Міністерством юстиції) підпорядковується виконавчій гілці влади. Правоохоронні органи мають кращий доступ до ресурсів, але вони не є незалежними. Зміцнення незалежності правоохоронних органів вимагає конституційних поправок. Обмежені можливості ЗМІ можна пояснити великою кількістю випадків нападів на журналістів, посягання на свободу слова (особливо за попередні роки), самоцензурою та обмеженим доступом до ресурсів, особливо на місцевому рівні.

Проблеми, пов'язані з доступом до ресурсів, включаючи фінансові ресурси, є типовими для багатьох сфер, особливо у питаннях управління. Через обмежене бюджетне фінансування виконавча гілка влади (яка відповідає за щорічну підготовку бюджетних законопроектів) та парламент відмовляються виділяти необхідні фінансові ресурси урядовій гілці влади, публічному сектору та правоохоронним органам, в той час як ОАВП стикнулися з проблемами стосовно своєчасності виділення фінансів при проведенні виборів. Недостатнє фінансування значно обмежує можливість найму кваліфікованого персоналу, створює передумови для скоєння корупційних злочинів та послаблює загальний потенціал сфер з недостатнім фінансуванням. Це також обмежує можливість проведення комплексного навчання для робітників публічного сектору, правоохоронних органів та судової гілки влади, таким чином підтримуючи низький рівень доброчесності відповідних сфер на практиці. Відсутність державного фінансування також знижує роль органів адміністрування виборчого процесу при проведенні виборів (через те що існуючий рівень фінансування цих органів не дозволяє ефективно запроваджувати виборчі освітні програми, а також забезпечувати краще управління для членів комісій нижчого рівня), так само як і роль урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики в проведенні інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення.

#### *Чим можна пояснити загальну слабкість НСД в Україні?*

Тут ми маємо розглядати не тільки діяльність окремих інституцій та секторів НСД, які мають негативний вплив на діяльність інших розділів, але також основи НСД, зокрема, слабку національну економіку, яка не дозволяє належного фінансування багатьох бюджетних програм (що деякою мірою викликано корупцією у сферах НСД), відсутність поваги до демократичних цінностей серед суспільства та політиків, так само як і високий рівень терпимості громадян до корупції. Оскільки державні службовці, судді, прокурори та інші чиновники є частиною суспільства, враженого корупцією, певно, низький рівень їх доброчесності не є неочікуваним.

Обмежене фінансування сфер також має певні негативні впливи на основи НСД. Наприклад, ін-

ституції з недостатнім фінансуванням та низькооплачуваними чиновниками, відкриті для спокуси піддатися корупції; вони не дуже ефективні у виконанні своїх обов'язків, в той час як корупція та неефективне використання державного фінансування послаблює соціально-економічні основи та підриває суспільну довіру до відповідних установ, тим самим послаблюючи соціально-економічні основи НСД.

Діяльності деяких розділів НСД також перешкоджає відсутність правової культури, поваги до прав та свобод людини, а також до демократичних цінностей, включаючи верховенство права серед політиків, бізнесменів та серед суспільства взагалі. Власне, це стосується судової влади, політичних партій та ЗМІ. Політичним партіям законодавчо не заборонено розвивати внутрішню демократію, однак рівень доброчесності серед партій є недостатнім через занадто централізовану процедуру прийняття рішень та інші недемократичні внутрішні порядки. Партії також не беруть участь у зборі та представленні інтересів виборців, тим самим послаблюючи соціально-політичні основи НСД та поглиблюючи соціальні протиріччя.

Парламент підтримав незалежність ВОФК, ОАВП та Омбудсмена, приймаючи окремі закони щодо цих інституцій, які передбачають комплексні механізми, що мають на меті обмежити можливості для надмірного зовнішнього впливу на ці сфери. Однак, що стосується інших сфер, їхню незалежність не підкріплено так добре законодавством. Наприклад, незалежність судової влади, правоохоронних органів, публічного сектору, політичних партій, ЗМІ та бізнес-сектору, вимагає конституційних поправок (що стосується судової влади та правоохоронних органів), або прийняття нових версій вже існуючих законів (наприклад, Закон України «Про прокуратуру», Закон України «Про державну службу», Закон України «Про об'єднання громадян» та ін.), або перегляду відповідних положень, які накладають обмеження на діяльність політичних партій та ЗМІ. Законодавство, однак, не зробило значних спроб прийняти / переглянути ці закони.

Рівень підзвітності виконавчої та судової гілок влади, публічного сектору, ОАВП, Омбудсмена та політичних партій можна було б підвищити, якби парламент покращив механізми парламентського нагляду, обмежив свободу судового імунітету, розширив межі антикорупційної перевірки, обмежив свободу дій, відведену державним службовцям через прийняття Адміністративного кодексу, який би юридично зобов'язав ОАВП робити звіти стосовно їх діяльності, а також забезпечувати належний контроль за фінансуванням політичних партій. Однак, тут законодавчою гілкою влади майже нічого не було зроблено, а виконавча гілка влади не проявляє великої активності в наданні відповідних поправок до законодавства.

Бездіяльність парламенту та виконавчої влади стосовно покращення правової системи також обмежує роль великої кількості сфер у НСД. Наприклад, посилення ролі органів адміністрування виборчого процесу в регулюванні кампанії потребує надання додаткових повноважень для управління фінансуванням виборчих кампаній на національному рівні, в той час як посилення ролі ВОФК в ефективних фінансових аудитах потребує конституційних поправок, надаючи їм право контролювати всі державні витрати, незалежно від того, включені вони в державний бюджет чи ні. Аналогічним чином, прописання в законі чітких критеріїв щодо вибору неурядових організацій для консультування та беручи до уваги їх пропозиції в офіційному прийнятті рішень, може зробити долучення громадянського суспільства до антикорупційної політики більш активним та ефективним.

У багатьох випадках інституції неефективно використовують повноваження та можливості, надані законодавством, тим самим послаблюючи їх діяльність та впливаючи на роботу інших розділів. Законодавча влада, наприклад, в змозі себе забезпечити необхідними ресурсами, але не зробила значної перевірки кількості робітників Секретаріату, що підриває її показники. Незважаючи на те, що виконавча влада, Омбудсмен та ВОФК мають певний ступінь незалежності та прав для здійснення нагляду, так само як і право звільняти суддів за порушення, законодавча влада неефективно використовує повноваження, які стосуються нагляду та звільнень. Це в свою чергу послаблює рівень підзвітності виконавчої влади, Омбудсмена, ВОФК (звіти яких рідко обговорюються парламентом), а також судову владу. Судова гілка влади має достатньо повноважень для боротьби з корупцією, накладаючи стримуючі санкції за корупційні правопо-

рушення, так само як і для здійснення нагляду за виконавчою владою, але насправді, вона не використовує свої повноваження ефективно, що зменшує рівень підзвітності та доброчесності публічного сектору, правоохоронних органів, та самої судової гілки влади. ЗМІ, політичним партіям, організаціям громадянського суспільства (ОГС) та бізнес-сектору закон не забороняє вводити механізми з метою забезпечення їх внутрішньої доброчесності, однак, вони не досягли успіху в установленні таких механізмів.

Успішність деяких сфер НСД погіршується відсутністю взаємодії різних інституцій. ЗМІ та ВОФК, наприклад, є досить активними у виявленні випадків корупції, однак, правоохоронні органи та високопосадовці не використовують отриману інформацію для притягнення до відповідальності тих, хто скоїв корупційний злочин. В той час як правова система містить положення про участь громадськості у прийнятті рішень, виконавча влада та публічний сектор не дуже зацікавлені в тісній співпраці з громадянським суспільством та бізнес-сектором у питаннях доброчесності, а ОГС та бізнес-сектор не завжди ефективно користується можливістю взяти участь у прийнятті рішень та співпраці один з одним.

Для того, щоб змінити цю негативну взаємодію між інституціями на позитивну, потрібно п'ять основних передумов: слід поважати демократичні цінності, законодавча влада сумісно з виконавчою повинні запроваджувати необхідні правові реформи з метою укріплення потенціалу, управління та ролі недостатньо ефективних сфер; слід ефективно виконувати прийняті закони; інституції повинні використовувати свої повноваження більш ефективно та взаємодіяти один з одним більш активно. Оскільки основні недоліки сфер викликані недосконалою правовою системою, перегляд останньої може розцінюватися як ключовий пріоритет для забезпечення більш ефективної роботи Національної системи доброчесності в цілому.

#### **Основні рекомендації:**

- Парламенту необхідно запровадити реформу фінансування політичних партій та виборчих кампаній на основі Загальних правил запобігання корупції у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній Ради Європи;
- Уряд без затримок має запустити роботу Національного антикорупційного бюро та Національного агентства з протидії корупції, забезпечити можливість їх ефективного виконання повноважень, та надати їм необхідні ресурси;

Парламент без затримок має ухвалити закон щодо уніфікації та регулювання адміністративного процесу, та запровадити комплексну реформу публічної служби із метою чіткого розмежування між політиками та професійними державними службовцями, підвищити рівень експертизи та доброчесності чиновників та забезпечити їх захист від політичного втручання.

