

---

**М. В. Романов**

**ОСНОВНІ ЗАСАДИ  
ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ**



**ХАРКІВ  
«ПРАВА ЛЮДИНИ»  
2017**

УДК 343.85-021.61:343.35](075.8)

P69

Художник-оформлювач

Б. Є. Захаров

Ця публікація здійснена за фінансової підтримки  
Open Society Foundation (Будапешт)

**Романов М. В.**

**P69 Основні засади запобігання корупції / М. В. Романов;**  
ГО «Харківська правозахисна група». — Харків: ТОВ «Видав-  
ництво „Права людини“», 2017. — 176 с.

ISBN 978-617-7266-96-8

Навчальний посібник *Основні засади запобігання корупції* укладений з метою систематизації та узагальнення основних положень національного законодавства щодо запобігання корупції, ознайомлення читачів з напрямками антикорупційної політики і діяльності, системою спеціальних органів, завданням яких є запобігання корупції. В роботі наведені ключові поняття та інститути антикорупційної діяльності, суб'єкти та об'єкти запобігання корупції, основні корупційні ризики та засоби їх уникнення, а також окреслений арсенал засобів протидії корупції в основних галузях публічно-правової сфери.

Посібник орієнтований для студентів, аспірантів, викладачів вищих навчальних закладів, а також на широке читацьке коло тих, хто цікавиться питаннями запобігання корупції.

**УДК 343.85-021.61:343.35](075.8)**

ISBN 978-617-7266-96-8

© М. В. Романов, 2017

© Б. Є. Захаров, художнє оформлення, 2017

---

# Глава 1

## Антикорупційна політика

### 1/ Основні засади антикорупційної політики України

Сьогодні в Україні корупція визнана однією з проблем, яка несе в себе загрозу національній безпеці нашої держави.

Дослідження свідчать, що корупція розглядається як одна з ймовірних причин масових протестів в Україні, які відбувалися в Україні протягом 2013–2014 років. За даними досліджень Індексу сприйняття корупції, що проводяться Transparency International, українці вважають свою державу однією з найбільш корумпованих у світі. На сьогоднішній день індекс CPI країни складає 27 балів зі 100 можливих, що лише на 1 бал більше, ніж минулого року. У всесвітньому рейтингу Україна посідає 130 місце зі 168 позицій. У минулому році країна була на 142-му місці зі 175 позицій. Здійснити невеличке зростання індексу Україні вдалося завдяки збільшенню суспільного осуду корупціонерів, створенню антикорупційних органів та появі руху викривачів корупції. А от зволікання із реальним покаранням хабарників, а також збільшення корупційної складової у стосунках бізнесу та влади не дають Україні зробити рішучий крок уперед за показниками CPI [1].

Такий високий показник сприйняття корупції громадянами має багато причин. З числа загальносоціальних причин корупції потрібно вказати на ту, яка, на нашу думку, має вирішальний характер. Йдеться про бідність, низькі соціальні стандарти та незадовільний рівень життя більшості населення країни. Як видно із міжнародних досліджень, корупція має найбільше поширення саме в бідних країнах третього світу. Крім того, є специфічні причини існування і поширення корупції. Основними серед них є сприйняття корупції як норми в діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та правоохоронних органах. Це феномен «подяки» за позитивне вирішення того чи іншого

питання. І у зв'язку з цим треба відзначити відсутність дієвих реформ у сфері протидії корупції і позиціонування цього явища, як соціально-негативної практики. Доповнює картину неефективна діяльність органів правопорядку щодо виявлення корупційних правопорушень та притягнення винуватців до відповідальності. Цей процес спостерігається навіть у теперішній час, коли, здавалося б, були здійснені доволі рішучі кроки на шляху створення спеціальних антикорупційних органів. Те, що зроблено в Україні сьогодні було ключовими рекомендації Групи держав проти корупції (GRECO) та ЄС, які включали утворення антикорупційних інституцій, проведення реформ прокуратури, державної служби, створення систем контролю щодо запобігання конфлікту інтересів та доброчесності активів посадовців залишилися невиконаними.

За період з 2014 по 2016 роки в цьому напрямку пройдений значний шлях і зроблено багато того, що вимагали як міжнародні організації, так і реалії сучасного часу. Те, що зроблено в Україні сьогодні, було ключовими рекомендаціями Групи держав проти корупції (GRECO) та ЄС, які включали в себе: утворення антикорупційних інституцій, проведення реформ прокуратури, державної служби, створення систем контролю щодо запобігання конфлікту інтересів та доброчесності походження активів посадовців.

У зв'язку із зазначеним необхідно ухвалити новий стратегічний документ, який би визначив першочергові заходи із запобігання та протидії корупції, що повинні створити основу для подальшого проведення реформи у цій сфері.

Усі вказані обставини зумовили те, що корупція потрапила до поля зору політиків, нормотворців і правоохоронців. Протидія цьому явищу стала вкрай важливою справою і вимагала визначення основних шляхів та засобів діяльності в напрямку запобігання корупції. Отже, виникла необхідність формування державної політики у сфері протидії корупції.

Відповідно до статей 5 та 6 Конвенції ООН проти корупції держави — учасниці повинні розробляти і здійснювати ефективну скоординовану політику щодо протидії корупції та утворити з цією метою спеціально уповноважений орган (органи). Відповідні рекомендації надані Україні Групою держав проти корупції (GRECO), Організацією економічної співпраці та розвитку (ОЕСР) та експертами ЄС.

Стаття 18 Закону «Про запобігання корупції» встановлює, що засади антикорупційної політики визначаються Верховною Радою України. З цією метою Верховна Рада України щороку не пізніше 1 червня проводить парламентські слухання з питань ситуації щодо корупції, затверджує та оприлюднює щорічну національну доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики.

Антикорупційна стратегія, як найбільш актуальний на відповідному етапі напрямок діяльності, розробляється Національним агентством України з питань запобігання корупції (далі — Національне агентство) на основі аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії.

Реалізуються основні напрями і засоби антикорупційної стратегії шляхом виконання державної програми, яка розробляється Національним агентством та затверджується Кабінетом Міністрів України. Державна програма з виконання Антикорупційної стратегії підлягає щорічному перегляду з урахуванням результатів реалізації визначених заходів, висновків та рекомендацій парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції.

На місцях і в окремих органах і установах, відповідні керівники несуть персональну відповідальність за забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії.

Виходячи з нормативних положень, політику в сфері запобігання корупції можна визначити як вектор політичної діяльності, який полягає в формуванні засадничих, найбільш загальних напрямів і способів впливу на суспільні відносини в цілому та соціальний феномен корупції, зокрема, чинники, які його породжують та підтримують, з метою скорочення проявів корупції і поставлення її під контроль спеціально уповноважених органів держави, а також формування негативного ставлення суспільства до корупційних проявів.

Можна виділити напрями, за якими формується державна політика:

- формування концепції політики в сфері протидії корупції;
- створення нормативної антикорупційної бази;
- створення спеціальних антикорупційних органів боротьби і контролю;
- безумовне і оперативне розслідування корупційних діянь і притягнення винних осіб до відповідальності;

- постійний моніторинг корупційних проявів і формування засобів протидії корупції;
- активне міжнародне співробітництво в антикорупційному напрямку;
- формування суспільної думки і виховання громадян у дусі нетерпимості до корупційних діянь;
- належне фінансування державного апарату в цілому та антикорупційних програм зокрема.

В Україні 14 жовтня 2014 року прийнятий Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» № 1699-VII.

Відповідно до його положень в нашій державі передбачені такі заходи, спрямовані на формування і реалізацію антикорупційної політики:

- 1) визначити на законодавчому рівні засади організації та діяльності спеціально уповноваженого органу щодо запобігання корупції, відповідального, зокрема, за комплекс заходів із формування та реалізації антикорупційної політики. Зазначений орган повинен мати гарантії незалежної діяльності із забезпеченням широкої участі в ній представників громадянського суспільства, і на нього мають бути покладені, зокрема, такі функції:
  - підготовка щорічного звіту про стан виконання Антикорупційної стратегії та проекту доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики;
  - аналіз стану справ з питань корупції, підготовка пропозицій щодо заходів нормативно-правового, організаційного, кадрового характеру;
  - моніторинг та координація виконання антикорупційної програми;
  - контроль за дотриманням законодавства про конфлікт інтересів та декларування майна, доходів, видатків та зобов'язань фінансового характеру;
  - залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики;
  - поширення інформації про корупцію, проведення заходів із формування світогляду неприйняття корупції;

- 2) розробити проект акта Кабінету Міністрів України щодо схвалення загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції відповідно до стандартів ООН, щороку проводити із залученням громадськості дослідження щодо сприйняття корупції та довіри населення до органів, відповідальних за запобігання корупції, готовності населення брати участь у заходах щодо запобігання корупції, поширеності та видів моделей корупційної поведінки, корупціогенних ризиків у відповідних сферах;
- 3) проводити щорічні слухання у Верховній Раді України щодо національного звіту про стан справ з питань запобігання корупції, що готуватиметься спеціально уповноваженим органом з питань антикорупційної політики, та оприлюднювати звіт разом із висновками та рекомендаціями парламентських слухань;
- 4) забезпечити імплементацію міжнародних стандартів співпраці влади та громадськості у прийнятті рішень у сфері антикорупційної політики, зокрема закріплених у Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухваленому конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 року, та перейти до нових форм співпраці, таких як діалог та партнерство;
- 5) проводити на постійній основі інформаційні кампанії, орієнтовані на різні соціальні групи та спрямовані на усунення толерантного ставлення до корупції, підвищення рівня співпраці влади та громадян у протидії корупції.

Як видно, законодавець охопив вказаним законом майже всі основні напрями формування державної антикорупційної політики, сформулював її основи та засоби реалізації.

Але незважаючи на значну роботу, яка проведена у зв'язку з реалізацією антикорупційної політики, поки що не виконаними залишаються вимоги міжнародно-правових інструментів щодо партнерства влади та громадянського суспільства у сфері антикорупційної політики — залучення громадськості до процесу прийняття суспільно важливих рішень у сфері протидії корупції відбувається здебільшого у формі консультацій для формального виконання вимог законодавства. Інші форми взаємодії з громадськістю поки що не отримали значного і ефективного поширення.

## **2/ Антикоруційна стратегія як один з елементів антикоруційної політики**

Ще у 2004 році першою рекомендацією Стамбульського плану дій з боротьби проти корупції для Азербайджану, Вірменії, Грузії, Казахстану, Киргизської Республіки, Російської Федерації, Таджикистану та України Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD) була висунута пропозиція оновити національну стратегію боротьби проти корупції, урахувавши обсяг корупції в суспільстві та корупційні схеми в окремих інституціях, таких як поліція, судова влада, державні закупівлі, податкова та митна служби, освіта, охорона здоров'я. Стратегія повинна зосереджуватися на впровадженні пріоритетних пілотних проектів з превентивними та репресивними елементами у вибраних державних інституціях з високим ризиком корупції, у тому числі на розробленні антикоруційних планів дій. Стратегія повинна передбачати ефективні механізми моніторингу та звітування [2].

Крім того, необхідність розробки детального плану дій з реалізації національної антикоруційної стратегії передбачено й рекомендаціями Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO).

Відповідно до міжнародного досвіду формування та реалізації національних антикоруційних стратегій, документ такого характеру має відповідати сучасним умовам розвитку кожної конкретної країни та регіону в цілому; враховувати масштаби поширення корупції в суспільстві, в тому числі і в зонах підвищеного корупційного ризику; відображати наступність та послідовність державної антикоруційної політики; містити основні напрями реалізації закріплених положень; передбачати впровадження ефективних механізмів моніторингу, оцінки та звітності за результатами його реалізації.

Умовою належної реалізації національної антикоруційної стратегії є її розробка на підставі детального аналізу офіційних даних, результатів низки соціологічних досліджень і міжнародних оцінок щодо стану корупції в Україні, зокрема, ґрунтовних досліджень у сферах суспільних відносин найбільш вражених проявами корупції.

На сьогодні в Україні прийнято Закон України «Про засади державної антикоруційної політики в Україні (Антикоруційна стратегія) на 2014–2017 роки» (від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII). Отже, реко-



мендована міжнародними інституціями «дорожня карта» прийнята. І вона містить ті найважливіші заходи, які в Україні повинні бути реалізовані вже зараз.

Треба зазначити, що стратегія, з одного боку, визначається як найбільш актуальний генеральний напрям діяльності на певному етапі вирішення конкретного завдання. Це поняття не конкурує з поняттям антикорупційної політики, а доповнює його, вказуючи на ті заходи, які відповідний суб'єкт антикорупційної діяльності визначив для себе як першочергові. Не є ці поняття і тотожними, оскільки стратегічні напрями діяльності охоплюються і поглинаються загальними політичними завданнями, які повинні бути вирішені під час здійснення антикорупційної діяльності. Можна підсумувати, що антикорупційна стратегія є частиною антикорупційної політики держави, яка акцентує увагу спеціальних суб'єктів цієї діяльності на тих заходах, які повинні бути реалізовані найближчим часом, оскільки їх час настав. Назва Закону — «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», підтверджує наведену тезу, обмежуючи час дії саме цієї стратегії чотирма роками (з 2014 по 2017). Зі спливом визначеного строку, за умови впровадження відповідних заходів, стратегічний напрямок повинен бути змінений.

### **3/ Мета і заходи антикорупційної політики (стратегії)**

Найбільш загальною метою антикорупційної стратегії є створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які до неї призводять, зокрема статистичних спостережень, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на стан справ з питань запобігання корупції незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства, а також формування суспільної підтримки у подоланні корупції.

Чинна стратегія передбачає такі основні заходи її реалізації:

- 1) визначити на законодавчому рівні засади організації та діяльності спеціально уповноваженого органу щодо запобігання корупції, відповідального, зокрема, за комплекс заходів із формування та реалізації антикорупційної політики. Зазначений

- орган повинен мати гарантії незалежної діяльності із забезпеченням широкої участі в ній представників громадянського суспільства і на нього мають бути покладені, зокрема, такі функції:
- підготовка щорічного звіту про стан виконання Антикорупційної стратегії та проекту доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики;
  - аналіз стану справ з питань корупції, підготовка пропозицій щодо заходів нормативно-правового, організаційного, кадрового характеру;
  - моніторинг та координація виконання антикорупційної програми;
  - контроль за дотриманням законодавства про конфлікт інтересів та декларування майна, доходів, видатків та зобов'язань фінансового характеру;
  - залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики;
  - поширення інформації про корупцію, проведення заходів із формування світогляду неприйняття корупції;
- 2) розробити проект акта Кабінету Міністрів України щодо схвалення загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції відповідно до стандартів ООН, щороку проводити із залученням громадськості дослідження щодо сприйняття корупції та довіри населення до органів, відповідальних за запобігання корупції, готовності населення брати участь у заходах щодо запобігання корупції, поширеності та видів моделей корупційної поведінки, корупціогенних ризиків у відповідних сферах;
  - 3) проводити щорічні слухання у Верховній Раді України щодо національного звіту про стан справ з питань запобігання корупції, що готуватиметься спеціально уповноваженим органом з питань антикорупційної політики, та оприлюднювати звіт разом із висновками та рекомендаціями парламентських слухань;
  - 4) забезпечити імплементацію міжнародних стандартів співпраці влади та громадськості у прийнятті рішень у сфері антикорупційної політики, зокрема закріплених у Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухваленому конференцією міжнародних неурядових органі-

зацій Ради Європи 1 жовтня 2009 року, та перейти до нових форм співпраці, таких як діалог та партнерство;

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

Стосовно чинної стратегії, необхідно вказати на те, що майже всі визначені завдання в тому чи іншому виді виконані або виконуються.

Вказані заходи, перш за все, стосуються формування і реалізації державної антикорупційної політики. Іншими напрямками діяльності с запобігання корупції є такі:

- Запобігання корупції;
- Діяльність покарання за корупційні правопорушення;
- Формування негативного ставлення до корупції;
- Моніторинг і оцінка результатів та механізмів реалізації антикорупційної стратегії.

Кожен з вказаних напрямів має свої власні заходи реалізації, які здійснює і впроваджує спеціально уповноважений орган або посадові особи.

#### **4/ Зв'язок вітчизняної антикорупційної стратегії з міжнародними антикорупційними програмами**

Як ми впевнилися, з моменту створення держави корупція була невід'ємним супутником суспільства. Тому цей феномен стає об'єктом ретельного спостереження разом з розвитком економічних відносин і їх масштабів.

Цікаво, що це питання в Україні навіть стало темою Листа Міністерства юстиції України від 22.06.2011 р. «Участь України в міжнародному співробітництві у сфері запобігання та протидії корупції». В листі, зокрема, зазначається:

Посилення взаємозалежності економік окремих країн у ХХ столітті, глобалізаційні тенденції змушують об'єднувати сили в протидії цьому явищу. Така акумуляція зусиль, в першу чергу, відбувається в рамках міжнародних організацій, які сферу запобігання та протидії корупції визначають як один з пріоритетів їхньої діяльності.

Безумовно, такі органи для власної діяльності мають відповідну правову базу.

Одним з перших міжнародних документів, яким засуджуються всі види корупції, включаючи хабарництво, є ухвалена 15 грудня 1975 року резолюція Генеральної Асамблеї ООН 3514. Зазначений документ закликає уряди всіх країн вжити на національному рівні всіх необхідних заходів щодо запобігання та протидії корупції, які вони вважатимуть доцільними, включаючи законодавчі.

В 1990 році на восьмому конгресі ООН було визначено найбільш важливі завдання для подолання корупції. Серед них були названі такі:

- проаналізувати адекватність свого кримінального законодавства, включаючи процесуальні норми, з тим щоб реагувати на всі види корупції;
- розробити адміністративні та регулятивні механізми попередження корупції;
- встановити процедури виявлення, розслідування та засудження корумпованих посадових осіб;
- розробити правові положення для конфіскації коштів та майна, набутих в результаті корупції;
- вжити відповідних заходів по відношенню до підприємств, причетних до корупції.

Наведені завдання стали типовими для всіх держав і в подальшому неодноразово повторювалися в різноманітних нормативних документах. Зокрема, це резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Боротьба з корупцією» від 12 грудня 1996 року (A/RES/51/59), декларація ООН «Про боротьбу з корупцією та хабарництвом в міжнародних комерційних операціях» (1996 р.), Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (1996 р.), Керуючі принципи для ефективного виконання Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку (1989 р).

Зважаючи на авторитетність органу, який є «автором» документу, одним з головних документів у сфері запобігання корупції є Конвенція ООН проти корупції, прийнята на 58 сесії Генеральної Асамблеї ООН у жовтні 2003 року. Конвенція визначає пакет стандартів, заходів та правил, які всі країни можуть застосувати для зміцнення своїх правових норм та режимів державного регулювання у сфері

боротьби з корупцією. Цей документ справедливо розцінюють як «антикорупційний документ глобального значення», який може стати «ефективним інструментом міжнародного співробітництва в боротьбі з корупцією».

Можна сміливо стверджувати, що національні стандарти і норми, орієнтовані на запобігання і протидію корупції, цілком співзвучні нормам, сформульованим в Конвенції ООН проти корупції. І це зрозуміло ще й тому, що Україна є членом ООН і повинна дотримуватися Статуту цієї організації і поважати принципи її діяльності.

Отже, основною і найбільш масштабною є співпраця в сфері протидії корупції це взаємодія з ООН.

Крім цього, Україна веде активну діяльність й на регіональному рівні, являючись членом Ради Європи. Як зазначено у Листі Міністерства юстиції України від 22.06.2011 р. «Участь України в міжнародному співробітництві у сфері запобігання та протидії корупції»: підхід цієї організації до боротьби з корупцією має три взаємопов'язаних аспекти: вироблення загальноєвропейських норм та стандартів, контроль за їх дотриманням, а також надання технічної допомоги державам та регіонам.

Для реалізації вказаних аспектів, Рада Європи розробила кілька міжнародно-правових документів: Кримінальну Конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією (1999 р.), Цивільну Конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією (1999 р.), Двадцять принципів боротьби з корупцією (1997 р.), Модельний кодекс поведінки для державних службовців (2000 р.), Єдині правила протидії корупції при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній (2003 р.). Контроль за реалізацією зазначених документів доручено Групі держав Ради Європи проти корупції (ГРЕКО). На сьогодні до ГРЕКО входять 49 держав Європи, серед яких і Україна. Тому можна впевнено констатувати, що наша держава, прийнявши на себе відповідні зобов'язання, повинна намагатися виконувати вказані акти, щодо запобігання корупції і докладати зусиль до приведення суспільних відносин, в потенційно корупційно ризикованих сферах життєдіяльності, в належний стан.

Як видно, Україна активно і широко залучена до взаємодії в сфері боротьби з корупцією на міжнародному рівні. Приєднавшись до ГРЕКО, Україна зобов'язалась брати участь у процесі взаємної оцінки у рамках Групи. Наша держава неодноразово була об'єктом дослід-

## Основні засади запобігання корупції

---

ження з боку інших членів ГРЕКО. Численні звіти, які були надані після цього, певним чином сприяли покращенню ситуації щодо запобігання корупції. Створені спеціалізовані органи, які займаються попередженням корупції, переглянутий зміст імунітету посадових осіб щодо кримінального переслідування, введено поняття спеціальної конфіскації, питання виявлення, вилучення та конфіскації доходів та іншого майна, отриманих внаслідок корупції, попередження корупції в системі державного управління, відповідальності юридичних осіб за корупційні злочини.

Результатом останнього візиту представників організації ГРЕКО став п'ятий Додатковий звіт про виконання рекомендацій Україною, який був затверджений ГРЕКО на 68-му пленарному засіданні в червні 2015 року.

В звіті було ретельно проаналізований стан виконання наданих раніше рекомендацій. Якщо характеризувати звіт загалом, можна сказати, що ГРЕКО відмітила наявний прогрес у справі запобігання корупції, але визнала багато рекомендацій такими, що виконані частково [3].

Наведені приклади участі України в міжнародному співробітництві засвідчують активну позицію України у сфері запобігання та протидії корупції. Міжнародні документи в цій сфері, як правило, не передбачають конкретних санкцій за порушення домовленостей чи ігнорування рекомендацій. Водночас працюють інші два стимули: зовнішній — імідж держави на міжнародній арені та внутрішній — розвиток національної економіки.

Одним з активних учасників взаємодії з міжнародними організаціями, крім спеціальноуповноважених органів, є Міністерство юстиції України. Воно здійснює міжвідомчу координацію міжнародного співробітництва у сфері протидії та запобігання корупції. Зокрема, Міністерство юстиції є відповідальним за співпрацю з ГРЕКО, представник Мін'юсту очолює делегацію України в ГРЕКО. Окрім того, Міністерство координує проведення Україною самооцінки щодо дотримання положень Конвенції ООН проти корупції, співробітництво в рамках тематичної платформи № 1 ініціативи ЄС «Східне партнерство», присвяченої сфері боротьби з корупцією.

---

## Глава 2

# Антикорупційне законодавство України

### 1/ Система антикорупційного законодавства

Система антикорупційного законодавства України — це система спеціальних нормативних актів, предметом правового регулювання яких є суспільні відносини, що складаються в різних сферах життя з приводу визначення корупційних проявів, формулювання заходів попередження і запобігання ним, створення системи антикорупційних органів та суб'єктів протидії корупції, окреслення діянь, які створюють склад корупційних правопорушень і встановлення норм, які передбачають юридичну відповідальність за вчинення корупційних діянь.

Спеціальними ці акти є тому, що вони прийняті і спрямовані виключно на феномен корупції та корупціогенні фактори і корупційні правопорушення.

Систему, як відомо, утворюють різні акти, які мають чітку ієрархію (від тих, що мають більшу юридичну силу, до тих, які розглядаються як підзаконні, регуляторні, ін.). До системи антикорупційного законодавства входять як національні нормативні акти, так і міжнародні, згода на визнання та обов'язковість яких надана Верховною Радою України (ратифіковані).

Основним нормативним актом з питань боротьби з корупцією з числа міжнародних є Конвенція ООН проти корупції, прийнята 31.10.2003 р. Цей акт є основоположним, оскільки формулює найбільш загальні та універсальні положення і напрями боротьби з корупцією, визначає поняття корупції і основні заходи протидії цьому явищу. Важливим цей акт робить і те, що він прийнятий Організацією об'єднаних націй. Це найвпливовіша і найавторитетніша організація, яка за допомогою Конвенції намагається привернути увагу до

проблеми корупції і пропонує всім державам, які цього забажають, об'єднати зусилля у боротьбі та протидії цьому явищу.

Іншим міжнародним актом є Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією (ETS 173), яку було підписано 27.01.1999 р. Цей документ містить норми, які визначають основи кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення, визначає основні склади кримінально-караних корупційних правопорушень і санкції, які можуть бути застосовані за їх вчинення, а також основні форми і напрями міжнародного співробітництва в сфері кримінального переслідування за корупційні правопорушення.

Щодо національного законодавства. На сьогодні Україна має цілу низку нормативних актів, предметом правового регулювання яких є прояви корупції і корупційні діяння. До них відносяться:

- Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки Закон України // Відом. Верхов. Ради (ВВР). — 2014. — № 46. — ст. 2047;
- Про запобігання корупції Закон України // Відом. Верхов. Ради (ВВР). — 2014. — № 49. — ст. 2056.

Це два концептуальних для нашої держави акти. Вони є визначальними і фактично створюють основоположні засади антикорупційної діяльності.

Крім цього, прийнято ряд актів, які спрямовані на формування системи органів держави, основним завданням яких є протидія корупції, моніторинг корупційних діянь і запобігання ним:

- Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів Закон України // Відом. Верхов. Ради (ВВР). — 2016. — № 1. — ст. 2;
- Про Національне антикорупційне бюро України Закон України // Відом. Верхов. Ради (ВВР). — 2014. — № 47. — ст. 2051;
- Положення про Національну раду з питань антикорупційної політики // Указ Президента України від 14 жовтня 2014 року № 808/2014.

Існують нормативні акти, які регулюють правовідносини з питань боротьби з корупцією в окремих напрямках діяльності:

- Про внесення змін до деяких законів України у сфері державних закупівель щодо приведення їх у відповідність із міжна-



родними стандартами та вжиття заходів з подолання корупції Закон України // Відом. Верхов. Ради (ВВР). — 2015. — № 46. — ст. 414.

Крім вказаних, існують акти, які регулюють правовідносини, що хоча і не є безпосередньо пов'язаними з корупцією і антикорупційними заходами, але визначають відповідні сфери, в яких існують найбільші корупційні ризики:

- Про державну службу Закон України // Відом. Верхов. Ради (ВВР). — 2016. — № 4. — ст. 43;
- Про публічні закупівлі Закон України // Відом. Верхов. Ради (ВВР). — 2016. — № 9. — ст. 89.

Існують акти, які визначають заходи впливу, відповідальності і покарання за вчинені корупційні діяння:

- Кодекс України про адміністративні правопорушення Закон України // Відом. Верхов. Ради УРСР. — 1984. — додаток до № 51. — ст. 1122;
- Кримінальний кодекс України // Відом. Верхов. Ради України. — 2001. — № 2, 5. — ст. 131.

## **2/ Основні міжнародні акти ратифіковані Україною**

Серед них ми згадали: Конвенція ООН проти корупції — 31/10/2003 р. і Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173). Розглянемо їх окремо.

Конвенція проти корупції. Її цілями визначено:

- а) сприяння вжиттю й посиленню заходів, спрямованих на більш ефективно й дієве запобігання корупції та боротьбу з нею;
- б) заохочення, сприяння та підтримка міжнародного співробітництва й технічної допомоги в запобіганні корупції та в боротьбі з нею, зокрема в поверненні активів;
- в) заохочення чесності, відповідальності й належного управління громадськими справами й державним майном.

Як вказано в самому документі, Конвенція застосовується до запобігання, розслідування та кримінального переслідування за корупцію та до призупинення операцій (заморожування), арешту, конфіс-

кації та повернення доходів від злочинів, визнаних такими згідно із цією Конвенцією.

Важливим моментом є те, що відсутність збитків або шкоди, заподіяної державному майну, не є перешкодою для застосування норм Конвенції. Це положення є вкрай важливим, оскільки підкреслює небезпечність корупційних проявів. Навіть відсутність матеріальної шкоди не виправдовує наявність корупційного діяння. Отже, вони мають суттєву суспільну небезпечність і без матеріально-правових ознак.

Конвенція акцентує увагу на необхідності проведення антикорупційної діяльності, для чого формулює низку принципових положень. Зокрема, кожна держава-учасниця Конвенції повинна розробляти і здійснювати або проводити ефективну скоординовану політику протидії корупції, спрямовану на сприяння участі суспільства і відображення принципів правопорядку, належного управління державними справами й державним майном, чесності й непідкупності, прозорості й відповідальності. Крім політики держави-учасниці повинні впроваджувати ефективні антикорупційні практики.

Повинна бути створена система органів із запобігання та протидії корупції. Йдеться про спеціальні органи, основним завданням яких є саме боротьба і запобігання корупції. В різних країнах це різні органи. Антикорупційні органи України розглядаються в окремому розділі.

Крім вказаного, Конвенція проти корупції врегулювала такі блоки правовідносин і питань:

- Кодекс поведінки державних посадовців. Дуже важливе питання, оскільки воно закладає основи етичної складової і формує культуру державної служби, яка не сприймає корупційний феномен;
- врегульовано антикорупційну діяльність в сфері державних закупівель і управління державними фінансами;
- передбачено спеціальні заходи щодо судових органів і органів прокуратури;
- окремо приділено увагу запобіганню корупції у приватному секторі;
- антикорупційні заходи неможливі без участі громадськості, і в Конвенції встановлено окрему статтю, яка регулює порядок участі суспільства в антикорупційних заходах;

- до антикорупційних практики віднесено й запобіжні заходи щодо відмивання коштів;
- визначається коло діянь, які повинні визнаватися кримінально карними. Це є важливим моментом Конвенції, оскільки воно уніфікує юридичні підходи до корупційних проявів;
- Конвенція встановлює дискусійний для вітчизняної правової системи інститут — відповідальність юридичних осіб за корупційні діяння;
- Конвенція визначає заходи протидії корупції, як у приватній, так і у публічній сфері;
- Актом запроваджено необхідність захисту викривачів, свідків і потерпілих від корупційних діянь. До речі, в Україні проект Закону «Про захист викривачів» зараз знаходиться у Верховній Раді;
- передбачені можливості і механізми компенсації шкоди, заподіяної корупційними діяннями;
- присвячено окремий розділ питанням співробітництва: державних органів і приватного сектору, міжнародне співробітництво, врегульований інформаційний обмін;
- Конвенція встановлює процедуру спеціального розслідування, в тому числі спеціальної конфіскації (в Україні цей інститут нещодавно також запроваджено), а також заходи щодо можливості повернення активів, які були виведені з держави внаслідок корупційних діянь.

Як видно, конвенція дуже ретельно підійшла до питання боротьби з корупцією. Але, зрозуміло, що цей акт, регулюючи антикорупційні заходи, більшість подробиць залишив національному законотворцю. Саме він, з врахуванням національних особливостей, повинен конкретизувати ті інститути, які Конвенція лише окреслила і визначила.

Іншим міжнародним актом є Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, № 47–48), яку було підписано 27.01.1999 р.

Ця конвенція орієнтована, перш за все, на визначення форм поведінки, яка є кримінально-каранною, встановлення принципів покарання за корупційні діяння, процесуальних заходів збору інформації про такі правопорушення, захисту учасників процесу, здійснення допомоги і співробітництва в сфері кримінально-правової протидії корупції.

Серед основних кримінально-караних діянь корупційної спрямованості Конвенція визначає основні і найбільш типові склади корупційних злочинів. Майже всі склади, з визначених Конвенцією, є дуже близькими до тих, які містить національне законодавство. Їх закріплення в міжнародному документі є наслідком уніфікації, узагальненням юридичних підходів до корупційних проявів і свідчить про неабияку суспільну небезпечність таких діянь.

### **3/ Спеціальне (профільне) антикорупційне законодавство**

Протягом 2014 — 2016 років антикорупційне законодавство України стрімко розвивається. Виконуючи прийняті на себе зобов'язання, Україна здійснює формування власної системи запобігання корупції. Основним її елементом є, безумовно, законодавство.

Саме воно визначає основні поняття, категорії, форми, методи та засоби боротьби та протидії корупції і суб'єктів, які цю діяльність здійснюють.

На сьогодні система спеціального антикорупційного законодавства включає до себе нормативні акти, які ми перелічили раніше. До основних відносяться:

- Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки, Закон України // Відом. Верхов. Ради (ВВР). — 2014. — № 46. — ст. 2047;
- Про запобігання корупції, Закон України // Відом. Верхов. Ради (ВВР). — 2014. — № 49. — ст. 2056;
- Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів Закон України // Відом. Верхов. Ради (ВВР). — 2016. — № 1. — ст. 2;
- Про Національне антикорупційне бюро України Закон України // Відом. Верхов. Ради (ВВР). — 2014. — № 47. — ст. 2051;
- Положення про Національну раду з питань антикорупційної політики // Указ Президента України від 14 жовтня 2014 року № 808/2014;

- Закон «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» було коротко розглянуто в попередніх розділах.

### *Закон «Про запобігання корупції»*

Цей закон сформулював основні засади антикорупційної діяльності та врегулював концептуальні положення запобігання корупції. Визначені ним й суб'єкти антикорупційної діяльності. Причому мова йде, насамперед, про публічний сектор. Тобто про тих осіб, які здійснюють за своїми посадами функції управління.

Саме Закон про запобігання корупції вперше запровадив систему антикорупційних органів України і визначив їх компетенцію. Треба відзначити, що на сьогодні система антикорупційних органів створюється і вже демонструє свою ефективність. Зокрема, Закон про запобігання корупції вказав в якості очільника всієї системи антикорупційних органів — Національне агентство з питань запобігання корупції. В законі зазначено, що Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) — центральний орган виконавчої влади України зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. І хоча цей орган реалізує всі напрями державної політики в сфері запобігання корупції, одним з основних з них можна визначити превентивну діяльність, зокрема щодо перевірки декларацій державних службовців і стилю їх життя, розкриття будь-якої інформації з приводу фактів корупції чи зловживання посадою.

До речі, створення Національного агентства є однією з вимог Європейського Союзу щодо безвізового режиму з Україною.

Закон визначає статус агентства, його склад та повноваження, проводить розмежування між посадовими особами агентства і його уповноваженими особами. Окремий розділ присвячено формуванню та реалізації антикорупційної політики та участі громадськості в заходах щодо запобігання корупції, сформульовані основні засади з запобігання корупційним проявам і врегулювання конфлікту інтересів.

Цікавим є те, що Закон приділяє увагу правилам етичної поведінки, яка, на нашу думку, лежить в основі корупційних правопорушень. Ця обставина є дуже важливою, оскільки далеко не всі і не завжди

враховують етичну складову в формуванні готовності до злочинної корупційної поведінки.

Закон описує процедури фінансового контролю, як заходу запобігання корупції. Він включає до себе, насамперед, обов'язок суб'єктів дії Закону подавати декларації про майновий стан. Нормативний акт ретельно регламентує порядок їх подання, інформацію, яка зазначається в декларації, і т. ін. Серед нових заходів фінансового контролю, який не був відомим вітчизняному праву до останнього часу, є моніторинг способу життя суб'єктів декларування. Всі ці заходи застосовують до посадових осіб, які виконують функції держави.

Закон приділяє окрему увагу захисту викривачів, тобто осіб, які інформують правоохоронні органи про факти корупційних діянь і викривають осіб, які вчинили такі діяння. І хоча в нормативному акті цьому питанню приділена незначна увага, все ж таки, самий факт формулювання цих положень є надто важливим і закладає підвалини подальшого врегулювання інституту викривачів корупційних діянь.

Запобігання корупції передбачено й в діяльності юридичних осіб. Закон регламентує основні заходи з протидії корупційним проявам щодо юридичних осіб публічного права.

Завершує законодавець положеннями про відповідальність за корупційні правопорушення та міжнародне співробітництво в сфері боротьби та запобігання корупції.

Ще одним системоутворюючим нормативним актом є *Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України»*. Документ регламентує діяльність центрального антикорупційного органу нашої держави.

Зокрема, в законі визначено:

- статус Національного антикорупційного бюро України і принципи його діяльності;
- територіальна побудова Антикорупційного бюро і статус його працівників;
- компетенція Національного бюро (його права та обов'язки);
- взаємодія Національного бюро з органами внутрішніх справ, Службою безпеки України та іншими правоохоронними органами;
- фінансове і матеріально-технічне забезпечення діяльності Національного бюро;

- контроль за діяльністю Національного бюро та його підзвітність;
- застосування засобів протидії корупції до працівників Національного бюро.

Наступний акт — це Закон України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів».

Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів визначається як орган, основним завданням якого є здійснення розшуку та повернення активів, які були виведені з держави в результаті корупційних правопорушень. Тобто це орган, наділений компетенцією фінансового контролю та моніторингу і адміністративними функціями, достатніми для того, щоб мати можливість повернути кошти з будь-якої країни світу або установи.

Закон регулює такі питання:

- статус Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів;
- структура та посадові особи Національного агентства;
- функції і повноваження Національного агентства;
- взаємодія Національного агентства з державними органами;
- окремий розділ присвячено завданням і механізмам виявлення і розшуку активів, в тому числі засадам міжнародного співробітництва у сфері виявлення та розшуку активів;
- Закон ретельно описує процедуру управління активами, в тому числі конфіскованими;
- важливим в цьому Законі є регулювання порядку формування, ведення та використання Єдиного державного реєстру активів, на які накладне арешт у кримінальному провадженні. І хоча цей реєстр тільки почав формуватися та працювати, вже зараз зрозуміло, яку роль і значення він буде мати у подальшій правоохоронній та антикорупційній діяльності.

І ще одним актом, на який хотілося б звернути увагу, є Указ Президента України від 14 жовтня 2014 року № 808/2014, яким затверджено Положення про Національну раду з питань антикорупційної політики.

Відповідно до Указу Національна рада з питань антикорупційної політики (далі — Національна рада) є консультативно-дорадчим органом при Президентові України, а її основними завданнями є:

- 1) підготовка та подання Президентові України пропозицій щодо визначення, актуалізації та вдосконалення антикорупційної стратегії;
- 2) здійснення системного аналізу стану запобігання і протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються для запобігання і протидії корупції;
- 3) оцінка стану та сприяння реалізації рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO), Організації економічної співпраці і розвитку (ОЕСР), інших провідних міжнародних організацій щодо запобігання і протидії корупції, підвищення ефективності міжнародного співробітництва України у цій сфері;

Національна рада відповідно до покладених на неї основних завдань:

- 1) здійснює комплексну оцінку ситуації і тенденцій у сфері запобігання і протидії корупції в Україні, аналізує національне антикорупційне законодавство та заходи щодо його виконання;
- 2) здійснює моніторинг та аналіз ефективності реалізації антикорупційної стратегії, вносить пропозиції щодо поліпшення взаємодії органів, відповідальних за її імплементацію;
- 3) бере участь у підготовці для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України законопроектів у сфері запобігання і протидії корупції;
- 4) готує пропозиції щодо законопроектів, проектів інших нормативно-правових актів у сфері запобігання і протидії корупції;
- 5) організовує вивчення громадської думки з питань, що розглядаються Національною радою, забезпечує висвітлення у засобах масової інформації результатів своєї роботи;

Розглянуті акти, зрозуміло, є не єдиними в системі антикорупційного законодавства, але саме вони відіграють визначальну роль. Саме в них зафіксовані концептуальні, політичні норми і принципи антикорупційної діяльності.



## **4/ Галузеві нормативні акти з питань запобігання корупції. Корпоративні норми в системі антикорупційного законодавства України**

Галузевими актами є ті нормативні акти, які визначають специфіку здійснення антикорупційної діяльності в окремих галузях суспільних відносин.

Поділ сфер регулювання суспільних відносин щодо протидії корупції на публічну та приватну є, так би мовити, родовим поділом. Але існує і інший поділ, — за галузями відповідних суспільних відносин. Наприклад, щодо публічної сфери, можна вести мову про корупцію в медицині, в освітній справі, в трудових правовідносинах, спорті тощо. Щодо приватної сфери, можна виділити корпоративні норми, запобігання корупції в сфері користування інтелектуальною власністю, антикорупційні норми і заходи при проведенні приватних закупівель (тендери у господарських відносинах).

Система законодавства, яка утворюється за галузями суспільних відносин, звичайно, не має такого упорядкованого виду, як спеціальне антикорупційне законодавство. Якщо вести мову про запобігання корупції в галузях публічно-правових відносин, то тут все має більш менш послідовний вигляд. Якщо ж ми розглядаємо приватну сферу і корпоративні відносини, то державного регулювання тут значно менше. Основним регуляторами відповідних антикорупційних заходів є самі учасники господарсько-правових та цивільних відносин.

Отже, ще раз підкреслюємо, що законодавство, про яке йдеться нижче, не має системної упорядкованості і безпосереднього зв'язку з антикорупційним законодавством, оскільки предмет правового регулювання цих актів інший.

Законом «Про запобігання корупції» внесені зміни до КЗпП, спрямовані на обмеження можливостей працевлаштування осіб, які вчинили корупційні правопорушення з числа тих, хто виконують функції держави, а також норми, спрямовані на захист викривачів корупційних діянь:

- 1) у Кодексі законів про працю України (Відомості Верховної Ради УРСР, 1971 р., додаток до № 50, ст. 375):
  - а) у частині першій статті 36: пункт 7-1 викласти в такій редакції:

«7-1) укладення трудового договору (контракту), всупереч вимогам Закону України «Про запобігання корупції», встановленим для осіб, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, протягом року з дня її припинення»;

в) у статті 235:

після частини третьої доповнити новою частиною такого змісту:

«У разі наявності підстав для поновлення на роботі працівника, який був звільнений у зв'язку із здійсненим ним або членом його сім'ї повідомленням про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою, та за його відмови від такого поновлення орган, який розглядає трудовий спір, приймає рішення про виплату йому компенсації у розмірі шестимісячного середнього заробітку».

- 2) Постанова КМУ від 03.04.1993 № 245 «Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій» — нормативний акт, який обмежує можливість суміщення професій і посад для працівників державних підприємств, установ і організацій;
- 3) Наказ МОЗ України від 18.12.2000 № 204-о «Про затвердження Галузевих правил внутрішнього трудового розпорядку»;
- 4) Наказ МОЗ України від 13.06.2005 № 270 «Про запобігання правопорушенням, посадовим зловживанням, хабарництву у вищих медичних і фармацевтичних навчальних закладах»;
- 5) Наказ МОЗ України від 31.07.2014 № 531 «Про затвердження плану заходів МОЗ України, спрямованого на запобігання та виявлення корупції».

Як видно, галузеве законодавство не дуже розгалужене і так чи інакше стосується публічної сфери. Тут можна ще згадати нормативні акти, присвячені регулюванню трудових відносин і етиці поведінки державних службовців.

Єдиним для всіх актів є те, що вони створюють правову основу для протидії корупції в усіх корупційно ризикових галузях господарства і суспільного життя.

---

## Глава 3

# Система запобігання корупції у публічній сфері

### **1/ Загальні положення запобігання корупції у публічній сфері. Розмежування публічної та приватної сфери і засобів запобігання корупції**

За індексом сприйняття корупції у всесвітньому рейтингу СРІ Україна посіла 131-е місце серед 176 країн. Нашими «сусідами» за займаним місцем та індексом є такі держави як Казахстан, Росія, Іран, Непал. Як видно, ми знаходимося серед країн, які не можна назвати благополучними, а це означає, що причини корупції багато в чому мають соціально-економічне походження і лежать, насамперед, у сфері добробуту населення.

Загалом індекс сприйняття корупції являє собою зведений індикатор, який розраховується на підставі даних, отриманих з експертних джерел, наданих міжнародними організаціями. Джерела вимірюють загальний ступінь розповсюдження корупції. Індекс класифікує держави за шкалою від 0 (найбільш високий рівень корупції) до 100 (самий низький рівень корупції) [4].

Таким чином, можна зрозуміти, що Україна, маючи індекс 29, знаходиться в лідерах за корумпованістю соціального та економічного життя.

Що таке корупція? Чим вона є і чи насправді вона так небезпечна, як про неї кажуть? В науковій літературі зазвичай при з'ясуванні терміну «корупція» звертаються до його етимології, спираючись на працю Є. І. Темнова «Корупція. Походження сучасного поняття» [5]. Він звертає увагу, що термін «корупція» походить від сполучення латинських слів *correi* та *gumpere*: *correi* — обов'язкова причетність декількох представників однієї із сторін до однієї справи, а *gumpere* — порушу-

вати, ламати, пошкоджувати, скасовувати. Так утворився самостійний термін — *corruptere*, що означає участь в діяльності декількох (не менше двох) осіб, мета яких полягає у «псуванні», «руйнуванні», «пошкодженні» нормального розвитку судового процесу або процесу керування справами суспільства.

Отже, можна виділити такі спільні ознаки цього явища:

- суб'єктом є посадова (службова, державна) особа;
- посадова особа приймає певне рішення (вчиняє певну дію), яка, як правило входить в коло її обов'язків;
- рішення (дія) приймається на прохання;
- рішення (дія) приймається шляхом зловживання своїми обов'язками чи правами.

Як це не дивно, більшість дослідників не звертало увагу на те, що корупційне діяння зазвичай має корисливу мету і бажання отримання незаконної винагороди, задовольнити власний інтерес. Цю ознаку, яка є беззаперечною, ми додаємо до інших і отримуємо таке визначення корупції, яке підкреслить основні його ознаки:

Корупція — це діяння, яке вчинюється посадовою або службовою особою, шляхом зловживання службовим становищем та/або повноваженнями на користь окремої особи за її (або іншої особи) проханням, яке має на меті отримання винагороди і задоволення власного інтересу особи, яка вчиняє діяння.

А ось як визначає корупцію вітчизняний законодавець в Законі України «Про запобігання корупції»: корупція — використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

Вище ми згадували, що властивістю корупції є те, що вона проникає в усі сфери суспільного життя і стосується більшості суспільних відносин, перш за все тим, яким властиві дозвільно-розпорядчі ознаки. Але важливим моментом є те, що на сучасному етапі корупція роз-

повсюдила свій негативний вплив на ті суспільні відносини, які, здавалося б, не мали таких високих корупційних ризиків. Йдеться про цивільні, господарські та інші відносини, які можна об'єднати з допомогою поняття «приватність». Отже, корупція стала складовою приватного життя. Для розуміння масштабів проблеми і для наведення класифікації сфер, в яких корупція проявляється, нам необхідно розуміти, що цей соціальний феномен має умовний поділ за критерієм суспільних відносин, всередині яких виникають корупційні прояви.

Мова йде про поділ корупційних проявів за сферами суспільних відносин, які мають високі корупційні ризики:

- приватна сфера;
- публічна сфера.

Приватна сфера — це сукупність суспільних відносин, яка складається серед окремих осіб (юридичних або фізичних) з приводу реалізації приватних інтересів.

На відміну від приватної сфери, публічна сфера передбачає обов'язкову наявність державного або суспільного інтересу. Як зазначає Ю. О. Тихомиров, «публічний інтерес це визначений державою і забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого є умовою та гарантією її існування і розвитку» [6].

Отже, нас, насамперед цікавить корупція у публічній сфері, тобто у сфері, де проявляється державний або суспільний інтерес, державна влада.

Ця сфера має багато специфічних ознак, які зумовлюють її підвищений корупційний ризик. Необхідно розглянути які саме фактори ризику існують в публічній сфері, і чим це викликано.

Загалом, корупція в публічній сфері це, так би мовити, загальне правило. Це класика корупційних проявів, і саме публічна сфера надає найбільш сприятливе підґрунтя для зловживань. Причина цього полягає у наявності у правомочного суб'єкта владних повноважень. Тобто особа має такий статус, який дає їй можливість реалізувати державний або суспільний інтерес за власним рішенням. Причому таке рішення і відповідальність за його прийняття покладена саме на цю особу і багато в чому залежить саме від неї. Ще одним специфічним моментом є те, що нерідко рішення такої особи не зумовлено ніякими правилами або процедурами, тобто покладається на свідомість і внутрішнє переконання суб'єкта (так звані дискреційні повноваження).

Тобто маємо справу з ситуацією, коли особа, зловживаючи своїми владними повноваженнями, приймає те або інше рішення (навіть якщо воно знаходиться в межах компетенції цієї особи), використовуючи при цьому належну їй владу, але переслідуючи власний корисний інтерес, підміняючи ним інтерес державний або суспільний.

Слід зазначити, що саме на запобігання корупції у публічній сфері спрямована більшість вітчизняних нормативних актів. Основним серед них, безумовно, є Закон України «Про запобігання корупції». Стаття 3 вказаного Закону серед суб'єктів, на яких поширюється його дія, називає:

- 1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- 2) особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

З першою групою суб'єктів все більш-менш зрозуміло, оскільки до них віднесені посадові особи державних, правоохоронних та судових органів.

Що стосується другої групи суб'єктів, то до них законодавець відніс:

- посадових осіб юридичних осіб публічного права, які не відносяться до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом);
- представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, які входять до складу конкурсних комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу»;

Виходячи з системного аналізу положень вказаної статті Закону «Про запобігання корупції» можна дійти висновку, що публічна сфера розповсюджується не лише на державний або суспільний інтерес. Так, наприклад, особи, яким надають послуги адвокати або нотаріуси, зазвичай переслідують приватні інтереси. Але тут визначальним буде те, що друга група суб'єктів, задовольняючи приватні інтереси,

самі являються особами, яких держава уповноважила бути її представниками, діяти від її імені при задоволенні приватних інтересів. Тобто держава надає таким суб'єктам своєрідні владні повноваження діяти публічно, пропонуючи і надаючи свої послуги необмеженому колу осіб.

Отже, публічна сфера вміщує в себе як суто державний або суспільний інтерес, так і спеціальних суб'єктів, які, задовольняючи приватні інтереси, здійснюють публічну владну діяльність від імені держави, пропонуючи надання послуг необмеженому колу осіб.

Допоможе з'ясувати сутність публічної сфери звернення до Закону України «Про державну службу». Цей акт визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях.

Стосовно визначення меж публічної сфери доцільним є звернення до поняття державної служби і державного службовця, які дають змогу зрозуміти обсяг тих правовідносин, в яких можуть виникати публічні корупційні ризики. Важливими ці поняття є також тому, що Закон «Про запобігання корупції» проводить певну паралель між категоріями державної служби (державного службовця) і другою групою суб'єктів антикорупційних відносин в публічній сфері.

Стаття 1 Закону «Про запобігання корупції» визначає, що державна служба — це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

- 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів;
- 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

- 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;
- 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;
- 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контроль за їх використанням;
- 6) управління персоналом державних органів;
- 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

А державний службовець — це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі — державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

Як видно, ключовими ознаками в наведених визначеннях є державний або суспільний інтерес, який реалізується в межах відповідних службових компетенцій. Таким чином, ми бачимо властивості, притаманні публічній сфері.

Все наведене свідчить про те, що публічна сфера найбільш вразлива для корупційних проявів, і тому її захист є головною метою антикорупційних програм і нормативних актів.

## **2/ Об'єкти запобігання корупції у публічній сфері**

Запобігання корупційним проявам є основним засобом у справі протидії корупції. Принцип пріоритетності запобіжних заходів полягає у здійсненні попереджувально-профілактичних заходів для протидії порушенням чинного законодавства, запобігання корупції, усунення причин і умов, що сприяють вчиненню цих правопорушень.

Спрямування цієї діяльності, методи і засоби, які в ній застосовуються, визначаються, насамперед, виходячи із знання об'єктів, на які таку діяльність слід спрямовувати.



Ще одним фактором, який необхідно враховувати, є сфера запобігання. Ми сказали вище, що будемо вести мову про публічну сферу. Об'єкти запобігання корупції у публічній сфері мають значну специфіку.

Перш за все, публічна сфера, як розглянуто в попередньому питанні, майже завжди має справу з державним або суспільним інтересом. Для більшої лояльності можна сказати, що публічна сфера має справу з груповим інтересом. Специфіка зумовлена також суб'єктами, на яких розповсюджується законодавство про запобігання корупції. Не суб'єктами запобігання, а суб'єктами впливу. Ця різниця є принципово важливою.

Загальновизнаним є визначення об'єкту впливу. Це сукупність правовідносин, на які спрямована та чи інша система впливу. Зокрема, якщо вести мову про запобігання корупції, то ми говоримо про суспільні відносини публічної сфери, на які спрямований спеціальний антикорупційний вплив і який здійснюють як спеціально уповноважені суб'єкти, так й інші особи.

Наведене визначення дає змогу виділити такі основні ознаки об'єктів:

- відносяться до публічної сфери;
- зазнають спеціального попереджувального впливу;
- вплив здійснюють спеціально уповноважені суб'єкти.

Виходячи з наведених ознак і враховуючи положення національної антикорупційної стратегії, можна виділити такі основні об'єкти:

- виборчі правовідносини. Ця сфера, як демонструє нам досвід останніх років, є дуже вразливою і часто піддається корупційному маніпулюванню. Всім відомі приклади підкупу виборців, посадових осіб виборчих комісій, ні в кого не виникає сумніву, що існуюча система виборів не є прозорою і вільною від стороннього впливу на волевиявлення виборця;
- державна служба. Одна з найбільш корупційно ризикованих сфер діяльності. Більшість суб'єктів і учасників цих правовідносин мають певну ділянку, на якій вони наділені владними повноваженнями, що створює підґрунтя для різного роду зловживань та переслідування власного корисного інтересу;

- публічні (державні) закупівлі. Це коло правовідносин відоме найвищим рівнем корупційних проявів і йому властиве явище так званої політичної корупції, оскільки саме в публічних закупівлях фігурують державні кошти і, відповідно, з'являються особи, які цими коштами намагаються маніпулювати у власних цілях;
- діяльність органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Цей об'єкт можна умовно назвати повсякденним. Це та сфера відносин, з якою зіштовхується майже кожен громадянин кожного дня. Цей «рівень» корупційних проявів має найбільшу розповсюдженість, і величезна його проблемність полягає в тому, що він у свідомості громадян сприймається як нормальний;
- запобігання корупції у судовій системі та органах кримінальної юстиції. Також проблемна і болісна група правовідносин, корупція в якій також сприймається як щось зрозуміле та звичайне. Корупційні прояви в цій сфері носять системний і хронічний характер;
- інформаційні правовідносини. Найбільш складна і латентна сфера корупційних ризиків. Йдеться про випадки маніпулювання інформаційними потоками, яке призводить до викривлення інформації і перекручення її на бік конкретних осіб, з метою отримання певної (не завжди, навіть, матеріальної) вигоди;
- запобігання корупції у приватному секторі. Корупція у приватному секторі відома всім у зв'язку з поняттям «відкатів». Цей феномен властивий не лише публічним закупівлям, а й приватним правовідносинам. Наразі, в більшості приватних компаній зараз дуже серйозну увагу приділяють антикорупційним заходам і формуванню корпоративної антикорупційної політики.

Але коли ми говоримо про корупцію, треба розуміти, що цей феномен не обмежується лише вказаними суспільними відносинами. Корупційні прояви можливі у будь-яких інших взаємостосунках, які можуть складатися з приводу досягнення будь-яких матеріальних благ.

### **3/ Суб'єкти запобігання корупції у публічній сфері**

Говорячи про суб'єкти запобігання корупції, треба звернути увагу на необхідність розрізняти суб'єктів, на яких поширюється антикорупційне законодавство у публічній сфері, і суб'єктів, на яких покладені обов'язки здійснення антикорупційних і запобіжних заходів.

До суб'єктів, на яких поширюється дія законодавства про запобігання корупції, Закон України «Про запобігання корупції» відносить:

- 1) осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:
  - а) Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор України, Голова Національного банку України, Голова та інші члени Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим;
  - б) народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови;
  - в) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування;
  - г) військові посадові особи Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби;
  - ґ) судді Конституційного Суду України, інші професійні судді, члени, дисциплінарні інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, службові особи секретаріату цієї Комісії, Голова, заступник Голови, секретарі секцій Вищої ради юстиції, а також інші члени Вищої ради юстиції,

- народні засідателі і присяжні (під час виконання ними цих функцій);
- д) особи рядового і начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України;
  - е) посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, дипломатичної служби, державної лісової охорони, державної охорони природно-заповідного фонду, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної податкової політики та державної політики у сфері державної митної справи;
  - є) члени Національного агентства з питань запобігання корупції;
  - ж) члени Центральної виборчої комісії;
  - з) поліцейські;
  - и) посадові та службові особи інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим;
- 2) особи, які для цілей Закону «Про запобігання корупції» прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:
- а) посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені у пункті 1);
  - б) особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом);
  - в) представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, які входять до складу конкурсних комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу»;

- 3) особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, а також інші особи, які не є службовими особами та які виконують роботу або надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією, — у випадках, передбачених цим Законом.

Як видно з наведеного переліку, законодавець поєднує як тих, хто є об'єктом антикорупційних заходів, так і тих, хто реалізує антикорупційні заходи. Це не є ані помилкою, ані випадковістю. Справа в тому, що корупція — явище, яке проникає усюди. Вона, як ми згадували раніше, може виникати у будь-яких правовідносинах і проникати в діяльність, в тому числі тих, хто з нею бореться.

Знання всіх суб'єктів, на яких розповсюджується антикорупційне законодавство, допоможе усвідомити різницю між ними. Основна відмінність полягає в тому, що суб'єкти запобігання мають активні владні повноваження щодо реалізації запобіжних заходів.

Розглянемо цих суб'єктів і їх статус.

### Національне агентство з питань запобігання корупції (НАПК)

Статус:

Національне агентство з питань запобігання корупції є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

Національне агентство є відповідальним перед Верховною Радою України і підконтрольним їй та підзвітний Кабінету Міністрів України.

Національне агентство утворюється Кабінетом Міністрів України відповідно до Конституції України, цього та інших законів України.

Правову основу діяльності Національного агентства становлять національне законодавство України та міжнародні нормативні акти, ратифіковані Верховною Радою України.

Працівники Національного агентства є державними службовцями, які відносяться до виконавчої гілки влади.

а. Національне агентство є правомочним з моменту призначення більше половини його загального кількісного складу.

— *Повноваження Національного агентства*

- 1) проведення аналізу:
  - а) стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції;
  - б) статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції;
- 2) розроблення проектів Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, здійснення моніторингу, координації та оцінки ефективності виконання Антикорупційної стратегії;
- 3) підготовка та подання в установленому законом порядку до Кабінету Міністрів України проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики;
- 4) формування та реалізація антикорупційної політики, розроблення проектів нормативно-правових актів з цих питань;
- 5) організація проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції;
- 6) здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб;
- 7) координація та надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування корупціогенних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, у тому числі підготовки та виконання антикорупційних програм;
- 8) здійснення в порядку, визначеному цим Законом, контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторин-

- гу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- 8-1) здійснення у порядку та в межах, визначених законом, державного контролю за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах, повнотою таких звітів, звіту зовнішнього незалежного фінансового аудиту діяльності партій, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей;
- 8-2) затвердження розподілу коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій, відповідно до закону;
- 9) 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;
- 10) координація в межах компетенції, методичне забезпечення та здійснення аналізу ефективності діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції;
- 11) погодження антикорупційних програм державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, розробка типової антикорупційної програми юридичної особи;
- 12) здійснення співпраці із особами, які добросовісно повідомляють про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону (викривачі), вжиття заходів щодо їх правового та іншого захисту, притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їх прав, у зв'язку з таким інформуванням;

- 13) організація підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації з питань, пов'язаних із запобіганням корупції, працівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, посадових осіб місцевого самоврядування (крім підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування);
- 14) надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб;
- 15) інформування громадськості про здійснювані Національним агентством заходи щодо запобігання корупції, реалізація заходів, спрямованих на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції;
- 16) залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики;
- 17) координація виконання міжнародних зобов'язань у сфері формування та реалізації антикорупційної політики, співпраця з державними органами, неурядовими організаціями іноземних держав та міжнародними організаціями в межах своєї компетенції;
- 18) обмін інформацією з компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями;
- 19) інші повноваження, визначені законом.
  - *Національне агентство з метою виконання покладених на нього повноважень має такі права:*
    - 1) одержувати в установленому законом порядку за письмовими запитами від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання незалежно від форми власності та їх посадових осіб, громадян та їх об'єднань інформацію, необхідну для виконання покладених на нього завдань;
    - 2) мати прямий доступ до інформаційних баз даних державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, користуватися державними, у то-



- му числі урядовими системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами;
- 3) залучати у встановленому порядку до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань науковців, у тому числі на договірній основі, працівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування;
  - 4) створювати комісії та робочі групи, організувати конференції, семінари і наради з питань запобігання і протидії корупції;
  - 5) приймати з питань, що належать до його компетенції, обов'язкові для виконання нормативно-правові акти;
  - 6) отримувати заяви фізичних та юридичних осіб про порушення вимог цього Закону, проводити за власною ініціативою перевірку можливих фактів порушення вимог цього Закону;
  - 7) проводити перевірки організації роботи із запобігання і виявлення корупції в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, зокрема щодо підготовки та виконання антикорупційних програм;
  - 8) вносити приписи про порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених цим Законом;
  - 9) отримувати від осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, письмові пояснення з приводу обставин, що можуть свідчити про порушення правил етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених цим Законом, щодо достовірності відомостей, зазначених у деклараціях осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
  - 10) звертатися до суду із позовами (заявами) щодо визнання незаконними нормативно-правових актів, індивідуальних рішень, виданих (прийнятих) з порушенням встановлених цим Законом вимог та обмежень, визнання недійсними правочинів, укладених внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення;

- 11) затверджувати методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, проводити аналіз антикорупційних програм органів влади та надавати обов'язкові для розгляду пропозиції до таких програм;
- 12) ініціювати проведення службового розслідування, вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, надсилати до інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції матеріали, що свідчать про факти таких правопорушень;
  - 12-1) складати протоколи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до компетенції Національного агентства, застосовувати передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- 13) інші права, передбачені законом.

У випадках виявлення порушення вимог Закону «Про запобігання корупції» щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб або іншого порушення вказаного Закону Національне агентство вносить керівнику відповідного органу, підприємства, установи, організації припис щодо усунення порушень законодавства, проведення службового розслідування, притягнення винної особи до встановленої законом відповідальності.

Припис Національного агентства є обов'язковим для виконання. Про результати виконання припису Національного агентства посадова особа, якій його адресовано, інформує Національне агентство упродовж десяти робочих днів з дня одержання припису.

У разі виявлення ознак адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, уповноважені особи Національного агентства складають протокол про таке правопорушення, який направляється до суду згідно з рішенням Національного агентства. У разі виявлення ознак іншого корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, Національне агентство затверджує обґрунтований висновок та надсилає його іншим спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції. Висновок Національного агент-

ства є обов'язковим для розгляду, про результати якого воно повідомляється не пізніше п'яти днів після отримання повідомлення про вчинене правопорушення.

Державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи зобов'язані надавати запитовані Національним агентством документи чи інформацію упродовж десяти робочих днів з дня одержання запиту.

Нормативно-правові акти Національного агентства, які пройшли державну реєстрацію, набирають чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня офіційного опублікування.

— *Уповноважені особи Національного агентства*

Уповноваженими особами Національного агентства є Голова та члени Національного агентства, а також уповноважені Національним агентством посадові особи.

Уповноважені особи Національного агентства мають право:

- безперешкодно входити до приміщень державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування за службовим посвідченням та мати доступ до документів та інших матеріалів, необхідних для проведення перевірки;
- вимагати необхідні документи та іншу інформацію у зв'язку з реалізацією своїх повноважень з урахуванням обмежень, встановлених законом;
- отримувати в межах своєї компетенції письмові пояснення від посадових осіб та службових осіб державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування;
- відповідно до розподілу обов'язків складати протоколи про адміністративні правопорушення у справах, що належать до компетенції Національного агентства;
- представляти Національне агентство в судах у порядку, встановленому законом.

Голові та членам Національного агентства, посадовим і службовим особам його апарату забороняється розголошувати інформацію з обмеженим доступом, отриману у зв'язку із виконанням ними службових обов'язків, крім випадків, встановлених законом.

Наступним органом є:

**Національне агентство України з питань виявлення,  
розшуку та управління активами,  
одержаними від корупційних та інших злочинів**

Статус:

Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (далі — Національне агентство), є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення та розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, та/або з управління активами, на які накладено арешт або які конфісковано у кримінальному провадженні.

Національне агентство у межах, визначених законами, є підзвітним Верховній Раді України, підконтрольним та відповідальним перед Кабінетом Міністрів України. Національне агентство утворюється Кабінетом Міністрів України. Питання діяльності Національного агентства у Кабінеті Міністрів України представляє Голова Національного агентства.

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», інші закони, що регулюють діяльність органів виконавчої влади, а також Закон України «Про державну службу» застосовуються до Національного агентства та його працівників у частині, що не суперечить профільному Закону про Національне агентство.

Національне агентство складається з центрального апарату і територіальних управлінь. Національне агентство є юридичною особою публічного права.

Національне агентство з метою виконання своїх функцій (повноваження Національного агентства:

- 1) витребуває за рішенням Голови Національного агентства або його заступника та безоплатно одержує в установленому законом порядку від державних органів, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для виконання обов'язків Національного агентства.

Суб'єкти, яким адресовано інформаційний запит, зобов'язані невідкладно, але не більше ніж протягом трьох робочих днів від дня його

го надходження, надати відповідну інформацію. У разі неможливості надання інформації суб'єкт повинен невідкладно у письмовій формі повідомити про це Національне агентство з обґрунтуванням причин. Ненадання Національному агентству на його запит інформації, надання завідомо недостовірної інформації чи не в повному обсязі, порушення встановлених законом строків її надання, повідомлення третіх осіб стосовно того, що про них збирається така інформація, забороняються і тягнуть за собою відповідальність, передбачену законом;

- 2) має доступ до Єдиного реєстру досудових розслідувань (в порядку та обсязі, визначених спільним наказом Генеральної прокуратури України та Національного агентства), автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, користується державними, у тому числі урядовими, засобами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами.

Обробка витребуваної інформації здійснюється Національним агентством із дотриманням вимог законодавства про захист персональних даних та забезпеченням таємниці, що охороняється законом.

- 3) укладає міжвідомчі міжнародні угоди про співробітництво з органами іноземних держав, до компетенції яких належать питання щодо виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, бере участь у підготовці проектів міжнародних угод щодо розподілу та повернення активів в Україну;
- 4) укладає цивільно-правові угоди з юридичними та фізичними особами з питань, пов'язаних з проведенням оцінки та управління активами, а також за погодженням з Міністерством юстиції України — щодо представництва інтересів України у закордонних юрисдикційних органах у справах, пов'язаних з поверненням активів, одержаних від корупційних та інших злочинів, в Україну;
- 5) має рахунки в Національному банку України та в державних банках;

- 6) приймає з питань, що належать до його компетенції, обов'язкові для виконання нормативно-правові акти;
- 7) виносить приписи про усунення порушень вимог законодавства з питань, пов'язаних з проведенням оцінки, веденням обліку та управління активами, у межах його повноважень;
- 8) звертається до суду з позовами (заявами) щодо визнання незаконними нормативно-правових актів, індивідуальних рішень, виданих (прийнятих) з порушенням встановлених цим Законом вимог та обмежень, визнання недійсними правочинів;
- 9) ініціює проведення службового розслідування, вжиття заходів до притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні Закону про Національне агентство, надсилає до правоохоронних органів матеріали, що свідчать про факти таких правопорушень;
- 10) складає протоколи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до повноважень Національного агентства, застосовує передбачені законом заходи щодо забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- 11) здійснює інші повноваження, передбачені законами.

У разі виявлення порушення вимог законодавства у частині ведення обліку, проведення оцінки та управління активами Національне агентство вносить керівнику відповідного органу, підприємства, установи, організації припис про усунення порушень вимог законодавства, проведення службового розслідування, притягнення винної особи до встановленої законом відповідальності.

Припис Національного агентства є обов'язковим для виконання. Про результати виконання припису Національного агентства посадова особа, якій його адресовано, інформує Національне агентство протягом трьох робочих днів з дня одержання припису, якщо більш тривалий строк не визначено у приписі.

У разі виявлення ознак адміністративного правопорушення, віднесеного до повноважень Національного агентства, уповноважені особи Національного агентства складають протокол про таке правопорушення, який надсилається до суду. У разі виявлення ознак іншого правопорушення Національне агентство готує обґрунтований висновок та надсилає його відповідним правоохоронним органам. Висновок Національного агентства є обов'язковим для розгляду, про результати

якого воно повідомляється не пізніше п'яти днів після отримання повідомлення про виявлення ознак правопорушення.

Нормативно-правові акти Національного агентства, що пройшли державну реєстрацію, набирають чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачено такими актами, але не раніше дня їх офіційного опублікування.

### **Національне антикорупційне бюро України (НАБУ)**

Статус:

Національне антикорупційне бюро України (далі — Національне бюро) є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

### ***Права Національного бюро***

Національному бюро та його працівникам для виконання покладених на них обов'язків надається право:

- 1) заводити оперативно-розшукові справи на підставі постанови, що затверджується начальником відповідного підрозділу Національного бюро, та здійснювати на підставах і в порядку, установлених законом, гласні та негласні оперативно-розшукові заходи;
- 2) за рішенням Директора Національного бюро, погодженим з прокурором, вилучувати від інших правоохоронних органів оперативно-розшукові справи та кримінальні провадження, що стосуються кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро, та інших кримінальних правопорушень, які не відносяться до його підслідності, але можуть бути використані з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності;

- 3) витребувати за рішенням керівника структурного підрозділу Національного бюро та одержувати в установленому законом порядку у вказаному в запиті вигляді та формі від інших правоохоронних та державних органів, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для виконання обов'язків Національного бюро, у тому числі відомості про майно, доходи, видатки, фінансові зобов'язання осіб, які ними декларуються у встановленому законом порядку, відомості про використання коштів Державного бюджету України, розпорядження державним або комунальним майном.

Суб'єкти, яким адресовано зазначений запит, зобов'язані невідкладно, але не більше ніж протягом трьох робочих днів, надати відповідну інформацію. У разі неможливості надання інформації суб'єкт повинен так само невідкладно у письмовій формі повідомити про це Національне бюро з обґрунтуванням причин. Національне бюро за зверненням відповідного суб'єкта може продовжити строк надання інформації на строк не більше двох календарних днів. Ненадання Національному бюро на його запит інформації, надання завідомо недостовірної інформації чи не в повному обсязі, порушення встановлених законом строків її надання, повідомлення третіх осіб стосовно того, що про них збирається така інформація, забороняються і тягнуть за собою відповідальність, передбачену законом.

Національне бюро в порядку, визначеному законодавством, має прямий доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, користується державними, у тому числі урядовими, засобами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами.

Обробка такої інформації здійснюється Національним бюро із дотриманням законодавства про захист персональних даних та забезпеченням таємниці, що охороняється законом;

- 4) знайомитися в державних органах, органах місцевого самоврядування із документами та іншими матеріальними носіями інформації, необхідними для попередження, виявлення, припинення та розслідування кримінальних правопорушень, від-



- несених законом до підслідності Національного бюро, у тому числі такими, що містять інформацію з обмеженим доступом;
- 5) 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. Отримання від банків інформації, яка містить банківську таємницю, здійснюється в порядку та обсязі, визначених Законом України «Про банки і банківську діяльність» з урахуванням положень цього Закону, а отримання від Центрального депозитарію цінних паперів, Національного банку України та депозитарних установ інформації, що міститься у системі депозитарного обліку цінних паперів, — в порядку та обсязі, встановлених Законом України «Про депозитарну систему України» з урахуванням положень цього Закону. Суб'єкти, яким адресовано зазначене рішення, зобов'язані невідкладно, але не більше ніж протягом трьох робочих днів, надати відповідну інформацію. У разі неможливості її надання у зазначений строк з обґрунтованих причин за зверненням відповідного суб'єкта Національне бюро може продовжити строк надання інформації на строк не більше двох календарних днів;
  - 6) на підставі відповідного рішення суду на строк до 10 діб опечатувати архіви, каси, приміщення (за винятком жилих) чи інші сховища, брати їх під охорону, а також вилучати предмети і документи у порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України;
  - 7) залучати на добровільній основі, у тому числі на договірних засадах, кваліфікованих спеціалістів та експертів, у тому числі іноземців, з будь-яких установ, організацій, контрольних і фінансових органів для забезпечення виконання повноважень Національного бюро;
  - 8) за письмовим рішенням Директора Національного бюро або його заступника, погодженим із прокурором, створювати спільні слідчі групи, що включають оперативних та слідчих працівників;

- 9) за пред'явлення службового посвідчення входити безперешкодно до державних органів, органів місцевого самоврядування та зони митного контролю, а за письмовим розпорядженням Директора Національного бюро або його заступника — безперешкодно проходити до військових частин та установ, пунктів пропуску через державний кордон України;
- 10) використовувати з наступним відшкодуванням завданих збитків транспортні засоби, які належать фізичним та юридичним особам (крім транспортних засобів дипломатичних, консульських та інших представництв іноземних держав і організацій, транспортних засобів спеціального призначення), для проїзду до місця події, припинення кримінального правопорушення, переслідування та затримання осіб, які підозрюються у їх вчиненні, доставлення до закладів охорони здоров'я осіб, що потребують екстреної медичної допомоги;
- 11) надсилати державним органам, органам місцевого самоврядування обов'язкові до розгляду пропозиції та рекомендації щодо усунення причин і умов, які сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного бюро, а також отримувати від цих органів протягом 30 днів інформацію про розгляд таких пропозицій та рекомендацій;
- 12) здійснювати співробітництво з фізичними особами, у тому числі на договірних засадах, дотримуючись умов добровільності та конфіденційності цих відносин, матеріально і морально заохочувати осіб, які надають допомогу в попередженні, виявленні, припиненні і розслідуванні кримінальних правопорушень.
- 13) за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України;
- 14) у цілях оперативно-розшукової та слідчої діяльності створювати інформаційні системи та вести оперативний облік в обсязі і порядку, передбачених законодавством;
- 15) зберігати, носити та застосовувати вогнепальну зброю і спеціальні засоби, а також застосовувати заходи фізичного впливу на підставах і в порядку, передбачених Законом України «Про Національну поліцію»;

- 16) видавати в разі наявності небезпеки для життя і здоров'я особам, взятим під захист, відповідно до законодавства зброю, спеціальні засоби індивідуального захисту та сповіщення про небезпеку;
- 17) здійснювати правове співробітництво із компетентними органами іноземних держав, міжнародними організаціями з питань проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування на підставі законів та міжнародних договорів України;
  - 17-1) одержувати у вигляді довідки від органів прокуратури України та Міністерства юстиції України у триденний строк матеріали, отримані (надані) у рамках надання міжнародної правової допомоги, які стосуються фінансових і корупційних кримінальних правопорушень;
- 18) виступати як представник інтересів держави під час розгляду у закордонних юрисдикційних органах справ про розшук, арешт, конфіскацію та повернення в Україну відповідного майна, захист прав та інтересів держави з питань, які стосуються виконання обов'язків Національного бюро, а також залучати з цією метою юридичних радників, зокрема іноземних;
- 19) порушувати питання щодо створення спеціальних умов (у тому числі щодо засекречування перебування, здійснення заходів безпеки, поміщення в окремому приміщенні) в ізоляторах тимчасового тримання та установах попереднього ув'язнення для осіб, які співпрацюють із Національним бюро.

Національне бюро може від імені України надавати міжнародні доручення щодо проведення оперативно-розшукових та слідчих дій, укладати угоди про співробітництво з питань її повноважень з іноземними і міжнародними правоохоронними органами та організаціями, звертатися від імені України до іноземних державних органів в установленому законодавством України та відповідних держав порядку тощо.

Національне бюро може створювати та брати участь у міжнародних слідчих групах відповідно до цього закону та інших законодавчих актів та міжнародних договорів України, залучати до роботи іноземних експертів у боротьбі з корупцією, мати інші повноваження, пов'язані з виконанням нею своїх обов'язків.

### Національна рада з питань антикорупційної політики

*Національна рада з питань антикорупційної політики (далі — Національна рада)* є консультативно-дорадчим органом при Президентові України.

Національна рада у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами та дорученнями Президента України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства, а також Положенням про Національну раду.

Основними завданнями Національної ради є:

- 1) підготовка та подання Президентові України пропозицій щодо визначення, актуалізації та вдосконалення антикорупційної стратегії;
- 2) здійснення системного аналізу стану запобігання і протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються для запобігання і протидії корупції;
- 3) підготовка та надання Президентові України узгоджених пропозицій щодо поліпшення координації та взаємодії між суб'єктами, які здійснюють заходи у сфері запобігання і протидії корупції;
- 4) оцінка стану та сприяння реалізації рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO), Організації економічної співпраці і розвитку (ОЕСР), інших провідних міжнародних організацій щодо запобігання і протидії корупції, підвищення ефективності міжнародного співробітництва України у цій сфері;
- 5) сприяння науково-методичному забезпеченню з питань запобігання і протидії корупції.

Національна рада відповідно до покладених на неї основних завдань:

- 1) здійснює комплексну оцінку ситуації і тенденцій у сфері запобігання і протидії корупції в Україні, аналізує національне антикорупційне законодавство та заходи щодо його виконання;
- 2) здійснює моніторинг та аналіз ефективності реалізації антикорупційної стратегії, вносить пропозиції щодо поліпшення взаємодії органів, відповідальних за її імплементацію;
- 3) бере участь у підготовці для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України законопроектів у сфері запобігання і протидії корупції;

- 4) готує пропозиції щодо законопроектів, проектів інших нормативно-правових актів у сфері запобігання і протидії корупції;
- 5) бере участь у підготовці послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України в частині реалізації антикорупційної політики;
- 6) організовує вивчення громадської думки з питань, що розглядаються Національною радою, забезпечує висвітлення у засобах масової інформації результатів своєї роботи;
- 7) сприяє науково-методичному забезпеченню з питань запобігання і протидії корупції, проведенню аналітичних досліджень, розробленню методичних рекомендацій у цій сфері;
- 8) готує пропозиції щодо підвищення ефективності міжнародного співробітництва України у сфері запобігання і протидії корупції.

Національна рада має право:

- 1) запитувати та одержувати в установленому порядку від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, працівників підприємств, установ, інших організацій інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на Національну раду завдань;
- 2) створювати робочі групи для розроблення та впровадження напрямів реалізації антикорупційної політики, у тому числі з метою підготовки проектів нормативно-правових актів, залучати в установленому порядку до роботи в таких групах посадових і службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, працівників підприємств, установ, інших організацій, вітчизняних та іноземних учених і фахівців, експертів міжнародних організацій, представників об'єднань громадян;
- 3) запрошувати на свої засідання керівників і представників правоохоронних та інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, підприємств, установ, інших організацій, експертів, залучати їх до обговорення відповідних питань;

- 4) ініціювати проведення громадського обговорення проектів законів, інших нормативно-правових актів з питань запобігання і протидії корупції;
- 5) брати участь у співпраці з міжнародними організаціями у сфері запобігання і протидії корупції;
- 6) організовувати та проводити конференції, круглі столи, наради з питань, віднесених до її компетенції.

Національна рада у процесі виконання покладених на неї завдань взаємодіє з органами законодавчої, виконавчої та судової влади, правоохоронними органами, Радою національної безпеки і оборони України, громадськими об'єднаннями, співпрацює з іншими допоміжними органами і службами, створеними Президентом України.

Нами оглянута система антикорупційних органів України. Це основні суб'єкти запобігання корупції, які реалізують антикорупційну стратегію держави. Зрозуміло, що існують й інші суб'єкти, які приймають участь у антикорупційних заходах. Але розглянуті органи є центральними і, так би мовити, головними гравцями в антикорупційних відносинах.

## **4/ Інші суб'єкти антикорупційної діяльності**

Ми згадали про інших суб'єктів антикорупційної діяльності. Серед них можна називати територіальні органи державної влади, підрозділи внутрішньої безпеки в державних органах і уповноважені особи з антикорупційної діяльності, які призначаються в органах державної влади, і уповноважені юридичних осіб публічного права з запобігання корупції, і громадські організації.

Діяльність цих суб'єктів головним чином пов'язана із запобіганням корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. До них віднесено органи, які, зокрема, забезпечують проведення єдиної державної політики у сфері державної служби, здійснюють профілактичну антикорупційну діяльність серед службовців всіх органів державної влади чи органів місцевого самоврядування чи певних відомств.

Одним з таких суб'єктів є Головне управління державної служби України, на яке, як центральний орган виконавчої влади із спеціаль-

ним статусом, покладається: здійснення заходів, спрямованих на запобігання проявам корупції серед державних службовців; перевірка в державних органах та органах місцевого самоврядування додержання вимог Законів України «Про державну службу», «Про запобігання корупції» та інших актів законодавства з питань державної служби; проведення у встановленому порядку службових розслідувань з питань додержання державними службовцями законодавства про державну службу, про боротьбу з корупцією, а також фактів порушення етики поведінки державних службовців.

До цієї групи суб'єктів протидії корупції віднесено також підрозділи внутрішньої (власної) безпеки правоохоронних та деяких інших органів, одним з основних завдань яких є здійснення профілактичного антикорупційного впливу стосовно співробітників цих органів.

Власне профілактика корупції є обов'язком всіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування, адміністрацій підприємств, установ і організацій, незалежно від форми власності.

Крім іншого, слід згадати осіб, які для цілей Закону «Про запобігання корупції» прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Вони також можуть бути віднесені до суб'єктів, які здійснюють антикорупційну діяльність.

До таких законодавців відніс:

- посадових осіб юридичних осіб публічного права, які не відносяться до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом);
- представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, які входять до складу конкурсних комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу»;

Окремої уваги заслуговують органи запобігання корупції у приватній сфері.

## **5/ Міжнародний досвід створення і функціонування системи антикорупційних органів**

Аналіз міжнародного досвіду боротьби з корупцією свідчить про те, що за сучасних умов прояви корупції стали тими чинниками, що створюють реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку більшості країн світу, негативно впливають на всі сторони суспільного життя. З огляду на актуальність проблеми боротьби з корупцією, одним із головних завдань сучасності для багатьох держав світу є постійне оновлення і перегляд комплексу організаційно-правових та інших заходів на національному рівні з метою їх удосконалення, підвищення рівня взаємодії на двосторонньому та регіональному рівнях, а також активізація діяльності в межах міжнародних організацій у сфері боротьби з корупцією та організованою злочинністю.

Сьогодні кримінальні формування значною мірою змінили форми і методи своєї діяльності. Вони частіше спрямовують зусилля на встановлення контролю над найбільш прибутковими сферами економічних відносин, залучають до протиправної діяльності корумпованих чиновників, проникають до управлінських структур різних рівнів для лобіювання власних інтересів. Більшість кримінальних формувань мають тісні міжрегіональні та міжнародні зв'язки.

Незважаючи на багатоаспектність природи виникнення та поширення корупційних проявів у кожній окремій державі, до основних факторів, що сприяють їх поширенню, можна віднести, з одного боку, зростаючу бідність широких верств населення, погіршення криміногенної ситуації, зростаюча нерівність розподілу прибутків і суттєвий розрив за рівнем забезпеченості населення, відсутність ефективної системи соціального захисту — в одних країнах. З іншого боку — нарощування економічного потенціалу та щорічне збільшення фінансових надходжень у вигляді іноземних інвестицій — в інших країнах.

Стосовно більшості держав Центральної та Східної Європи, а також у країнах, які виникли на пострадянському просторі, вважається, що корупція тут тісно пов'язана з тим, що ці країни знаходяться в стані економічної та суспільної трансформації.

Чинники успішної протидії корупції вже давно відомі та апробовані міжнародною спільнотою. Це, насамперед, відкритість влади,



прозорість та зрозумілість процедур прийняття державних рішень, дієві механізми контролю за діяльністю державних органів з боку громадянського суспільства, свобода слова, свобода та незалежність засобів масової інформації.

За умов масштабної корупції акцент робиться саме на усуненні причин, а не на боротьбі з конкретними проявами.

Однією з головних складових формування і реалізації ефективної системи боротьби з корупцією є взаємодія держав, у першу чергу їх правоохоронних органів, на регіональному і міжнародному рівнях, участь у заходах боротьби з цим негативним явищем, запроваджених у межах Організації Об'єднаних Націй, Радою Європи, Інтерполом, Міжнародним валютним фондом, Світовим банком та іншими міжнародними інституціями.

Одним з найважливіших документів Європейського Союзу, присвячених боротьбі з корупцією, є Комюніке Європейської комісії від 28 травня 2003 р. Воно стосується формування основних засад боротьби з цим негативним явищем в Євросоюзі та принципів вдосконалення протидії корупції в нових країнах-членах, країнах-кандидатах і третіх країнах. Крім цього, прийнято Рамкове рішення Ради Європейського Союзу № 568 від 22 липня 2003 р. «Про боротьбу з корупцією в приватному секторі», в якому визначається поняття «активної» та «пасивної» корупції і встановлюються санкції у відношенні осіб, у тому числі юридичних, за вчинення такого роду злочинів.

В травні 1999 року було створено «Групу країн проти корупції» (GRECO), яка діє в межах Ради Європи. Основне її завдання — це оцінка рівня корупції в державах-членах організації, виявлення недоліків у національних механізмах боротьби з корупцією, підтримка в проведенні необхідних законодавчих та інституційних реформ у цій сфері, здійснення контролю за виконанням угод і правових документів, прийнятих Радою Європи відповідно до програми дій проти корупції, надання технічної допомоги країнам-членам Ради Європи, здійснення моніторингу стану справ з корупцією в державному секторі країн-членів Ради Європи. Діяльність цієї організації має суттєвий вплив на формування міжнародної політики в сфері протидії корупції. Практика протидії корупції правоохоронних органів зарубіжних країн вказує на те, що одним з вирішальних факторів ефективності цієї діяльності є досконалість нормативно-правового забезпечення та наявність сис-

теми протидії цьому явищу на національному й міжнародному рівнях. Але це питання практично вирішується, зазвичай, одним з двох шляхів: перший — це прийняття спеціальних нормативних актів і системи спеціальних суб'єктів протидії корупції. Другий варіант — це ситуації, коли положення щодо протидії корупції містяться в інших нормативних актах і відсутні спеціальні суб'єкти протидії корупції, а виконання правоохоронних функцій протидії корупції покладено на загальні правоохоронні органи.

Ті країни, в яких антикорупційна діяльність є спеціалізованою, нерідко приймають стратегії або програми у сфері боротьби з корупцією, які мають перспективний характер і передбачають здійснення комплексу організаційно-правових та інших заходів щодо розвитку і вдосконалення системи протидії корупції. Крім того, в цих програмах значну увагу приділено створенню механізмів та системи контролю за роботою недержавних організацій та широкого спектру незалежних засобів масової інформації.

Іноді в окремих державах з метою координації діяльності спеціальних органів у сфері боротьби з корупцією на національному рівні та підготовки пропозицій щодо вдосконалення існуючої системи протидії цьому явищу створено міжвідомчі комісії з представників профільних міністерств і відомств. Їх робота сприяє об'єднанню зусиль різних суб'єктів в справі протидії корупції.

Зрозуміло, що міжнародні ініціативи, пов'язані з протидією корупції, не гарантують свободу від корупції, але вони надають більше можливостей для боротьби з нею, тому що уніфікуються і об'єднуються зусилля в цій справі, і корупція поступово витісняється з нормальної течії суспільних відносин, стає «непрестижною». Реально існуюча свобода слова дозволяє громадянському суспільству контролювати державних посадовців й інших суб'єктів владних повноважень. А спеціальні суб'єкти антикорупційної діяльності, не маючи іншого функціонального навантаження, здатні здійснювати ефективну протидію корупції.

Загальною тенденцією розвитку антикорупційного законодавства на міжнародному рівні є те, що воно розвивається у бік використання всього арсеналу правових засобів боротьби з акцентом на попередження.

Підсумовуючи набуття міжнародного досвіду антикорупційної діяльності, можна сформулювати такі рекомендації для вітчизняних спеціальних суб'єктів протидії корупції:

- в державі повинна бути сильна політична воля щодо реальної боротьби з корупцією ;
- організований контроль з боку громадянського суспільства за всією системою державного управління і забезпечений реальний механізм порушення адміністративного або кримінального переслідування правопорушників. У цьому сенсі важливим є створення дійсно незалежних засобів масової інформації;
- створення дійсно незалежної судової влади, яка здатна ухвалювати рішення, вільні від впливу політичних або бізнес-еліт;
- підзвітність осіб, які уповноважені на виконання функцій держави, перед спеціалізованим незалежним органом, що здійснює постійний моніторинг добросовісності державних службовців, їх майнового стану, а також наділений повноваженнями по притягненню до відповідальності посадовців незалежно від їх місця в ієрархічній структурі влади.

Як видно, на сучасному етапі в нашій державі докладаються зусилля для втілення наведених рекомендацій в державне адміністративне життя.

---

## Глава 4

# Засоби і механізми запобігання корупції у публічній сфері

### 1/ Засоби антикорупційної діяльності

Як ми вказали вище антикорупційна діяльність здійснюється в межах різних правовідносин. Ця обставина викликає необхідність в напрацюванні різних засобів запобігання корупції, які допоможуть блокувати це явище у будь-яких суспільних відносинах.

Тому законодавець і практичні працівники йдуть шляхом визначення достатньо великої кількості практик, які дозволяють впливати на корупційні прояви.

Для більш чіткого уявлення про те, за допомогою чого намагаються запобігати корупції, наведемо визначення засобів антикорупційної діяльності: це конкретні механізми і способи, за допомогою яких суб'єкти антикорупційної діяльності, а також інші особи, впливають на корупційно ризикові сфери суспільних відносин, з метою нейтралізації корупційних проявів. Отже, йдеться про такі види діяльності, які роблять неможливими або значно утруднюють виникнення корупційних діянь.

Законом «Про запобігання корупції» визначені такі основні засоби антикорупційної діяльності:

- обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища;
- обмеження щодо одержання подарунків;
- запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поведіння з ними;
- обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності;
- обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування;

- обмеження спільної роботи близьких осіб;
- запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Тут передбачені такі практики:
  - заходи зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів;
  - усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті;
  - обмеження доступу до інформації;
  - перегляд обсягу службових повноважень;
  - здійснення повноважень під зовнішнім контролем;
  - переведення, звільнення особи у зв'язку з наявністю конфлікту інтересів;
  - особливості врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
  - запобігання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав;
- правила етичної поведінки. Цей захід передбачає такі вимоги до поведінки осіб:
  - додержання вимог закону та етичних норм поведінки;
  - пріоритет службових інтересів;
  - політична нейтральність;
  - неупередженість;
  - компетентність і ефективність;
  - нерозголошення інформації;
  - утримання від виконання незаконних рішень чи доручень;
- фінансовий контроль. Передбачає такі дії:
  - подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
  - інформація, що зазначається в декларації;
  - облік та оприлюднення декларацій;
  - контроль та перевірка декларацій;
  - встановлення своєчасності подання декларацій;
  - повна перевірка декларацій;
  - моніторинг способу життя суб'єктів декларування;
  - додаткові заходи здійснення фінансового контролю;
  - особливості здійснення заходів фінансового контролю стосовно окремих категорій осіб;

- захист викривачів. Йдеться про державний захист осіб, які надають допомогу в викриванні осіб, які вчиняють корупційні правопорушення;
- інші механізми запобігання і протидії корупції. Сюди можна віднести заборону на одержання пільг, послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування;
- антикорупційна експертиза нормативно-правових актів. Врегульований порядок та суб'єкти здійснення антикорупційної експертизи;
- спеціальна перевірка. Цей захід передбачає ретельне та прискіпливе вивчення окремих фактів та подій, які можуть свідчити про вчинення корупційного правопорушення.

Як окремих захід протидії корупції можна розглядати встановлення вимог щодо прозорості та доступу до інформації. Так, суб'єктам антикорупційної діяльності забороняється:

- 1) відмовляти фізичним або юридичним особам в інформації, надання якої цим фізичним або юридичним особам передбачено законом;
- 2) надавати несвоєчасно, недостовірну чи не в повному обсязі інформацію, яка підлягає наданню відповідно до закону.

Одночасно треба сказати, 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 особами, зазначеними в пункті 1 частини першої статті 3 Закону «Про запобігання корупції», або державними органами, органами місцевого самоврядування;
- 2) розміри, види оплати праці, матеріальної допомоги та будь-яких інших виплат з бюджету особам, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 3 Закону «Про запобігання корупції» (тобто особам, уповноваженим на виконання функцій держави), а також одержані цими особами блага за правочинами, які підлягають обов'язковій державній реєстрації, а також податки, які регулюються цим Законом;
- 3) передачу в управління належних особам підприємств та корпоративних прав, що здійснюється в порядку, передбаченому Законом «Про запобігання корупції»;

- 4) конфлікт інтересів осіб, зазначених у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 Закону «Про запобігання корупції», та заходи з його врегулювання.

## **2/ Антикорупційний менеджмент**

Антикорупційний менеджмент — це комплексне поняття, яке поєднує в собі сукупність таких заходів:

- спеціальних заходів, спрямованих на запобігання корупції (фінансовий контроль, інформаційний контроль, обмеження щодо доступу до інформації або ділянок робіт тощо);
- загальних заходів, спрямованих на таку побудову відповідної групи відносин, яка сприяє виключенню або суттєвому зниженню кількості потенційно ризикованих корупційних факторів (експертиза нормативних актів, суміщення професій чи посад, пропаганда та антикорупційна освіта, підвищення рівня фінансування (забезпечення) тощо);
- заходів організації праці, стосунків та взаємодії, спрямованих на управління відносинами у відповідній сфері, яке унеможливує вчинення корупційних діянь (прозорість та контроль з боку спеціальних суб'єктів та громадськості);
- оптимізація системи прийняття рішень, яка повинна звести до мінімуму корупційні прояви в життєдіяльності суспільства.

Як видно, антикорупційний менеджмент, виходячи з етимології цього терміну, це антикорупційне управління відповідною ділянкою діяльності, яке поєднує спеціальну антикорупційну діяльність і загальні заходи.

Антикорупційний менеджмент вирішує такі завдання:

- побудова суспільних відносин, яка базується на професіоналізмі і цілеспрямованості відповідних суб'єктів. Йдеться про те, що учасники відповідних правовідносин націлені на результат діяльності у відповідній сфері, а не на власному збагаченні;
- усунення з відносин корупційно ризикових факторів. Йдеться про створення таких умов діяльності, які не спокушують учасників відповідних правовідносин і не провокують їх на пошук шляхів власного збагачення;

- запобігання і попередження корупційних правопорушень, створення атмосфери нестерпності та неприйнятності корупційних проявів у відповідній ділянці правовідносин або напряму діяльності.

На сьогодні на міжнародному рівні з метою спрощення вирішення задач щодо запобігання корупції підкомітет Міжнародна організація з стандартизації (ISO) ISO/PC 278 ініціювала розробку нового *міжнародного стандарту, який буде описувати антикорупційну систему управління*. Новий стандарт ISO/CD 37001 (Anti-bribery management systems) знаходиться на стадії розробки, і його прийняття очікується найближчим часом. Майбутній стандарт буде враховувати міжнародний досвід у сфері антикорупційних ініціатив, може використовуватись будь-якою організацією незалежно від форми власності, розміру, виду діяльності тощо. Проект стандарту розроблявся з урахуванням вимог британського стандарту BS 10500:2011 (Specification for an anti-bribery management system (ABMS)), у тому ж форматі, що й інші стандарти системи менеджменту (ISO 9001, ISO 14001).

### **3/ Антикоруційний моніторинг та експертиза нормативно-правових актів**

Згідно зі ст. 1 п. 1 ч. 1 Закону України «Про запобігання корупції», введеного в дію 26 квітня 2015 року визначено термін «антикорупційна експертиза» — це діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією. Цей Закон визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень.

Крім того, згідно ст. 55 Закону встановлює мету проведення антикорупційної експертизи. Вона проводиться: з метою виявлення в чинних нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню



корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій стосовно їх усунення.

Чинне законодавство розрізняє обов'язкову антикорупційну експертизу, і експертизу яка може проводитися окремими особами за їх власною ініціативою. За загальним правилом, обов'язкова антикорупційна експертиза здійснюється Міністерством юстиції України. Крім цього, обов'язковій антикорупційній експертизі підлягають проекти нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України. Таку експертизу здійснює відповідний комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією.

Тобто можемо вести мову про наявність двох суб'єктів здійснення обов'язкової антикорупційної експертизи.

Стосовно порядку здійснення антикорупційної експертизи. Міністерство юстиції України визначає порядок і методологію проведення антикорупційної експертизи, а також порядок оприлюднення її результатів. Обов'язковій антикорупційній експертизі, яка проводиться Міністерством юстиції України, підлягають усі проекти нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України. Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів державних органів, нормативно-правові акти яких підлягають державній реєстрації, здійснюється під час такої реєстрації. За результатами антикорупційної експертизи чинного нормативно-правового акта Міністерство юстиції готує висновок антикорупційної експертизи чинного нормативно-правового акта за відповідною формою та надсилає його на розгляд Кабінету Міністрів України.

Для здійснення антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів Міністерство юстиції може залучати в установленому порядку фахівців державних органів, інших підприємств, установ, організацій, а також експертів міжнародних організацій, представників громадських об'єднань (за згодою).

Результати антикорупційної експертизи нормативно-правового акта зазначаються у висновку про державну реєстрацію, доопрацювання, відмову в державній реєстрації відповідного акта за формою, затвердженою наказом Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 року № 34/5 «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасу-

вання рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів», зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 12 квітня 2005 року за № 381/10661 (у редакції наказу Міністерства юстиції України від 15 травня 2013 року № 883/5). Експертиза проектів нормативно-правових актів проводиться як складова частина їх правової експертизи.

Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів здійснюється Міністерством юстиції України згідно із затвердженим ним щорічним планом.

Обов'язкова експертиза здійснюється щодо законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України у таких сферах:

- 1) прав та свобод людини і громадянина;
- 2) повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- 3) надання адміністративних послуг;
- 4) розподілу та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів;
- 5) конкурсних (тендерних) процедур.

Розглянемо другий вид антикорупційної експертизи. Національне агентство може проводити за власною ініціативою у встановленому ним порядку антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України. Національне агентство інформує відповідний комітет Верховної Ради України або Кабінет Міністрів України про проведення антикорупційної експертизи відповідного проекту нормативно-правового акта, що є підставою для зупинення процедури його розгляду або прийняття, але на строк не більше десяти днів. Громадська рада при Національному агентстві обов'язково залучається до проведення ним антикорупційної експертизи, чим забезпечується можливість прийняття участі громадськості в моніторингу нормативних актів на предмет створення цими актами можливості породжувати корупціогенні фактори.

Результати антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів у разі виявлення факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, підлягають обов'язковому оприлюдненню на офіційному веб-сайті органу, який проводив відповідну експертизу.

За ініціативою фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб може проводитися громадська антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів. Це друга можливість здійснення антикорупційної експертизи зацікавленими особами, зокрема, громадськими організаціями.

Проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, а також оприлюднення її результатів здійснюються за рахунок відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством.

Результати антикорупційної експертизи, в тому числі громадської, підлягають обов'язковому розгляду суб'єктом видання (прийняття) відповідного акта, його правонаступником або суб'єктом, до якого перейшли відповідні нормотворчі повноваження у даній сфері.

Національне агентство здійснює періодичний перегляд законодавства на наявність у ньому корупціогенних норм та надає Міністерству юстиції України пропозиції щодо включення їх до плану проведення антикорупційної експертизи, передбаченого частиною четвертою цієї статті. До проведення зазначеного моніторингу Національне агентство може залучати громадські об'єднання, наукові установи, в тому числі на умовах державного замовлення на підставі відкритого конкурсу.

Статтею 67 Закону «Про запобігання корупції» встановлено, що: нормативно-правові акти, рішення, видані (прийняті) з порушенням вимог цього Закону, підлягають скасуванню органом або посадовою особою, уповноваженою на прийняття чи скасування відповідних актів, рішень, або можуть бути визнані незаконними в судовому порядку за заявою заінтересованої фізичної особи, об'єднання громадян, юридичної особи, прокурора, органу державної влади, зокрема Національного агентства, органу місцевого самоврядування.

Відповідно до наказу від 18.03.2015 за № 383/5, зареєстрованого в Міністерстві юстиції 19.03.2015 за № 303/26748 «Деякі питання проведення антикорупційної експертизи», затверджено Порядок проведення антикорупційної експертизи. Цей Порядок визначає механізм проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів з метою запобігання вчинен-

ню корупційних правопорушень через наявність у законодавстві корупціогенних факторів.

Завданнями антикорупційної експертизи згідно з Порядком є:

- 1) проведення комплексного дослідження нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів з метою виявлення корупціогенних факторів;
- 2) підготовка обґрунтованих висновків щодо наявності або відсутності у нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів корупціогенних норм, надання пропозицій та рекомендацій щодо їх усунення.

Згідно з наказом Міністерства юстиції України від 23.06.2010 № 1380/5 затверджено Методологію проведення антикорупційної експертизи. Цією Методологією визначаються типові види, критерії та способи оцінки, а також способи виявлення та усунення корупціогенних факторів у нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів.

В Загальних положеннях Методології визначено такі поняття як антикорупційна експертиза, корупціогенний фактор, індикатор корупціогенності, дискреційні повноваження тощо.

Під час проведення експертизи здійснюються виявлення та оцінка таких корупціогенних факторів:

- 1) нечітке визначення функцій, прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- 2) створення надмірних обтяжень для одержувачів адміністративних послуг;
- 3) відсутність або нечіткість адміністративних процедур;
- 4) відсутність чи недоліки конкурсних (тендерних) процедур.

У разі виявлення зазначених корупціогенних факторів особа, яка проводить експертизу, зобов'язана сформулювати рекомендації щодо їх усунення.

Усунення виявлених корупціогенних факторів може здійснюватися шляхом:

- 1) конкретизації положень нормативно-правового акта, проекту нормативно-правового акта;
- 2) включення до нормативно-правового акта, проекту нормативно-правового акта відсильних норм, що передбачають необ-

хідність використання положень інших нормативно-правових актів;

- 3) відображення в нормативно-правовому акті, проекті нормативно-правового акта розгорнутих (повних) процедур.

У разі виявлення при проведенні експертизи техніко-юридичних недоліків нормативно-правового акта, проекту нормативно-правового акта особа, яка проводить експертизу, вказує на них, як на корупціогенні фактори. До таких недоліків належать:

- 1) юридичні колізії нормативних приписів, що містяться в одному нормативно-правовому акті або в різних нормативно-правових актах, у тому числі невідповідність змісту нормативних приписів нормативно-правового акта, проекту нормативно-правового акта положенням нормативно-правового акта, який має вищу юридичну силу;
- 2) розробка проекту нормативно-правового акта, видання (прийняття) нормативно-правового акта органом (особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) з перевищенням своєї компетенції;
- 3) порушення встановленої форми нормативно-правового акта, проекту нормативно-правового акта;
- 4) порушення вимог нормопроектувальної техніки;
- 5) технічні помилки в тексті, пропущення слів тощо.

Як видно з викладеного, антикорупційна експертиза нормативних актів є доволі дієвим засобом, який здатний усувати корупціогенні фактори ще на стадії їх формування.

#### **4/ Антикорупційна пропаганда і освіта: організація, методичне забезпечення та здійснення. Антикорупційні освітні практики.**

Антикорупційна пропаганда і освіта є одним з ключових напрямів антикорупційної політики. Зараз цей напрям діяльності набирає обертів.

Без підготовки свідомості населення до неприйняття корупції, без формування антикорупційного менталітету, без формування громадської думки, яка не допускає корупційних проявів, є неможливим вести ефективну і результативну роботу з протидії і запобігання корупції.

Цей напрям діяльності згадується як у антикорупційній стратегії, так і в профільному законі «Про запобігання корупції». Фактично він передбачає діяльність у двох напрямках: це антикорупційна пропаганда, тобто формування за допомогою розповсюдження у ЗМІ та інших джерелах інформації про корупційні правопорушення і їх вплив на суспільні відносини, формування за допомогою інформації усталеного загально громадського сприйняття корупції як небажаного та неприпустимого явища. І другий напрямок — це антикорупційна освіта. Це спеціальна професійна діяльність з надання достовірної інформації про феномен корупції, його прояви та причини, а також наслідки, який він тягне за собою, шляхи протидії та запобігання корупції і суб'єктів антикорупційної діяльності.

Як видно, обидва напрями діяльності мають справу з інформацією. Ця ознака є найважливішою і підкреслює значимість достовірності ретрансльованої інформації. Тобто інформація, що розповсюджується, повинна мати офіційний характер, бути такою, що її можна перевірити, та доступною.

Якщо ми кажемо про пропаганду, то ця діяльність носить неперсоніфікований характер, спрямована на необмежене коло осіб, передбачає непрофесійний (загальний) рівень подання інформації і не передбачає відповідного зворотного зв'язку. Засобами такої пропаганди можуть бути публікації у ЗМІ, соціальна реклама, загальнодоступні лекції, поширення інформації про відомі факти корупційних діянь, виступи фахівців з антикорупційної діяльності у навчальних закладах, на телебаченні, у ЗМІ, тощо. Пропагування полягає у поширенні і укріпленні думки про неприйнятність корупційних форм поведінки в суспільстві. Така діяльність повинна стати елементом виховання, метою якого буде формування світогляду, в якому немає місця корупційним проявам.

Що стосується антикорупційної освіти, то така діяльність є більш цілеспрямованою і професійною. Основна мета антикорупційної освіти — це, по-перше, підготовка професіоналів, які будуть володіти необхідними професійними навичками і будуть в змозі прийняти участь в роботі антикорупційних органів; по-друге, антикорупційна освіта буде сприяти підвищенню рівня правової культури і культури суспільних відносин, позбавлених елементів корупційних проявів, буде сприяти свідомому неприйняттю громадянами феномену корупції і його про-

явів; по-третє, антикорупційна освіта є складовою антикорупційної пропаганди і виховує особу в дусі неприйняття корупції; по-четверте, вона сприяє доступу до достовірної інформації про феномен корупції.

Антикорупційна освіта здійснюється у навчальних закладах у виді викладення спеціальних курсів, які присвячені питанням боротьби та протидії корупції. Методичне забезпечення полягає у виданні центральними органами виконавчої влади і навчальними закладами власних програм, методичних рекомендацій і учбових курсів за тематикою запобігання, протидії корупції та притягнення до відповідальності за корупційні діяння.

Крім того, пропаганда і освіта є тими напрямками, за якими встановлюється зв'язок і взаємодія з громадянським суспільством у справі боротьби з корупцією.

Як видно, ці два напрями діяльності є вкрай важливими та актуальними, і без них неможлива повноцінна протидія корупції.

На сьогодні не важко відстежити наявні освітні практики у сфері боротьби з корупцією. Це і проведення семінарів, лекцій і форумів, зустрічей та круглих столів, на яких обговорюються загальні або конкретні питання антикорупційної діяльності. Створюються учбові центри і навіть окремі структурні підрозділи в установах, на підприємствах і в організаціях, основним завданням яких є навчання, надання допомоги та консультацій з питань антикорупційної діяльності.

## **5/ Засоби врегулювання конфлікту інтересів при здійсненні антикорупційних заходів**

Конфлікт інтересів це те, з чого, власно кажучи, розпочинається корупція. Це та спокуса, яка найчастіше штовхає суб'єктів владних повноважень до вчинення корупційних правопорушень.

Зважаючи на масштабність проблеми, Національне агентство з питань запобігання корупції «14» липня 2016 року прийняло Рішення № 2, яким затвердило «Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб». Обов'язково треба відзначити і зрозуміти, що сам по собі конфлікт інтересів не є корупційним діянням і його

не слід ототожнювати з корупцією. Але можна сміливо стверджувати, що в основі будь-якого корупційного правопорушення завжди лежить конфлікт інтересів.

Отже, наведемо визначення поняття конфлікту інтересів. Конфлікт інтересів — суперечність між публічно-правовими обов'язками і приватними інтересами державної посадової особи, за якого її приватні інтереси (ті, які випливають з її положення як приватної особи) здатні неправомірним чином вплинути на виконання цієї державною посадовою особою її посадових (службових) обов'язків або функцій. Знаходячись в ситуації конфлікту інтересів посадова особа коливається між власною зацікавленістю та вимогами посадових обов'язків. Причому, піддаючись власному інтересу, посадовець нерідко залишається в межах посадових повноважень, але виконує їх неналежним чином, з «викривленням» в бік власної зацікавленості.

І все ж таки ми повинні пам'ятати, що конфлікт інтересів ще не є корупційним правопорушенням. Тому ефективна політика запобігання конфліктам інтересів не може полягати виключно в забороні службовим особам мати будь-які приватні інтереси, адже очевидно, що цей підхід навряд чи можна реалізувати. Тому сучасна система запобігання конфліктам інтересів або їх врегулювання спрямована на пошуку балансу між приватним та публічним інтересом через виявлення ризиків для добропорядності службових осіб; заборону неприйнятних форм конфліктів; управління конфліктними ситуаціями; врегулювання конфліктних ситуацій.

Розрізняють два види конфлікту інтересів:

- реальний конфлікт інтересів;
- потенційний конфлікт інтересів.

Розглянемо ці види більш ретельно. Реальний конфлікт — це суперечність між приватним інтересом особи та її службовими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Як видно, національне законодавство майже ототожнює реальний конфлікт інтересів з загальним його визначенням.

Важливо зрозуміти, що реальному конфлікту інтересів характерна наявність трьох ознак: наявність приватного інтересу, обсяг службових повноважень, суперечність між ними, що **вже** впливає



на об'єктивність або неупередженість рішення, діяння службової особи.

Визначення і розуміння поняття приватного інтересу є визначальним фактором у справі запобігання корупції і належного здійснення службових повноважень. Приватний інтерес можна визначити як будь-яка майнова чи немайнова зацікавленість особи, кінцевою метою є можливість задоволення певної потреби особи, яка може належати до будь-якої сфери суспільних відносин — особистих, сімейних, дружніх чи інших позаслужбових стосунків з фізичними чи юридичними особами.

Закон не містить заборон чи обмежень на наявність приватного інтересу, як такого. Йдеться, перш за все, про дотримання правил етичної поведінки службовця та відповідну оцінку приватних інтересів через призму можливого їх негативного впливу на об'єктивність прийняття рішень чи діянь службовця при реалізації своїх службових чи представницьких повноважень.

Стосовно обсягу службових повноважень, це те коло прав та обов'язків посадової особи, в межах яких вона має певну свободу вибору варіантів службової поведінки і яка має безпосередній вплив на певну групу суспільних відносин. Перелік таких повноважень міститься в нормативно-правових актах різного рівня дії і ступеню обов'язковості, але їх реалізація у відповідних умовах є обов'язковою для досягнення конкретного результату.

Наявність суперечностей між приватним інтересом та повноваженнями. Вона встановлюється в кожному окремому випадку виконання доручення, розгляду та вирішення питання, здійснення контрольного заходу тощо, шляхом порівняння повноважень та існуючого у особи приватного інтересу із подальшим визначенням можливості (неможливості) такого інтересу вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішення, вчинення діяння службовою особою. Важливо розуміти, що конфлікт інтересів існуватиме у всіх випадках, коли у особи є приватний інтерес, здатний вплинути на об'єктивність чи неупередженість рішення. Навіть тоді, коли прийняті нею рішення за наявності приватного інтересу є об'єктивними та неупередженими і відповідають закону.

Потенційний конфлікт інтересів — тобто наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представ-

ницькі повноваження, що **може** вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Як бачимо із визначення, при потенційному конфлікті суперечність між приватним інтересом і службовими повноваженнями існує так само, як при реальному. Різниця ж полягає в тому, що у випадку потенційного конфлікту приватний інтерес може вплинути на об'єктивність прийняття службовцем рішення чи вчинення діянь лише в майбутньому при настанні певних обставин. Фактично йдеться про різний проміжок часу виникнення та відповідно виявлення конфлікту інтересів, що дозволяє запобігати на більш ранній стадії прийняттю неправомірних рішень чи вчиненню діянь.

Існує два випадки: приватний інтерес не призводить до прийняття службовою особою незаконного рішення чи вчинення неправомірного діяння, проте його ухвалення в умовах реального конфлікту інтересів, підриває суспільну довіру до нього та органу, в якому він працює, та створює умови для повторного виникнення потенційного конфлікту інтересів, який може перетворитися в реальний конфлікт інтересів (наприклад: службова особа тимчасово виконує обов'язки керівника і підписує наказ про преміювання працівників, серед яких є і близька їй особа, проте здійснює це неупереджено, виходячи із конкретних результатів виконаної роботи). Другий випадок: приватний інтерес призводить до прийняття незаконного рішення чи вчинення неправомірного діяння (наприклад: службова особа, відповідальна за проведення тендерних процедур, приймає або сприяє прийняттю необ'єктивного чи упередженого рішення про перемогу в них близької їй особі).

### Алгоритм дій працівника у зв'язку із встановленням наявності конфлікту інтересів

У разі виявлення особою наявності конфлікту інтересів, законодавство передбачає такий набір дій:

- Повідомити не пізніше наступного робочого дня безпосереднього керівника, а якщо особа перебуває на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі — Національне агентство чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень, у якому виник конфлікт інтересів, відповідно;

- Не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів;
- Вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- У разі існування в особи сумнівів щодо наявності в неї конфлікту інтересів запит про наявність (відсутність) конфлікту інтересів до Національного агентства. Якщо особа отримала роз'яснення про відсутність конфлікту інтересів, вона звільняється від відповідальності, якщо у діях, щодо яких вона зверталася за роз'ясненням, пізніше було виявлено конфлікт інтересів.

Конфлікт інтересів є звичайним явищем для сфер, де у службових осіб наявні дискреційні повноваження. Зокрема це:

- проведення публічних закупівель товарів, здійснення робіт та надання послуг;
- здійснення державного нагляду і контролю;
- підготовка і прийняття рішень про розподіл бюджетних коштів, квот, відведення земельних ділянок тощо;
- продаж державного майна;
- укладення договорів оренди земельних ділянок, що перебувають у державній власності;
- прийняття рішень про повернення або заліку надміру сплачених або надмірно стягнених сум податків і зборів, а також пені і штрафів;
- ліцензування окремих видів діяльності, видача дозволів на окремі види робіт;
- проведення державної експертизи і видача висновків тощо.

### Окремі види обмежень, пов'язаних із конфліктом інтересів

#### *Сумісництво та суміщення*

Обмеження щодо сумісництва та суміщення поширюється виключно на осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (пункт 1 частини першої статті 3 Закону «Про запобігання корупції»). Проте серед вказаних осіб обмеження не поширюються на депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), членів Вищої ради юстиції (крім

тих, які працюють у Вищій раді юстиції на постійній основі), народних засідателів і присяжних.

Види обмежень:

- а) відповідно до пункту 1 частини першої статті 25 Закону «Про запобігання корупції» (далі — Закон) вказаним особам забороняється займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України. Під іншою оплачуваною діяльністю слід розуміти будь-яку діяльність, спрямовану на отримання доходу і не пов'язану з виконанням особою своїх посадових обов'язків із виконання функцій держави або місцевого самоврядування.
- б) Відповідно до пункту 2 частини першої статті 25 Закону забороняється входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

### *Одержання подарунка*

Відповідно до частини першої статті 23 Закону особам, зазначеним у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 Закону, забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб:

- 1) у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;
- 2) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи. При цьому не має значення сам характер підпорядкування: безпосередній чи опосередкований.

Під подарунком розуміються грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають-

ся (одержуються) безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової.

Із вказаного правила є виключення: дозволяється отримувати подарунки, які відповідають загально визнаним уявленням про гостинність, та відповідають одночасно двом умовам щодо своєї вартості:

- вартість таких подарунків не перевищує одну мінімальну заробітну плату, встановлену на день прийняття подарунка, одноразово;
- сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки.

Законом встановлено випадки, на які не поширюється згадане правило щодо вартості подарунків. Це, зокрема, стосується:

- 1) подарунків, які даруються близькими особами. До близьких осіб Закон відносить:
  - осіб, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки із особами, стосовно яких існують спеціальні обмеження щодо одержання подарунків (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких із суб'єктом не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі,
  - чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням;
- 2) подарунків, які одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси.

Іншими словами, особам, стосовно яких існують спеціальні обмеження щодо одержання подарунків, дозволено одержувати подарунки у вигляді: ділових дарунків (сувенірів) та інших проявів гостинності (запрошення на каву або вечерю), які широко використовуються для налагодження добрих ділових відношень і зміцнення робочих стосунків, але не від підлеглих та у грошових межах, визначених Законом,

не допускаючи отримання таких дарунків від однієї або групи осіб на регулярній основі; подарунків від близьких осіб; подарунків у вигляді загальнодоступних знижок на товари, послуги. При цьому, за будь-яких умов отримання будь-якої із трьох перелічених категорій подарунків не повинно мати постійного характеру та впливати на об'єктивність чи неупередженість прийняття особою рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання нею своїх повноважень.

Потрібно зазначити, що рішення, прийняте особою, стосовно якої існують спеціальні обмеження щодо одержання подарунків, на користь особи, від якої вона чи її близькі особи отримали подарунок, вважаються такими, що прийняті в умовах конфлікту інтересів, і на ці рішення розповсюджуються положення статті 67 Закону.

*Вирішення ситуацій отримання чи пропозиції отримання неправомірного подарунку.* Практика службової діяльності потребує визначення та розуміння правил поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняних до них осіб, у ситуаціях отримання чи пропозиції отримання неправомірного подарунка. У таких випадках слід керуватися положеннями статті 24 Закону, яка визначає в комплексі правила, спрямовані на запобігання одержання неправомірної вигоди або подарунка. По-перше, потрібно визначити, чи є подарунок таким, що не відповідає критеріям встановленим Законом. Для цього необхідно використовувати положення щодо прийнятності подарунка. У випадку наявності в особи сумнівів щодо можливості одержання нею подарунка, вона має право письмово звернутися для одержання консультації з цього питання до територіального органу Національного агентства, який надає відповідне роз'яснення.

### *Спільна робота близьких осіб*

Відповідно до статті 27 Закону особи, зазначені у підпунктах «а», «в»-«з» пункту 1 частини першої статті 3 Закону, не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. Зазначені категорії осіб не можуть:

- а) мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або
- б) бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. Пряме підпорядкування (абз. 3 ч. 1

ст. 1 Закону) — відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, в тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням. Близькими особами згідно з Законом (абз. 4 ч. 1 ст. 1 Закону) є: особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки із особами, стосовно яких існують спеціальні обмеження щодо одержання подарунків (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких із суб'єктом не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі; чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, теща, теща, свекор, свекруха, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням.

Згадані обмеження не поширюються на:

- 1) народних засідателів і присяжних;
- 2) близьких осіб, які прямо підпорядковані один одному у зв'язку з набуттям одним з них статусу виборної особи;
- 3) осіб, які працюють у сільських населених пунктах (крім тих, що є районними центрами), а також гірських населених пунктах.

У контексті наведених виключень слід зауважити, що незважаючи на те, що вказані у них суб'єкти не підпадають під дію обмеження щодо спільної роботи близьких осіб, це не означає, що на них не поширюються загальні вимоги щодо врегулювання конфлікту інтересів з урахуванням особливостей їх статусу. Відтак, вказаним особам варто вживати заходів, передбачених Законом для його врегулювання. При цьому, до них в залежності від конкретної ситуації може бути застосований будь-який із передбачених Законом захід врегулювання конфлікту інтересів, крім переведення на іншу посаду чи звільнення.

У випадку виникнення ситуації прямого підпорядкування близьких осіб, їм надається п'ятнадцятиденний строк для самостійного усунення цієї ситуації. Якщо в зазначений строк вказані обставини добровільно не усунуто, відповідні особи або близькі їм особи в мі-

сячний строк з моменту виникнення обставин підлягають переведенню в установленому порядку на іншу посаду, що виключає пряме підпорядкування. У разі неможливості такого переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади. Відповідна підстава звільнення окремо передбачена в Кодексі законів про працю України (пункт 4 частини першої статті 41), а також окремих законах, якими врегульована діяльність органів чи служб (наприклад, пункт 4 частини першої статті 51 Закону України «Про прокуратуру», частина п'ята статті 12 Закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України», стаття 15 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України»).

### **Способи врегулювання конфлікту інтересів**

Головною метою антикорупційної діяльності є, перш за все, не покарання службової особи, яка діяла в умовах потенційного чи реального конфлікту інтересів, а недопущення його виникнення. При цьому вчасне надходження повідомлення від службової особи про його наявність є лише першим важливим кроком на шляху недопущення та врегулювання конфлікту інтересів. Ефективність процесу запобігання залежить, насамперед, від правильних та професійних дій і рішень її керівника, який повинен обрати збалансований спосіб його врегулювання з точки зору мінімального обмеження прав службовця та забезпечення інтересів служби.

Алгоритм дій керівника для запобігання та усунення конфлікту інтересів складається з двох етапів:

1. Отримання повідомлення про конфлікт інтересів.
2. Прийняття протягом двох робочих днів після отримання повідомлення про наявність у підлеглої йому особи реального чи потенційного конфлікту інтересів рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів та повідомлення про це відповідної особи.

Одночасно слід підкреслити, що поряд із обов'язком щодо врегулювання конфлікту інтересів, для керівника Законом встановлена заборона, прямо чи опосередковано (тобто, через будь-яких інших осіб, насамперед інших працівників) спонукати у будь-який спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч



закону на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб.

Стаття 29 Закону визначає, що конфлікт інтересів може бути врегульований самостійно працівником або ж шляхом вжиття заходів зовнішнього врегулювання, тобто керівником особи.

До таких заходів Закон відносить:

- 1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- 2) обмеження доступу особи до певної інформації;
- 3) перегляд обсягу службових повноважень особи;
- 4) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень;
- 5) переведення особи на іншу посаду;
- 6) звільнення особи.

Розглянемо вказані заходи більш ретельно.

1. Усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті (стаття 30 Закону):

Усунення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті здійснюється:

- за наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- якщо конфлікт інтересів не має постійного характеру;
- за рішенням керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа;
- за умови можливості залучення до прийняття такого рішення або вчинення відповідних дій іншим працівником відповідного органу, підприємства, установи, організації.

2. Обмеження доступу до інформації (стаття 31 Закону):

Обмеження доступу особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або прирівняної до неї особи до певної інформації здійснюється:

- за наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів, пов'язаного із таким доступом;

- якщо конфлікт інтересів має постійний характер;
- за рішенням керівника органу підприємства, установи, організації або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа;
- за можливості продовження належного виконання особою повноважень на посаді за умови такого обмеження;
- за можливості доручення роботи з відповідною інформацією іншому працівнику органу, підприємства, установи, організації.

### 3. Перегляд обсягу службових повноважень (стаття 32 Закону):

Перегляд обсягу службових повноважень особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, порівняної до неї особи здійснюється:

- за наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- якщо конфлікт інтересів має постійний характер, пов'язаний з конкретним повноваженням особи;
- за рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа;
- за можливості продовження належного виконання нею службових завдань у разі такого перегляду і можливості наділення відповідними повноваженнями іншого працівника.

4. Здійснення повноважень під зовнішнім контролем (стаття 33 Закону):

Службові повноваження здійснюються особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, порівняною до неї особи під зовнішнім контролем здійснюється:

- за наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- якщо конфлікт інтересів не має постійного характеру;
- за рішенням керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа;
- якщо усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті або обмеження її доступу до інформації чи перегляд її повноважень є неможливим;

- якщо відсутні підстави для її переведення на іншу посаду або звільнення.

Закон визначає форми зовнішнього контролю, які повинні вказуватись керівником у рішенні про обрання цього виду заходу (ч. 2, 3 статті 33 Закону):

- 1) перевірка працівником, визначеним керівником органу, підприємства, установи, організації, стану та результатів виконання особою завдання, вчинення нею дій, змісту рішень чи проектів рішень, що приймаються або розробляються особою або відповідним колегіальним органом з питань, пов'язаних із предметом конфлікту інтересів;
- 2) виконання особою завдання, вчинення нею дій, розгляд справ, підготовка та прийняття нею рішень у присутності визначеного керівником органу працівника;
- 3) участь уповноваженої особи Національного агентства в роботі колегіального органу в статусі спостерігача без права голосу.

5. Переведення або звільнення особи у зв'язку з наявністю конфлікту інтересів (стаття 34 Закону):

Переведення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або прирівняної до неї особи на іншу посаду здійснюється:

- за наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- за рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації;
- якщо конфлікт інтересів має постійний характер;
- якщо не може бути врегульований шляхом усунення такої особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті, обмеження її доступу до інформації, перегляду її повноважень та функцій, позбавлення приватного інтересу;
- за наявності вакантної посади, яка за своїми характеристиками відповідає особистим та професійним якостям особи.
- за наявності згоди на переведення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи.

6. Звільнення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи з займаної посади у зв'язку з наявністю конфлікту інтересів здійснюється:

- за наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- якщо конфлікт інтересів має постійний характер;
- не може бути врегульований в будь-який інший спосіб;
- за відсутності згоди на переведення або на позбавлення приватного інтересу.

### **Запобігання конфлікту інтересів у зв'язку із наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав**

Законом передбачено, що особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також посадові особи юридичних осіб публічного права, з метою запобігання конфлікту інтересів протягом 30 днів після призначення (обрання) на посаду зобов'язані передати в управління іншій особі належні їм підприємства та корпоративні права.

При цьому мають бути дотримані наступні вимоги:

1. Забороняється передавати в управління належні підприємства та корпоративні права на користь членів своєї сім'ї.

2. Передача підприємств, які за способом утворення (заснування) та формування статутного капіталу є унітарними, здійснюється шляхом укладення договору управління майном із суб'єктом підприємницької діяльності.

3. Передача корпоративних прав здійснюється в один із таких способів:

- а) укладення договору управління майном із суб'єктом підприємницької діяльності (крім договору управління цінними паперами та іншими фінансовими інструментами);
- б) укладення договору про управління цінними паперами, іншими фінансовими інструментами і грошовими коштами, призначеними для інвестування в цінні папери та інші фінансові інструменти, з торговцем цінними паперами, який має ліцензію Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку на провадження діяльності з управління цінними паперами;

- в) укладення договору про створення венчурного пайового інвестиційного фонду для управління переданими корпоративними правами з компанією з управління активами, яка має ліцензію Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку на провадження діяльності з управління активами.

4. Забороняється укладати будь-які вищевказані договори із суб'єктами підприємницької діяльності, торговцями цінними паперами та компаніями з управління активами, в яких працюють члени сім'ї таких осіб.

Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також посадові особи юридичних осіб публічного права після передачі в управління належних їм підприємств та корпоративних прав зобов'язані в односторонній термін письмово повідомити про це Національне агентство із наданням нотаріально засвідченої копії укладеного договору, а також чітко вказавши своє місце роботи та посаду.

#### **Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування**

Статтею 26 Закону передбачено обмеження щодо діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (зазначені в п. 1 ст. 3 Закону) після того, як вони звільнилися з посад або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування.

Схожа норма встановлена статтею 12 Конвенції ООН проти корупції (2003 р.). Серед інструментів, спрямованих на запобігання корупції в приватному секторі, передбачено запобігання виникненню конфлікту інтересів шляхом установлення обмежень, у належних випадках й на обґрунтований строк, стосовно професійної діяльності колишніх державних посадових осіб у приватному секторі після їхнього виходу у відставку або на пенсію, якщо така діяльність або робота безпосередньо пов'язана з функціями, що такі державні посадові особи виконували в період їхнього перебування на посаді або за виконанням яких вони здійснювали нагляд.

За своєю природою згаданий превентивний механізм має на меті мінімізувати ризики виникнення конфлікту інтересів при переході

службовця на іншу, не пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, роботу.

Закон встановлює такі види обмежень:

- першим видом обмежень є заборона особам, які припинили службу, протягом року укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами — підприємцями, якщо відповідна особа протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювала повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб — підприємців.
- другим видом обмежень є заборона особам, які припинили службу, розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала відома відповідній особі у зв'язку з виконанням нею службових повноважень, крім випадків, встановлених законом;
- третім видом обмежень є заборона особам, які припинили службу, протягом року представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності.

**Відповідальність за вчинення дій,  
прийняття рішень в умовах конфлікту інтересів.  
Усунення наслідків вчинення дій,  
прийняття рішень в умовах конфлікту інтересів**

Загальні засади відповідальності за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення визначені у частині першій статті 65 Закону, якою передбачено, що за їх вчинення особи, зазначені в частині першій статті 3 цього Закону, притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

При цьому, порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів відноситься до порушень, пов'язаних із корупцією, за яке законом встановлено такі види відповідальності:

- дисциплінарну відповідальність за:
  - неповідомлення про потенційний конфлікт інтересів (може застосовуватися в залежності від конкретних обставин вчинення проступку та ступені вини особи);
  - неповідомлення про реальний конфлікт інтересів та/або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів, за умови, що судом на особу не накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності (застосовується обов'язково) (ч. 2 статті 65 Закону).
- цивільно-правову відповідальність за:
  - вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів (відшкодування матеріальної та/або моральної шкоди відповідно до Цивільного кодексу України).
- адміністративну відповідальність за:
  - неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів (ч. 1 статті 172-7 КУпАП);
  - вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів (ч. 2. статті 172-7 КУпАП);
  - за будь-яку із вищевказаних дій, вчинену особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення (ч. 3 статті 172-7 КУпАП).

З метою виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню правопорушення, пов'язаного з корупцією або невиконанню вимог цього Закону в інший спосіб, за поданням спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції або приписом Національного агентства рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому працює особа, яка вчинила таке правопорушення, проводиться службове розслідування в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України (частина третя статті 65 Закону).

Кримінальна відповідальність за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів може наступати, коли діяння має ознаки таких корупційних кримінальних правопорушень як «зловживання службовим становищем» (стаття 364 Кримінально-

## Основні засади запобігання корупції

---

го кодексу України), «прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою» (стаття 368 Кримінального кодексу України) тощо.

### *Усунення наслідків корупційних правопорушень*

Нормативно-правові акти, рішення, видані (прийняті) з порушенням вимог Закону України «Про запобігання корупції», підлягають скасуванню або можуть бути визнані незаконними в судовому порядку за заявою будь-якої зацікавленої особи, а також прокурора, органу державної влади, органу місцевого самоврядування. Правочин, укладений внаслідок порушення вимог Закону, може бути визнаний судом недійсним.

Збитки, шкода, завдані державі внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, підлягають відшкодуванню особою, яка вчинила відповідне правопорушення, в установленому законом порядку. Громадяни, а також підприємства, установи, організації, права яких порушено внаслідок вчинення корупційного правопорушення, мають право за рахунок державного бюджету на:

- 1) відновлення порушених прав;
- 2) відшкодування завданих збитків;
- 3) відшкодування завданої моральної шкоди;
- 4) відшкодування завданої майнової шкоди.

Крім того, кошти та інше майно, одержані внаслідок вчинення корупційного правопорушення, підлягають конфіскації або спеціальній конфіскації за рішенням суду в установленому законом порядку.



---

## Глава 5

# Запобігання корупції в сфері публічних закупівель

## 1/ Основні корупційні ризики в сфері здійснення публічних закупівель

Зловживання під час витрачання бюджетних коштів та відсутність механізмів контролю громадськості за процесом здійснення державних закупівель призводять до неефективного використання державної казни, зростання витрат бюджету і, як наслідок, до деформації механізмів конкуренції в економіці та погіршення інвестиційного клімату в Україні. Саме тому державні закупівлі були і залишаються однією зі сфер діяльності, яка характеризується високими корупційними ризиками.

За даними правоохоронних органів від 50 до 75% бюджетних асигнувань під час процедури закупівель за державні кошти витрачаються з численними порушеннями. Через корупційні схеми у сфері закупівель за державні кошти збитки становлять приблизно 10–15% видаткової частини держбюджету щорічно. У зв'язку з непрозорими та неефективними процедурами державних закупівель за останні роки Україна стала об'єктом серйозної критики з боку міжнародного співтовариства за очевидні можливості для корупції.

Аналізуючи стан і порядок публічних закупівель, можна зробити висновок, що відсутність належного регулювання і непослідовна протидія корупційним проявам суттєво деформують принципи конкуренції, ефективності використання державних коштів та прозорості процедур закупівель. Сфера державних закупівель завжди була і залишається однією з найбільш ризикових з точки зору можливості й ймовірності корупційних проявів. Саме тут відбуваються найбільш масштабні корупційні акції, які тягнуть за собою суттєві втрати бюджетних коштів. Тому одним з основних ризиків, які існують під час

здійснення процедур закупівель є саме — втрата і вимивання бюджетних коштів.

Процедура закупівель завжди передбачає витрачання коштів, але їх основна ідея полягає в створенні таких умов, які нададуть можливість знайти найбільш оптимальний і ефективний шлях витрачання бюджетних коштів. Йдеться про створення конкурентного середовища, в якому замовник за допомогою конкурсу і змагальності зможе знайти найбільш прийняттого виконавця.

Але корупційні прояви повністю перекручують цю ідею і спотворюють шляхи її реалізації. Результатом стає неефективне, а часто і значно завищене, витрачання бюджетних коштів, знищення конкурсних механізмів функціонування відповідної галузі ринку, витиснення господарюючих суб'єктів з ринку і навіть зі сфери господарської діяльності, зникнення довіри до державних механізмів регулювання процедури закупівель. Все це, крім іншого, призводить й до недоотримання податкових платежів і до тінізації економіки.

Як видно, корупційні ризики в сфері державних і публічних закупівель мають доволі серйозні як фінансові, так і соціальні наслідки.

До 2015 року сфера закупівель регулювалася Законом України «Про здійснення державних закупівель». До речі, одним з недоліків законодавства, що існувало раніше і однією з причин необхідності його зміни було необґрунтоване збільшення кількості винятків, на які не поширюється дія закону (закону «про державні закупівлі»). Одною з основних причин була, як це не дивно, назва закону. Він розповсюджувався на державні закупівлі, а отже, під його дію формально не підпадали всі закупівлі, які здійснювалися на місцевих, регіональних рівнях (всі закупівлі, які здійснювалися органами місцевого самоврядування тощо). Як видно, причиною багатьох зловживань була суто техніко-юридична причина, а саме категоріальний апарат юриспруденції, який у зв'язку з невдалою юридичною технікою надав можливість для значних зловживань в сфері закупівель. Названим недоліком — нерозповсюдження правил і процедур на окремі випадки закупівель, користувалися доволі довго, і це мало руйнівні наслідки для вітчизняної економіки, господарських і конкурентних відносин.

Як ми визначили, наступним ризиком є — вимивання грошових коштів із державного і місцевих бюджетів. Цей ризик можна сміливо

називати як основний і не тільки основний ризик, а й основна мета тих, хто є безпосереднім виконавцем корупційних діянь.

Наступне, це порушення принципів економічної конкуренції. Відомим є той факт, що саме економічна конкуренція стимулює розвиток господарських відносин і активізує їх. Це особливо актуально для публічного сектору економіки, де зазвичай капіталізуються значні фінансові, трудові та сировинні ресурси.

На жаль, тенденція скорочення конкурентних закупівель зберігалася і після прийняття Закону «Про публічні закупівлі». Можна проілюструвати цю тенденцію на прикладах змін законодавства: зокрема, на 1 червня 2010 року (в період дії Закону «Про здійснення державних закупівель») дія антикорупційного законодавства не поширювалася лише на 5 випадків предметів закупівлі. Після внесення змін до чинного тоді Закону «Про здійснення державних закупівель» їх перелік збільшено до 37. На сьогодні, відповідно до Закону «Про публічні закупівлі» виключення з загального порядку здійснення публічних закупівель становить 33 випадки (закупівлі товарів або послуг). Якщо у редакції Закону «Про здійснення державних закупівель» на 1 червня 2010 року частиною четвертою статті 2 був встановлений перелік предметів закупівлі, для яких можуть визначатися особливості здійснення закупівлі у кількості 10 предметів, то станом на сьогодні цей перелік зменшився і визначає 7 виключень.

В аналітичному огляді Національного інституту стратегічних досліджень вказано, що за статистичними даними в період з 2010 по 2013 роки намітилося різке зменшення кількості застосованих замовниками конкурентних процедур — відкритих торгів, при цьому майже удвічі зменшилась кількість запитів цінових пропозицій при проведенні державних закупівель товарів робіт і послуг. Крім того, у 2013 році замовники закупівель товарів, робіт і послуг, які не підпадають під дію Закону, уклали 1 836 047 договорів на загальну суму понад 95,3 млрд грн. Наведені дані свідчать, що понад половину державних закупівель (51,4% від загальної суми закупівель) не підпали під дію Закону.

Все це заклало підстави для поширення корупції, переведення коштів державного бюджету у тінь та подальшого виведення їх з України.

Сьогодні сфера державних закупівель в Україні регулюється Законом України «Про публічні закупівлі» (далі — Закон). Але цей Закон

також містить низку випадків, коли закупівлі здійснюються без застосування відповідних публічних процедур, таких випадків значно менше (10) і стосуються вони специфічних видів діяльності (ринок електричної енергії, угоди про розподіл продукції тощо).

Наведені корупційні ризики в сукупності призвели до втрати контролю за боку громадськості за цим процесом.

Одним з важливих чинників високого рівня корумпованості держаних закупівель називають також порушення Держказначейством графіків фінансування державних закупівель. Перерахування бюджетних коштів наприкінці року створює умови, за яких ці кошти необхідно освоювати максимально швидко, часто — за рахунок послаблення ефективності відбору контрагентів. Через зменшення пропозицій знижуються якість, і конкурентність, і ефективність закупівель.

Серед основних порушень, які властиві процедурам закупівель, найбільш поширеними є:

- здійснення закупівлі без застосування процедур, визначених Законом;
- відсутність річного плану закупівель;
- відсутність документів, передбачених Законом, або їх невідповідність встановленим законодавством вимогам щодо оформлення;
- невідповідність укладеного договору про закупівлю звіту про результати проведення процедури закупівлі та річному плану закупівель;
- здійснення процедур закупівлі за відсутності комітету з конкурсних торгів;
- підроблення документів членами комітетів конкурсних торгів та учасниками процедур закупівель;
- завищення обсягів та вартості предмету закупівлі;
- здійснення закупівель за завищеними цінами;
- допущення до оцінки пропозицій конкурсних торгів учасників, які є пов'язаними особами з іншими учасниками процедури закупівлі;
- встановлення непрозорих та нечітких технічних і кваліфікаційних вимог документації конкурсних торгів;
- порушення порядку оприлюднення/опублікування інформації про закупівлю;

- неправомірне відхилення пропозицій конкурсних торгів учасників процедури закупівлі;
- неправомірне визначення переможця процедури закупівлі.

З метою запобігання вказаним та іншим порушенням в процедурах закупівель в Законі «Про публічні закупівлі» сформульовані більш зрозумілі та прозорі механізми здійснення закупівель, створений механізм переведення закупівель в електронний режим, тобто створення спеціальних електронних площадок, де суб'єкти закупівель зможуть вести пошук та приймати участь у відкритих процедурах торгів. Крім цього, ефективним засобом зниження впливу корупціогенних факторів у сфері закупівель може стати запровадження успішного та апробованого світового досвіду організації державних закупівель. Зокрема, йдеться про практичний досвід ЄС, який узагальнений в Директивах 2004/18/ЄС про закупівлі в державному секторі ЄС, 2004/17/ЄС про закупівлі в секторі комунальних послуг ЄС, 89/665/ЄЕС про засоби правового захисту в державному секторі ЄС, 92/13/ЄЕС про засоби правового захисту в секторі комунальних послуг ЄС, які встановлюють певні мінімальні вимоги до систем оцінки державних закупівель та засобів правового захисту країн-членів ЄС). Приведення норм, що регулюють сферу державних закупівель, у відповідність до вимог СОТ та директив ЄС дозволить впровадити у національне законодавство принципи відкритості, прозорості, громадського контролю, що є основою для запобігання корупції у цій сфері.

Таким чином, враховуючи стан корупції у сфері закупівель та світовий досвід запобігання цьому явищу, для України важливим є дотримання таких принципів в сфері закупівель:

- 1) відносно невисокі вартісні пороги для закупівель без застосування тендерних процедур. Сьогодні такі пороги для товарів та послуг складають — 133 тис. євро, для робіт — 5150 млн євро;
- 2) забезпечення прозорості закупівель природними монополіями через зобов'язання їх оприлюднювати закупівельні звіти та річні плани;
- 3) забезпечення прозорості та громадського контролю за використанням коштів органами влади, державними та комунальними підприємствами. Для цього необхідне постійне інформування громадськості органами влади, державними та комунальними підприємствами про надходження, планове

та фактичне використання коштів, інформування про договори та стан їх виконання. Вільний доступ громадськості до цієї інформації повинен забезпечуватися через розміщення її на єдиному державному веб-порталі;

- 4) забезпечення громадського контролю за процесом виконання договорів шляхом встановлення і підтримання обов'язку переможців конкурсів надавати детальну інформацію про субпідрядників, якщо останні виконують певну частку договору;
- 5) забезпечення доступу громадськості до інформації про тендерні пропозиції під час торгів, присутності представників громадськості, можливостей ознайомлення представників громадськості із пропозиціями учасників торгів під час їх розкриття;
- 6) унеможливлення конфлікту інтересів посадових осіб замовника через надання інформації про кінцевого вигодонабувача, встановлення відповідальності за уникнення надання такої інформації та за надання неправдивої чи неповної інформації;
- 7) встановлення законодавчої вимоги щодо надання інформації про те, чи є кінцевий вигодонабувач та посадові особи замовника пов'язаними особами, та можливості замовника відмовляти в участі у торгах учасникам, які є пов'язаними особами [7].

## **2/ Засоби запобігання корупції під час здійснення публічних закупівель**

Ситуація з корупцією в сфері публічних (державних) закупівель вимагає негайного втручання. Втрати бюджетних коштів, занепад економічних механізмів господарювання призводять до перманентних кризових явищ в економіці та суспільному житті. Тому існує нагальна потреба в протидії корупції у вказаній сфері.

Прийнятий в 2015 році Закон «Про протидію корупції» передбачив спеціальні антикорупційні заходи, серед яких не виділені в окрему категорію ті, які відносяться до боротьби з корупційними проявами в сфері публічних закупівель.

Такі спеціальні заходи передбачені профільним Законом «Про публічні закупівлі». Автори цього закону намагалися створити таку

систему закупівель, яка б унеможлиблювала або зводила до мінімуму можливість зловживань і корупційних маніпуляцій.

Сама процедура закупівель побудована таким чином, щоб звести до мінімуму ризик корупційних діянь. Так, загальні умови здійснення закупівель передбачають:

- оприлюднення інформації про закупівлю; цей захід передбачає розкриття інформації про закупівлю, метою якої є створення умов публічності в процедурах закупівлі. Розкриття інформації сприяє прозорості та можливості контролювати процедури закупівель;
- сама процедура закупівель: замовник здійснює процедури закупівлі шляхом використання електронної системи закупівель.

Електронна система закупівель повинна бути загальнодоступною та гарантувати недискримінацію, рівні права під час реєстрації всім зацікавленим особам та рівний доступ до інформації всім особам, обмін і збереження інформації та документів має відбуватися з гарантуванням непорушності даних про учасників і їхніх пропозицій під час проведення процедури закупівлі та їх конфіденційність до моменту розкриття тендерних пропозицій.

Електронна система закупівель під час отримання тендерних пропозицій повинна забезпечувати фіксацію дати та точного часу отримання тендерних пропозицій та неможливість доступу будь-яких осіб до отриманих тендерних пропозицій (їх частин) до моменту настання дати і часу кінцевого строку подання та розкриття таких пропозицій, зазначених в оголошенні про проведення процедури закупівлі.

Електронна система закупівель повинна забезпечити збереження та належний захист усієї інформації щодо проведення процедур закупівель, можливість доступу до цієї інформації замовників, учасників, контролюючих органів, органу оскарження, уповноваженого органу та інших осіб відповідно до положень цього Закону і відповідати вимогам щодо наявності.

Як видно, основним антикорупційним засобом законодавець розглядає проведення закупівель на відкритих торгах, які, в свою чергу, відбуваються в електронній системі закупівель. Все це дає змогу здійснювати закупівлі відкрито, контрольовано і прозоро. Принаймні таким є задум законодавця.

Інший захід, який можна віднести до антикорупційних, — це можливість оскарження процедур закупівлі. Скарга до органу оскарження подається суб'єктом оскарження у формі електронного документа через електронну систему закупівель. Після розміщення скарги суб'єктом оскарження в електронній системі закупівель скарга автоматично вноситься до реєстру скарг і формується її реєстраційна картка. Скарга разом з реєстраційною карткою в день розміщення суб'єктом оскарження автоматично оприлюднюється на веб-порталі Уповноваженого органу.

Крім вказаних засобів, які, спрямовані на запобігання корупції, Закон «Про публічні закупівлі» передбачає наявність Уповноваженого органу і органу оскарження. Основними їх функціями є контроль за здійсненням процедур закупівель.

Докладніше повноваження цих органів розглянуто нижче.

Серед запобіжних процедур можна назвати й надання звіту про результати проведення процедури закупівлі. Цей захід дозволяє відстежувати результати торгів, аналізувати їх успішність і відповідність засадам конкурентності, а також дає можливість здійснювати моніторинг закупівель на предмет наявності корупціогенного втручання.

В звіті про результати проведення процедури закупівлі (ст. 19 Закону «Про запобігання корупції») зазначаються:

- найменування предмета закупівлі;
- кількість учасників процедури закупівлі та найменування і місцезнаходження учасника, з яким укладено договір про закупівлю;
- ціни пропозицій учасників тендеру (ціна пропозиції на переговорах у разі застосування переговорної процедури закупівлі) та сума, визначена в договорі про закупівлю;
- дата оприлюднення оголошення з відомостями про укладену рамкову угоду, за якою укладено договір про закупівлю (у разі проведення закупівлі за рамковими угодами), розміщеного на веб-порталі Уповноваженого органу відповідно до статті 10 цього Закону;
- дата оприлюднення повідомлення про намір укласти договір, розміщеного на веб-порталі Уповноваженого органу відповідно до статті 10 цього Закону;



- дата оприлюднення оголошення про проведення процедури закупівлі на веб-порталі Уповноваженого органу відповідно до статті 10 цього Закону;
- у разі якщо в результаті проведення торгів не було укладено договір про закупівлю — підстави прийняття рішення про неукладення договору про закупівлю;
- дата укладення договору про закупівлю;
- зведена інформація про наявність і відповідність установленим законодавством вимогам документів, що підтверджують відповідність учасників кваліфікаційним критеріям відповідно до статті 16 цього Закону, та наявність/відсутність обставин, установлених статтею 17 цього Закону;
- у разі закупівлі робіт або послуг — повне найменування та місцезнаходження кожного юридичного суб'єкта господарювання, якого учасник, з яким укладено договір про закупівлю, буде залучати до виконання робіт як субпідрядника в обсязі не менше ніж 20 відсотків вартості договору про закупівлю, якщо про це зазначено в договорі про закупівлю.

Звіт про результати проведення процедури закупівлі автоматично формується електронною системою закупівель та оприлюднюється протягом одного дня після оприлюднення замовником договору про закупівлю на веб-порталі Уповноваженого органу.

Як видно, зміст звіту дозволяє контролювати та відстежувати ефективність і результативність закупівель.

### **3/ Державне регулювання та контроль у сфері закупівель. Уповноважений орган та орган оскарження**

Законом передбачено систему державного регулювання та контролю у сфері закупівель. Її утворює уповноважений орган, покликаний вести постійну і цілеспрямовану боротьбу з корупцією. Перш за все, на нього покладається здійснення регулювання та реалізація державної політики в сфері закупівель у межах повноважень, визначених Законом «Про публічні закупівлі». Слід пам'ятати, що Уповноважений орган є не спеціальним органом боротьби з корупцією, тому

на нього покладено значно більше завдань, ніж ті, які обмежуються антикорупційною діяльністю, хоча, безумовно, контроль і запобігання зловживанням є одним з його основних завдань.

Основними функціями Уповноваженого органу є:

- 1) розроблення і затвердження нормативно-правових актів, необхідних для виконання цього Закону;
- 2) аналіз функціонування системи публічних закупівель;
- 3) підготовка та подання до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Рахункової палати щорічного звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель;
- 4) узагальнення практики здійснення закупівель, у тому числі міжнародної;
- 5) вивчення, узагальнення та поширення світового досвіду з питань закупівель;
- 6) забезпечення функціонування веб-порталу Уповноваженого органу та інформаційного ресурсу Уповноваженого органу;
- 7) наповнення інформаційного ресурсу Уповноваженого органу;
- 8) взаємодія з громадськістю з питань удосконалення системи публічних закупівель;
- 9) організація нарад та семінарів з питань закупівель;
- 10) міжнародне співробітництво у сфері закупівель;
- 11) розроблення та затвердження:
  - примірної тендерної документації;
  - примірного положення про тендерний комітет або уповноважену особу (осіб);
  - порядку визначення предмета закупівлі;
  - порядку розміщення інформації про публічні закупівлі;
  - форм:
    - ✦ річного плану закупівель;
    - ✦ оголошення про проведення процедури закупівлі (оголошення про проведення відкритих торгів, оголошення про проведення конкурентного діалогу);
    - ✦ реєстру отриманих тендерних пропозицій;
    - ✦ протоколу розкриття тендерних пропозицій;
    - ✦ протоколу розгляду тендерних пропозицій;
    - ✦ повідомлення про намір укласти договір;
    - ✦ звіту про результати проведення процедури закупівлі;

- повідомлення про внесення змін до договору;
  - звіту про виконання договору про закупівлю;
  - звіту про укладені договори;
- 12) надання узагальнених відповідей рекомендаційного характеру щодо застосування законодавства у сфері закупівель;
  - 13) надання безоплатних консультацій рекомендаційного характеру з питань закупівель на інформаційному ресурсі Уповноваженого органу;
  - 14) розроблення примірних навчальних програм з питань організації та здійснення закупівель;
  - 15) співробітництво з державними органами та громадськими організаціями щодо запобігання проявам корупції у сфері закупівель;
  - 16) інформування громадськості про політику та правила публічних закупівель;
  - 17) авторизація електронних майданчиків.

Наступним органом, який контролює публічні закупівлі, є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів. На сьогодні це — Державне казначейство України. До його функцій Закон відносить:

- перевірка до здійснення оплати за договором про закупівлю наявності договору про закупівлю, річного плану закупівель та звіту про результати проведення процедури закупівлі, які підтверджують проведення процедури закупівлі, за результатами якої укладено договір про закупівлю;
- вжиття заходів з недопущення здійснення платежів з рахунка замовника згідно з узятим фінансовим зобов'язанням за договором про закупівлю у випадках:
  - відсутності або невідповідності встановленим законодавством вимогам необхідних документів, передбачених абзацом другим частини 2 ст. 7 Закону «Про публічні закупівлі»;
  - відміни процедури закупівлі;
  - набрання законної сили рішенням суду про визнання результатів процедури закупівлі недійсними;
  - на період призупинення процедури закупівлі;
  - наявності відповідного рішення органу оскарження відповідно до статті 18 Закону «Про публічні закупівлі».

Перевірка наявності документів, визначених в абзаці другому частини 2 ст. 7 Закону «Про публічні закупівлі», проводиться підрозділом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, який здійснює обслуговування замовника, шляхом перегляду документів, розміщених в електронній системі закупівель.

Банки під час оплати за договорами про закупівлю перевіряють наявність звіту про результати проведення процедури закупівель та інших документів відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність» шляхом їх перегляду в електронній системі закупівель. У разі їх невідповідності вимогам цього Закону платіжне доручення вважається оформленим неналежним чином.

Наступними серед органів, які мають можливість запобігати корупційним проявам і здійснювати моніторинг процесу і результатів закупівель Закон називає Рахункову палату, Антимонопольний комітет України, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю. Вони здійснюють контроль у сфері публічних закупівель у межах своїх повноважень, визначених Конституцією та законами України.

Антимонопольний комітет забезпечує і наглядає за дотриманням положень законодавства про економічну конкуренцію. Антимонопольний комітет України як орган оскарження з метою неупередженого та ефективного захисту прав та законних інтересів осіб, пов'язаних з участю у процедурах закупівлі, утворює постійно діючу адміністративну колегію (колегії) з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель. Рішення постійно діючої адміністративної колегії (колегій) приймаються від імені Антимонопольного комітету України.

Постійно діюча адміністративна колегія (колегії) Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель діє у складі трьох державних уповноважених Антимонопольного комітету України. Голова постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України повинен мати вищу освіту.

Член постійно діючої адміністративної колегії (колегій), який є пов'язаною особою із суб'єктом оскарження або замовником, не може брати участі в розгляді та прийнятті рішень щодо такої скарги

і повинен бути замінений на час розгляду і прийняття рішення щодо такої скарги іншим державним уповноваженим Антимонопольного комітету України, що визначається Головою Антимонопольного комітету України.

Порядок діяльності постійно діючої адміністративної колегії (колегій) встановлюється відповідно до Закону України «Про Антимонопольний комітет України», якщо інше не встановлено цим Законом.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю здійснює моніторинг закупівель. Порядок проведення цього моніторингу визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику. Зокрема, Рахункова палата здійснює контроль за ефективним витрачанням бюджетних коштів. Стаття 4 Закону «Про Рахункову палату» встановлює такі заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):

1. Повноваження, покладені на Рахункову палату Конституцією України, здійснюються через провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

2. Державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується Рахунковою палатою шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів.

3. Фінансовий аудит полягає у перевірці, аналізі та оцінці правильності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства при здійсненні операцій з бюджетними коштами.

4. Аудит ефективності передбачає встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо своєчасності і повноти бюджетних надходжень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів їх розпорядниками та одержувачами, законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу, стану внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів.

Оцінка продуктивності використання бюджетних коштів передбачає встановлення співвідношення між результатами діяльності розпо-

рядника та одержувача бюджетних коштів і використаними для досягнення таких результатів коштами бюджету.

Оцінка результативності використання бюджетних коштів передбачає встановлення ступеня відповідності фактичних результатів діяльності розпорядника та одержувача бюджетних коштів запланованим результатам.

Оцінка економності використання бюджетних коштів передбачає встановлення стану досягнення розпорядником та одержувачем таких коштів запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

Органи, уповноважені на здійснення контролю у сфері закупівель, не мають права втручатися в проведення процедур закупівель. Отже, на них покладені, перш за все, контрольні функції і функції з моніторингу.

Як видно, всі наведені заходи є спеціальними і за умови їх належної реалізації, здатні ефективно протидіяти корупційним проявам.

### Громадський контроль у сфері публічних закупівель

Третій принцип Стамбульського Плану (Стамбульський план був ухвалений Організацією Економічного співробітництва і розвитку Ради Європи у вересні 2003 р. для України, Росії та деяких інших пострадянських держав) передбачає підтримку активної участі громадськості в реформах і заходах з протидії корупції через сприяння суспільному обговоренню проблеми корупції й участі громадян у попередженні її проявів шляхом:

- ініціювання на різних рівнях кампаній щодо підвищення поінформованості суспільства та проведення освітніх програм, що стосуються негативних наслідків корупції;
- залучення неурядових організацій до моніторингу діяльності державного сектору, забезпечення наявності в цих організаціях необхідних методів і навичок для запобігання корупції;
- розширення співробітництва між урядовими структурами, неурядовими організаціями, приватним сектором, професійними організаціями, незалежними науково-аналітичними центрами в питаннях протидії корупції;

- затвердження положень, що будуть гарантувати неурядовим організаціям необхідні права для ефективної участі в боротьбі з корупцією;
- забезпечення доступу громадськості до інформації, що має відношення до сфери протидії корупції.

У зв'язку з цим в Україні прийняті такі форми участі громадян та їх об'єднань або уповноважених представників щодо запобігання, виявлення та протидії корупційним правопорушенням:

- участь у діяльності щодо виявлення фактів вчинення корупційних правопорушень;
- повідомлення про виявлені факти;
- запит та одержання інформації від органів державної влади про діяльність щодо запобігання та протидії корупції;
- проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів;
- участь у відкритих парламентських слуханнях;
- пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин в сфері протидії корупції;
- проведення досліджень з питань запобігання та протидії корупції;
- заходи щодо інформування населення;
- громадський контроль за дотриманням законів.

Загальним правилом в чинному законодавстві є вказівка на те, що особи, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції, перебувають під захистом держави.

Що стосується публічних закупівель, громадський контроль в цій сфері забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо публічних закупівель, яка підлягає оприлюдненню відповідно до цього Закону, до аналізу та моніторингу інформації, розміщеної в електронній системі закупівель, а також шляхом інформування через електронну систему закупівель або письмово органів, уповноважених на здійснення контролю, про виявлені порушення законодавства у сфері публічних закупівель та недоліки роботи електронної системи закупівель.

Тобто законодавець розуміє громадський контроль, насамперед, як створення умов відкритості під час здійснення закупівель. Така від-

## Основні засади запобігання корупції

---

критість, як вказано, дозволяє контролювати процес закупівель, здійснювати їх моніторинг.

Замовники і учасники процедур закупівель та Уповноважений орган повинні сприяти залученню громадськості до здійснення контролю у сфері закупівель відповідно до законів України «Про громадські об'єднання», «Про звернення громадян» і «Про інформацію». Ця теза вказує на необхідність надання громадськості можливості отримувати інформацію про закупівлі, а також приймати участь в процедурах закупівель. Безумовно, це буде сприяти зменшенню корупційних проявів.

Треба звернути увагу, що громадський контроль не передбачає втручання в процедуру закупівлі. Він орієнтований, перш за все, на інформаційний доступ, висвітлення і прозорість закупівель.



---

## *Глава 6*

# **Запобігання корупції у державних органах та органах місцевого самоврядування**

### **1/ Основні корупційні ризики діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування**

Діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування є однією з найбільш корупційно ризикових. Саме в цій сфері існує найбільша кількість корупціогенних факторів. І це зрозуміло, оскільки органи державної влади і місцевого самоврядування наділені найбільшим комплексом прав в регулюванні великого кола суспільних відносин.

Відомо, що під органами державної влади прийнято розуміти первинний структурний елемент механізму державного управління, на який покладено виконання визначеного кола функцій і завдань за допомогою відповідного обсягу прав та обов'язків. Отже, державний орган — це певне структурно-функціональне формування, основним завданням якого є владний (вольовий) вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування у бажаний спосіб і вид. Орган місцевого самоврядування — це також державний орган, основною відмінністю якого є територіальна ознака та обсяг повноважень. Зазвичай, органи місцевого самоврядування розповсюджують свій владний вплив на обмежену територію і мають відповідні (обмежені територією) владні повноваження.

І саме з цієї причини органи державної влади і місцевого самоврядування є одними з найбільш корупціогенних. На цю обставину вказує і той факт, що майже у всіх, як міжнародних, так і національних актах запобігання корупції в органах державної влади і місцевого самоврядування розглядається як окремих, самостійний напрям антикорупційної діяльності.

Якщо вести мову про корупційні ризики, то, узагальнюючи, їх можна поєднати і назвати як ризик зловживання тією владою, якою наділений той чи інший орган і та чи інша посадова особа державного органу або органу місцевого самоврядування. Зловживання відбувається в різних формах, але за своєю суттю залишається зловживанням. Форми або способи такого зловживання описані в кримінальному законодавстві та законодавстві про адміністративні правопорушення як окремі склади правопорушень. Прикладом можуть бути зловживанням шляхом перевищення наданих повноважень, зловживання шляхом здійснення певних дій всупереч інтересам служби тощо. Метою такого зловживання завжди є отримання неправомірної вигоди. До речі, саме такий термін використаний в законодавстві.

Отже, можна стверджувати, що корупційним ризиком є перекручення та підміна державного або суспільного інтересу, інтересів служби власним, особистим інтересом відповідної посадової особи. В результаті такого перекручення суспільні відносини зазнають шкоди, яка полягає у здійсненні повноважень не в порядку, визначеному законом, а в порядку свавілля посадової особи. Суспільні відносини не отримують позитивного імпульсу і змісту і тим самим не досягається мета, яку переслідують конкретні правовідносини. Наприклад, особа, яка відповідно до закону повинна була отримати якесь благо, не отримує його, оскільки таке благо було надано іншій особі, незважаючи на відсутність критеріїв, які вимагаються законодавством.

За поширеністю корупційні ризики в діяльності державних службовців можна розташувати в такому порядку:

- недоброчесність державних службовців;
- виникнення конфлікту інтересів;
- безконтрольність з боку керівництва;
- наявність дискреційних повноважень.

Слід звернути увагу на те, що перше місце серед корупційних ризиків не випадково посідає недоброчесність поведінки державних службовців.

Етично-психологічні аспекти та соціально-правові фактори мають досить великий вплив на сумлінність державних службовців при виконанні останніми посадових обов'язків, оскільки державний службовець завжди приймає рішення у першу чергу на підставі власного досвіду, психологічного ставлення до виконуваної роботи, а також

ґрунтуючись на особистих переконаннях і персональному соціально-матеріальному становищі.

До того ж, під час добору осіб на посаду державного службовця одним із вагомих критеріїв є, зокрема, така моральна риса, як доброчесність (чесність, моральність, добropорядність).

Ще одним з не менш суттєвих корупційних ризиків є виникнення конфлікту інтересів, тобто наявність реальних або таких, що видаються реальними, суперечностей між приватними інтересами особи та її службовими повноваженнями, які можуть вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи не вчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень.

Такий ризик як безконтрольність з боку керівництва пов'язаний з попереднім. Обов'язковою складовою для врегулювання конфлікту інтересів є саме контроль з боку керівництва.

В свою чергу, відсутність контролю (безконтрольність) з боку керівництва є корупційним ризиком.

Слід зазначити, що внаслідок безконтрольності з боку керівництва можуть виникнути й інші корупційні ризики. Зокрема, такі як конфлікт інтересів, недоброчесність державних службовців. Все це свідчить про взаємозв'язок і взаємоперетікання корупційних ризиків.

У переліку корупційних ризиків є наявність дискреційних повноважень, оскільки саме наявність можливості діяти на власний розсуд створює умови для вчинення корупційних правопорушень.

Дискреційні повноваження мають низку загальних ознак, а саме:

- дозволяють органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави) на власний розсуд оцінювати юридичний факт (фактичний склад), внаслідок чого можуть виникати, змінюватись або припинятись правовідносини;
- дозволяють на власний розсуд обирати одну із декількох, запропонованих у проекті нормативно-правового акта, форм реагування на даний юридичний факт;
- надають можливість органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави) на власний розсуд вибирати міру публічно-правового впливу щодо фізичних та юридичних осіб, його вид, розмір, спосіб реалізації;
- дозволяють органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави) обрати форму реалізації своїх повноважень —

- видання нормативного або індивідуально-правового акта, вчинення (утримання від вчинення) адміністративної дії;
- наділяють орган (особу, уповноважену на виконання функцій держави) правом повністю або частково визначати порядок здійснення юридично значущих дій, у тому числі строк та послідовність їх здійснення;
  - надають можливість органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави) на власний розсуд визначати спосіб виконання управлінського рішення, у тому числі передавати виконання прийнятого рішення підлеглим особам, іншим органам державної влади та місцевого самоврядування, встановлювати строки і процедуру виконання.

Антикорупційний менеджмент в публічній сфері спрямований на усунення або зменшення корупційних ризиків в діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування. На сьогодні правове регулювання цієї сфери має певну позитивну динаміку.

## **2/ Впровадження антикорупційних технологій в діяльність державних органів**

Антикорупційні технології існують давно, і спеціальні суб'єкти мають значний досвід успішного їх застосування. Сьогодні основоположними в антикорупційній діяльності є міжнародні правові акти, як регулятори, що акумулювали, уніфікували і узагальнили напрацювання щодо запобігання корупції.

Фактично до антикорупційних технологій належать засоби і практики запобігання корупції. Розглядаючи зазначені питання, слід нагадати низку положень міжнародних актів, які спрямовані на встановлення правил добросесної поведінки.

Зокрема, це стаття 8 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, яка встановлює вимогу щодо розробки та прийняття країнами — учасницями Кодексів поведінки державних посадових осіб, а також рекомендацію щодо запровадження заходів і систем, які:

- сприяють тому, щоб державні посадові особи повідомляли відповідним органам про корупційні діяння, про які їм стало відомо під час виконання ними своїх функцій;

- зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, *inter alia*, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб;
- встановлюють відповідальність державних посадових осіб, які порушують кодекси або стандарти.

Варта також уваги Рекомендація Ради Організації економічного співробітництва і розвитку по покращенню етики поведінки на державній службі, прийнята 23 квітня 1998 року, яка встановлює, що етичні норми для державної служби мають бути чіткими і зрозумілими. Державні службовці повинні знати основні принципи і норми, якими вони мають послуговуватися в повсякденній роботі, та межі допустимої поведінки.

Цього можна досягнути шляхом постійного інформування та викладення зазначених етичних норм і принципів державної служби.

Зокрема, це кодекс добросесної поведінки, що дозволить досягнути єдиного розуміння зазначених принципів і норм як на всіх рівнях державного управління, так і в більш широким колах суспільства.

Крім того, етичні норми мають бути відображені в правовій системі, яка є основою для доведення мінімальних обов'язкових норм і принципів поведінки до відома кожного державного службовця. Закони та нормативні акти можуть та повинні створювати основу для здійснення керівництва, розслідування, дисциплінарних заходів і судового переслідування.

Державні службовці повинні знати свої права та обов'язки при виявленні ними фактичних або можливих правопорушень у сфері державної служби. З цією метою для таких ситуацій повинні бути передбачені чіткі правила і процедури, яких мають дотримуватися державні службовці та посадові особи, та офіційно затверджена ієрархія відповідальності. Державні службовці також мають знати, який захист їм надаватиметься у разі виявлення ними таких правопорушень.

Процес прийняття рішень має бути прозорим та відкритим для реального його розгляду. Суспільство має знати, яким чином державні інститути розпоряджаються даними їм повноваженнями і ресурсами. Інформаційна прозорість може бути підкріплена такими заходами, як

застосування систем розкриття відомостей та визнання ролі активних та незалежних засобів масової інформації.

Керівники повинні демонструвати та заохочувати етичну поведінку, зокрема, шляхом створення адекватних умов роботи, надання дієвої оцінки показників роботи.

Умови державної служби і робота з кадрами також мають заохочувати етичну поведінку (умови прийняття на роботу, перспективи просування по службі, можливості підвищення кваліфікації, адекватна оплата праці та політика у сфері роботи з кадрами).

В рамках державної служби мають діяти адекватні механізми підзвітності. Державні службовці мають бути підзвітні не лише керівництву, а і суспільству. Засоби реалізації підзвітності можуть бути як внутрішніми по відношенню до установи або відомства, так і діючими у масштабах усього державного апарату.

Для боротьби з неправомірною поведінкою мають передбачатися відповідні процедури та санкції. Тобто необхідно створити надійні процедури та ресурси для відслідковування, доповіді про розслідування випадків порушення правил державної служби, а також співрозмірні адміністративні або дисциплінарні санкції.

В травні 2000 року Кабінет Міністрів Ради Європи схвалив Рекомендацію Європейським країнам «Про кодекси поведінки для державних службовців», відповідно до якої Комітет Міністрів, будучи впевненим, що зосередження уваги суспільства і підвищення етичних цінностей є важливими засобами у попередженні корупції, рекомендує урядам всіх країн сприяти прийняттю національних кодексів поведінки, керуючись при цьому Модельним кодексом поведінки державних службовців.

Згідно із вимогами цього Модельного кодексу державні службовці при виконанні службових обов'язків повинні, зокрема:

- сумлінно виконувати свої службові обов'язки, проявляти ініціативу і творчі здібності, постійно підвищувати професійну кваліфікацію та удосконалювати організацію своєї роботи;
- виконувати свої посадові обов'язки чесно, неупереджено, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильність до окремих фізичних і юридичних осіб, політичних партій, рішуче виступати проти антидержавних проявів і сил, які загрожують порядку в суспільстві або безпеці громадян;

- сумлінно виконувати свої посадові обов'язки, дотримуватися високої культури спілкування, шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, інших осіб, з якими у нього виникають відносини під час виконання своїх посадових обов'язків;
- не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам суспільства та держави чи негативно вплинути на його репутацію.

Комітет міністрів Ради Європи доручив Групі країн проти корупції (ГРЕКО) слідкувати за виконанням цієї рекомендації.

В свою чергу, Групою держав Ради Європи проти корупції (GRECO), за результатами спільного першого та другого раундів оцінювання, Україні рекомендовано створити новий модельний кодекс поведінки/етики для службовців публічної сфери з метою посилення їх навчання щодо виконання ними відповідних зобов'язань пов'язаних з дотриманням певної поведінки відповідно до їх служби, зокрема щодо повідомлення про ймовірні корупційні діяння, виникнення конфлікту інтересів і добросовісного служіння суспільству.

З огляду на зазначене, правила поведінки (етичні норми) для державних службовців, які встановлюють їх права та обов'язки, є дуже необхідними, оскільки дозволяють не лише карати державних службовців, а й захищати їх.

В Україні затверджені Загальні правила поведінки державного службовця (наказ Головного управління державної служби України від 4 серпня 2010 року № 214). Ці правила обов'язкові для всіх державних службовців. Серед технологій, які врегульовані цими Правилами, можна назвати врегулювання конфлікту інтересів. Складовою реалізації цих положень є контроль з боку керівництва.

Тому, з метою недопущення (запобігання) виникнення такого корупційного ризику, як безконтрольність з боку керівництва, саме безпосереднім керівництвом контроль має здійснюватися:

- систематично, тобто нести регулярний характер, або постійно;
- всебічно, тобто найбільш охоплювати всі питання та напрямки роботи;
- шляхом перевірки не тільки тих службовців, які мають слабкі результати роботи, а й тих, що мають добрі результати;
- об'єктивно, тобто виключати упередженість;

- гласно, тобто результати контролю повинні бути відомі тим особам, які підлягали контролю;
- результативно (дієво), тобто в залежності від результатів контролю мають вживатися відповідні заходи.

Також, для запобігання виникнення цього ризику необхідним є такий обов'язковий захід, як надання безпосереднім керівництвом державним службовцям практичної допомоги в реалізації поставлених завдань.

В найкращому випадку контроль з боку керівництва має містити всі перераховані категорії, внаслідок чого буде усунуто умови для виникнення корупційних ризиків.

З 1 липня 2010 року в Міністерстві юстиції України запроваджено в рамках правової експертизи проведення експертизи проектів нормативно-правових актів на наявність корупціогенних норм.

Слід звернути увагу, що за період з 1 липня по 31 грудня 2010 року в 213 проектах нормативно-правових актів виявлено корупціогенні фактори, з яких в 52 проектах присутнє неналежне визначення функцій, прав та обов'язків органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Таким чином, проведення антикорупційної експертизи сприяє усуненню корупціогенних факторів ще на етапі нормотворення, що в результаті виключає наявність дискреційних повноважень. Це є дуже важливим та позитивним кроком у сфері запобігання виникнення корупції.

В межах реалізації названих напрямів антикорупційних технологій повинні використовуватися різні засоби, методики і підходи. Їх різноманіття, організаційна структура і вимогливість до ресурсів (людських, часових і матеріальних) вказує на те, що цей напрям діяльності в органах державної влади і місцевого самоврядування повинен бути спеціальним і не поєднуватися з виконанням інших функцій. Тобто антикорупційна діяльність має існувати як окремий, самостійний вид діяльності спеціально уповноважених суб'єктів. І, відповідно, зменшення і контрольованість корупційних ризиків в діяльності державних службовців значно зменшить можливість порушення посадовцями законодавства України, здатна позитивно вплинути на покращення роботи органів державної влади та сприятиме підвищенню їх авторитету.



### **3/ Механізми і засоби запобігання корупції в державних органах і органах місцевого самоврядування**

Визначені нами антикорупційні технології фактично дозволяють вказати на заходи антикорупційної діяльності в державних органах і органах місцевого самоврядування.

Основним нормативним актом, який встановлює засоби протидії корупції і зменшення корупційних ризиків в діяльності державних органів є Закон України «Про запобігання корупції».

Цим засобам відповідають обмеження, які розповсюджуються на державних службовців та чиновників органів місцевого самоврядування.

#### **а) Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища**

Посадовим особам (будемо іменувати їх далі так) — забороняється використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах.

Серед них можна визначити: заборона використання своїх службових повноважень з метою одержання неправомірної вигоди або у зв'язку з прийняттям обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі:

- неправомірно сприяти фізичним або юридичним особам у здійсненні ними господарської діяльності, одержанні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів, пільг, укладанні контрактів (у тому числі на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти);
- неправомірно сприяти призначенню на посаду особи;
- неправомірно втручатися в діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування або посадових осіб;
- неправомірно надавати перевагу фізичним або юридичним особам у зв'язку з підготовкою проектів, виданням нормативно-правових актів та прийняттям рішень, затвердженням (погодженням) висновків.

**б) Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності**

**1. Посадовим особам забороняється:**

- 1) займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України;
- 2) входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

2. Обмеження, передбачені частиною першою цієї статті, не поширюються на депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), членів Вищої ради юстиції (крім тих, які працюють у Вищій раді юстиції на постійній основі), народних засідателів і присяжних.

**в) Обмеження щодо одержання подарунків**

1. Посадовим особам забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб:

- 1) у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;
- 2) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи.

2. Посадові особи, можуть приймати подарунки, які відповідають загально визнаним уявленням про гостинність, крім випадків, передбачених частиною першою цієї статті, якщо вартість таких подарунків

не перевищує одну мінімальну заробітну плату, встановлену на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки.

Передбачене обмеження щодо вартості подарунків не поширюється на подарунки, які:

- 1) даруються близькими особами;
- 2) одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси.

3. Подарунки, одержані посадовими особами, як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним підприємствам, установам чи організаціям, є відповідно державною або комунальною власністю і передаються органу, підприємству, установі чи організації у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

4. Рішення, прийняте посадовою особою на користь особи, від якої вона чи її близькі особи отримали подарунок, вважаються такими, що прийняті в умовах конфлікту інтересів.

*Запобігання одержанню неправомірної вигоди  
або подарунка та поводження з ними  
(ст. 24 ЗУ Про протидію корупції)*

1. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняні до них особи у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка, незважаючи на приватні інтереси, зобов'язані невідкладно вжити таких заходів:

- 1) відмовитися від пропозиції;
- 2) за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію;
- 3) залучити свідків, якщо це можливо, у тому числі з числа співробітників;
- 4) письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

2. Якщо особа, на яку поширюються обмеження щодо використання службового становища та щодо одержання подарунків, виявила

у своєму службовому приміщенні чи отримала майно, що може бути неправомірною вигодою, або подарунок, вона зобов'язана невідкладно, але не пізніше одного робочого дня, письмово повідомити про цей факт свого безпосереднього керівника або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації.

Про виявлення майна, що може бути неправомірною вигодою, або подарунка складається акт, який підписується особою, яка виявила неправомірну вигоду або подарунок, та її безпосереднім керівником або керівником відповідного органу, підприємства, установи, організації.

3. Положення цієї статті не поширюються на випадки одержання подарунка за наявності обставин, передбачених частиною другою статті 23 цього Закону.

**г) Обмеження після припинення діяльності,  
пов'язаної з виконанням функцій держави,  
місцевого самоврядування**

1. Особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 3 цього Закону, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється:

- 1) протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами — підприємцями, якщо особи, зазначені в абзаці першому цієї частини, протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб — підприємців;
- 2) розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом;

3) протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності.

2. Порушення встановленого пунктом 1 частини першої цієї статті обмеження щодо укладення трудового договору (контракту) є підставою для припинення відповідного договору.

Правочини у сфері підприємницької діяльності, вчинені з порушенням вимог пункту 1 частини першої цієї статті, можуть бути визнані недійсними.

У разі виявлення порушень, передбачених частиною першою цієї статті, Національне агентство звертається до суду для припинення трудового договору (контракту), визнання правочину недійсним.

#### г) Обмеження спільної роботи близьких осіб

1. Посадові особи, не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам.

Особи, які претендують на зайняття посад, зазначених у підпунктах «а», «в»-«з» пункту 1 частини першої статті 3 цього Закону, зобов'язані повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб.

Положення про обмеження спільної роботи не поширюються на:

- 1) народних засідателів і присяжних;
- 2) близьких осіб, які прямо підпорядковані один одному у зв'язку з набуттям одним з них статусу виборної особи;
- 3) осіб, які працюють у сільських населених пунктах (крім тих, що є районними центрами), а також гірських населених пунктах.

2. У разі виникнення обставин, що порушують вимоги частини першої цієї статті, відповідні особи, близькі їм особи вживають заходів щодо усунення таких обставин у п'ятнадцятиденний строк.

Якщо в зазначений строк ці обставини добровільно не усунуто, відповідні особи або близькі їм особи в місячний строк з моменту виникнення обставин підлягають переведенню в установленому порядку на іншу посаду, що виключає пряме підпорядкування.

У разі неможливості такого переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади.

д) Посадові особи мають уникати ситуацій конфлікту інтересів, для чого на них покладені обов'язки

- 1) вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів;
- 2) повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі — Національне агентство чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно;
- 3) не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів;
- 4) вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів.

3. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не можуть прямо чи опосередковано спонукати у будь-який спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч закону на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб.

4. Безпосередній керівник особи або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади протягом двох робочих днів після отримання повідомлення про наявність у підлеглої йому особи реального чи потенційного конфлікту інтересів приймає рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомляє відповідну особу.

Національне агентство у випадку одержання від особи повідомлення про наявність у неї реального, потенційного конфлікту інтересів упродовж семи робочих днів роз'яснює такій особі порядок її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів.

5. Безпосередній керівник або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади, якому

стало відомо про конфлікт інтересів підлеглої йому особи, зобов'язаний вжити передбачені цим Законом заходи для запобігання та врегулювання конфлікту інтересів такої особи.

6. У разі існування в особи сумнівів щодо наявності в неї конфлікту інтересів вона зобов'язана звернутися за роз'ясненнями до територіального органу Національного агентства. У разі якщо особа не отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, вона діє відповідно до вимог, передбачених у цьому розділі Закону.

7. Якщо особа отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, вона звільняється від відповідальності, якщо у діях, щодо яких вона зверталася за роз'ясненням, пізніше було виявлено конфлікт інтересів.

8. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають повноваження державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, порядок надання окремих видів державних послуг та провадження інших видів діяльності, пов'язаних із виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, мають передбачати порядок та шляхи врегулювання конфлікту інтересів службових осіб, діяльність яких вони регулюють.

#### е) Дотримання правил етичної поведінки

Реалізуючи цей обов'язок, посадові особи під час виконання своїх службових повноважень зобов'язані неухильно додержуватися вимог закону та загальноновизнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими.

Основною метою діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є служіння народу України та територіальній громаді, охорона та сприяння реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

1. Поведінка державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має забезпечувати довіру суспільства до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

2. Етична поведінка державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування ґрунтується на принципах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, визначених Законами України «Про державну службу» і «Про службу в органах місцевого

самоврядування», а також загальних вимогах до поведінки цих осіб, визначених Законом України «Про запобігання корупції».

3. Дотримання державними службовцями вимог цих Загальних правил враховується під час проведення щорічного оцінювання їх службової діяльності.

Серед інших вимог щодо етичної поведінки закон визначає такі:

- додержання вимог закону та етичних норм поведінки;
- пріоритет службових (посадових) інтересів;
- політична нейтральність;
- неупередженість при виконанні своїх функцій і обов'язків;
- компетентність і ефективність;
- нерозголошення інформації, отриманої у зв'язку з виконанням своїх посадових функцій;
- утримання від виконання незаконних рішень чи доручень.

### є) Фінансовий контроль щодо посадовців державних органів і органів місцевого самоврядування

1. Посадові особи зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі — декларація), за минулий рік за формою, що визначається Національним агентством.

2. Особи, зазначені у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, які припиняють діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, подають декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за період, не охоплений раніше поданими деклараціями.

Особи, які припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, зобов'язані наступного року після припинення діяльності подавати в установленому частиною першою цієї статті порядку декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік.

3. Особа, яка претендує на зайняття посади, зазначеної у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, до при-



значення або обрання на відповідну посаду подає в установленому цим Законом порядку декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік.

4. Упродовж семи днів після подання декларації суб'єкт декларування має право подати виправлену декларацію.

У разі притягнення суб'єкта декларування до відповідальності за неподання, несвоєчасне подання декларації або в разі виявлення у ній недостовірних відомостей суб'єкт декларування зобов'язаний подати відповідну декларацію з достовірними відомостями.

#### **ж) Притягнення до відповідальності за вчинення корупційних діянь**

Притягнення до відповідальності за вчинення корупційних діянь. Звичайно, цей захід також має певну превентивну роль і повинен враховуватися при розгляді питання про механізми запобігання корупції в державних органах і органах місцевого самоврядування. Його розгляду буде присвячено окрему лекцію.

#### **з) Запобігання корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування**

Крім всього вказаного, необхідно звернути увагу на роботу щодо запобігання корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування.

Перш за все основною формою такої роботи є створення антикорупційних підрозділів в органах державної влади і місцевого самоврядування.

Організація роботи із запобігання корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування має здійснюватися на системній основі.

Забезпеченню ефективності діяльності у цій сфері сприяє створення або визначення в залежності від структури певного органу підрозділу чи посадової особи з питань запобігання і виявлення корупції.

Діяльність таких підрозділів (осіб) в системі органів виконавчої влади врегульована постановою Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 року № 706 «Питання запобігання та виявлення корупції».

Цією постановою затверджено Типове положення про підрозділ з питань запобігання та виявлення корупції.

Типове положення серед основних завдань підрозділу визначає такі:

- 1) підготовка, забезпечення та контроль за здійсненням заходів щодо запобігання корупції;
- 2) надання методичної та консультативної допомоги з питань дотримання вимог антикорупційного законодавства;
- 3) участь в інформаційному та науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання та виявлення корупції, а також міжнародному співробітництві в зазначеній сфері;
- 4) проведення організаційної та роз'яснювальної роботи із запобігання, виявлення і протидії корупції;
- 5) проведення перевірки фактів своєчасності подання декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, перевірки таких декларацій на наявність конфлікту інтересів, а також здійснення їх логічного та арифметичного контролю;
- 6) здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів.

Уповноважений підрозділ відповідно до покладених на нього завдань:

- 1) розробляє та проводить заходи щодо запобігання корупційним правопорушенням, а також здійснює контроль за їх проведенням;
- 2) вживає заходів до виявлення конфлікту інтересів та сприяє його усуненню, контролює дотримання вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів, а також виявляє сприятливі для вчинення корупційних правопорушень ризики в діяльності посадових і службових осіб органу виконавчої влади, підприємства, установи та організації, вносить їх керівникам пропозиції щодо усунення таких ризиків;
- 3) надає допомогу в заповненні декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, проводить у встановленому законодавством порядку перевірку фактів своєчасності подання зазначених декларацій, їх перевірку

- на наявність конфлікту інтересів, а також здійснює логічний та арифметичний контроль декларацій;
- 4) у разі виявлення фактів, що можуть свідчити про вчинення корупційних правопорушень посадовими чи службовими особами органу виконавчої влади, підприємства, установи та організації, а також ознак правопорушення за результатами перевірок декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, інформує в установленому порядку про такі факти керівника органу виконавчої влади (його апарату), підприємства, установи та організації, а також правоохоронні органи відповідно до їх компетенції;
  - 5) веде облік працівників органу виконавчої влади, підприємства, установи та організації, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень;
  - 6) розглядає в межах повноважень повідомлення щодо причетності працівників органу виконавчої влади, підприємства, установи та організації до вчинення корупційних правопорушень.

## 4/ Антикорупційні програми

Запорукою належного здійснення заходів щодо запобігання корупції є розробка та впровадження внутрішніх планів щодо запобігання і протидії корупції.

Згідно з положеннями частини першої статті 19 Закону України «Про запобігання корупції» антикорупційні програми приймаються в:

- Адміністрації Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Генеральній прокуратурі України, Службі безпеки України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, державних цільових фондах — шляхом затвердження їх керівниками;

- Апараті Ради національної безпеки і оборони України — шляхом затвердження Секретарем Ради національної безпеки і оборони України;
- Національному банку України — шляхом затвердження Правлінням банку;

Рахунковій палаті, Центральній виборчій комісії, Вищій раді юстиції, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласних радах, Київській та Севастопольській міських радах, Раді міністрів Автономної Республіки Крим — шляхом затвердження їх рішеннями.

Антикорупційні програми підлягають погодженню Національним агентством з питань запобігання корупції.

При цьому з урахуванням положень Завдань і заходів з виконання Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 265, найближче погодження антикорупційних програм здійснюватиметься Національним агентством у лютому–березні наступного року.

Розробці таких програм має передувати комплексний аналіз специфіки діяльності відповідного органу, корупційних ризиків, які виникають в процесі здійснення повноважень представниками даного органу, результатів проведення попередніх антикорупційних заходів, характеру вчинюваних представниками органу корупційних правопорушень.

З урахуванням зазначених даних до програми включаються відповідні аналітичні, організаційні, контрольні, навчальні та нормотворчі заходи.

Такі програми не мають окремо визначеної форми, а тому розробляються як стандартні програмні документи із чітким формулюванням заходу, конкретним визначенням відповідальних за виконання передбачених заходів (структурних підрозділів або осіб), чітких та зрозумілих строків їх реалізації.

Антикорупційні програми повинні передбачати:

- визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, заходи з їх реалізації, а також з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми;

- оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують та умови, що їм сприяють;
- заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси;
- навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування;
- процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм;
- інші спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням заходи.

Обов'язковим є проведення підсумкового узагальнення стану виконання програми.

---

## Глава 7

# Запобігання корупції у правоохоронних і судових органах

## 1/ Завдання запобігання корупції в діяльності правоохоронних і судових органів

### Запобігання корупції у судовій системі та органах кримінальної юстиції

За даними соціологічних досліджень, зокрема «Барометра Світової Корупції» (Global Corruption Barometer) від Transparency International та Gallup International Association, найкорумпованішою сферою українці вважають судову владу (66 відсотків). Подібні результати продемонстрували підсумки дослідження, проведеного Українським центром економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова: судову владу українці вважають найбільш корумпованою сферою, а 47 відсотків опитуваних вважають, що у судовій владі корупцією охоплено все. За даними Світового Індексу Правосуддя (World Justice Project — Rule of Law Index), Україна у сфері «відсутність корупції» в судовій системі зайняла 94 місце з 99 проаналізованих країн.

Згідно із судовим індексом, який визначається Європейською бізнес-асоціацією, судова влада дискредитувала себе також в очах бізнес-середовища: за всіма складовими індексу оцінка судочинства в Україні є негативною.

Однією з основних причин руйнування судової влади є невдало реалізована у 2010 році судова реформа: прийняття Закону України «Про судоустрій і статус суддів» негативно вплинуло на органи суддівського самоврядування — вони стали повністю залежними від політичної влади. Політичні принципи формування Вищої ради юстиції та нечітко сформульовані підстави для притягнення до дисциплінарної відповідальності призвели до того, що судді фактично втратили гарантії неза-

лежності своєї діяльності. Механізм добору суддів характеризувався зловживаннями з боку органів, відповідальних за цю процедуру.

Першим кроком у реформуванні судової влади стало прийняття 8 квітня 2014 року Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», який сприяв створенню правових передумов для самоочищення судової влади за безпосередньої участі громадськості.

Зважаючи на те, що основні засади судоустрою та статусу суддів закріплені у Конституції України, необхідно забезпечити врахування міжнародних стандартів у сфері судочинства під час внесення змін до Конституції України.

Потребують реформування також прокуратура та інші органи системи кримінальної юстиції. Результати дослідження, проведеного Українським центром економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, свідчать про те, що правоохоронні органи, на думку українців, більше ніж на 45 відсотків корумповані.

Незважаючи на ухвалення у 2012 році Кримінального процесуального кодексу України, яким визначено нову роль прокурора у кримінальному процесі, законодавство про прокуратуру до цього часу не приведено у відповідність із стандартами Ради Європи. Основними проблемами прокуратури залишаються занадто широкі позапроцесуальні повноваження прокурора, які дають йому змогу втручатися в діяльність підприємств, установ, організацій, відсутність достатніх гарантій незалежності прокурорів, прозорих конкурсних засад добору кадрів прокуратури.

Не менш важливим напрямом є реформування органів внутрішніх справ та інших органів правопорядку. Системі органів правопорядку притаманні надмірно громіздка структура, яка ускладнюється наявністю дублюючих та невластивих функцій, недосконале законодавче регулювання, низька ефективність роботи та відсутність системи оцінювання, що відображає реальні результати діяльності, неефективна система відбору, навчання та підготовки персоналу, а також механізмів притягнення до відповідальності працівників органів правопорядку. Тривала відсутність реформ у сфері органів кримінальної юстиції призвела до того, що чисельність працівників системи була однією з найвищих у світі (наприклад, до початку реформ, чисельність працівників міліції на сто тисяч населення була вдвічі більшою, ніж у середньому в інших державах світу). Такий стан призводив до неефективного

витрачання бюджетних коштів і функціональних відхилень в роботі правоохоронних органів. Про це красномовно свідчать дані, відповідно до яких близько 0,5 млн українців у 2015 році стали жертвами насильства в органах внутрішніх справ.

Мета — створення ефективної, незалежної та справедливої судової влади і органів кримінальної юстиції, які користуються довірою, повагою та авторитетом в суспільстві та у громадян.

Завдання:

- реформування судової влади та органів кримінальної юстиції, в дусі створення їх на рівні служб, які надають соціально-значущі послуги;
- підвищення ефективності та оперативності діяльності вказаних органів;
- усунення ризиків корупції у судочинстві та діяльності органів кримінальної юстиції;
- підвищення доступності вказаних служб для громадян і юридичних осіб;
- функціонування вказаних служб в прозорому та зрозумілому форматі;
- забезпечення незалежності з одного боку та підконтрольності з іншого вказаних служб.

## **2/ Основні корупційні ризики діяльності правоохоронних і судових органів. Засоби запобігання корупції в діяльності правоохоронних і судових органів**

Корупційні ризики:

- безконтрольність;
- надзвичайна автономність;
- відсутність механізмів притягнення до відповідальності;
- низькі морально-етичні вимоги до посадовців;
- відсутність фінансового контролю та контролю за способом життя та джерелами доходів посадовців;
- недоброчесність суддів;
- виникнення конфлікту інтересів.



Як видно, ці ризики є майже тотожними з ризиками, що нами обговорювалися при розгляді особливостей запобігання корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування. І це не дивно, оскільки корупція, як соціально-правовий феномен має сталі характеристики, які не залежать від сфери, де вони проявляються.

Висновки міжнародних організацій містили такі пункти, стосовно реформування суддівського корпусу та органів кримінальної юстиції:

- 1) ухвалити з урахуванням висновків Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) закони про внесення змін до Конституції та до законів України, спрямовані на реформування судоустрою та статусу суддів на основі європейських стандартів, передбачивши, зокрема:
  - зменшення обсягу суддівського імунітету та надання судді лише функціонального імунітету (імунітету від звинувачення за дії, вчинені у процесі виконання суддівських функцій);
  - врегулювання питань щодо запобігання та вирішення конфлікту інтересів у діяльності представників судової влади;
  - визначення особливостей проведення спеціальної перевірки щодо кандидатів на посаду судді;
  - подання, оприлюднення (зокрема в Інтернеті) та моніторинг достовірності даних декларацій суддів про майно, доходи, видатки та зобов'язання фінансового характеру;
  - створення в рамках судової системи окремого органу або покладення на органи суддівського самоврядування (не пов'язані з дисциплінарними функціями) консультативних функцій щодо етичних стандартів, конфлікту інтересів та декларування майна, доходів, видатків та зобов'язань фінансового характеру;
  - проведення періодичного навчання суддів з питань, пов'язаних із стандартами запобігання та протидії корупції, враховуючи їх під час атестації судді;
- 2) ухвалити з урахуванням висновків Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) зміни до Конституції та законів України, спрямовані на реформування прокуратури на основі європейських стандартів, передбачивши, зокрема:

- обмеження повноважень прокуратури сферою кримінальної юстиції;
  - забезпечення достатніх гарантій незалежності у діяльності прокурорів;
  - зміну принципів формування територіальної мережі органів прокуратури з метою ліквідації корупціогенних чинників у вигляді «корупційних альянсів» місцевих органів виконавчої влади, прокуратури, міліції та судів;
  - реалізацію прозорих конкурсних засад добору кадрів органів прокуратури;
- 3) прийняти нормативно-правові акти щодо реформування органів внутрішніх справ, передбачивши, зокрема:
- сучасну і чітку структуру органів внутрішніх справ, ліквідацію найбільш корумпованих підрозділів міліції;
  - створення місцевої міліції (поліції);
  - закріплення виключно у законі повноважень працівників органів внутрішніх справ, максимальне зменшення відомчої нормотворчості та приведення її у відповідність із Конституцією та законами України;
  - засади прозорості та підзвітності органів внутрішніх справ, незалежної оцінки їх роботи;
  - забезпечення належного розслідування зловживань з боку працівників органів внутрішніх справ.

Чинне законодавство, більшість актів якого була прийнята останні півтора роки, передбачає такі заходи протидії корупційним правам і зменшення корупційних ризиків.

Якщо ми ведемо мову про судів і судову владу, треба звернутися до Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Цей закон, хоча й не є профільним (спеціальним законом щодо антикорупційної діяльності), містить чимало норм, які спрямовані на уникнення корупційних ризиків і запобігання корупційним діям.

Зокрема, при визначенні статусу суддів Закон формує (ст. 49) так званий функціональний імунітет судді. Тобто такий правовий статус, який робить суддю недоторканим у зв'язку зі здійсненням ним своїх повноважень. Суддя, за загальним правилом, може бути затриманий у зв'язку з вчиненням ним тяжкого або особливо тяжкого злочину. В інших випадках процедура затримання або оголошення підозри

судді є суттєво утрудненою. Такий статут покликаний зробити суддю незалежним.

Перебування на посаді судді несумісне із зайняттям посади в будь-якому іншому органі державної влади, органі місцевого самоврядування та з представницьким мандатом. Перебування на посаді судді також несумісне із наявністю заборони такій особі обіймати посади, щодо яких здійснюється очищення влади в порядку, визначеному ст. 2 Закону України «Про очищення влади».

Суддя не може поєднувати свою діяльність із підприємницькою, адвокатською діяльністю, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу (крім викладацької, наукової чи творчої), а також входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Особи, які є власниками акцій або володіють іншими корпоративними правами чи мають інші майнові права або інший майновий інтерес у діяльності будь-якої юридичної особи, що має на меті отримання прибутку, зобов'язані передати такі акції (корпоративні права) або інші відповідні права в управління незалежній третій особі (без права надання інструкцій такій особі щодо розпорядження такими акціями, корпоративними або іншими правами, або щодо реалізації прав, які з них виникають) на час перебування на посаді судді. Суддя може отримувати відсотки, дивіденди та інші пасивні доходи від майна, власником якого він є.

Суддя не може належати до політичної партії чи професійної спілки, виявляти прихильність до них, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках. Перебуваючи на посаді, суддя не може бути кандидатом на виборні посади в органах державної влади (крім судової) та органах місцевого самоврядування, а також брати участь у передвиборчій агітації.

У разі призначення судді членом Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України він відряджається для роботи в цих органах на постійній основі. За членами цих органів — суддями зберігаються гарантії матеріального, соціального та побутового забезпечення, визначені законодавством для суддів.

Суддю за його заявою може бути відряджено для роботи у Національній школі суддів України, а суддю, обраного головою чи заступником голови Ради суддів України, — до Ради суддів України, із збере-

женням розміру суддівської винагороди за основним місцем роботи та встановлених законом доплат.

Суддя повинен дотримуватися вимог щодо несумісності, визначених законодавством у сфері запобігання корупції. Відрядження на роботу до Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України, Ради суддів України не вважається сумісництвом.

Питання етики суддів визначаються Кодексом суддівської етики, що затверджується з'їздом суддів України за пропозицією Ради суддів України.

### **Моніторинг способу життя судді (ст. 59)**

З метою встановлення відповідності рівня життя судді наявному у нього та членів його сім'ї майну і одержаним ними доходам, проводиться моніторинг способу життя судді відповідно до закону.

Моніторинг способу життя судді може бути проведений на вимогу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Вищої ради правосуддя та в інших випадках, визначених законом.

Орган, який відповідно до закону здійснює моніторинг способу життя судді, зобов'язаний надіслати відповідну інформацію за результатами моніторингу невідкладно після завершення його проведення, але не пізніше тридцяти днів з моменту отримання відповідної вимоги.

Результати моніторингу способу життя судді можуть також використовуватися для оцінки дотримання суддею правил суддівської етики.

Інформація, отримана за результатами моніторингу способу життя судді, включається до суддівського досьє.

Повна перевірка декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (ст. 60)

Повна перевірка декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, яка подається суддею, здійснюється відповідно до закону центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, та полягає у з'ясуванні достовірності задекларованих відомостей, точності оцінки задекла-

рованих активів, перевірці на наявність конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення.

Повна перевірка декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, здійснюється щодо кожного судді щонайменше один раз на п'ять років, а також за відповідним запитом Вищої кваліфікаційної комісії суддів України або Вищої ради правосуддя.

### Декларація родинних зв'язків судді (ст. 61)

Суддя зобов'язаний щорічно до 1 лютого подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України декларацію родинних зв'язків за формою, що визначається Комісією.

У декларації родинних зв'язків судді зазначаються такі відомості:

- ПІБ, місце його роботи та займана посада;
- ПІБ осіб, з якими у судді є родинні зв'язки, місця їх роботи (проходження служби), займані ними посади, якщо такі особи є або протягом останніх п'яти років були працівниками державних, місцевих, судових або правоохоронних органів або працівниками в органах Державної судової адміністрації, перелік яких визначений Законом «Про судоустрій і статус суддів».

Декларація родинних зв'язків судді є відкритою для загального доступу через оприлюднення на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

За відсутності доказів іншого відомості, подані суддею у декларації родинних зв'язків, вважаються достовірними.

У разі одержання інформації, що може свідчити про недостовірність (у тому числі неповноту) відомостей, поданих суддею у декларації родинних зв'язків, Вища кваліфікаційна комісія суддів України проводить перевірку зазначеної декларації.

Неподання, несвоєчасне подання декларації родинних зв'язків суддею або подання в ній завідомо недостовірних (у тому числі неповних) відомостей мають наслідком дисциплінарну відповідальність, установлену цим Законом.

Притягнення судді до дисциплінарної відповідальності за неподання, несвоєчасне подання декларації родинних зв'язків або за подання

в ній завідомо недостовірних (у тому числі неповних) відомостей не звільняє суддю від обов'язку подати відповідну декларацію з достовірними відомостями.

До осіб, з якими у судді є родинні зв'язки, для цілей цієї статті належать:

- 1) особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки із суддею (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких із суддею не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі з суддею;
- 2) незалежно від зазначених у пункті 1 умов — чоловік, дружина, а також родичі кожного з подружжя чи родичі осіб, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі з суддею (батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, брат, сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, племінник, племінниця, рідний дядько, рідна тітка, двоюрідний брат, двоюрідна сестра, усиновлювач, усиновлений).

### Декларація доброчесності судді (ст. 62)

1. Суддя зобов'язаний щорічно до 1 лютого подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України декларацію доброчесності за формою, що визначається Комісією.

2. Декларація доброчесності судді складається з переліку тверджень, правдивість яких суддя повинен задекларувати шляхом їх підтвердження або непідтвердження.

3. У декларації доброчесності судді зазначаються прізвище, ім'я, по батькові судді, його місце роботи, займана посада та твердження про:

- 1) відповідність рівня життя судді наявному в нього та членів його сім'ї майну і одержаним ними доходам;
- 2) своєчасне та повне подання декларацій особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та достовірність задекларованих у них відомостей;
- 3) невчинення корупційних правопорушень;

- 4) відсутність підстав для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності;
- 5) сумлінне виконання обов'язків судді та дотримання ним присяги;
- 6) невтручання у правосуддя, яке здійснюється іншими суддями;
- 7) проходження перевірки суддів відповідно до Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» та її результати;
- 8) відсутність заборон, визначених Законом України «Про очищення влади».

4. Декларація доброчесності судді може містити інші твердження, метою яких є перевірка доброчесності судді. Декларація доброчесності судді є відкритою для загального доступу через оприлюднення на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

5. За відсутності доказів іншого твердження судді у декларації доброчесності вважаються достовірними.

6. У разі одержання інформації, що може свідчити про недостовірність (в тому числі неповноту) тверджень судді у декларації доброчесності, Вища кваліфікаційна комісія суддів України проводить відповідну перевірку.

7. Неподання, несвоєчасне подання декларації доброчесності суддею або декларування в ній завідомо недостовірних (у тому числі неповних) тверджень мають наслідком дисциплінарну відповідальність, встановлену цим Законом.

Усі вказані заходи є попереджувальними і орієнтовані на уникнення можливості для корупційних проявів. Принаймні створення таких умов, за яких здійснення корупційних діянь стає вкрай утрудненим і вимагає від потенційних учасників таких діянь значних організаційних зусиль. Це, в свою чергу, має стримуючий ефект на деяких осіб.

## Прокуратура

До посади прокурора законодавство ставить значно менш суворі вимоги:

- вимоги щодо несумісності (ст. 18 Закону «Про прокуратуру»);
- перебування на посаді прокурора несумісне з обійманням посади в будь-якому органі державної влади, іншому державно-

- му органі, органі місцевого самоврядування та з представницьким мандатом на державних виборних посадах;
- вимоги щодо несумісності не поширюються на участь прокурорів у діяльності виборних органів релігійних та громадських організацій.

На прокурора поширюються обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, визначені Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Прокурор не може належати до політичної партії, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках.

### Спеціальна перевірка кандидата на посаду прокурора (ст. 32)

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів організовує спеціальну перевірку кандидатів на посаду прокурора, які успішно склали кваліфікаційний іспит. Відомості про особу, які підлягають спеціальній перевірці, а також порядок її здійснення визначаються Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції».

У разі встановлення за результатами спеціальної перевірки факту подання кандидатом на посаду прокурора неправдивих відомостей або підроблених документів Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів приймає рішення про відмову в зарахуванні кандидата до резерву на заміщення вакантних посад прокурорів.

Рішення про відмову в зарахуванні кандидата до резерву на заміщення вакантних посад прокурорів може бути оскаржено таким кандидатом до суду.

Виходячи з положень Закону «Про прокуратуру» бачимо, що на них розповсюджує свої норми закон «Про запобігання корупції». Отже, прокурори підлягають і фінансовому контролю, і підкоряються правилам конфлікту інтересів тощо.

### Поліція

До поліції профільний закон «Про Національну поліцію» ставить не багато вимог:

- поліцейський не може під час проходження служби займатися іншою оплачуваною діяльністю, крім науково-педагогічної, наукової або творчої. (ст. 66).



Перевірка кандидата на службу в поліції:

- фізична: Громадяни України, які виявили бажання вступити на службу в поліції, з метою визначення стану їхнього здоров'я зобов'язані пройти медичні обстеження, а також перевірку рівня фізичної підготовки, психофізіологічне обстеження, обстеження на предмет виявлення алкогольної, наркотичної та токсичної залежності в порядку, визначеному Міністерством внутрішніх справ України.
- перевірка правдивості тверджень: Громадяни України, які виявили бажання вступити на службу в поліції, за їхньою згодою проходять тестування на поліграфі.
- спеціальна перевірка, яка включає, в тому числі й антикорупційні заходи: Відповідно до порядку, встановленого законом, щодо осіб, які претендують на службу в поліції, проводиться спеціальна перевірка, порядок проведення якої визначається законом та іншими нормативно-правовими актами. (ст. 50)

Отже, майже всі працівники правоохоронних органів піддаються перевірці за допомогою загальних антикорупційних заходів.

### **3/ Електронне декларування, як один з основних засобів запобігання корупції в правоохоронних і судових органах**

Загальним правилом для осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, а також посадових осіб юридичних осіб публічного права, є подання електронних декларацій.

Закон встановлює, що особи, уповноважені на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, а також посадові особи юридичних осіб публічного права, зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі — декларація), за минулий рік за формою, що визначається Національним агентством.

Особи, уповноважені на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, а також посадові особи юридичних осіб публічного

права, які припиняють діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, подають декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за період, не охоплений раніше поданими деклараціями.

Крім того, особи, які припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, зобов'язані наступного року після припинення діяльності подавати в установленому частиною першою цієї статті порядку декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік.

Подають декларацію і ті особи, які претендують на зайняття посади, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

Упродовж семи днів після подання декларації суб'єкт декларування має право подати виправлену декларацію.

У разі притягнення суб'єкта декларування до відповідальності за неподання, несвоєчасне подання декларації або в разі виявлення у ній недостовірних відомостей суб'єкт декларування зобов'язаний подати відповідну декларацію з достовірними відомостями.

В декларацію включають детальну інформацію:

- про особу-декларанта;
- про об'єкти нерухомості, що належать суб'єкту декларування та членам його сім'ї на праві приватної власності;
- об'єкти незавершеного будівництва, об'єкти, не прийняті в експлуатацію або право власності які не зареєстровані в установленому законом порядку;
- цінне рухоме майно, вартість якого перевищує 100 мінімальних заробітних плат, встановлених на 1 січня звітного року;
- дані щодо транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів;
- цінні папери, у тому числі акції, облігації, чеки, сертифікати, векселі, що належать суб'єкту декларування або членам його сім'ї;
- інші корпоративні права, що належать суб'єкту декларування або членам його сім'ї;
- юридичні особи, кінцевим бенефіціарним власником (контролером) яких є суб'єкт декларування або члени його сім'ї;

- нематеріальні активи, що належать суб'єкту декларування або членам його сім'ї;
- отримані (нараховані) доходи, у тому числі доходи у вигляді заробітної плати (грошового забезпечення), отримані як за основним місцем роботи, так і за сумісництвом, гонорари, дивіденди, проценти, роялті, страхові виплати, благодійна допомога, пенсія, доходи від відчуження цінних паперів та корпоративних прав, подарунки та інші доходи;
- наявні грошові активи (Не підлягають декларуванню наявні грошові активи (у тому числі готівкові кошти, кошти, розміщені на банківських рахунках, внески до кредитних спілок та інших небанківських фінансових установ, кошти, позичені третім особам) та активи у дорогоцінних (банківських) металах, сукупна вартість яких не перевищує 50 мінімальних заробітних плат, встановлених на 1 січня звітного року);
- фінансові зобов'язання, у тому числі отримані кредити, позики, зобов'язання за договорами лізингу;
- видатки та всі правочини, вчинені у звітному періоді, на підставі яких у суб'єкта декларування виникає або припиняється право власності.

Такі відомості зазначаються у разі, якщо:

- розмір відповідного видатку перевищує 50 мінімальних заробітних плат, встановлених на 1 січня звітного року;
- до таких відомостей включаються дані про вид правочину, його предмет. На письмовий запит Національного агентства суб'єкт декларування надає інформацію щодо найменування контрагента;
- дані про посаду чи роботу, що виконується або виконувалася за сумісництвом;
- входження суб'єкта декларування до керівних, ревізійних чи наглядових органів громадських об'єднань, благодійних організацій, саморегулюючих чи самоврядних професійних об'єднань, членство в таких об'єднаннях (організаціях).

Положення цієї частини застосовуються під час подання декларації службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, а також суб'єктами декларування, які зай-

мають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків, відповідно до статті 50 Закону «Про запобігання корупції».

У разі відмови члена сім'ї суб'єкта декларування надати будь-які відомості чи їх частину для заповнення декларації суб'єкт декларування зобов'язаний зазначити про це в декларації, відобразивши всю відому йому інформацію про такого члена сім'ї, визначену пунктами 1–12 частини першої цієї статті.

Подані декларації включаються до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що формується та ведеться Національним агентством.

Національне агентство забезпечує відкритий цілодобовий доступ до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, на офіційному веб-сайті Національного агентства.

Доступ до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, на офіційному веб-сайті Національного агентства надається шляхом можливості перегляду, копіювання та роздруківки інформації, а також у вигляді набору даних (електронного документа), організованого у форматі, що дозволяє його автоматизоване оброблення електронними засобами (машинозчитування) з метою повторного використання.

Інформація про особу в Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігається упродовж всього часу виконання цією особою функцій держави або місцевого самоврядування, а також упродовж п'яти років після припинення виконання нею зазначених функцій, крім останньої декларації, поданої особою, яка зберігається безстроково.

### Контроль та перевірка декларацій

Національне агентство проводить щодо декларацій, поданих суб'єктами декларування, такі види контролю:

- 1) щодо своєчасності подання;
- 2) щодо правильності та повноти заповнення;
- 3) логічний та арифметичний контроль.

### Повна перевірка декларацій

Повна перевірка декларації полягає у з'ясуванні достовірності задекларованих відомостей, точності оцінки задекларованих активів, перевірки на наявність конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення і може здійснюватися у період здійснення суб'єктом декларування діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, а також протягом трьох років після припинення такої діяльності.

Обов'язковій повній перевірці підлягають декларації службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, суб'єктів декларування, які займають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків, перелік яких затверджується Національним агентством.

У разі встановлення за результатами повної перевірки декларації відображення у декларації недостовірних відомостей Національне агентство письмово повідомляє про це керівника відповідного державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, їх апарату, юридичної особи публічного права, в якому працює відповідний суб'єкт декларування, та спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції.

### Моніторинг способу життя суб'єктів декларування

Національне агентство здійснює вибірковий моніторинг способу життя суб'єктів декларування з метою встановлення відповідності їх рівня життя наявним у них та членів їх сім'ї майну і одержаним ними доходам згідно з декларацією особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що подається відповідно до цього Закону.

Моніторинг способу життя суб'єктів декларування здійснюється Національним агентством на підставі інформації, отриманої від фізичних та юридичних осіб, а також інформації із засобів масової інформації та інших відкритих джерел, яка містить відомості про невідповідність рівня життя суб'єктів декларування задекларованим ними майну і доходам.

Порядок здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування визначається Національним агентством.

Моніторинг способу життя здійснюється із додержанням законодавства про захист персональних даних та не повинен передбачати надмірного втручання у право на недоторканність особистого і сімейного життя особи.

Встановлення невідповідності рівня життя суб'єкта декларування задекларованим ним майну і доходам є підставою для здійснення повної перевірки його декларації. У разі встановлення невідповідності рівня життя Національним агентством надається можливість суб'єкту декларування протягом десяти робочих днів надати письмове пояснення за таким фактом.

У разі виявлення за результатами моніторингу способу життя ознак корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, Національне агентство інформує про них спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції.

### Додаткові заходи здійснення фінансового контролю

У разі відкриття суб'єктом декларування або членом його сім'ї валютного рахунка в установі банку-нерезидента відповідний суб'єкт декларування зобов'язаний у десятиденний строк письмово повідомити про це Національне агентство у встановленому ним порядку, із зазначенням номера рахунка і місцезнаходження банку-нерезидента.

У разі суттєвої зміни у майновому стані суб'єкта декларування, а саме отримання ним доходу, придбання майна на суму, яка перевищує 50 мінімальних заробітних плат, встановлених на 1 січня відповідного року, зазначений суб'єкт у десятиденний строк з моменту отримання доходу або придбання майна зобов'язаний письмово повідомити про це Національне агентство. Зазначена інформація вноситься до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та оприлюднюється на офіційному веб-сайті Національного агентства.

Особливості здійснення заходів фінансового контролю стосовно окремих категорій осіб

Стосовно осіб, зазначених у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, які належать до кадрового складу розвідувальних органів України та/або займають посади, перебу-

вання на яких становить державну таємницю, зокрема, у військових формуваннях та державних органах, що здійснюють оперативно-розшукову, контррозвідальну, розвідальну діяльність, а також осіб, які претендують на зайняття таких посад, заходи, передбачені розділом VII цього Закону, організуються і здійснюються у спосіб, що унеможлиблює розкриття їх належності до зазначених органів (формувань), у порядку, що визначається Національним агентством з питань запобігання корупції за погодженням із зазначеними органами (формуваннями).

---

## *Глава 8*

# **Запобігання корупції в діяльності осіб, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування**

### **1/ Особливості діяльності осіб, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і корупційних ризиків, які виникають в цій сфері**

По-перше, згадаємо, хто відноситься до осіб, які прирівнюються до тих, хто уповноважений на виконання функцій держави і органів місцевого самоврядування.

Відповідно до положень частини 2 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції» до таких осіб відносяться:

- а) посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені у пункті 1 частини першої цієї статті;
- б) особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом);
- в) представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, які входять до складу конкурсних комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу»;

Як видно, серед осіб, які прирівнюються до тих, хто виконує функції держави і місцевого самоврядування, названі особи, які безпосе-



редньо не реалізують державний або суспільний інтерес, але діють від імені держави і їх дії мають своїми наслідками виникнення, зміну або припинення суспільних відносин, які тим чи іншим, зазвичай непрямым, чином зачіпають публічні інтереси (державні або суспільні).

Так, наприклад, діяльність посадових осіб юридичних осіб публічного права в кінцевому підсумку має справу з державними фінансами. Особи, названі в пункті б) виконують свої функції і в результаті надають іменем держави (з використанням авторитету держави) певним юридичним фактам силу локального акта індивідуальної дії.

Отже, це ті особи, діяльність яких пов'язана з реалізацією приватного інтересу за допомогою повноважень публічної сфери і надання приватному інтересу певного стійкого правового статусу за допомогою, знов таки, публічних повноважень.

Саме це є специфікою діяльності вказаних суб'єктів і саме тому на них в повній мірі розповсюджуються положення Закону «Про запобігання корупції».

Саме в законі наведені приклади тих осіб та посад, які віднесені до «прирівняних» осіб. Серед них: аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій.

Треба відзначити, що корупційні ризики в виконуваному цими особами сегменті діяльності також мають певну специфіку.

Вона полягає, перш за все, в тому, що правове регулювання діяльності таких осіб носить більш диспозитивний характер та має ознаки меншої контрольованості з боку спеціально уповноважених суб'єктів. Звісно, це не означає, що контролю нема і що діяльність цих суб'єктів є довільною. Але рівень підконтрольності є більш низьким. Пояснюється це тим, що названі особи зазвичай відносяться до так званих самозайнятих осіб, отже, вони мають значний рівень автономності і незалежності і здійснюють свою діяльність на власний ризик, без координуючого впливу.

Це робить сферу їх діяльності більш привабливою, з одного боку, а з іншого, більш відповідальною. Але корупційний ризик все одне існує і пов'язаний він зі значною автономією, незалежністю і неконтрольованістю таких осіб, тому в їх діяльності рівень латентності корупційних проявів і діянь є високим.

Іншим ризиком є, як завжди, особиста недоброчесність прирівняної особи, тобто непідкорення принципам професійної етики і недержання зрозумілих правил доброчесності.

Наступним корупційним ризиком є утрудненість фінансового контролю за такими особами. Їх доходи мають своїм джерелом бізнес, вони за своєю суттю потенційно є більш високими та можуть бути несподіваними. Отже, простий аналіз декларацій таких осіб на предмет надто високих доходів не дає ефекту, оскільки високі доходи для перелічених осіб можуть бути постійними і не дають змоги стверджувати, що ми маємо справу зі зловживаннями.

Ще один додатковий корупційний ризик — це утрудненість доказування наявності корупційного правопорушення в сфері діяльності таких осіб. Знов-таки, названі особи цілком своїм професійним інтересом мають не державний або публічний інтерес, і тому встановити наявність в їх діях умислу на вчинення саме корупційного правопорушення (а не помилки, або складу іншого правопорушення) є, як правило, більш складним. Про це свідчить і практика притягнення таких осіб до відповідальності за корупційні правопорушення. Такі випадки майже не фіксуються офіційною статистикою правоохоронних й інших державних органів.

## **2/ Специфіка запобіжних антикорупційних заходів в діяльності осіб, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування**

Зважаючи на широке коло осіб, посад та службовців, які віднесені Законом України «Про запобігання корупції» до тих, хто прирівнюється до осіб уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, розглянемо основних з вказаних суб'єктів з відзначенням спеціальних вимог до них. Це дозволить виділити специфічні, властиві всім таким особам вимоги законодавства в сфері запобігання корупції.

Як було зазначено, такі особи, хоча й прирівняні до осіб, уповноважених на виконання функцій держави, все ж таки суттєво відрізняються від останніх як за своїми повноваженнями, так і за здатністю

впливати на суспільні відносини. Тому вимоги з боку антикорупційного законодавства до таких осіб не є аналогічними до державних службових і посадових осіб.

**Спеціальні вимоги, які ставляться до аудиторів  
(ст. 20 ЗУ «Про аудиторську діяльність»)**

Забороняється проведення аудиту:

- 1) аудитором, який має прямі родинні стосунки з членами органів управління суб'єкта господарювання, що перевіряється;
- 2) аудитором, який має особисті майнові інтереси в суб'єкті господарювання, що перевіряється;
- 3) аудитором — членом органів управління, засновником або власником суб'єкта господарювання, що перевіряється;
- 4) аудитором — працівником суб'єкта господарювання, що перевіряється;
- 5) аудитором — працівником, співвласником дочірнього підприємства, філії чи представництва суб'єкта господарювання, що перевіряється;
- 6) якщо розмір винагороди за надання аудиторських послуг не враховує необхідного для якісного виконання таких послуг часу, належних навичок, знань, професійної кваліфікації та ступінь відповідальності аудитора;
- 7) аудитором в інших випадках, за яких не забезпечуються вимоги щодо його незалежності.

Членам адміністративних, керівних та контролюючих органів аудиторських фірм, які не є аудиторами, а також засновникам, власникам, учасникам аудиторських фірм забороняється втручатися в практичне виконання аудиту в спосіб, що порушує незалежність аудиторів, які здійснюють аудит.

Як видно, на аудиторів розповсюджуються вимоги щодо суміщення видів діяльності та посад, щодо конфлікту інтересів. Крім того, на них розповсюджуються вимоги щодо можливості одержання подарунків. Всі інші вимоги і обмеження, встановлені Законом «Про запобігання корупції» не є обов'язковими для осіб прирівняних до уповноважених на виконання функцій держави і місцевого самоврядування.

Треба відзначити, що більшість видів діяльності та посад осіб, які надають послуги в сфері публічної діяльності, мають власні кодекси

етичної поведінки. На сьогодні для аудиторів єдиного кодексу не існує. Зрозуміло, що можуть прийматися окремі акти, які регулюють етичну поведінку аудиторів в окремих сферах діяльності (наприклад, внутрішній аудит в Національному банку, який до недавнього часу мав свій власний кодекс етичної поведінки).

Загалом, Закон «Про запобігання корупції» є правовою базою для визначення правил етичної поведінки більшості суб'єктів, які надають публічні послуги.

### Спеціальні вимоги, які ставляться до нотаріусів

На нотаріусів покладаються деякі обмеження у праві вчинення нотаріальних дій:

Нотаріус та посадова особа органу місцевого самоврядування, які вчиняють нотаріальні дії, не вправі вчиняти нотаріальні дії на своє ім'я і від свого імені, на ім'я і від імені свого чоловіка чи своєї дружини, його (її) та своїх родичів (батьків, дітей, онуків, діда, баби, братів, сестер), а також на ім'я і від імені працівників даної нотаріальної контори, працівників, що перебувають у трудових відносинах з приватним нотаріусом, або працівників даного виконавчого комітету.

Закон «Про нотаріат» встановлює специфічні обов'язки нотаріуса, які носять фактично антикорупційний характер (ст. 5):

Нотаріус зобов'язаний:

- здійснювати свої професійні обов'язки відповідно до цього Закону і принесеної присяги, дотримуватися правил професійної етики (...);
- відмовити у вчиненні нотаріальної дії в разі її невідповідності законодавству України або міжнародним договорам.

Обмежуючі правила розповсюджують свою силу і на випадки, коли виникає можливість позбавляти нотаріуса свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю (ст. 12 ЗУ «Про нотаріат»).

Серед них до «антикорупційних» можна віднести:

- i) неодноразове порушення нотаріусом правил професійної етики, затверджених Міністерством юстиції України;

І дійсно, такі правила професійної етики щодо нотаріусів існують. Вони затверджені Наказом Міністерства юстиції України № 2104/5 від 04.10.2013 р. «Про затвердження Правил професійної етики нотаріусів

України». Серед інших положень, цей документ визначає форми поведінки нотаріусів, які є неприйнятними, і такі, за які може наставати відповідальність. Серед них наказ виділяє дії, що підривають професійну гідність нотаріуса:

- настирливе і неодноразове нав'язування своїх професійних послуг;
- надання юридичної допомоги шляхом шахрайських або інших незаконних дій;
- вчинення або участь у вчиненні незаконних дій;
- використання для особистих цілей грошей, цінних паперів, прийнятих на зберігання або вилучених під час вжиття заходів щодо охорони спадкового майна померлих громадян;
- договори або домовленість з іншими, ніж практикуючий нотаріус, особами про розподіл або передачу коштів, одержаних за вчинення нотаріальних дій;
- пияцтво та наркоманія;
- аморальні дії по відношенню до своїх колег та представників інших юридичних професій.

Регулює Кодекс професійної етики й питання конфлікту інтересів:

1. Нотаріус не має права використовувати своє офіційне становище для невиправданого здобування особистої користі або особистої та фінансової користі для своєї сім'ї.

2. Нотаріус зобов'язаний запобігати виникненню конфлікту інтересів, а у разі виникнення конфлікту — вжити заходів з його врегулювання.

Крім наведеного, на нотаріусів розповсюджуються вимоги ст. 23 ЗУ «Про запобігання корупції», яка визначає обмеження щодо отримання подарунків, а також положення ст. 24 — про запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поведіння з ними, а також положення щодо врегулювання конфлікту інтересів.

### Судові експерти

Профільний Закон «Про судову експертизу» містить небагато положень про антикорупційні обмеження щодо судових експертів. Стаття 10 вказаного закону, говорячи про осіб, які можуть бути судовими експертами, згадує про те, що судовому експерту забороняється

використовувати свої повноваження з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки та пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб.

А стаття 11 визначає, що не може залучатися до виконання обов'язків судового експерта особа, на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення або дисциплінарне стягнення у вигляді позбавлення кваліфікації судового експерта.

В усіх інших вимогах експерти прирівнюються до аудиторів і нотаріусів і також не можуть отримувати подарунки, які перевищують встановлену законодавством вартість, діють відносно них заборони щодо одержання неправомірної вигоди або подарунка, а також положення щодо врегулювання конфлікту інтересів.

### **3/ Громадський контроль в сфері запобігання корупції**

Участь громадськості у заходах щодо запобігання корупції як запорука успішної антикорупційної політики.

З корупцією можливо боротися, використовуючи різні заходи: суто репресивні, які полягають у виявленні, розслідуванні та розкритті корупційних правопорушень і притягненні винних осіб до відповідальності, або превентивні, серед яких такі як покращення прозорості, підзвітності і добросовісності державних структур, правовий захист громадян та підвищення правової обізнаності, підвищення етичних стандартів у діяльності публічних службовців, просвітницька робота з населенням та окремими цільовими групами, виховання молоді у дусі неприйняття корупції.

Але жоден з цих заходів не буде успішним, якщо під час їх реалізації буде відсутня підтримка з боку суспільства. Досвід багатьох країн свідчить про те, що активність громадян, зацікавлених у подоланні корупції, є головною передумовою подолання корупції.

Саме тому про обов'язкову участь громадськості у подоланні корупції зазначено у Конвенції ООН, підписання якої 9 грудня 2003 року міжнародною спільнотою стало однією з найбільш визначних подій в історії сучасних міжнародно-правових відносин у сфері запобігання та протидії корупції.

У положеннях цієї Конвенції, яка готувалася на основі найкращих практик у сфері запобігання корупції, серед іншого підкреслюється, що ефективна реалізація антикорупційної політики держави має базуватися на комплексному застосуванні примусових, попереджувальних та просвітницьких процедур, що може бути забезпечено виключно за умови спільної участі у цьому процесі органів влади та громадськості.

Так, стаття 13 Конвенції визначає необхідність участі суспільства у заходах щодо запобігання і протидії корупції, а для цього необхідно сприяти активній участі окремих осіб і груп за межами державного сектора, таких як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад, у запобіганні корупції й боротьбі з нею та для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпечного характеру корупції, а також загроз, що створюються нею. Цю участь слід зміцнювати за допомогою таких заходів, як:

- а) посилення прозорості й сприяння залученню населення до процесів прийняття рішень;
- б) забезпечення для населення ефективного доступу до інформації;
- в) проведення заходів щодо інформування населення, які сприяють створенню атмосфери неприйняття корупції, а також реалізація програм державної освіти, у тому числі навчальних програм у школах й університетах;
- г) повага, заохочення та захист свободи пошуку, отримання, опублікування та поширення інформації про корупцію.

З ратифікацією цієї Конвенції Верховною Радою України пов'язана розробка та, в подальшому, прийняття Закону «Про запобігання корупції».

Громадський контроль в сфері запобігання корупції, з одного боку, має всі ознаки громадського контролю в будь-яких правовідносинах, тобто його правові засади сформульовані в Законі України «Про громадські об'єднання», а з іншого — такий контроль має певні специфічні риси.

Оскільки основною метою створення громадських об'єднань є здійснення та захист прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів,

то і їх діяльність фактично тісно пов'язана з контрольними функціями, які стосуються належної реалізації відповідних прав і свобод, в яких у об'єднання є зацікавленість.

Відповідно до Закону «Про громадські об'єднання» такі об'єднання в контексті запобігання корупції мають право (ст. 22):

- звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами;
- одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації;
- брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя;
- засновувати з метою досягнення своєї статутної мети (цілей) засоби масової інформації;
- брати участь у здійсненні державної регуляторної політики відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;
- брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності.

Закон «Про запобігання корупції» уточнює ці повноваження, а також розповсюджує деякі права і на окремих громадян — громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право:

- 1) повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, реальний, потенцій-



ний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, Національному агентству, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості;

- 2) запитувати та одержувати від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», інформацію про діяльність щодо запобігання корупції;
- 3) проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій;
- 4) брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання корупції;
- 5) вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції;
- 6) проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання корупції;
- 7) проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції;
- 8) здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству;
- 9) здійснювати інші не заборонені законом заходи щодо запобігання корупції.

Громадському об'єднанню, фізичній, юридичній особі не може бути відмовлено в наданні доступу до інформації стосовно компетенції суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання корупції, а також стосовно основних напрямів їх діяльності. Така інформація надається в порядку, встановленому законом.

Законопроекти та проекти інших нормативно-правових актів, що передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, а також делегування повноважень державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування, з метою їх громадського обговорення розміщуються на офіційних веб-сайтах відповідних органів невідкладно, але не пізніше ніж за 20 робочих днів до дня їх розгляду з метою прийняття.

Державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування узагальнюють результати громадського обговорення законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів, передбачених частиною третьою цієї статті, та оприлюднюють їх на своїх офіційних веб-сайтах.

Окремі профільні нормативні акти надають громадськості додаткові можливості для здійснення антикорупційного контролю.

Наприклад, закон «Про публічні закупівлі» встановлює, що громадський контроль забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо публічних закупівель, яка підлягає оприлюдненню відповідно до цього Закону, до аналізу та моніторингу інформації, розміщеної в електронній системі закупівель, а також шляхом інформування через електронну систему закупівель або письмово органів, уповноважених на здійснення контролю, про виявлені порушення законодавства у сфері публічних закупівель та недоліки роботи електронної системи закупівель.

Замовники і учасники процедур закупівель та Уповноважений орган повинні сприяти залученню громадськості до здійснення контролю у сфері закупівель відповідно до законів України «Про громадські об'єднання», «Про звернення громадян» і «Про інформацію».

Громадяни і громадські організації та їх спілки не мають права втручатися у процедуру закупівлі.

На жаль, на сьогодні поки що не існує спеціального антикорупційного механізму розгляду і підтримки громадських ініціатив у сфері протидії корупції. Наприклад, перевірка повідомлення громадськості про корупційне правопорушення не передбачає якоїсь спеціальної обов'язкової процедури. З одного боку це зрозуміло, оскільки існують норми процесуальних галузей права, які дають відповідь на це

питання. Але з іншого боку, якщо всі правила щодо громадського контролю в сфері протидії корупції мають бланкетну правову природу, то ми і не можемо вести мову про специфіку такого контролю і про наявні особливі важелі впливу громадськості на суспільні відносини в сфері протидії корупції.

#### **4/ Викривачі корупційних правопорушень в діяльності осіб, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування**

Питання щодо захисту викривачів корупційних правопорушень є вкрай актуальним в наш час. Саме мовчазна згода населення і громадянського суспільства часто призводить до того, що корупційні правопорушення стають можливими.

Ми вже казали, розмовляючи про антикорупційну пропаганду і освіту, що формування нульової терпимості у населення щодо фактів корупції є важливою і одночасно складною задачею.

Але крім бідності населення та інертності суспільства існує ще одна проблема, яка стоїть на шляху формування негативного ставлення до корупції і нетерпимості до неї. Йде про страх, сумніви і незахищеність громадян від можливих наслідків повідомлення про корупційне правопорушення.

Нас цікавлять насамперед ті особи, які є викривачами корупційних правопорушень. Ними, відповідно до закону, є особи, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції. Викривач — це особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог Закону «Про запобігання корупції» іншою особою.

Для таких осіб Закон «Про запобігання корупції» визначив певне коло гарантій (ст. 53).

Особи, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, перебувають під захистом держави.

Національне агентство здійснює постійний моніторинг виконання закону у сфері захисту викривачів, проводить щорічний аналіз та перегляд державної політики у цій сфері.

### Гарантії в сфері загрози життю, здоров'ю чи майна викривачів

За наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, або їх близьких осіб, у зв'язку із здійсненим повідомленням про порушення вимог цього Закону, правоохоронними органами до них можуть бути застосовані правові, організаційно-технічні та інші спрямовані на захист від протиправних посягань заходи, передбачені Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві».

### Гарантії в сфері трудових правовідносин

До особи, яка здійснила повідомлення про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» або члена її сім'ї, у зв'язку зі здійсненням такого повідомлення не можуть бути застосовані наступні заходи:

- звільнення або примушення до звільнення;
- притягнення до дисциплінарної відповідальності;
- інші негативні заходи (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати) (абзац перший частини третьої статті 53 Закону України «Про запобігання корупції»). Водночас, у разі звільнення без законної підстави або незаконного переведення на іншу роботу у зв'язку з повідомленням про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою працівник повинен бути поновлений на попередній роботі органом, який розглядає трудовий спір. (частина перша статті 235 Кодексу законів про працю України).

У разі наявності підстав для поновлення на роботі працівника, який був звільнений у зв'язку із здійсненим ним або членом його сім'ї повідомленням про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою, та за його відмови від такого поновлення орган, який розглядає трудовий спір, приймає рішення про виплату йому компенсації у розмірі шестимісячного середнього заробітку (частина четверта статті 235 Кодексу законів про працю України).

### Анонімність подання інформації

Інформація про викривача може бути розголошена лише за його згодою, крім випадків, встановлених законом.

Національне агентство, а також інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування забезпечують умови для повідомлень їх працівниками про порушення вимог цього Закону іншою особою, зокрема через спеціальні телефонні лінії, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку.

Повідомлення про порушення вимог цього Закону може бути здійснене працівником відповідного органу без зазначення авторства (анонімно).

Вимоги до анонімних повідомлень про порушення вимог цього Закону та порядок їх розгляду визначаються цим Законом.

Анонімне повідомлення про порушення вимог цього Закону підлягає розгляду, якщо наведена у ньому інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані, які можуть бути перевірені.

Анонімне повідомлення про порушення вимог цього Закону підлягає перевірці у термін не більше п'ятнадцяти днів від дня його отримання. Якщо у вказаний термін перевірити інформацію, що міститься в повідомленні, неможливо, керівник відповідного органу або його заступник продовжують термін розгляду повідомлення до тридцяти днів від дня його отримання.

У разі підтвердження викладеної у повідомленні інформації про порушення вимог цього Закону керівник відповідного органу вживає заходів щодо припинення виявленого порушення, усунення його наслідків та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності, а у випадках виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення також інформує спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Посадові і службові особи державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, посадові особи органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення працівниками відповідних державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самов-

рядування, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів зобов'язані у межах своїх повноважень ужити заходів щодо припинення такого правопорушення та негайно письмово повідомити про його вчинення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції.

### Гарантії захисту у адміністративному процесі

Національне агентство з питань запобігання корупції може бути залучено як третя особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, на стороні позивача у справах щодо застосування керівником або роботодавцем чи створення ним загрози застосування негативних заходів впливу до позивача (звільнення, примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) у зв'язку з повідомленням ним або членом його сім'ї про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою (абзац другий частини другої статті 53 Кодексу адміністративного судочинства України).

### Гарантії захисту у цивільному процесі

Національне агентство з питань запобігання корупції може бути залучено як третя особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, на стороні позивача у справах щодо застосування керівником або роботодавцем чи створення ним загрози застосування негативних заходів впливу до позивача (звільнення, примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) у зв'язку з повідомленням ним або членом його сім'ї про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою (абзац другий частини другої статті 35 Цивільного процесуального кодексу).

У справах щодо застосування керівником або роботодавцем чи створення ним загрози застосування негативних заходів впливу до позивача (звільнення, примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної

плати тощо) у зв'язку з повідомленням ним або членом його сім'ї про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою обов'язок доказування правомірності прийнятих при цьому рішень, вчинених дій покладається на відповідача (абзац третій частини першої статті 60 Цивільного процесуального кодексу).

Сьогодні український осередок міжнародної організації «Transparency International» почала інформаційно-мобілізаційну кампанію «Викривати не соромно!».

Крім того, до Верховної Ради поданий проект закону «Про захист викривачів корупційних правопорушень», який проходить опрацювання в комітетах.

---

## Глава 9

# Відповідальність за вчинення корупційних правопорушень

### **1/ Основні положення юридичної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень. Каральний і попереджувальний напрямки**

Відповідальність за корупційні правопорушення є крайнім засобом впливу. Він існує поряд з попереджувальними заходами. Якщо попереджувальні заходи, про які ми вели мову вище, орієнтовані насамперед на те, щоб запобігти, уникнути та зробити неможливим вчинення корупційних правопорушень, то заходи відповідальності працюють тоді, коли корупційне правопорушення вже вчинене. За цим повинна наставати відповідальність. Важливим є те, щоб відповідальність наставала обов'язково. В іншому випадку цінність запобіжних засобів і взагалі всієї системи антикорупційних засобів втрачається, і корупція знов набуває прийнятного статусу.

Законом України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII, у статті 1, визначено поняття корупційне правопорушення, корупція, неправомірна вигода, правопорушення, пов'язане з корупцією тощо.

Так, корупційне правопорушення — це діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність. Саме поняття «корупція» визначено як використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3



цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей. У свою чергу, неправомірна вигода — грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи не грошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав. Правопорушення, пов'язане з корупцією, — діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність. Наведений понятійний апарат дає змогу більш ефективно застосовувати положення про відповідальність за корупційні правопорушення, визначаючи коло діянь, які можуть бути кваліфіковані як корупційні.

Отже, в державній антикорупційній політиці можна констатувати наявність двох генеральних напрямків діяльності — попереджувальний і каральний.

Перший з них передбачає широкомасштабну та різнопланову діяльність в сфері різних суспільних відносин. Щодо карального напрямку, то він є більш конкретним і цілеспрямованим, розгортається в сфері, як правило (але не виключно), адміністративних, господарських і управлінських правовідносин.

Попереджувальний напрямок діяльності був розглянутий нами ретельно в попередніх главах. Зараз розглянемо каральний напрямок діяльності в сфері антикорупційної діяльності.

Здійснення карального впливу на порушників антикорупційного законодавства є найбільш суворим засобом впливу, і його настання свідчить про те, що попереджувальні засоби не здійснили стримуючого та запобіжного впливу. В таких випадках використовують примусові механізми держави.

Закон України «Про запобігання корупції» передбачає основні положення щодо притягнення до відповідальності осіб, які вчинили корупційні правопорушення. Йдеться не про дублювання положень адміністративного або кримінального законодавства, а про додаткові заходи впливу на порушника, які мають обмежувальний, запобіжний та забезпечувальний характер.

Закон (розділ 11), зокрема, визначає, що за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень особи, зазначені в частині першій статті 3 Закону, притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

Далі Закон визначає деякі наслідки, які настають після вчинення корупційного правопорушення і які здатні змінювати правовідносини. До таких наслідків відносяться:

- можливість відновлення прав, відшкодування збитків та шкоди фізичним та юридичним особам, права яких порушено внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення і яким завдано моральної або майнової шкоди, збитків. Збитки, шкода, завдані державі внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, підлягають відшкодуванню особою, яка вчинила відповідне правопорушення, в установленому законом порядку.
- застосування за рішенням суду в установленому законом порядку конфіскації або спеціальної конфіскації до коштів та іншого майна, одержаного внаслідок вчинення корупційного правопорушення;
- можливість скасування нормативно-правових актів, рішень, виданих (прийнятих) з порушенням вимог Закону. Скасовує такі акти орган або посадова особа, уповноважена на прийняття чи скасування відповідних актів, рішень. Крім того, такі акти можуть бути визнані незаконними в судовому порядку за заявою заінтересованої фізичної особи, об'єднання громадян, юридичної особи, прокурора, органу державної влади, зокрема Національного агентства, органу місцевого самоврядування. Орган або посадова особа надсилає до Національного агентства протягом трьох робочих днів копію прийнятого рішення про скасування або одержаного для виконання рішення суду про визнання незаконними відповідних актів або рішень.
- можливість визнання недійсним правочину, укладеного внаслідок порушення вимог Закону;
- встановлення правила, згідно з яким збитки, шкода, завдані фізичній або юридичній особі внаслідок незаконних рішень,

дій або бездіяльності суб'єкта, який здійснює заходи щодо запобігання і протидії корупції, відшкодовуються з Державного бюджету України в установленому законом порядку. Держава, Автономна Республіка Крим, орган місцевого самоврядування, які відшкодували збитки, шкоду, завдану незаконним рішенням, діями або бездіяльністю суб'єкта, що здійснює заходи щодо запобігання та протидії корупції, мають право зворотної вимоги (регресу) до особи, яка завдала збитків, шкоди, у розмірі виплаченого відшкодування (крім відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами, відшкодуванням моральної шкоди).

Перелічені заходи мають, як було вказано вище, забезпечувальний та відновлювальний характер і спрямовані, перш за все, на запобігання спричиненню шкоди корупційним правопорушенням, або зменшенню його шкідливого впливу і відновленню відповідних правових станів в структурі тих правовідносин, які зазнали протиправного і руйнівного впливу корупційного правопорушення.

Ще одним спеціальним заходом, який спрямований на притягнення винних у корупційних правопорушеннях осіб до відповідальності є службове розслідування, яке проводиться з метою виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення або невиконанню вимог цього Закону в інший спосіб. Такі розслідування проводяться за поданням спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції або приписом Національного агентства. Про проведення розслідування керівник органу, підприємства, установи, організації, в якому працює особа, яка вчинила таке правопорушення, приймає рішення.

Додатковим обмежувальним заходом щодо осіб, які вчинили корупційні правопорушення є введення обмежень щодо заборони особі, звільненій з посади у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення, займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності. Такі обмеження встановлюються виключно за вмотивованим рішенням суду, якщо інше не передбачено законом.

Особа, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, однак судом не застосовано до неї

покарання або не накладено на неї стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку. Цим положенням законодавець підкреслює те, що особа, яка вчинила корупційне правопорушення у будь-якому разі повинна понести відповідальність.

Слід також звернути увагу на те, що Закон «Про запобігання корупції» не обмежується лише спеціальними правовідносинами, але й передбачає низку змін до нормативних актів, які стосуються інших галузей права і які, в кінцевому підсумку, можна назвати такими, що відносяться до карального напрямку протидії корупції. Ці норми встановлюють додаткові обмеження до тих, хто вчинив корупційні правопорушення. Прикладом можуть бути зміни до окремих статей кодексу законів про працю України щодо підстав припинення трудового договору. Так, згідно з ч. 1 ст. 36 кодексу, однією з підстав припинення трудового договору є укладення трудового договору (контракту), всупереч вимогам Закону України «Про запобігання корупції», встановленим для осіб, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, протягом року з дня її припинення. Разом з тим, п. 4 ч. 1 ст. 41 кодексу встановлено, що трудовий договір з ініціативи власника або уповноваженого ним органу може бути розірваний також у випадку перебування працівника всупереч вимогам Закону України «Про запобігання корупції» у прямому підпорядкуванні у близької особи.

## **2/ Адміністративна відповідальність за вчинення корупційних правопорушень**

Серед заходів карального впливу на корупційні прояви значну роль посідає адміністративне законодавство, оскільки саме воно містить найбільшу кількість норм, які передбачають відповідальність за корупційні правопорушення і за якими найбільш часто притягують до відповідальності винних осіб.

Главою 13-а Кодексу України про адміністративні правопорушення визначено наступні корупційні правопорушення за вчинення яких передбачено адміністративну відповідальність:

- порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (стаття 172-4);
- порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви) (стаття 172-5);
- порушення вимог фінансового контролю (стаття 172-6);
- порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (стаття 172-7);
- незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (стаття 172-8);
- невжиття заходів щодо протидії корупції (стаття 172-9);
- відомості про осіб, яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень заносяться до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення, що формується та ведеться Міністерством юстиції України.

Розглянемо основні положення притягнення до адміністративної відповідальності:

Зазначимо, що хоча адміністративно-юрисдикційна діяльність, в тому числі органів внутрішніх справ, щодо адміністративних корупційних правопорушень здійснюється за загальними правилами провадження у справах про адміністративні правопорушення, існують певні особливості адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення.

По-перше, суб'єктами відповідальності за адміністративні корупційні правопорушення є:

- громадяни які вчинили правопорушення, передбачене статтею 172<sup>3</sup> КУпАП «Пропозиція або надання неправомірної вигоди», тобто осудні особи, які на момент вчинення адміністративного правопорушення досягли шістнадцятирічного віку;
- спеціальні суб'єкти, їх перелік визначено відповідними статтями КУпАП із посиланням на статтю 3 Закону України «Про запобігання корупції», в якій наведені суб'єкти, що несуть відповідальність за вчинення корупційних правопорушень;

- за загальним правилом, відповідно до ст. 38 КУпАП, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніш як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні — не пізніш як через два місяці з дня його виявлення, за винятком випадків, коли справи про адміністративні правопорушення повідомчі суду (судді). Що стосується корупційного правопорушення, то стягнення може бути накладено протягом трьох місяців з дня виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення.

По друге, кодексом України про адміністративні правопорушення за вчинення корупційного правопорушення передбачені два види стягнень: штраф і конфіскація.

По-третє, відповідно до ст. 255 КУпАП протоколи у справах про адміністративні корупційні правопорушення мають право складати:

- уповноважені особи органів внутрішніх справ (Національної поліції);
- уповноважені особи органів Служби безпеки України;
- Національного агентства з питань запобігання корупції (статті 172-4–172-9, 188-46, 212-15, 212-21);
- Національного антикорупційного бюро України (стаття 185-13);
- Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (стаття 188-48);

По-четверте, для всіх категорій справ про адміністративні правопорушення КУпАП (ч. 1 ст. 257 ) встановлює, що протокол надсилається органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення, не зазначаючи при цьому терміну, протягом якого це необхідно здійснити. Виняток становлять адміністративні корупційні правопорушення. Протокол про вчинення адміністративного корупційного правопорушення разом з іншими матеріалами у триденний строк з моменту його складення надсилається до місцевого загального суду за місцем вчинення корупційного правопорушення.

У разі вчинення корупційного правопорушення службовою особою, яка працює в апараті суду, протокол разом з іншими матеріалами надсилаються до суду вищої інстанції для визначення підсудності.

Особа, яка склала протокол про вчинення адміністративного корупційного правопорушення, одночасно з надісланням його до суду, надсилає органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, де працює особа, яка притягається до відповідальності, повідомлення про складення протоколу із зазначенням характеру вчиненого правопорушення та норми закону, яку порушено.

По-п'яте, розгляд справ про вчинені адміністративні корупційні правопорушення віднесено виключно до компетенції районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів (ч. 1 ст. 221 КУпАП).

По-шосте, при розгляді справ про адміністративні корупційні правопорушення, передбачені статтями 172<sup>2</sup>–172-9 КУпАП, присутність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, є обов'язковою. У разі ухилення від явки на виклик органу внутрішніх справ або судді районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду цю особу може бути органом внутрішніх справ (поліції) піддано приводу.

По-сьоме, строк розгляду справ про адміністративні корупційні правопорушення є загальним — 15 днів з дня одержання судом (судею), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне корупційне правопорушення та інших матеріалів справи. Але КУпАП передбачено випадки, коли строк розгляду справ про адміністративні корупційні правопорушення може зупинятися. Суд може зупинити строк розгляду справи у разі, якщо особа, щодо якої складено протокол про адміністративне корупційне правопорушення, умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися (хвороба, перебування у відраженні чи на лікуванні, у відпустці тощо).

По-восьме, під час провадження у справі про вчинене адміністративне корупційне правопорушення, участь прокурора у розгляді справи судом є обов'язковою (ст. 250 КУпАП).

По-дев'яте, постановою суду про накладення адміністративного стягнення за адміністративне корупційне правопорушення у триденний строк з дня набрання нею законної сили направляється відповідному органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, державному чи виборному органу, власнику юридичної особи або уповноваженому ним органу для вирішення питання про притягнення особи до дис-

циплінарної відповідальності, усунення її згідно із законодавством від виконання функцій держави, якщо інше не передбачено законом, а також усунення причин та умов, що сприяли вчиненню цього правопорушення.

Окремо Закон «Про запобігання корупції» передбачає додаткові заходи, які можуть бути застосовувані до особи, яка вчинила адміністративне корупційне правопорушення. Передбачено, що особа, щодо якої складено протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, якщо інше не передбачено Конституцією і законами України, може бути відсторонена від виконання службових повноважень за рішенням керівника органу (установи, підприємства, організації), в якому вона працює, до закінчення розгляду справи судом. У разі закриття провадження у справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, у зв'язку з відсутністю події або складу адміністративного правопорушення відстороненій від виконання службових повноважень особі відшкодовується середній заробіток за час вимушеного прогулу, пов'язаного з таким відстороненням.

### **3/ Кримінальна відповідальність за вчинення корупційних правопорушень**

Найбільш суворо державний примус щодо осіб, які вчинили корупційні правопорушення, проявляється в заходах кримінальної відповідальності.

Глава 17 Кримінального Кодексу України передбачає склади злочинів, які законодавець визнає корупційними. Суб'єктом цих діянь є особи, уповноважені на виконання функцій держави, які несуть відповідальність за вчинення злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності пов'язаної з наданням публічних послуг:

1. Зловживання владою або службовим становищем (стаття 364).
2. Службове підроблення (стаття 366).
3. Службова недбалість (стаття 367).
4. Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (стаття 368).
5. Незаконне збагачення (стаття 368-2).



6. Зловживання впливом (стаття 369-2).

7. Провокація підкупу (стаття 370).

В разі вчинення даних злочинів, можуть бути застосовані наступні види покарання: штраф, виправні роботи, арешт, обмеження або позбавлення волі, конфіскація майна, заборона обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю.

Окремо необхідно зазначити, що у Кримінальному кодексі України визначено також відповідальність за пропозицію, обіцянку або надання неправомірної вигоди службовій особі (стаття 369) (тобто особа яка пропонує, надає, обіцяє неправомірну вигоду також несе кримінальну відповідальність). Неправомірною вигодою законодавець (КК) визнає грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи не грошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав.

Наслідки кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення передбачені й іншими галузями права.

Так, відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 36 Кодексу законів про працю України, підставою для припинення трудового договору є набрання законної сили вироком суду, яким працівника засуджено (крім випадків звільнення від відбування покарання з випробуванням) до позбавлення волі або до іншого покарання, яке виключає можливість продовження даної роботи.

Крім того, відповідно до п. 71 ч. 1 ст. 36 Кодексу законів про працю України підлягає звільненню з посади особа, з якою укладено трудовий договір (контракт), всупереч вимогам Закону України «Про запобігання корупції», встановленим для осіб, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, протягом року з дня її припинення.

14 жовтня 2014 року Верховна Рада України прийняла новий і по своїй суті дійсно реформаторський Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» № 1698 VII, відповідно до якого законодавець істотно посилив кримінальну відповідальність осіб за вчинення ними корупційних злочинів.

Зміни, про які йдеться, зазначені в п. 2 розділу II «Прикінцевих положень» вказаного Закону і почали діяти з 26 січня 2015 року, тобто з дня набрання останнім чинності.

Завдяки внесеним змінам в кримінальному законодавстві закріплено поняття «корупційних правопорушень». Так, відповідно до примітки до ст. 45 КК України, корупційними вважаються злочини, передбачені ч. 2 ст. 191, ч. 2 ст. 262, ч. 2 ст. 308, ч. 2 ст. 312, ч. 2 ст. 313, ч. 2 ст. 320, ч. 1 ст. 357, ч. 2 ст. 410, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем (тобто, у випадку їх вчинення спеціальними суб'єктами злочину — службовими особами шляхом зловживання останніми своїм службовим становищем), а також злочини, передбачені ст.ст. 354, 364, 364-1, 365-2, 368-370 КК (корупційні злочини, що визнаватимуться такими незалежно від суб'єктів їх вчинення).

Після 26 січня 2015 року до корупціонерів не можна застосувати положення ст. 69 КК України, що передбачає призначення винній особі більш м'якого покарання, ніж це передбачено законом за вчинення кримінального правопорушення.

До таких осіб не можна застосувати і положення ст.ст. 45, 46, 47, 48 КК України, що передбачають підстави і умови звільнення від кримінальної відповідальності (зокрема, у зв'язку з: дійовим каяттям, примиренням винного з потерпілим, передачею особи на поруки, зміною обстановки).

Незалежно від тяжкості злочину, особу, що вчинила корупційний злочин, на сьогоднішній день не можна звільнити від покарання в порядку, визначеному ст. 74 КК України за бездоганну поведінку і сумлінне ставлення до праці.

Особа, винна у вчиненні корупційного правопорушення, позбавляється можливості бути звільненою від відбування покарання з випробуванням (у порядку ст. 75 КК України), навіть якщо злочин вчинила вагітна жінка або жінка, що має дітей віком до 7 років (у порядку ст. 79 КК України).

Відповідно до нової редакції п. 2 ч. 3 ст. 81 КК України, умовно-дострокове звільнення особи, що вчинила корупційне правопорушення, від відбування покарання, буде застосовуватись лише після фактичного відбуття останньою не менше 2/3 строку покарання, призначеного судом за корупційний злочин середньої тяжкості, умисний тяжкий чи необережний особливо тяжкий злочин.

Заміна невідбутої частини покарання більш м'яким для засуджених корупціонерів буде можлива лише після фактичного відбуття ними не менше 1/2 покарання, призначеного судом за корупційний злочин

середньої тяжкості, умисний тяжкий злочин чи необережний особливо тяжкий злочин (відповідно до змін, внесених до п. 2 ч. 4 ст. 82 КК України).

Суттєво утрудненим є можливість застосування до осіб, винних у корупційних діяннях, амністії та актів помилування.

Так, згідно з новою редакцією ч. 4 ст. 86 КК України особи, визнані винними у вчиненні корупційних злочинів, вироки стосовно яких не набрали законної сили, не можуть бути звільнені від відбування покарання, а особи, вироки стосовно яких набрали законної сили, — не можуть бути повністю звільнені законом про амністію від відбування покарання. Зазначені особи можуть бути звільнені від відбування покарання після фактичного відбуття ними строків, встановлених ч. 3 ст. 81 КК (тобто, не менше 2/3 строку призначеного покарання).

Помилування особи, засудженої за вчинення корупційного злочину, у порядку ст. 87 КК України можливе лише після фактичного відбуття нею строків, встановлених ч. 3 ст. 81 КК (тобто, знову ж таки, не менше 2/3 строку призначеного покарання).

Зміни, про які йде мова, стосуються строків погашення та зняття судимості. Щоправда, у випадку з корупційними злочинами, — лише у частині застосування додаткової санкції у вигляді позбавлення права обіймати певні посади. Так, нова редакція ст. 89 КК України передбачає, що для осіб, яких позбавлено права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, як покарання за вчинення корупційного правопорушення, судимість буде вважатися погашеною, тільки якщо вони протягом року з дня відбуття покарання (основного і додаткового) не вчинять нового злочину (п. 5 ст. 89 КК України). У той час, як за старою редакцією вказаної статті особи, які були засуджені до вказаного виду покарання, визнавались такими, що не мають судимості, одразу після виконання покарання.

Крім того, зняття судимості до закінчення строків, зазначених в ст. 89 КК, за вчинення корупційних кримінальних правопорушень, незалежно від їх ступеню тяжкості, застосовуватись не буде (ч. 2 ст. 91 КК України).

Як видно, кримінальна відповідальність за корупційні діяння має певні особливості, які загалом можна охарактеризувати як такі, що роблять відповідальність за них більш суворою.

## **4/ Міжнародний досвід притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення**

Притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення на міжнародно-правовому рівні має ознаки уніфікованості завдяки прийняттю Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією. Вказаний акт формулює універсальні засади притягнення до відповідальності за корупційні діяння.

Так, Конвенція передбачає такі склади кримінальних правопорушень:

- дача хабаря національним державним посадовим особам;
- одержання хабаря національними державними посадовими особами;
- хабарництво членів національних представницьких органів;
- хабарництво іноземних державних посадових осіб;
- хабарництво членів іноземних представницьких органів;
- дача хабаря у приватному секторі;
- одержання хабаря у приватному секторі;
- хабарництво посадових осіб міжнародних організацій;
- хабарництво членів міжнародних парламентських асамблей;
- хабарництво суддів і посадових осіб міжнародних судів;
- зловживання впливом;
- відмивання доходів, отриманих від злочинів, пов'язаних із корупцією;
- фінансові злочини (виписування чи використання рахунку або будь-якого іншого облікового документа чи запису, що містить недостовірну чи неповну інформацію; незаконне неоформлення запису про сплату).

Крім складів злочинів, Конвенція запроваджує основи відповідальності юридичних осіб:

Кожна Сторона вживатиме таких законодавчих та інших заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення відповідальності юридичних осіб за передбачені цією Конвенцією кримінальні злочини — дачу хабаря, зловживання впливом та відмивання доходів, — вчинені на їхню користь будь-якою фізичною особою, яка діяла незалежно або як представник того чи іншого органу юридичної особи та яка обіймає керівну посаду у цій юридичній особі, із використанням:

- представницьких повноважень юридичної особи;
- повноважень приймати рішення від імені юридичної особи;
- повноважень здійснювати контроль за діяльністю юридичної особи;

а також за залучення такої фізичної особи до вищезазначених злочинів у якості співучасника чи підбурювача.

Крім випадків, вказаних вище, кожна Сторона (з тих, що підписали Конвенцію) вживатиме необхідних заходів для забезпечення відповідальності юридичної особи, коли неналежний контроль з боку фізичної особи, згаданої у пункті 1, призвів до вчинення в інтересах цієї юридичної особи кримінальних злочинів, наведених у пункті 1, фізичною особою, що їй підпорядковується.

Відповідальність юридичної особи за пунктами 1 та 2 не виключатиме кримінального переслідування фізичних осіб, які вчиняють кримінальні злочини, згадані у пункті 1, підбурюють до них або беруть у них участь.

Конвенція передбачає створення національних спеціалізованих органів боротьби з корупцією.

Окремо передбачений інститут захисту помічників правосуддя та свідків (в Україні — захист викривачів корупційних діянь).

Характеризуючи практику притягнення до відповідальності в зарубіжних країнах, можна впевнено сказати, що система заходів і шляхів протидії цьому явищу є універсальною. Зрозуміло, що в різних країнах такі заходи мають відповідні національні особливості, але система заходів є схожою.

Суттєво відрізняються концептуальні підходи до заходів притягнення до відповідальності, і у зв'язку з цим кожна держава робить акцент або на каральному, або на попереджувальному напрямку діяльності. Відповідно, і відповідальність в тій чи іншій державі має ознаки або більш жорстокої (наприклад, Китай зі смертною карою), або більш лояльної (скандинавські країни з попереджувальними та пробаційними заходами).

---

## Використані джерела

1. Індекс корупції CPI-2015. — Заголовок з екрану. — Електронний ресурс. — режим доступу:

<http://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2015/>

2. Стамбульський план дій по боротьбі з корупцією для Азербайджану, Вірменії, Грузії, Казахстану, Киргизської Республіки, Російської Федерації, Таджикистану та України. Узагальнені рекомендації для України. — Заголовок з екрану. — Електронний ресурс. — режим доступу:

[http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=2A19E620124AEE6A1FAD8314513B6B61?art\\_id=47610&cat\\_id=46352](http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=2A19E620124AEE6A1FAD8314513B6B61?art_id=47610&cat_id=46352)

3. Оціночні звіти групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) щодо стану корупції в Україні. — Заголовок з екрану. — Електронний ресурс. — режим доступу:

[http://old.minjust.gov.ua/anti\\_corruption\\_grecorep](http://old.minjust.gov.ua/anti_corruption_grecorep)

4. Рейтинг стран мира по уровню восприятия коррупции. — Заголовок з екрану. — Електронний ресурс. — режим доступу:

<http://gtmarket.ru/ratings/corruption-perceptions-index/info>

5. *Темнов Е. И.* Коррупция. Происхождение современного понятия // Актуальные проблемы теории и практики борьбы с организованной преступностью в России. — М.: Моск. Ин-т МВД, 1994. — Вып. 3. — С. 14–15.

6. *Тихомиров Ю. А.* Публичное право. — М., 1995. — С. 29–30.

7. Щодо подолання корупції у сфері державних закупівель в Україні. Аналітична записка. — Заголовок з екрану. — Електронний ресурс. — режим доступу:

<http://www.niss.gov.ua/articles/1486/>

---

## Зміст

<i>Глава 1.</i> Антикорупційна політика .....	3
<i>Глава 2.</i> Антикорупційне законодавство України .....	15
<i>Глава 3.</i> Система запобігання корупції у публічній сфері .....	27
<i>Глава 4.</i> Засоби і механізми запобігання корупції у публічній сфері .....	60
<i>Глава 5.</i> Запобігання корупції в сфері публічних закупівель .....	89
<i>Глава 6.</i> Запобігання корупції у державних органах та органах місцевого самоврядування .....	105
<i>Глава 7.</i> Запобігання корупції у правоохоронних і судових органах .....	126
<i>Глава 8.</i> Запобігання корупції в діяльності осіб, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування .....	144
<i>Глава 9.</i> Відповідальність за вчинення корупційних правопорушень. ....	160
Використані джерела .....	174

*Наукове видання*

Михайло Васильович  
РОМАНОВ

**ОСНОВНІ ЗАСАДИ  
ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ**

ISBN 617-7266-96-8



Відповідальний за випуск *Є. Ю. Захаров*  
Редактор *Є. Ю. Захаров*  
Коректор *І. Б. Захарова*  
Комп'ютерна верстка *О. А. Мірошниченко*

Підписано до друку 24.04.2017  
Формат 60×84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Папір офсетний. Гарнітура MetaPro  
Умов. друк. арк. 10,23. Облік.-вид. арк. 9,46  
Наклад 200 прим. Зам. № ПЛ-03/17

ГО «ХАРКІВСЬКА ПРАВОЗАХИСНА ГРУПА»  
61002, Харків, а/с 10430  
<http://khp.org>  
<http://library.khp.org>

ТОВ «ВИДАВНИЦТВО ПРАВА ЛЮДИНИ»  
61002, Харків, вул. Дарвіна, 7, кв. 35  
Свідоцтво Державного комітету телебачення і радіомовлення України  
серія ДК № 4783 від 23.10.2014 р.  
ел. пошта: [distribution.hr.publisher@gmail.com](mailto:distribution.hr.publisher@gmail.com)