

АНТИКОРУПЦІЙНА ІНФРАСТРУКТУРА

ВСТУП

1. ЗАКОНОДАВЧЕ ТА ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

1.1. АДЕКВАТНІСТЬ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМІВ РОЗВИТКУ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

1.2. ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ УКРАЇНИ

2. КАДРОВЕ, МАТЕРІАЛЬНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ, ЯКІ ВІДПОВІДАЛЬНІ ЗА БОРОТЬБУ З КОРУПЦІЄЮ

2.1. ОЦІНКА КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

2.2. ОЦІНКА МАТЕРІАЛЬНО-ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

3. ОЦІНКА ВЗАЄМОДІЇ ТА КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

3.1. ОЦІНКА ВАЖЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ

3.2. ОЦІНКА ВНУТРІШНЬОЇ ВЗАЄМОДІЇ

3.3. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ЗОВНІШНЬОЇ ВЗАЄМОДІЇ

3.4. ЧИННИКИ, ЩО ЗАВАЖАЮТЬ ЕФЕКТИВНІЙ ВЗАЄМОДІЇ

4. СПІВПРАЦЯ З ІНСТИТУТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: ОЦІНКА І ЗАХОДИ БІЛЬШ АКТИВНОГО ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

4.1. СПІВПРАЦЯ ІЗ ЗАСОБАМИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

4.2. СПІВПРАЦЯ З ГРОМАДЯНАМИ

ВИСНОВКИ

ВСТУП

Стан корупції в Україні на сьогодні для всіх відомий і залишає бажати набагато кращого. Про це свідчать дані численних національних та міжнародних досліджень. Однією з причин такої ситуації є недосконалість існуючої антикорупційної інфраструктури, що також є аксіомою: якщо корупція розквітає, значить антикорупційна інфраструктура в державі або відсутня або діє неефективно. Під антикорупційною інфраструктурою в даному дослідженні розуміється законодавче забезпечення антикорупційної діяльності, інституційне забезпечення антикорупційної діяльності, включаючи кадрове і фінансове забезпечення відповідних органів та громадське суспільство і його роль в антикорупційній діяльності.

У зв'язку з цим, метою даного дослідження було визначити сучасний стан та ефективність національної антикорупційної інфраструктури за наступними напрямками: адекватність законодавчого забезпечення антикорупційної діяльності; ефективність чинного механізму розвитку антикорупційної політики; інституційний потенціал органів (включаючи кадрове та матеріально-фінансове забезпечення), які відповідальні за боротьбу з корупцією; ступінь координації діяльності відповідних органів та можливі заходи, спрямовані на покращення міжвідомчої взаємодії; відповідність чинної антикорупційної інфраструктури вимогам та рекомендаціям ГРЕКО; заходи, які можуть бути вжиті для активізації участі громадськості в протидії корупції.

Теоретичну базу дослідження, що лежить в основі даного звіту, складають: огляд антикорупційного законодавства, огляд розвитку інституційної складової антикорупційної інфраструктури України, яке було прийняте за останні роки, та результати окремих соціологічних досліджень.

Емпіричну базу дослідження складають: а) опитування співробітників правоохоронних органів, б) опитування державних службовців, в) опитування суддів, г) глибинні інтерв'ю.

Опитування правоохоронців

Всього було опитано 730 правоохоронців. Опитування було проведено в 23 областях, АР Крим та місті Києві. При формуванні вибірки було визначено підрозділи (департаменти, управління, тощо), що належать до спеціалізованих антикорупційних підрозділів у відповідних правоохоронних органах. Респонденти відбирались за квотним принципом з урахуванням посади, рівня структури де вони працюють (центральні, обласні, районні), місця роботи, стажу роботи в правоохоронних органах. Серед опитаних були співробітники таких правоохоронних органів: органи внутрішніх справ (МВС) – 24%; податкова міліція – 24%; Служба безпеки України - 11%; Державна митна служба – 7%; Державна прикордонна служба – 2%; Військова

служба правопорядку у Збройних Силах України – 4%; відділи внутрішніх розслідувань різних правоохоронних органів – 28%. Вибірка дослідження є репрезентативною щодо співробітників спеціалізованих підрозділів з протидії корупції. Опитування проводилось методом анкетування.

Опитування державних службовців

Загалом було опитано 292 держслужбовці. Інтерв'ю проводилися в 5-ти регіонах України, в 17 областях, АР Крим та місті Києві. 18,9% опитаних працюють в сільській місцевості, 18,6% в районних центрах, 62,4% в містах. Респонденти відбирались методом «снігової грудки» з урахуванням статі, рангу держслужбовця, стажу, сфери та рівня структури, де він/вона працює. Опитування проводилось методом "face-to face" інтерв'ю, окремі блоки анкети самозаповнювались респондентами з метою підвищення якості та достовірності інформації, що носить особистісний характер. Інтерв'ю з респондентами-чоловіками та респондентами-жінками проводили інтерв'юери тієї ж статі, що і респонденти.

Опитування суддів

Всього було опитано 87 суддів в 15 областях України, АР Крим та у місті Києві. Інтерв'ю проводилося з судьями місцевих (63) та апеляційних (24) загальних судів. Опитування проводилось методом "face-to face" інтерв'ю, окремі блоки анкети самозаповнювались респондентами з метою підвищення якості та достовірності інформації, що носить особистісний характер. Інтерв'ю з респондентами-чоловіками та респондентами-жінками проводили інтерв'юери тієї ж статі, що і респонденти.

Глибинні інтерв'ю

Глибинні інтерв'ю проводилися після завершення узагальнень результатів кількісних досліджень (опитувань). Всього було проведено 40 глибинних інтерв'ю - 20 із співробітниками правоохоронних органів, 7 з державними службовцями і 13 з політичними експертами.

Фахову оцінку існуючій антикорупційній інфраструктурі в цілому дали співробітники правоохоронних органів. Так, з висловлюванням, що на сьогоднішній день в Україні побудовано єдину, добре налагоджену систему органів протидії корупції погодилися 34% респондентів, з них всього 3% погодилися з цим висловлюванням у повній мірі. Не погодилися з цим висловлюванням загалом 66% опитаних правоохоронців, які вважають, що в Україні відсутня єдина антикорупційна інфраструктура, з них 37% згодні з цим у повній мірі. Таким чином ми можемо говорити, що в Україні на сьогоднішній день відсутня єдина, добре налагоджена антикорупційна інфраструктура.

Мал. 1 Відповідь на питання: "На сьогоднішній день в Україні побудовано єдину, добре налагоджену систему органів протидії корупції"



Аналізуючи зміст результатів даного дослідження слід мати на увазі наступне. Дослідження проводилося протягом 2009 – 2011 років, в час, коли відбувалися суттєві зміни в законодавчому забезпеченні діяльності органів антикорупційної інфраструктури. Опитування співробітників правоохоронних органів, державних службовців та суддів проводилося у 2010 році, в період, коли був прийнятий так званий «антикорупційний пакет» законів 2009 року, але ще не вступив в силу. Тому оцінки були надані в основному антикорупційному законодавству, яке існувало до прийняття нових законів, спрямованих на запобігання та протидію корупції. Однак, це стосується лише базового закону щодо протидії корупції і кримінального закону. В решті законодавства, включаючи підзаконні нормативно-правові акти, суттєвих змін не відбулося. Не відбулося і структурних змін в інституційній системі органів антикорупційної інфраструктури. Тому більшість зауважень та оцінок, які були одержані в результаті опитувань залишаються актуальними і у 2012 році.

1. ЗАКОНОДАВЧЕ ТА ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

1.1. АДЕКВАТНІСТЬ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМІВ РОЗВИТКУ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Успішна протидія корупції можлива за умови належного антикорупційного законодавства та ефективного його застосування відповідними органами державної влади і органами місцевого самоврядування. Належне функціонування органів, які входять до антикорупційної інфраструктури залежить від належного законодавчого забезпечення їхньої діяльності. Тому діяльність органів, що входять до антикорупційної інфраструктури, невід'ємно пов'язана і у більшості випадків залежить від якості законодавства, яке регулює сфери, до врегулювання яких відноситься компетенція того або іншого органу та врегулювання повноважень, прав і обов'язків самих органів. Протидія корупції відбувається за допомогою законодавства, яке врегулює: засади антикорупційної діяльності в державі, адміністративну та кримінальну відповідальність за корупційні правопорушення, діяльність правоохоронних органів.

1.1.1 Розвиток антикорупційного законодавства

Система законодавчого забезпечення протидії корупції фактично почала розвиватися з прийняття у 1995 році Закону України «Про боротьбу з корупцією», який діяв до кінця 2010 року. Майже щороку до даного закону вносилися зміни, найбільш значними з яких був перегляд суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення та органів, які ведуть боротьбу з корупцією. Даний закон давав визначення корупції та корупційних діянь; визначав перелік суб'єктів корупційних діянь та органів, які ведуть боротьбу з корупцією; містив перелік заходів щодо попередження корупції, такі як спеціальні обмеження для державних службовців та осіб, уповноважених на виконання функцій держави та фінансовий контроль. Особливістю цього закону було те, що він встановлював окрему адміністративну відповідальність за вчинення корупційних діянь, порушення спеціальних обмежень, порушення вимог фінансового контролю, невжиття керівниками заходів щодо боротьби з корупцією та невиконання обов'язків по боротьбі з корупцією. Даний закон також частково врегулював процедуру притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення і частково відсилав до процедури притягнення за адміністративні правопорушення, передбачену Кодексом України про адміністративні правопорушення. Окремою главою було врегульовано усунення наслідків корупційних діянь шляхом відшкодування збитків,

скасування неправомірних нормативно-правових актів та рішень, що були прийняті внаслідок корупційних правопорушень, поновлення прав та відшкодування збитків. Додатково до цього закону виконання певних обмежень для державних службовців було врегульовано Законом України «Про державну службу», який було прийнято у 1993 році.

Свого часу, у 1995 році, закон про боротьбу з корупцією був доволі прогресивним, однак з часом, в результаті напрацювання досвіду його застосування виявилися певні недоліки, та й загальна ситуація з корупцією в країні суттєво погіршилася, не дивлячись на існування та застосування цього закону. Під час глибинних інтерв'ю респондентами – співробітниками правоохоронних органів основним недоліком законодавчого забезпечення антикорупційної діяльності було названо односторонність заходів, передбачених законодавством і їх репресивна спрямованість. Загалом стосовно законодавчого забезпечення антикорупційної діяльності практично усі респонденти зазначили, що законодавче забезпечення антикорупційної діяльності не було ефективним і своєчасним. Велика кількість респондентів зазначили, що було втрачено багато часу. Офіційне пояснення цьому можна знайти в Державній програмі щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки: *«відсутність єдиної загальнодержавної антикорупційної політики в Україні є однією з причин неефективного реагування держави та суспільства на загрозу корупції, рівень якої зростає протягом останніх років»*¹.

У розповсюдженні корупції в країні не коректно звинувачувати лише закон, у зв'язку з цим під час опитування державних службовців та співробітників правоохоронних органів ставилося питання щодо того, що на їхню думку більш за все заважало боротьбі з корупцією. Однак, за результатами опитування найбільш недосконалим на думку державних службовців та співробітників правоохоронних органів виявилось законодавство у сфері протидії корупції, яке крім організаційно-правових засад на момент опитування встановлювало і відповідальність за адміністративні корупційні правопорушення. За загальною оцінкою 81% опитаних державних службовців недосконалість чинного законодавства у різній ступені заважала протидії корупції, з них найбільша кількість - 37% вважають, що дуже заважала. Більш критичну оцінку надали співробітники правоохоронних органів, серед яких про те, що недосконалість законодавства у сфері протидії корупції у різній ступені заважає цій діяльності відповіли 91% респондентів, з них – 43%, що дуже заважає.

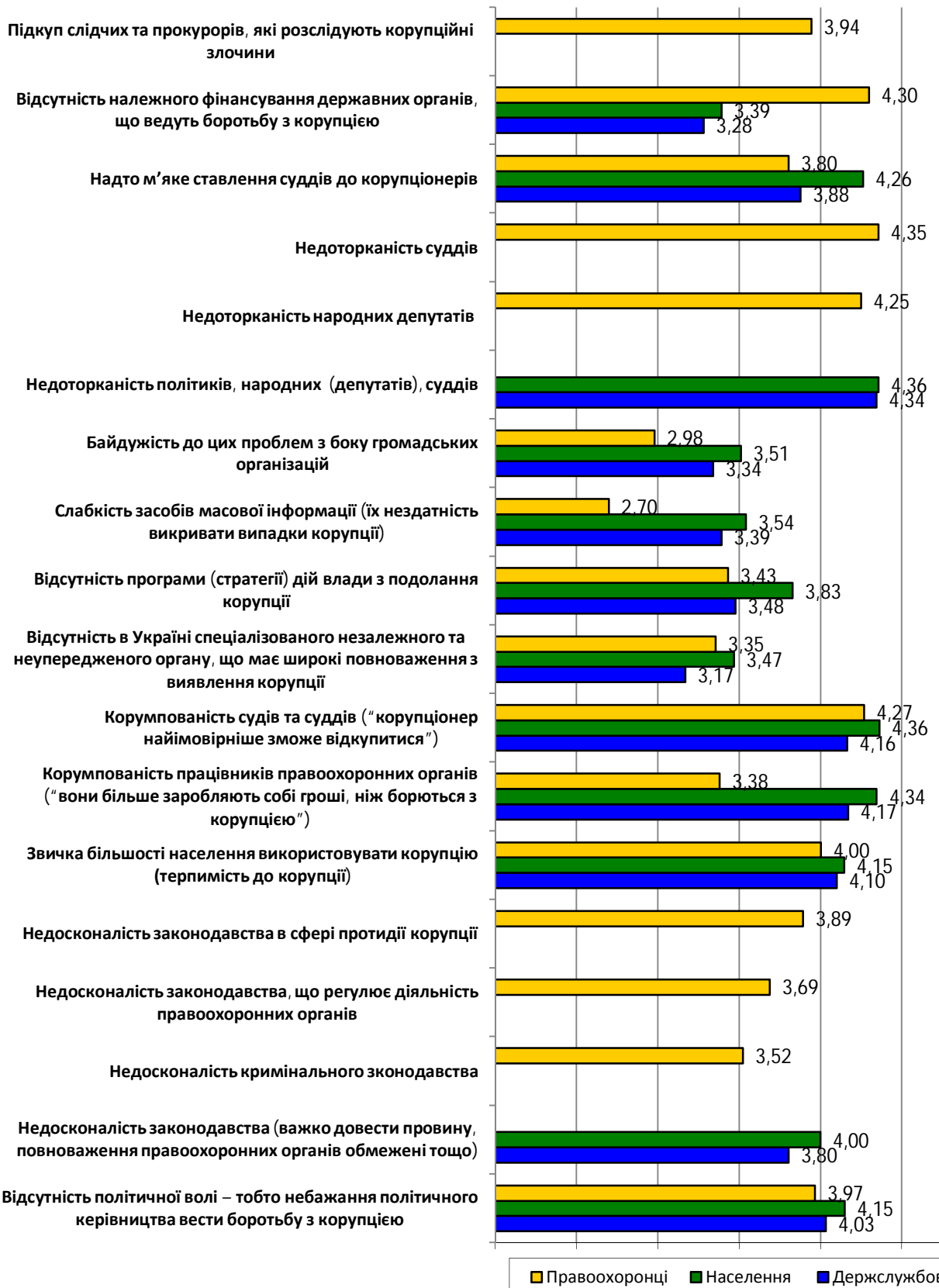
Приблизно такими ж були й оцінки чинного кримінального законодавства: загалом погодилися з тим, що недосконалість кримінального законодавства заважає протидії корупції погодилися загалом 86% співробітників правоохоронних органів, однак більшість

¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. N 1240 Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки // Офіційний вісник України від 12.12.2011 - 2011 р., № 94, стор. 128, стаття 3431, код акту 59440/2011

(40%) заявила, що негативний вплив недоліків кримінального законодавства був помірним і 31% заявили, що дуже заважав. Недосконалість кримінально-процесуального законодавства заважає протидії корупції на думку 80% респондентів, при цьому більшість опитаних – в середньому 37% заявили, що дуже заважає і чверть – 25%, що помірно заважає.

Суттєвої критики зазнало і законодавство, яке регулює діяльність правоохоронних органів. Загалом визнали, що його недосконалість заважає протидії корупції 89% респондентів, з них 33% відмітили, що дуже заважає і 36%, що помірно заважає. Досліджувалася також думка щодо якості внутрішніх наказів та інструкцій, якими керуються підрозділи, відповідальні за протидію корупції. Підзаконні нормативно-правові акти зазнали найменшої критики – загалом 67% опитаних вважають, що недосконалість внутрішніх наказів та інструкцій, з них в середньому 28%, що дуже заважає і 24%, що заважає помірно.

Мал. 1 Чинники, що заважають зменшенню корупції в Україні, середній бал (1 - зовсім не заважають, 5 - дуже заважають)



Окремо досліджувався вплив недоліків законодавства на виявлення корупційних правопорушень і їх розслідування. Більшу критику було наведено в адресу кримінально-процесуального законодавства, що регулює виявлення корупційних злочинів, однак різниця в оцінках складала в середньому 3%, що в даних умовах не є критичним, оскільки дорівнює соціологічній похибці. Під час глибинних інтерв'ю також неодноразово мали місце скарги на кримінально-процесуальне законодавство у формі побажань щодо внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України. В основному респонденти пропонували удосконалити процедуру застосування оперативно-розшукових засобів, таких як відео та аудіо спостереження і використання їх результатів в якості доказів: *«возможность внесения дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс, которыми расширит доказательственную базу коррупционных преступлений, включив в нее материалы, получаемые с помощью технических средств сбора информации (например, аудио- и видеозаписи). Это важно при доказательстве таких преступлений, как взятка»* (чоловік, 31 рік, співробітник міліції).

Таким чином загалом оцінка законодавчого забезпечення антикорупційної діяльності в Україні виявилася доволі критичною, всього від 5% до 7% респондентів не погодилися з тим, що недоліки законодавчого забезпечення протидії корупції суттєво заважає протидії корупції. Преважна більшість вважає, що заважає і в середньому третина вважає, що дуже заважає.

Ґрунтуючись на даних дослідження можна зробити висновок, що станом на 2010 рік (період опитування) необхідність оновлення антикорупційного законодавства була нагальною і такою, що вже давно назріла. Більш того, така необхідність існувала з 2005 року, коли Україна заявила про свої наміри активно рухатися в напрямку європейської інтеграції, що викликало необхідність перегляду даного закону і приведення його у відповідність до європейських норм та стандартів. Основними недоліками закону про боротьбу з корупцією 1995 року була його в основному репресивна спрямованість і не врегулювання низки превентивних антикорупційних заходів, які вважаються ефективними фахівцями з протидії корупції і запровадження яких вимагається Радою Європи. Тобто необхідність оновлення антикорупційного законодавства обумовлювалася, як внутрішньою необхідністю правоохоронних органів мати більш досконалі інструменти протидії корупції, так і зовнішньо політичним спрямуванням розвитку держави.

У зв'язку з цим ще у 2006 році було розроблено і подано на розгляд Верховної Ради так званий «антикорупційний пакет», частину якого внаслідок збігу певних обставин, в основному нестабільної політичної ситуації в державі, було прийнято лише в червні 2009 року. До пакету, який було прийнято Верховною Радою входило три закони: «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за

корупційні правопорушення» та «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень». Усі три закони були прийняті 11 червня 2009 року і мали вступити в дію з 1 січня 2010 року. Однак, введення в дію цих законів ще двічі переносилося Парламентом – до 1 квітня 2010² і до 1 січня 2011 року³. Врешті 21 грудня 2010 року Верховною Радою України було прийнято закон, який визнав зазначені закони такими, що втратили чинність⁴. При цьому пунктом 2 Прикінцевих положень Закону про засади запобігання та протидії корупції передбачалося, що разом з введенням в дію даного закону втрачає чинність Закон України про боротьбу з корупцією. А законом про визнання втрати чинності законів «антикорупційного пакету» передбачалося, що він вступає в силу з моменту його опублікування. Прийнято цей закон було 21 грудня 2010 року, а опубліковано 5 січня 2011 року. Таким чином виникла курйозна ситуація, коли закони антикорупційного пакету набули чинності 1 січня 2011 року і втратили чинність 5 січня 2011 року, тобто діяли всього 4 дні. У той же час з 1 січня 2011 року втратив чинність Закон України «Про боротьбу з корупцією» 1995 року і чинності вже не набув. На заміну антикорупційному пакету, який втратив чинність 5 січня 2011 року Президентом України було подано до Верховної Ради і Верховна Рада прийняла 7 квітня 2011 року два закони: «Про засади запобігання і протидії корупції» N 3206-VI⁵ та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» N 3207-VI⁶, які набули чинності 1 липня 2011 року. В результаті виникла ще більш курйозна ситуація, коли у період з 5 січня по 1 липня 2011 року в Україні не існувало базового закону про боротьбу з корупцією і була відсутня адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення. Також суттєвим кроком назад у законодавчому забезпеченні антикорупційної діяльності стала відсутність закону про відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення.

1.1.2 НОВЕ АНТИКОРУПЦІЙНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» визначає основні засади запобігання і протидії корупції в публічній і

² Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції» від 23 грудня 2009 року N 1787-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, N 9, ст.87

³ Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції» від 10 березня 2010 року № 1962-VI // Відомості Верховної Ради України, 2010, №20, ст. 205

⁴ Закон України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції» № 2808-VI від 21 грудня 2010 року // Голос України - 05.01.2011. – 2011. - №1

⁵ Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року N 3206-VI // Голос України від 15.06.2011 - № 107

⁶ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 7 квітня 2011 року N 3207-VI // Голос України від 15.06.2011 - № 107

приватній сферах, відшкодування завданої внаслідок вчинення корупційних правопорушень збитків, шкоди, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави. Зміст даного закону було підготовлено з врахуванням рекомендацій, наданих Україні європейськими та міжнародними організаціями і частково відповідає їм. Головною перевагою даного закону є те, що він носить в першу чергу превентивний характер, а репресивні заходи відходять на другий план. В ньому були враховані і недоліки попереднього закону про боротьбу з корупцією щодо суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення, коло яких було суттєво розширене. В законі дається визначення корупції і корупційного правопорушення, конфлікту інтересів, безпосереднього підпорядкування, а також неправомірної вигоди та близьких осіб і членів сім'ї. Закон передбачає низку заходів, спрямованих на запобігання та протидію корупції серед яких: обмеження щодо використання службового становища; обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; обмеження щодо одержання дарунків (пожертв); обмеження щодо роботи близьких осіб; обмеження щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування; спеціальна перевірка щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; фінансовий контроль; кодекси поведінки; урегулювання конфлікту інтересів; антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів; вимоги щодо прозорості інформації; заборона на одержання послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Суттєвим надбанням нового закону є врегулювання участі громадськості в заходах щодо запобігання та протидії корупції. Законом встановлено принаймні вісім форм участі громадськості в антикорупційній діяльності, зокрема передбачено проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів. Для забезпечення прозорості діяльності уповноважених державних органів у сфері протидії корупції передбачене обов'язкове інформування громадськості про заходи щодо запобігання та протидії корупції, що створює сприятливі умови для громадського моніторингу. Законом також передбачено державний захист осіб, які надають допомогу у запобіганні та протидії корупції.

Закон передбачає також види відповідальності за корупційні правопорушення, серед яких виділяються кримінальна, адміністративна, цивільно-правова і дисциплінарна і ведення Державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення. У разі притягнення особи до кримінальної чи адміністративної відповідальності за корупційне правопорушення, вона може бути відсторонена від виконання службових обов'язків, а у випадку засудження особи за вчинення кримінального або адміністративного правопорушення, що пов'язані з порушенням обмежень,

встановлених законом, має бути звільнена з займаної посади протягом трьох днів. Особи, які були притягнуті до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення вносяться до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення. Крім цього передбачено усунення наслідків корупційних правопорушень шляхом відшкодування збитків, шкоди, завданих державі внаслідок вчинення корупційного правопорушення, визнання незаконними нормативно-правових актів та правочинів, які були прийняті або укладені внаслідок корупційного правопорушення, відновлення прав і законних інтересів та відшкодування збитків, шкоди, завданих фізичним та юридичним особам внаслідок вчинення корупційного правопорушення та вилучення незаконно одержаного майна.

За виконанням закону про засади запобігання та протидії корупції передбачається здійснення парламентського контролю, контролю з боку державних органів, в залежності від їхньої компетенції, громадського контролю та нагляду з боку органів прокуратури. Врегульоване також міжнародне співробітництво у сфері запобігання і протидії корупції, зокрема міжнародний обмін інформацією у сфері запобігання і протидії корупції та здійснення заходів щодо повернення в Україну коштів та іншого майна, одержаних внаслідок корупційних правопорушень.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» були внесені зміни до Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП). Так, КУпАП було доповнено Главою 13-А «Адміністративні корупційні правопорушення», до якою було включено наступні склади корупційних правопорушень «Порушення обмежень щодо використання службового становища» (ст. 172²), «Пропозиція або надання неправомірної вигоди» (ст. 172³), «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності» (ст. 172⁴), «Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви)» (ст. 172⁵), «Порушення вимог фінансового контролю» (ст. 172⁶), «Порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів» (ст. 172⁷), «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень» (ст. 127⁸), «Невжиття заходів щодо протидії корупції» (ст. 127⁹). При цьому такі склади адміністративних правопорушень як «Пропозиція або надання неправомірної вигоди», «Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви)», «Порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів» та «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень» є принципово новими для українського законодавства.

Певні новели з'явилися і в Кримінальному кодексі України. Зокрема було встановлено окрему кримінальну відповідальність за

корупцію в приватному секторі шляхом доповнення Кодексу статтями 364¹ КК «Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми», 365¹ КК «Перевищення повноважень службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми», 365² КК «Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги», 368³ КК «Комерційний підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми» та 368⁴ КК «Підкуп особи, яка надає публічні послуги». З'явилися в Кримінальному кодексі України і принципово нові склади злочину такі як «Пропозиція хабара» (ч. 1 ст. 369 КК), «Зловживання впливом» (ст. 369² КК) та «Незаконне збагачення» (ст. 368² КК).

Набуття чинності даними законами безперечно створило нове законодавче підґрунтя антикорупційної інфраструктури, особливо в частині запобігання корупційним проявам. Однак, реалізація положень закону про засади запобігання і протидії корупції, в якому закладено принципово нову філософію підходу до протидії корупції в Україні вимагає вжиття наступних кроків законодавчого характеру, зокрема внесення змін до інших законів України та розроблення прийняття низки підзаконних нормативно-правових актів. Так, аналіз змісту закону приводить до висновку щодо необхідності прийняття принаймні восьми підзаконних нормативно-правових актів. Слід зауважити, що в результаті прийняття «антикорупційного пакету» 2009 року, який був чинний всього чотири дні, було прийнято 15 підзаконних нормативно-правових актів, частина яких втратила чинність у зв'язку прийняттям нового закону, а частина залишається чинною.

Одним з перших кроків, спрямованих на реалізацію положень нового закону був Указ Президента України Про першочергові заходи з реалізації Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції" від 5 жовтня 2011 року N 964/2011⁷. Відповідно до даного Указу кабінету Міністрів необхідно було підготувати проект Указу Президенту щодо порядку проведення спеціальної перевірки, запровадити єдину форму звітності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції про результати роботи у цій сфері, визначити порядок підготовки та оприлюднення звітів про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції. Міністерству юстиції необхідно було вжити заходів щодо формування та ведення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення, доопрацювати проект Національної стратегії щодо запобігання і протидії корупції, внести проект закону про спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики

⁷ Указ Президента України Про першочергові заходи з реалізації Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції" від 5 жовтня 2011 року N 964/2011 // Офіційна Інтернет – сторінка Президента України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14044.html>

Станом на травень 2012 року було прийнято низку підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на виконання нового антикорупційного закону 2011 року.

Так, були приведені у відповідність до нового закону Загальні правила поведінки державного службовця, затверджені наказом Голодержслужби від 04.08.2010 N 214 у частині, що стосується запобігання конфлікту інтересів, одержання дарунків (пожертв) та обов'язків керівників щодо припинення та повідомлення про корупційні правопорушення з боку підлеглих⁸.

Постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. N 1044 було приведено у відповідність із законом про засади запобігання та протидії корупції Порядок проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування⁹.

Постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. N 1072 затверджено Порядок інформування Національного агентства з питань державної служби про осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнені у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення¹⁰.

Постановою Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2011 р. N 1094 було затверджено Порядок підготовки та оприлюднення звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції, відповідно до вимог статті 19 закону про засади запобігання і протидії корупції¹¹. Також спільним наказом Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Державної податкової служби, Міністерства оборони та Державної судової адміністрації від 05.08.2011 № 83/519/311/463/483/122 було затверджено Інструкцію про порядок обліку кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень¹².

⁸ Наказ Головного управління державної служби України від 19.07.2011 N 176 Про внесення змін до Загальних правил поведінки державного службовця, затверджених наказом Голодержслужби від 04.08.2010 N 214 // Законодавство України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1261-10>

⁹ Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. N 1044 Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. N 950 // Законодавство України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1044-2011-%D0%BF>

¹⁰ Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. N 1072 Про затвердження Порядку інформування Національного агентства з питань державної служби про осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнені у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення // Законодавство України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1072-2011-%D0%BF>

¹¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2011 р. N 1094 Про затвердження Порядку підготовки та оприлюднення звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції // Законодавство України. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1094-2011-%D0%BF>

¹² Наказ ГПУ, МВС, СБУ, ДПСУ, МОУ, ДСАУ від 05.08.2011 № 83/519/311/463/483/122 Про затвердження Інструкції про порядок обліку кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень // Інтернет -сайт

Постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2011 р. N 1126 було внесено зміни до низки нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України з метою приведення їх у відповідність до положень закону про засади запобігання і протидії корупції. Зокрема вносяться зміни до Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, Положення про Державну службу боротьби з економічною злочинністю, Порядку ведення особових справ державних службовців в органах виконавчої влади, Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, Порядку проведення конкурсу для прийняття на дипломатичну службу, Положення про порядок проходження служби особами рядового і начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту, Положення про проходження служби в Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації особами рядового і начальницького складу, а також до низки нормативно-правових актів, що врегульовують діяльність підрозділів органів виконавчої влади із запобігання та виявлення корупції¹³.

Постановою Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2011 р. N 1195 затверджено Порядок передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям¹⁴ відповідно до вимог статті 8 Закону про засади запобігання та протидії корупції.

Постановою Кабінету Міністрів України від 11 січня 2012 року № 16 затверджено Порядок зберігання документів і використання відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, та відомостей щодо відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента¹⁵ відповідно до вимог частини 4 статті 12 Закону про засади запобігання і протидії корупції.

Указом Президента України від 25 січня 2012 року № 32/2012 «Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні»¹⁶

Асоціації українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів. [Електронний ресурс], режим доступу: <http://umdpl.info/index.php?id=1314809412>

¹³ Постанова Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2011 р. N 1126 Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України // Законодавство України. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1126-2011-%D0%BF>

¹⁴ Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2011 р. N 1195 Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям // Законодавство України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1195-2011-%D0%BF>

¹⁵ Постанова Кабінету Міністрів України від 11 січня 2012 р. № 16 Про затвердження Порядку зберігання документів і використання відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, та відомостей щодо відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента // Законодавство України. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1195-2011-%D0%BF>

¹⁶ Указ Президента України від 25 січня 2012 року № 32/2012 «Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» // Офіційна Інтернет – сторінка

затверджене Положення про Координаційну раду з питань розвитку громадянського суспільства та персональний склад Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства. В свою чергу Координаційна рада має розробити проекти Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та плану першочергових заходів щодо її реалізації. Відповідно до даного Указу втратив чинність Указ Президента України від 15 вересня 2005 року №1276 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Реалізація положень даного Указу Президента має створити умови для безперешкодної та ефективної участі громадськості в заходах, спрямованих на запобігання та протидію корупції.

Указом Президента України від 25 січня 2012 року №33/2012 було затверджено Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування на виконання положень статті 11 закону про засади запобігання і протидії корупції¹⁷.

Наказом Міністерства юстиції України від 11 січня 2012 року № 39/5 затверджене Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення¹⁸, яке визначає порядок формування та ведення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення, а також надання відомостей з нього.

Новий Закон України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року № 4050-VI¹⁹, який вступає в силу з 1 січня 2013 року, також містить низку положень, спрямованих на запровадження Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Так, серед обов'язків державних службовців зазначено додержання вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції (стаття 10). Відповідно до положень нового закону на державну службу не може вступити особа, яка піддавалася адміністративному стягненню за корупційне правопорушення - протягом року з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; не допускається

Президента України. [Електронний ресурс], режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14412.html>

¹⁷ Указ Президента України від 25 січня 2012 року № 33/2012 Про Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування // Офіційна Інтернет – сторінка Президента України. [Електронний ресурс], режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14428.html>

¹⁸ Наказ Міністерства юстиції України від 11.01.2012 № 39/5 Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення // Законодавство України. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0028-12>

¹⁹ Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011 № 4050-VI // Законодавство України [Електронний ресурс] режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>

призначення осіб на посади державної служби, на яких вони будуть безпосередньо підпорядковані близьким особам; особа, яка вступає на державну службу, зобов'язана до призначення на посаду державної служби вийти зі складу виконавчого органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особа здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі або територіальній громаді, та представляє інтереси держави або територіальної громади в раді товариства (спостережній раді), ревізійній комісії господарського товариства), припинити іншу оплачувану або підприємницьку діяльність, крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту; на державного службовця поширюються інші вимоги та обмеження, встановлені Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» (стаття 15). Особа, яка бажає взяти участь у конкурсі на заміщення посади на державній службі серед іншого подає заяву про участь у конкурсі з наданням згоди на проведення спеціальної перевірки (стаття 22). Однією з підстав припинення державної служби зазначено набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за корупційне правопорушення, пов'язане з порушенням обмежень, передбачених Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції" та наявність відносин безпосередньої підпорядкованості близьких осіб і при цьому суб'єкт призначення зобов'язаний звільнити державного службовця у триденний строк (стаття 38). Законом встановлюється перелік дисциплінарних проступків на державній службі, серед яких невжиття передбачених законом заходів щодо усунення конфлікту інтересів та порушення правил професійної етики державного службовця (стаття 52), а також передбачене відсторонення державного службовця від виконання службових обов'язків на час дисциплінарного розслідування (стаття 56). Законом про державну службу також передбачено, що майнова та моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державного службовця під час здійснення ним своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави (стаття 60).

17 травня 2012 року Верховна Рада України прийняла два закони, спрямовані на реалізацію закону про засади запобігання і протидії корупції. Перший Закон за № 4711-IV «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»²⁰. Даним законопроектом вносяться зміни до низки законодавчих актів України, зокрема: Кодексу законів про працю в Україні, Митного кодексу України, Законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про прокуратуру», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус народного депутата України», «Про Державну податкову службу в Україні», «Про Державну прикордонну

²⁰ Голос України від 12.06.2012 - №106

службу в Україні» тощо. Запропоновані проектом Закону зміни спрямовані на узгодження положень, що стосуються:

- проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування;
- подання публічними службовцями декларацій про майно, доходи, витрати, зобов'язання фінансового характеру;
- обмеження для прийому на роботу (службу) до органів державної влади осіб, які раніше засуджувались за вчинення злочинів або на яких протягом трьох останніх років накладались адміністративні стягнення за вчинення корупційних правопорушень;
- вимог щодо попередження конфлікту інтересів;
- обмежень щодо роботи близьких осіб;
- звільнення з роботи осіб, притягнутих до відповідальності за корупційні правопорушення.

Загалом законопроектом передбачається внесення змін до 46 законів України.

Другий закон це Закон України № 4722-VI Про правила етичної поведінки²¹, який визначає керівні норми поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, під час виконання своїх службових повноважень, та порядок притягнення цих осіб до відповідальності за їх порушення. Даний законопроект фактично спрямований на реалізацію положень закону про засади запобігання і протидії корупції, які стосуються врегулювання конфлікту інтересів, запобігання одержання неправомірної вигоди та запровадження фінансового контролю (декларування).

13 квітня 2012 року Верховною Радою України було прийнято новий Кримінальний процесуальний кодекс України, закон №4652-VI²². Відповідно до положень кодексу суттєво спрощується і детально врегульовується проведення та використання в якості доказів оперативно-розшукових заходів, спрямованих на фіксацію корупційних правопорушень, зокрема хабарництва.

3 березня 2012 року у Верховній Раді України було зареєстровано Проект Закону про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо введення інституту кримінальних проступків, який має вирішити проблему розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення. Відповідно до положень законопроекту адміністративні корупційні правопорушення перейдуть до категорії кримінальних проступків²³.

²¹ Голос України від 12.06.2012 - №106

²² Голос України від 19.05.2012. - №90-91

²³ Проект Закону про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо введення інституту кримінальних проступків № 10146 від 03.03.2012 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. [Електронний ресурс], режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42733

Таким чином Верховною Радою, Президентом та Кабінетом Міністрів було прийнято низку підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення виконання Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Однак, дані заходи не є достатніми для запровадження у життя всіх заходів, передбачених новим антикорупційним законодавством. Необхідними залишаються зміни до низки законів України.

Подальший розвиток антикорупційного законодавства передбачено в Національній антикорупційній стратегії на 2011-2015 роки, схваленої Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року №1001/2011²⁴. Зокрема в Концепції вказується, що реформування вітчизняного антикорупційного законодавства є незавершеним і зазначається, що законодавчого врегулювання потребують такі питання, як: (1) упорядкування адміністративних процедур і надання адміністративних та інших публічних послуг; (2) притягнення до відповідальності юридичних осіб за вчинення їх уповноваженими особами корупційних правопорушень; (3) удосконалення інституту конфіскації; (4) притягнення до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень осіб, які користуються недоторканністю; (5) визначення на законодавчому рівні засад етичної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та механізму врегулювання конфлікту інтересів в їх діяльності; (6) захист осіб, які повідомили про корупційне правопорушення та деякі інші.

Дані положення Національної антикорупційної стратегії знайшли своє відображення в Державній програмі щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. N 1240²⁵, в якій серед шляхів вирішення проблеми корупції наводиться продовження реформування антикорупційного законодавства відповідно до міжнародних стандартів та ефективного застосування антикорупційного законодавства органами державної влади і органами місцевого самоврядування. Державною програмою зокрема передбачено розроблення таких нормативно-правових актів: (1) Кодекс адміністративних процедур; (2) нормативно правовий акт, який врегульовує застосування інноваційних технологій, що забезпечують підвищення рівня об'єктивності та прозорість прийняття органами державної влади рішень; (3) нормативно-правовий акт, що врегульовує розширення сфер застосування принципу «мовчазної згоди» під час надання погоджень, висновків, дозвільних документів тощо; (4) закон про адміністративні послуги; (5) нормативно-

²⁴ Указ Президента України № 1001/2011 від 21 жовтня 2011 року Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки // Офіційне Інтернет – представництво Президента України. [Електронний ресурс], режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14092.html>

²⁵ Постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. N 1240 Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки // Офіційний вісник України від 12.12.2011 - 2011 р., № 94, стор. 128, стаття 3431, код акту 59440/2011

правовий акт, який врегульовує відмову від територіального монополізму під час надання адміністративних послуг та створення альтернативних можливостей щодо вибору органу для отримання адміністративної послуги; (6) нормативно-правовий акт, який врегульовує зменшення кількості ліцензій і дозволів у сфері підприємницької діяльності, максимальне спрощення та скорочення тривалості дозвільних процедур; (7) нормативно-правовий акт, спрямований на забезпечення зменшення кількості перевірок з боку податкових та контролюючих органів; (8) Закон України щодо приведення законодавчих актів України у відповідність із законом «Про державну службу»; (9) Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» в новій редакції; (10) Закон України «Про правила етичної поведінки»; (11) кодекси поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування; (12) зміни до законодавства щодо вдосконалення механізму доступу фізичних, юридичних осіб, та об'єднань громадян без статусу юридичної особи до інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх службових та посадових осіб; (13) Закон України щодо удосконалення проведення зовнішнього незалежного аудиту в частині здійснення контролю за використанням коштів місцевих бюджетів; (14) нормативно-правовий акт щодо завершення проведення інвентаризації державних підприємств і організацій та формування Єдиного реєстру об'єктів державної власності; (15) нормативно-правовий акт щодо створення дієвого механізму детінізації ринку цінних паперів, проведення розрахунків за угодами щодо цінних паперів; (16) Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реєстрації державної політики, вирішенні питань місцевого значення»; (17) закон щодо установлення чітких правил фінансування політичних партій та виборчих кампаній, а також забезпечення здійснення ефективного незалежного контролю за таким фінансуванням та застосування відповідних санкцій; (18) нормативно-правовий акт щодо законодавчого врегулювання порядку проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів; (19) нормативно-правовий акт щодо удосконалення системи органів, відповідальних за протидію корупції та розмежування їх компетенції; (20) нормативно-правовий акт щодо удосконалення системи професійного відбору, порядку прийняття на службу, зарахування до кадрового резерву та підготовки кадрів правоохоронних органів, що здійснюють боротьбу з корупцією; (21) Закон України щодо відповідальності юридичних осіб за корупційні правопорушення; (22) закон щодо приведення законодавства про відповідальності за корупційні правопорушення у відповідність з рекомендаціями Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO), наданих за результатами третього раунду оцінювання; (23) закон щодо змін до законодавства з метою запровадження адміністративної відповідальності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування за порушення законодавства у сфері

управління об'єктами державної і комунальної власності; (24) Закон України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України (щодо вдосконалення процедур здійснення конфіскації)»; (25) Закон України щодо внесення змін до Регламенту Верховної Ради України з метою скорочення до мінімуму процедури надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт у випадках, коли особи, що користуються недоторканністю, були затримані на місці вчинення тяжкого злочину, включаючи корупцію; (26) закон щодо внесення змін до законодавства з метою впровадження процедур отримання компенсації (відшкодування) від держави чи від керівних органів недержавних установ у зв'язку із заподіянням шкоди корупційними діями, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; (27) закон щодо механізму захисту осіб, які в разі виявлення корупційного правопорушення вжили заходів щодо його припинення та негайно повідомили про вчинення такого правопорушення; (28) закон щодо внесення змін до законодавства з метою законодавчого закріплення позбавлення права на одержання пенсій, призначених за спеціальними законами, осіб, що вчинили корупційні правопорушення; (29) нормативно-правовий акт щодо впровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування.

Однак, не дивлячись на низку вжитих позитивних заходів у сфері законодавчого забезпечення антикорупційної діяльності, чинне антикорупційне законодавство містить низку недоліків та прогалин, як з точки зору національних експертів у сфері протидії корупції, так і за оцінками окремих європейських інституцій. Зокрема законодавче забезпечення антикорупційної діяльності в Україні оцінювалося Радою Європи і Організацією економічного співробітництва та розвитку в Європі.

1.1.3 Оцінка антикорупційного законодавства України європейськими інституціями

Органом Ради Європи, відповідальним за антикорупційну політику є Група держав проти корупції (ГРЕКО), до якої Україна приєдналася 1 січня 2006 року. Станом на січень 2012 року Україна пройшла три раунди оцінювання ГРЕКО. Оскільки на момент приєднання України до ГРЕКО перший раунд оцінювання було завершено, Україна пройшла спільно перший і другий раунд оцінювання. Предметом першого раунду оцінювання були незалежність, спеціалізація і засоби, що є у розпорядженні національних органів, відповідальних за попередження і боротьбу проти корупції та розмір і масштаб імунітетів. Предметом другого раунду були три напрямки: доходи від корупційної діяльності, публічна адміністрація і корупція та юридичні особи і корупція. Оціночний звіт по Україні за результатами спільного першого і другого раундів оцінювання було прийнято ГРЕКО 21 березня 2007

року²⁶. У даному звіті містилося 25 рекомендацій для України щодо удосконалення заходів, спрямованих на протидію корупції. Майже половина з цих рекомендацій стосувалася тих або інших аспектів законодавчого забезпечення протидії корупції. Зокрема Україні було рекомендовано: переглянути систему адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення з тим, щоб чітко встановити, що випадки корупції мають трактуватися як кримінальні правопорушення або, у крайньому випадку, чітко розмежувати вимоги до застосування цих двох відмінних процедур (рекомендація iii); розглянути впровадження заходів для забезпечення збереження речових доказів у випадках, коли особи, що користуються недоторканністю, були затримані на місці вчинення тяжкого злочину, включаючи корупцію (рекомендація ix); переглянути систему імунітетів таким чином, щоб забезпечити можливість ухвалення швидших рішень про зняття імунітету (рекомендація x); прийняти нові правила конфіскації та арешту доходів, одержаних злочинним шляхом, які дадуть можливість застосовувати ці заходи не лише до прямих, але й до непрямих (конвертованих) доходів, здійснювати еквівалентну конфіскацію та конфіскацію доходів третьої особи відповідно до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (рекомендація xi); прийняти нормативно-правові акти про управління вилученим майном, що може гнучко застосовуватися з метою ефективного збереження вартості такого майна (рекомендація xii); встановити чіткі правила регулювання процесів управління і прийняття рішень, а також чіткі положення щодо ієрархії різних юридичних норм і стандартів, які регулюють публічне управління (рекомендація xiv); ретельно переглянути законодавство про державні закупівлі з метою приведення його у відповідність до європейських норм і стандартів щодо політики, підзвітності і прозорості (рекомендація xix); ухвалити чіткі правила для всіх службовців публічної сфери щодо інформування про підозри у вчиненні корупційних діянь та запровадити захист від негативних наслідків осіб, які добросовісно інформують про такі випадки (захист інформаторів, «свистунів») (рекомендація xxi); створити новий модельний кодекс поведінки/етики для публічних службовців з тим, щоб покращити їхню обізнаність з відповідними обов'язками та належною поведінкою стосовно їхньої служби, зокрема щодо повідомлення про ймовірні корупційні діяння, виникнення конфлікту інтересів і добросовісного служіння суспільству (рекомендація xxii); запровадити відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення, включаючи ефективні, пропорційні і дієві санкції, а також розглянути можливість створення системи реєстрації юридичних осіб, які притягувалися до відповідальності (рекомендація xxiv); вжити адекватних заходів, включаючи заходи нормативного

²⁶ Joint First and Second Evaluation Rounds. Evaluation report on Ukraine. Adopted by GRECO at its 32nd Session, Strasbourg 19 - 23 March 2007 // Офіційна Інтернет - сторінка Ради Європи. [Електронний ресурс], режим доступу: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2\(2006\)2_Ukraine_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2006)2_Ukraine_EN.pdf)

характеру, для активного залучення бухгалтерів і аудиторів до виявлення/інформування про порушення, пов'язані з відмиванням грошей (рекомендація xxv).

З грудня 2008 року по травень 2009 року проводилася оцінка виконання даних рекомендацій Україною і 15 травня ГРЕКО було затверджено Звіт про виконання рекомендацій Україною за результатами 1-го та 2-го раундів оцінювання²⁷. Відповідно до даної оцінки Україна задовільно або у спосіб, що задовольняє, виконала менш як третину з 25 рекомендацій, що містяться у Оціночному звіті за результатами спільних 1-го і 2-го раундів оцінювання. Із заходів, які стосувалися законодавчого забезпечення антикорупційної діяльності і названо вище, дві - іх та х, які стосувалися притягненню до відповідальності осіб, що мають імунітет, були визнані такими, що почали виконуватися у спосіб, який задовольняє завдяки тому, були зроблені кроки, спрямованні на внесення змін до Конституції. Решту рекомендацій було визнано такими, що виконані частково, оскільки відповідні законопроекти, які мали на меті виконати рекомендації, на час оцінки знаходилися на розгляді у парламенті. При цьому жодна з рекомендацій не була визнана такою, що не була виконана. Оскільки велика кількість рекомендацій була виконана частково або почала виконуватися у задовільний спосіб, Україна звітувала додатково про виконання рекомендацій за результатами спільного першого та другого раундів оцінювання у лютому та травні 2011 року. Додаток до звіту щодо виконання Україною рекомендацій ГРЕКО було прийнято 21 травня 2011 року²⁸. Відповідно до цього фактично додаткового звіту з числа рекомендацій, які стосуються законодавчого забезпечення протидії корупції, рекомендацію xxv щодо удосконалення законодавства про легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, було визнано такою, що виконана задовільно. Рекомендації ііі щодо розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення та ххіv щодо встановлення відповідальності за корупційні правопорушення для юридичних осіб були визнані такими, що не були виконані. Решта рекомендацій так і залишилася частково виконаними. У березні 2012 року ГРЕКО було прийнято другий додатковий звіт щодо України²⁹, в

²⁷ Joint First and Second Evaluation Rounds. Compliance report on Ukraine. Adopted by GRECO at its 42nd Session, Strasbourg 11 - 15 May 2009 // Офіційна Інтернет - сторінка Ради Європи. [Електронний ресурс], режим доступу: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2009\)1_Ukraine_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2009)1_Ukraine_EN.pdf)

²⁸ Joint First and Second Evaluation Rounds. Addendum to the Compliance report on Ukraine. Adopted by GRECO at its 51st Session, Strasbourg 23 - 27 May 2011 // Офіційна Інтернет - сторінка Ради Європи. [Електронний ресурс], режим доступу: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2009\)1_Add_Ukraine_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2009)1_Add_Ukraine_EN.pdf)

²⁹ Joint First and Second Evaluation Rounds. Second Addendum to the Compliance report on Ukraine. Adopted by GRECO at its 54th Session, Strasbourg 20 - 23 March 2012 // Офіційна Інтернет - сторінка Ради Європи. [Електронний ресурс], режим доступу: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2009\)1_SecondAdd_Ukraine_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2009)1_SecondAdd_Ukraine_EN.pdf)

якому стан речей з виконанням рекомендацій не змінився. Про додаткові заходи щодо виконання рекомендацій, які не були виконані та були виконані частково Україна мала звітувати перед ГРЕКО до 31 грудня 2012 року.

Враховуючи, що первинний звіт про виконання рекомендацій Україною взагалі не містив оцінки «не виконано», а додатковий звіт визнав такими дві рекомендації можна зробити висновок, що ситуація з виконанням рекомендацій ГРЕКО погіршилася і було обрано не вірний шлях розвитку антикорупційного законодавства. Той факт, що протягом більше чим чотирьох років шість з одинадцяти рекомендацій, що стосуються розвитку антикорупційного законодавства залишаються частково виконаними і дві були визнані взагалі не виконаними, говорить про неналежний підхід до формування антикорупційної політики і неефективності діяльності відповідальних органів у цій сфері.

Третій раунд оцінювання ГРЕКО Україна проходила в 2011 році і при формуванні кінцевого звіту ГРЕКО враховувала вже нове антикорупційне законодавство, що було прийняте 7 квітня 2011 року та вступило в силу 1 липня 2011 року. Третій раунд оцінювання ГРЕКО присвячений двом напрямкам, які майже повністю залежать від належного законодавчого врегулювання: криміналізація та прозорість фінансування політичних партій. Звіт по Україні щодо криміналізації було прийнято 21 жовтня 2011 року³⁰ коли і звіт щодо прозорості фінансування партій³¹. В рамках Темі 1 «Криміналізація» було проведено аналіз кримінального законодавства України на відповідність положенням Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією Ради Європи та Додаткового протоколу до неї. В результаті аналізу Україні було надано сім рекомендацій: розширити коло суб'єктів відповідальності за хабарництво у приватному секторі (рекомендація i); доповнити положення Кримінального кодексу (КК) у частині, що стосується активного та пасивного хабарництва та зловживання впливом такими поняттями як «обіцянка» та «витребування» вигоди та «прийняття пропозиції чи обіцянки» (рекомендація ii); внести зміни до КК щодо пасивного та активного хабарництва відповідно до яких хабаром має визнаватися будь-яка форма неправомірної вигоди включаючи матеріальну та нематеріальну вигоду – не залежно від того чи мають вони ринкову ціну, яку можливо визначити, чи ні – та вигоди, які мають низьку ціну

³⁰ Third Evaluation Round Evaluation Report on Ukraine Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2) (Theme I) Adopted by GRECO at its 52nd Plenary Meeting, Strasbourg, 17-21 October 2011 // Офіційна Інтернет - сторінка Ради Європи. [Електронний ресурс], режим доступу: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)1_Ukraine_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)1_Ukraine_One_EN.pdf)

³¹ Third Evaluation Round Evaluation Report on Ukraine Transparency of Party Funding (Theme II) Adopted by GRECO at its 52nd Plenary Meeting, Strasbourg, 17-21 October 2011 // Офіційна Інтернет - сторінка Ради Європи. [Електронний ресурс], режим доступу: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)1_Ukraine_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)1_Ukraine_Two_EN.pdf)

(рекомендація iii); забезпечити, щоб положення щодо злочинів активного та пасивного хабарництва в публічному та приватному секторі та зловживання впливом були сформульовані таким чином, щоб включали в себе однозначно випадки хабарництва, яке вчиняється за допомогою посередників також як і випадки, коли вигода призначається не для посадової особи особисто, а для третьої особи, фізичної або юридичної (рекомендація iv); підвищити у послідовний спосіб кримінальні санкції за базові злочини активного та пасивного хабарництва у публічному та приватному секторах, які передбачені частинами першими відповідних статей шляхом призначення покарання у вигляді позбавлення волі, що дозволило б екстрадицію у таких справах, відповідно до ч.1 статті 19 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією (рекомендація v); проаналізувати та відповідно переглянути автоматичне – та обов'язково повсюдне – звільнення від кримінальної відповідальності осіб, які вчинили активне хабарництво і заявили про це до правоохоронних органів, що викликано наявністю великою кількістю зловживань у цій сфері і відсутність судових вироків за давання хабара останнім часом (рекомендація vi); забезпечити, щоб Україна мала юрисдикцію у всіх злочинах хабарництва та зловживання впливом, які були вчинені за кордоном негромадянами України із залученням українських посадових осіб, членів українських публічних асамблей (виборчих органів), українських посадовців у міжнародних організаціях, українських членів міжнародних парламентських асамблей та українських суддів чи посадових осіб міжнародних судів (рекомендація vii).

Щодо прозорості фінансування політичних партій Україні було надано дев'ять рекомендацій хоча за загальним висновком українське законодавство у даній сфері було визнане таким, що не відповідає стандартам, затвердженим Рекомендацією Rec(2003)4 Комітету міністрів Ради Європи про Загальні правила проти корупції при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній, та знаходиться у стадії розвитку. Зокрема були надані наступні рекомендації щодо удосконалення законодавства у сфері забезпечення прозорості фінансування політичних партій і виборчих кампаній: гармонізувати вимоги до фінансування виборчої кампанії, що містяться у трьох різних законах – про вибори Президента, про вибори народних депутатів та про місцеві вибори (рекомендація i); знайти спосіб, аби гарантувати, що вимоги виборчого законодавства щодо прозорості не можна оминати шляхом опосередкованих пожертв до виборчих фондів через «власні кошти» партій і кандидатів або пожертв, що не проходять через виборчі фонди, в т. ч. фінансування третіми сторонами та внесків у натуральній формі (рекомендація ii); забезпечити легкий доступ громадськості до повних звітів про фінансування агітаційної діяльності під час усіх виборів протягом встановленого законом терміну та розглянути способи оприлюднення інформації про фінансування виборчих кампаній, яке передуює початку виборчого процесу (рекомендація iii); прийняти чіткі та послідовні закони щодо поточного фінансування

партій, які б відповідали стандартам прозорості, що встановлені виборчим законодавством, зокрема вимагали використання банківської системи з метою створення можливості для відстеження партійних прибутків (рекомендація iv); чітко визначити і регламентувати пожертви, в т. ч. опосередковані, як-то внески в натуральній формі, оцінені за ринковою вартістю, позики та інші дозволені джерела фінансування політичних партій, та забезпечити, щоб членські внески не використовувалися як засіб обійти правила, встановлені для пожертв (рекомендація v); чітко визначити зміст і форму річних звітів політичних партій за єдиним форматом та в супроводі належних документів про походження коштів; забезпечити належний та всебічний облік прибутків (зокрема, з зазначенням індивідуальних пожертв вище певної суми та імені жертвувача), витрат, боргів і активів; об'єднати звітність, включивши місцеві партійні осередки та інші установи, що прямо чи опосередковано пов'язані з партією або перебувають під її управлінням; та зобов'язати партії надавати річні звіти для перевірки незалежними моніторинговими органами та забезпечити легкий доступ до них громадськості у терміни, встановлені законом (рекомендація vi); запровадити незалежний аудит поточної та передвиборчої звітності партій сертифікованими аудиторами (рекомендація vii); забезпечити функціонування незалежного механізму скоординованого моніторингу фінансування політичних партій та виборчих кампаній, який матиме відповідні функції, повноваження, фінансові та людські ресурси для ефективного й профілактичного нагляду за таким фінансуванням, розслідування можливих порушень вимог щодо фінансування та, за необхідності, накладання санкцій (рекомендація viii); забезпечити, щоб всі порушення чинних і будь-яких майбутніх правил фінансування політичних партій та виборчих кампаній були чітко визначеними і каралися ефективними, пропорційними та запобіжними санкціями; представники партій і кандидати несли персональну відповідальність за порушення правил фінансування партій та виборчих кампаній; та строки давності за цими правопорушеннями були б достатньо довгими, аби дозволити компетентним органам ефективно наглядати за фінансуванням політичних партій (рекомендація ix).

Про виконання рекомендацій за результатами третього оціночного раунду Україна має звітувати перед ГРЕКО до 30 квітня 2013 року.

В межах Організації економічного співробітництва та розвитку в Європі діє Антикорупційна мережа для країн Східної Європи та Центральної Азії. Метою даного проекту є просунення передових стандартів боротьби з корупцією в країнах, які не є членами ОЕСР. Одним з основних напрямків діяльності даної ініціативи є виконання державами так званого Стамбульського плану дій, до якого Україна приєдналася у вересні 2003 року. Реалізація Стамбульського плану дій здійснюється у три етапи: оцінка правової та інституційної структури боротьби з корупцією та вироблення відповідних

рекомендацій; оновлення інформації щодо заходів, які вживаються для реалізації рекомендацій; моніторинг процесу виконання рекомендацій. Оцінка ситуації в країні здійснюється за трьома напрямками: (1) антикорупційна політика та інституції; (2) встановлення кримінальної відповідальності за корупцію та правозастосовна практика і (3) превентивні заходи у сфері публічної служби та фінансовий контроль.

Вперше Україну в рамках Стамбульського плану дій було оцінено в 2004 році. За його результатами Україні було надано 24 рекомендації, 14 з яких стосуються безпосередньо законодавчого врегулювання антикорупційної діяльності. Переважна більшість цих рекомендацій повторює рекомендації, які були надані ГРЕКО і стосуються розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності за корупцію з наданням переваги кримінальній відповідальності за корупцію (рекомендація 5); встановлення відповідальності за посередництво у хабарництві, витребування хабара, збільшити покарання за активне та пасивне хабарництво, збільшити строки давності притягнення до відповідальності (рекомендація 6); розширення кола суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення відповідно до конвенцій (рекомендація 7 і 8); забезпечення конфіскації коштів та майна, одержаних внаслідок вчинення корупційного правопорушення та конфіскації еквівалентної вартості такого майна (рекомендація 9); встановлення кримінальної відповідальності за неповідомлення про корупцію (рекомендація 10); забезпечення спрощення процедури притягнення до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень осіб, які мають імунітети (рекомендація 11); встановлення відповідальності юридичних осіб за корупційні правопорушення (рекомендація 12); забезпечення прозорості декларування публічних службовців, врегулювання конфлікту інтересів та одержання подарунків (рекомендація 15); оновлення кодексу поведінки публічних службовців та розроблення і розповсюдження рекомендацій щодо вирішення конфлікту інтересів та застосування інших етичних норм (рекомендація 16); забезпечення захисту добросовісних інформаторів (рекомендація 17); удосконалення врегулювання державних закупівель (рекомендація 19); удосконалення податкового законодавства як з точки зору запобігання ухилень від сплати податків, так і з точки зору запобігання зловживань з боку співробітників податкової служби (рекомендація 20); забезпечення прозорості діяльності уряду шляхом забезпечення вільного доступу громадян до відповідної інформації, створення незалежної служби урядового з інформаційних питань (рекомендація 22)³².

³² Ukraine. Regional Anti-Corruption Action Plan for Armenia, Azerbaijan, Georgia, the Kyrgyz Republic, the Russian Federation, Tajikistan and Ukraine. Summary of assessment and recommendations

Endorsed on 21 January 2004 // Офіційна Інтернет - сторінка Організації економічного співробітництва та розвитку [Електронний ресурс], режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/51/21/37223884.pdf>

В ході першого раунду моніторингу, який проходив у квітні-жовтні 2006 року було встановлено, що з 14 рекомендацій, які стосуються законодавчого забезпечення протидії корупції Україна в основному виконала одну *рекомендацію 12* щодо встановлення відповідальності юридичних осіб, оскільки було розроблено відповідний законопроект, і три рекомендації були частково виконані – *рекомендацію 10*, щодо встановлення відповідальності за неповідомлення про корупцію, оскільки експертам були більш чітко роз'яснені положення українського законодавства; *рекомендацію 16* - щодо запровадження етики в публічній службі і *рекомендацію 22* - щодо забезпечення прозорості діяльності уряду³³.

Другий раунд моніторингу в рамках Стамбульського плану дій Україна проходила у період з травня по липень 2010 року, а звіт було затверджено у грудні 2010 року. У звіті було надано оцінку виконання рекомендацій, наданих у 2004 році і наведено 18 нових та оновлених рекомендацій³⁴. З 14 рекомендацій, які стосуються законодавчого забезпечення протидії корупції 10 були визнані не виконаними, дві залишилися частково виконаними, одна була визнана в основному виконаною і одна – повністю виконаною.

Рекомендація 5 щодо розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення була визнана не виконаною та розширена у новій *рекомендації 2.8*, в якій додатково рекомендувалося знизити кількість органів, які мають повноваження застосування адміністративних санкцій та чітко розмежувати їх повноваження. Рекомендація 6 щодо складу корупційних злочинів була оновлена з врахуванням положень «антикорупційного пакету» 2009 року. Відповідно до нової редакції було запропоновано ввести відповідальність не лише за пропозицію хабара, а й за прийняття пропозиції хабара; також було відмічено, що законом все ще не передбачено відповідальність за обіцянку та витребування хабара, відповідальність третіх осіб за хабарництво та підкуп з використанням третіх осіб, які про це не знають; не було доповнено законодавство і визначенням поняття хабара та включення до нього і нематеріальної вигоди; визначення злочину «незаконне збагачення» не відповідає положенням статті 20 Конвенції ООН проти корупції. Рекомендацію 6 було замінено *рекомендаціями 2.1 – 2.2*, які пропонують усунути названі недоліки

³³ Ukraine. Monitoring Report, adopted at the 6th Monitoring Meeting of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan on 12 December 2006 at the OECD Headquarters in Paris. Istanbul Anti-Corruption Action Plan for Armenia, Azerbaijan, Georgia, Kazakhstan, the Kyrgyz Republic, the Russian Federation, Tajikistan and Ukraine. Monitoring of National Actions to Implement Recommendations Endorsed During the Reviews of Legal and Institutional Frameworks for the Fight against Corruption // Офіційна Інтернет - сторінка Організації економічного співробітництва та розвитку [Електронний ресурс], режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/18/37/37835801.pdf>

³⁴ OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia Istanbul Anti-Corruption Action Plan Second Round of Monitoring Ukraine Monitoring Report Adopted at the 9th Monitoring Meeting of the Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia Istanbul Anti-Corruption Action Plan on 8 December 2010 at the OECD Headquarters in Paris // <http://www.oecd.org/dataoecd/31/55/46832397.pdf>

разом із застосуванням більш суворих санкцій за хабарництво, що рекомендувалося і раніше. Рекомендації 7 та 8 щодо суб'єктів корупційних правопорушень, не дивлячись на суттєві зміни в кримінальному законодавстві вважалися такими, що не були виконані, оскільки по-перше в новому законодавстві присутні певні недоліки, зокрема поняття службової особи в законі про засади запобігання та протидії корупції не були гармонізовані, а по-друге, ці закони ще не набули чинності. Для виконання цих рекомендацій була сформована нова *рекомендація 2.3*. Рекомендація 9 щодо забезпечення конфіскації коштів та майна, одержаних внаслідок вчинення корупційного правопорушення та конфіскації еквівалентної вартості такого майна була визнана такою, що не була виконана, як і рекомендація 11 щодо спрощення процедури притягнення до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень осіб, які мають імунітети. Рекомендації 9 і 11 були оновлені текстуально у *рекомендаціях 2.4 – 2.5 – 2.6*. Рекомендація 10 щодо встановлення відповідальності за неповідомлення про корупційні правопорушення була визнана такою, що не була виконана, не зважаючи на те, що у попередніх звітах вважалася такою, що була виконана принаймні частково, оскільки стаття 396 Кримінального кодексу встановлює відповідальність за укриття тяжких та особливо тяжких злочинів. Аргументом щодо невиконання даної рекомендації було те, що не усі корупційні злочини відносяться до категорії тяжких та особливо тяжких. Рекомендація 12 щодо відповідальності юридичних осіб станом на грудень 2010 року вважалась такою, що була виконана Україною. У другій частині нової *рекомендації 2.1 – 2.2* лише було рекомендовано ввести в дію закон про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень. Рекомендація 15 щодо прозорості декларування публічних службовців, врегулювання конфлікту інтересів та одержання подарунків залишається не виконаною, а рекомендація 16 щодо запровадження професійної етики та конфлікту інтересів – частково виконаною. Рекомендація 17 щодо захисту добросовісних інформаторів залишається не виконаною. Було доповнено новою *рекомендацією 3.2*, до якої увійшли положення рекомендацій 15 – 17 та було запропоновано удосконалити законодавство про державну службу. Рекомендація 19 щодо удосконалення системи державних закупівель була в основному виконана у зв'язку з прийняттям нового закону про державні закупівлі. Нова *рекомендація 3.5* радить вжити заходів щодо реалізації положень нового закону в житті, зокрема в частині профілактики конфлікту інтересів, запровадження електронних торгів тощо. Рекомендація 20 щодо запобігання корупції в податковій та митній сферах залишилася не виконаною. Була наведена нова *рекомендація 3.3*, яка радить прийняти Адміністративно-процедурний кодекс, стимулювання участі громадськості у сфері громадського управління, зокрема при проведенні антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, підвищення прозорості регулятивної діяльності та зменшення дискреційних повноважень чиновників. Рекомендація 22 щодо забезпечення вільного доступу

громадян до публічної інформації залишилася частково виконаною, оскільки на момент моніторингу ще не було прийнято закон про доступ до публічної інформації. Нова *рекомендація 3.6* радить прийняти такий закон і закон про громадську участь, а також врегулювати процедури засекречення та розкриття інформації на вимогу громадян, переглянути закон про захист персональних даних щодо доступу до персональної інформації про публічних посадовців.

Також у даному звіті з'явилися рекомендації, які не згадувалися у попередніх звітах. Одна з таких рекомендацій – *рекомендація 3.7* стосується фінансування політичних партій і фактично повторює рекомендації ГРЕКО з цього приводу та радить розглянути можливість повернення до механізму державного фінансування партій. Нова *рекомендація 3.8* стосується попередження корупції в судовій системі, для чого необхідно ініціювання конституційної реформи з метою зміни порядку призначення та звільнення суддів, безстрокового перебування на посаді, складу Вищої ради юстиції, забезпечити прозоре і достатнє фінансування судів, розкриття фінансової інформації суддями, притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. *Рекомендація 3.9* стосується попередженню корупції в приватному секторі зокрема шляхом запровадження обов'язкового запровадження правил щодо повідомлення про корупційну поведінку та проведення внутрішнього і зовнішнього аудиту.

Таким чином в рамках Стамбульського плану дій Україна має також низку рекомендацій для виконання у сфері правового забезпечення належної антикорупційної діяльності.

Оцінка законодавчого забезпечення антикорупційної діяльності в Україні здійснювалася і в рамках моніторингу виконання Плану дій з лібералізації візового режиму з Європейським Союзом. Другий звіт щодо виконання Україною зобов'язань, передбачених Планом дій було затверджено 9 лютого 2012 року. Відповідно до даного звіту Україна зробила невеликий прогрес у протидії корупції. Було зазначено, що не дивлячись на прийняття Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» і Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» законодавство у сфері протидії корупції все ще виглядає незавершеним, в деяких аспектах є суперечливим і допускає подвійне тлумачення та частково не відповідає вимогам, що містяться у відповідних правових інструментах Ради Європи та ООН. Також було зазначено, що існує низка рекомендацій, наданих за результатами спільного першого та другого оціночного раунду ГРЕКО, які не були виконані. Підсумовуючи експерти ЄС зазначили, що ще необхідно внести значні зміни до законодавства, щоб створити потужне і всебічне правове підґрунтя протидії корупції, зокрема внести відповідні зміни до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів, Кодексу про адміністративні правопорушення, законів про державну службу,

прийняття закону про нормативно-правові акти, законів щодо фінансування політичних партій та виборчих кампаній тощо³⁵.

Рекомендації європейських інституцій, які ще має виконати Україна були узагальнені у другому звіті щодо виконання Плану дій з лібералізації візового режиму України з ЄС, в якому зазначалося, що прийняте протягом 2011 року законодавство є лише початком у побудові ефективного законодавчого забезпечення антикорупційної діяльності. Для належного законодавчого забезпечення антикорупційної діяльності в Україні все ще необхідно усунути низку прогалин в законодавстві, більш чітко викласти деякі положення нового антикорупційного законодавства та вжити наступних заходів:

- продовжити удосконалення окремих положень законодавства щодо криміналізації корупції у відповідності з рекомендаціями ГРЕКО, зокрема: розширити коло суб'єктів відповідальності за корупційні злочини в приватному секторі; розширити тлумачення терміну «хабар» і доповнити його зміст благами нематеріального характеру; забезпечити криміналізацію усіх аспектів активного та пасивного хабарництва та зловживання впливом в публічному та приватному секторах шляхом розширення переліку закінчених злочинів (наприклад, встановлення відповідальності за одержання пропозиції хабара); розширити коло корупційних діянь, які вчиняються в інтересах третьої особи; забезпечити належний рівень санкцій за корупційні злочини та їх відповідність соціальній небезпеці; зменшити або усунути ризик зловживання правом звільнення від кримінальної відповідальності за вчинення корупційних злочинів; розширити обсяги екстратериторіальної юрисдикції у справах про корупційні злочини;

- більше розмежувати паралельну адміністративну та кримінальну відповідальність за корупційні правопорушення таким чином, щоб за корупційні правопорушення була встановлена виключно кримінальна відповідальність, незалежно від їхньої тяжкості;

- встановити відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення;

- запровадити чіткі положення щодо ефективних механізмів попередження, моніторингу та контролю за конфліктом інтересів та обмежень щодо сумісництва, включаючи гарантії незалежності та ефективності органу або підрозділів, відповідальних за моніторинг та контроль, достатніми можливостями та переконливою і ефективною системою санкцій;

³⁵ Second progress report on the implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation. Joint staff working document. European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. Brussels, 9.2.2012, SWD(2012) 10 final // <http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/20120209/UA%202nd%20PR%20VLAP%20SWD%202012%2010%20FINAL.pdf>, с. 10 - 11

- доповнити існуюче законодавство додатковими чіткими положеннями щодо ефективних механізмів розкриття, підтвердження та нагляду за статками публічних службовців, а також розгляду потенційних справ щодо непідтвердженого багатства, включаючи гарантії незалежності та ефективності органу або підрозділів, відповідальних за моніторинг та контроль, достатніми можливостями та переконливою і ефективною системою санкцій;

- подальше зміцнення та прояснення положень щодо недоторканності та механізмів зняття недоторканності та усунення необґрунтованих перешкод у розслідуванні корупційних злочинів у відповідності з рекомендаціями ГРЕКО та ОЕСР;

- запровадити адекватне законодавче врегулювання фінансування політичних партій та виборчих кампаній з чіткими положеннями щодо прозорості та нагляду, а також переконливою і ефективною системою санкцій у відповідності з рекомендаціями ГРЕКО;

- подальше зміцнення механізмів нагляду за додержанням правил державних закупівель та прояснити критерії, на підставі яких запроваджуються виключення із загальних правил державних закупівель;

- зміцнити законодавство з вилучення, конфіскації та повернення коштів, включаючи конфіскацію коштовності майна, конфіскацію у третіх осіб та управління вилученими коштами та забезпечити повну відповідність такого законодавства стандартам Ради Європи та Конвенції ООН проти корупції;

- забезпечити чіткі та всебічні правила адміністративної процедури та процесу прийняття рішень, чіткої структури доброчесності та етичних правил для державних службовців, як про це зазначено у Додатку до Звіту про виконання Україною рекомендацій ГРЕКО за результатами спільного першого та другого раундів оцінювання;

- завершити формування законодавчого забезпечення повідомлень про підозри у корупції шляхом запровадження чітких правил захисту доброчесних інформаторів³⁶.

Певна критика законодавчого забезпечення антикорупційної діяльності в Україні містилася і в звіті щодо оцінювання національної системи доброчесності в 2011 році, яке проводилося за підтримки Transparency International. Зокрема у Звіті було зроблено висновок, що однією з причин слабкості інститутів національної системи доброчесності є відсутність необхідних законів, а також наявність прогалів і недоліків в існуючому законодавстві. На думку авторів

³⁶ Second progress report on the implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation. Joint staff working document. European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. Brussels, 9.2.2012, SWD(2012) 10 final // <http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/20120209/UA%202nd%20PR%20VLAP%20SWD%202012%2010%20FINAL.pdf>, С. 15 – 18

проведеного дослідження недосконалість чинного законодавства, яке врегульовує ті або інші аспекти антикорупційної діяльності, впливає на незалежність, прозорість та підзвітність інститутів національної системи доброчесності. В першу чергу це пояснюється особливостями чинної Конституції, а також прогалинами і недоліками законодавчих актів, прийнятих у розвиток її положень. Так, незалежність парламенту послаблюється складністю процедури подолання вето Президента на закони. Незалежність Уряду послаблюється вагомими повноваженнями Президента у сфері виконавчої влади, через які він може активно впливати на роботу Уряду. Незалежність судової гілки влади послаблюється положеннями щодо призначення (обрання) суддів на посади та процедури формування Вищої ради юстиції. Недосконалою вважається і конституційна процедура призначення на посади та звільнення з посад Міністра внутрішніх справ та Генерального прокурора, що суттєво послаблює ступінь незалежності правоохоронних органів. У частині недостатньої прозорості діяльності інститутів національної системи доброчесності зазначалося законодавство про доступ до інформації, однак автори дослідження не врахували положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI³⁷ та нової редакції Закону Про інформацію від 13.01.2011 № 2938-VI³⁸ які вирішили більшість проблемних питань у цій сфері. Недосконалістю законодавства, яке негативно впливає на рівень підзвітності було назване те, що у ряді випадків закон не покладає на відповідні органи та інституції обов'язок підготовки щорічних звітів про свою діяльність, а у тих випадках, коли закон закріплює обов'язковість підготовки та подання певними інституціями звітів про свою діяльність до інших органів, часто не встановлено строки їх підготовки та подання, не передбачено обов'язковості їх розгляду органами, до яких вони подаються, та ухвалення рішень за результатами розгляду. Серед інших недоліків були названі відсутність положень, які б передбачали впровадження ефективних механізмів публічних консультацій, широкий обсяг імунітету депутатів та суддів, відсутність ефективних і пропорційних дисциплінарних/адміністративних санкцій за порушення, широкі межі дискреційних повноважень службовців³⁹.

1.1.4. Недоліки сучасної діяльності із законодавчого забезпечення антикорупційної діяльності

³⁷ Закон України Про доступ до публічної інформації від 13 січня 2011 року № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 32, ст. 314

³⁸ Закон України Про внесення змін до Закону України "Про інформацію" від 13 січня 2011 року № 2938-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, N 32, ст.313

³⁹ НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ | УКРАЇНА 2011 //Інтернет-сторінка Творчого об'єднання ТООРО. [Електронний ресурс], режим доступу: www.toro.org.ua/nis

Специфікою законодавчого забезпечення антикорупційної діяльності в Україні є й те, що не зважаючи на низку кроків, спрямованих на покращення законодавства, існування низки не усунутих недоліків, в Україні приймалися нормативно-правові акти, які погіршують законодавче забезпечення антикорупційної діяльності. Так, не дивлячись на рекомендації ГРЕКО щодо підвищення санкцій за хабарництво як у публічному, так і в приватному секторах, зокрема з метою забезпечити екстрадицію осіб, які вчиняють такі злочини, Законом України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності від 15 листопада 2011 року N 4025-VI⁴⁰ було знижено санкції за хабарництво у приватному секторі. Так у статті 368³ КК «Комерційний підкуп службової особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми» та у статті 368⁴ КК «Підкуп особи, яка надає публічні послуги» в частинах з 2 по 4 санкції, пов'язані з позбавленням волі, були замінені штрафами. Наприклад, якщо за пропозицію, надання або передачу неправомірної вигоди службовій особі приватного права незалежно від організаційно-правової форми, вчинені повторно або за попередньою змовою групою осіб чи організованою групою, максимальним покаранням було позбавлення волі до 4-х років, то після змін максимальне покарання становить п'ять тисяч неоподаткованих мінімумів доходів громадян, тобто 85 000 гривень (близько 10 625 доларів США)⁴¹ або за одержання особою, яка здійснює професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг неправомірної вигоди, вчинене повторно або за попередньою змовою групою осіб чи поєднане з вимаганням неправомірної вигоди, максимальним покаранням було 8 років позбавлення волі, то зараз - штраф у розмірі десяти тисяч неоподатковуваних доходів громадян, тобто 170 000 гривень (приблизно 21 250 доларів США). Таким чином особи, які будуть притягатися до відповідальності за такі злочини не можуть бути суб'єктами для екстрадиції, що суперечить положенням частини 1 статті 19 Кримінальної конвенції Ради Європи проти корупції і є прямим ігноруванням рекомендації в Оціночному звіту ГРЕКО за результатами 3-го раунду оцінювання України за темою 1 «Криміналізація». При цьому в рекомендації було привернуто увагу до частин перших відповідних статей КК, тоді як інші частини цих статей, що встановлюють відповідальність за вчинення відповідних злочинів за обтяжуючих обставин, на той час відповідали вимогам ГРЕКО. Після прийняття закону щодо гуманізації, статті 368³ та 368⁴ КК

⁴⁰ Закон України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності від 15 листопада 2011 року N 4025-VI // Законодавство України. [Електронний ресурс], режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4025-17>

⁴¹ Неоподатковуваний мінімум доходів громадян - грошова сума розміром у 17 гривень, встановлена пунктом 5 підрозділу 1 розділу XX Податкового кодексу України

не відповідають цим вимогам у повному обсязі. При цьому привертає увагу той факт, що Оціночний звіт ГРЕКО було прийнято 21 жовтня 2011 року, а закон про гуманізацію – 15 листопада 2011 року. Крім цього зменшення санкцій даних статей фактично знижує їхню соціальну небезпеку, переводить злочини, передбачені у частинах 2 – 4 статей 368³ та 368⁴ до категорій менш тяжких злочинів. Це в свою чергу зменшує строки давності притягнення до кримінальної відповідальності. Санкції, які не містять позбавлення волі також виводить дані злочини з переліку предикатних до легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом. Тобто у разі вчинення фінансової операції або правочину з коштами чи іншим майном, одержаним в результаті вчинення злочинів, передбачених даними статтями КК особа не буде нести відповідальність за легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Іншою специфічною рисою розвитку антикорупційного законодавства в Україні є певна роль Конституційного Суду України в блокуванні найбільш суттєвих антикорупційних заходів. У період з 2004 по 2012 роки Конституційним Судом України було прийнято чотири таких рішення. Два рішення стосувалися змісту та порядку виконання антикорупційного законодавства і два – органів антикорупційної інфраструктури. В даному розділі розглянемо ті рішення КСУ, які стосуються законодавчого забезпечення антикорупційної діяльності.

Перше, у жовтні 2010 року Конституційний Суд розглянув конституційне подання Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень законів України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів), тобто антикорупційного пакету 2009 року. У клопотанні до Конституційного суду оспоровалася конституційність наступних положень антикорупційних законів:

- набрання законами чинності з дня їх опублікування і введення в дію з 1 січня 2010 року;

- заборона, зокрема, суддям, народним депутатам України займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, що здійснюється в позаробочий час) безпосередньо або через інших осіб, якщо інше не передбачено законом, зокрема оспоровалася, що народні депутати України та судді на відміну від інших посадових осіб мають право поєднувати свою основну діяльність із можливістю викладати в освітніх установах чи здійснювати наукову та творчу діяльність, у тому числі в робочий час;

- положення, якими встановлюються вимоги щодо проведення спеціальної перевірки стосовно не лише особи,

яка претендує на зайняття посади пов'язаної з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, а й близьких їй осіб;

- наділення органів прокуратури України повноваженнями щодо координації діяльності правоохоронних органів з питань протидії корупції та здійснення нагляду за виконанням законів у сфері запобігання та протидії корупції;

- затвердження Кабінетом Міністрів України положення про організацію проведення спеціальної перевірки.

Конституційний Суд питання введення закону в дію визнав конституційними. Щодо питань про повноваження органів прокуратури та Кабінету Міністрів було відмовлено у відкритті провадження у зв'язку з відсутністю обґрунтування.

Положення закону про засади запобігання та протидії корупції щодо викладацької, наукової та творчої діяльності в позаробочий час, у частині словосполучення «що здійснюється в позаробочий час», та положення щодо проведення спеціальної перевірки близьких осіб були визнані неконституційними⁴². Найбільш суттєвим і таким, що здійснює перешкоди у протидії корупції в даному Рішенні є визнання неконституційним проведення спеціальної перевірки у відношенні близьких осіб, адже, як показує практика при вчиненні корупційних правопорушень корупціонерами активно використовуються саме близькі особи. Зокрема вони використовуються для одержання неправомірної вигоди і є формальними власниками майна (нерухомості, транспорту, земельних ділянок тощо), одержаного внаслідок вчинення корупційних правопорушень. Тому неможливість проведення спеціальних перевірок щодо майна та статків близьких осіб, які займають або претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій органів державної влади та місцевого самоврядування в українських реаліях суттєво зменшує ефективність антикорупційної діяльності.

Друге Рішення, яке впливає на антикорупційну діяльність було прийняте Конституційним Судом України у січні 2012 року, фактично в розвиток попереднього Рішення щодо спеціальних перевірок стосовно близьких осіб. Цього разу за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області Конституційний Суд надав тлумачення положень Конституції щодо того, що слід розуміти під інформацією про особисте і сімейне життя, зокрема, чи належить

⁴² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень законів України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів) від 6 жовтня 2010 року № 21-рп/2010 // Офіційна Інтернет – сторінка Конституційного Суду України. [Електронний ресурс], режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=123102>

така інформація до конфіденційної інформації про особу; та чи є збирання, зберігання, використання та поширення інформації про особу втручанням в її особисте і сімейне життя. В своєму Рішенні Конституційний Суд визнав, що:

- інформацією про особисте та сімейне життя особи є будь-які відомості та/або дані про відносини немайнового та майнового характеру, обставини, події, стосунки тощо, пов'язані з особою та членами її сім'ї, за винятком передбаченої законами інформації, що стосується здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень. Така інформація про особу є конфіденційною;

- збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди державою, органами місцевого самоврядування, юридичними або фізичними особами є втручанням в її особисте та сімейне життя. Таке втручання допускається винятково у випадках, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини⁴³.

Слід зауважити, що до інформації, яка стосується здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень, в даному контексті можна віднести інформацію, яку така особа зобов'язана надавати відповідно до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». До такої інформації зокрема відноситься: декларація про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; розміри, види благодійної та іншої допомоги; розміри, види оплати праці а також одержані за правочинами, які підлягають обов'язковій державній реєстрації, дарунки (пожертви). Однак, як вже говорилося раніше, в багатьох випадках у разі одержання коштів, майна, послуг в результаті вчинення корупційних правопорушень, неправомірна вигода офіційно оформлюється на близьких осіб, а не на саму службову чи посадову особу. Крім цього існують обмеження щодо роботи близьких осіб та конфлікту інтересів. Однак з тлумачення Конституції випливає, що інформація про те, хто є близькими особами суб'єктів корупційних правопорушень, а також інформація про майно, нерухомість, транспортні засоби, угоди з надання послуг тощо як близьких осіб, так і самих службових чи посадових осіб, що не вимагається декларацією про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру, є конфіденційною і може бути розкрита лише за їхньою згодою. Також

⁴³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 // Офіційна Інтернет – сторінка Конституційного Суду України [Електронний ресурс], режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=167724>

оскільки інформація про стосунки, які пов'язані з особою та членами її сім'ї є також конфіденційною інформацією, суттєво ускладнюється виявлення конфлікту інтересів та зловживання впливом за допомогою громадськості та журналістських розслідувань.

Таким чином в одному Рішенні Конституційний Суд фактично забороняє проведення спеціальних перевірок стосовно близьких осіб, а в іншому фактично робить неможливими проведення журналістських розслідувань та збирання представниками громадськості інформації щодо осіб, які займають або претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування. Тобто чином громадський контроль за виконанням окремих положень антикорупційного законодавства, які стосуються фінансового контролю та обмежень, пов'язаних з близькими особами і конфліктом інтересів, практично стає неможливим, оскільки представників громадськості та журналістів можуть звинуватити в незаконному втручанні в особисте та сімейне життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування.

Підсумовуючи наведений аналіз розвитку законодавчого забезпечення антикорупційної діяльності та чинного її стану можна дійти до наступних висновків. По-перше у 2011 році Україною було зроблено значний прогрес у законодавчому забезпеченні антикорупційної діяльності, оскільки було прийняте і вступило в силу нове антикорупційне законодавство. Однак з іншого боку це може вважатися лише початком належного законодавчого забезпечення антикорупційної діяльності, оскільки існує низка прогалин, які не дозволяють у повній мірі ефективно протидіяти корупції. По-друге існує ціла низка як старих, так і нових рекомендацій європейських інституцій щодо удосконалення антикорупційного законодавства. Дані рекомендації стосуються виконання Україною міжнародних зобов'язань, пов'язаних зі вступом до Ради Європи, приєднання до європейських антикорупційних інструментів, укладання угоди щодо лібералізації візового режиму з країнами ЄС. Найбільш суттєвими рекомендаціями є врегулювання процедури притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення осіб, що мають імунітети (недоторканність); забезпечення прозорості фінансування політичних партій та виборчих кампаній; подальше удосконалення кримінального законодавства, зокрема у частині поняття хабара і включення до нього нематеріальних благ; запровадження відповідальності юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень; належний захист добросовісних інформаторів; чітке розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення, криміналізація одержання неправомірної вигоди у будь-якій формі. По-третє, станом на початок березня 2012 року Державною програмою щодо запобігання і протидії корупції передбачено виконання зазначених рекомендацій. Більш того, у Верховній Раді України знаходиться низка законопроектів, спрямованих на виконання рекомендацій щодо

належного законодавчого забезпечення антикорупційної діяльності, які знаходяться на різних етапах проходження.

У той же час дослідження показало, що для успішної протидії корупції наявність належного законодавства не достатньо, необхідно також забезпечення його належного виконання. Так, під час глибинних інтерв'ю основною проблемою протидії корупції респонденти назвали не недоліки законодавства, а недоліки його застосування: *«возможно закон и составлен не самым худшим образом, но людям, которые работают в правоохранительной сфере известно, что законы у нас в стране отдельно, а их применение отдельно... Самая большая проблема содержится в людях которые должны такой закон о коррупции применять. И чтобы не было предусмотрено, все можно обойти»* (чоловік, 28 років, співробітник міліції). *«Законы есть во всех странах, но именно у нас они не работают»* (жінка, 25 років, державний службовець). Серед причин неналежного виконання антикорупційних законів були названо: особливості національного менталітету вирішувати проблеми за рахунок корупційних домовленостей; низька заробітна плата співробітників правоохоронних органів; відсутність реальної незалежності органів, відповідальних за виявлення і розслідування корупційних правопорушень і злочинів; неможливість застосування законодавства до вищих посадовців.

Таким чином для належного вжиття ефективних антикорупційних заходів додатково до адекватного законодавчого забезпечення необхідно забезпечити належне функціонування інститутів антикорупційної інфраструктури, тобто відповідних державних органів, уповноважених на протидію корупції.

1.2 ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ УКРАЇНИ

Стаття 5 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» визначає коло суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції. До таких суб'єктів відносяться: Президент України, Верховна Рада України, органи прокуратури України, органи державної влади, Кабінет Міністрів України, спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики, спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції.

В контексті нашого дослідження в якості інститутів антикорупційної інфраструктури розглядаються лише ті органи, які безпосередньо зобов'язані вживати заходів із запобігання та протидії корупції. В якості окремого інституту антикорупційної інфраструктури розглядається громадянське суспільство, яке має також активно відігравати роль у запобіганні та протидії корупції і до складу якого, в контексті даного дослідження, відносяться засоби масової інформації, неурядові організації та громадяни.

Органи державної влади здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції або беруть участь у їх здійсненні у межах повноважень, визначених законами та іншими виданими на їх основі нормативно-правовими актами. Законом також визначається можливість участі у запобіганні, виявленні, а в установлених законом випадках і у здійсненні заходів, спрямованих на протидію корупції, таких як: (1) припинення корупційних правопорушень; (2) відновлення порушених прав чи інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави; (3) участь в інформаційному і науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції; (4) участь у міжнародному співробітництві в цій сфері - для уповноважених підрозділів органів державної влади; місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування; підприємств, установ, організацій незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадових та службових осіб; громадяни та об'єднань громадян. Оскільки органи державної влади включають в себе усі центральні органи виконавчої влади, такі як міністерства, державні служби, державні агентства тощо та їх регіональні представництва, а також органи місцевої влади (обласні, міські, районні державні адміністрації) і вони виконують в основному допоміжні функції, вони у повному обсязі не розглядаються. Розглядаються лише ті органи та підрозділи, як мають безпосереднє відношення до запобігання та протидії корупції і серед своїх повноважень мають відповідні функції.

Органи антикорупційної інфраструктури в залежності від ролі та функцій, які вони виконують в антикорупційній інфраструктурі можна умовно поділити на чотири групи: (1) органи, які формують антикорупційну політику та законодавство; (2) координуючі, моніторингові та контролюючі органи у сфері протидії корупції; (3) правоохоронні органи (спеціально уповноважені суб'єкти) та (4) органи фінансового контролю.

У своїй повсякденній діяльності названі органи – елементи антикорупційної інфраструктури знаходяться у постійній взаємодії. Так, органи, що формують антикорупційну політику та законодавство видають відповідні закони та нормативно-правові акти, що є обов'язковими для виконання усіма органами у тому числі – елементами антикорупційної інфраструктури. Координуючі, моніторингові та контролюючі органи забезпечують виконання нормативно-правових актів, які формують антикорупційну політику та спрямовані на запобігання і протидію корупційним проявам в державі, координують діяльність державних і недержавних органів у сфері реалізації антикорупційної політики та діяльності з запобігання та попередження корупційних проявів, здійснюють роз'яснювальну роботу щодо положень антикорупційного законодавства, виявляють факти корупційних правопорушень та повідомляють про них спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, тобто правоохоронні органи. Спеціально уповноважені суб'єкти (правоохоронні органи) здійснюють виявлення та розслідування

фактів корупційних правопорушень, як адміністративних, так і кримінальних та передають зібрані докази до суду для розгляду по суті. Органи фінансового контролю здійснюють функції з контролю за формуванням та витрачанням державного бюджету і виявляють корупційні правопорушення у даній сфері. У разі виявлення ознак адміністративного або кримінального корупційного правопорушення органи фінансового контролю передають відповідну інформацію до спеціалізованих суб'єктів (правоохоронних органів) для подальшого розслідування.

1.2.1 ОРГАНИ, ЯКІ ФОРМУЮТЬ АНТИКОРУПЦІЙНУ ПОЛІТИКУ ТА ЗАКОНОДАВСТВО

Дані органи включають Президента України, Верховну Раду України і Кабінет Міністрів України.

Президент України відповідно до статті 106 Конституції України⁴⁴ призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку; призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах; призначає за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора України та звільняє його з посади; утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим; створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби; очолює Раду національної безпеки і оборони України; підписує закони, прийняті Верховною Радою України; має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України. Також відповідно до частини 3 статті 106 Конституції України Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

Названі повноваження Президента України дозволяють йому впливати на створення та реалізацію основних засад та засобів з запобігання та протидії корупції в державі, впливати на певних вищих посадових осіб держави. Так, починаючи з 2005 року Президентом України було видано низку указів, спрямованих на вжиття заходів з

⁴⁴ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Законодавство України [Електронний ресурс], режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

протидії корупції, зокрема Указом Президента було затверджено Національну антикорупційну стратегію на 2011 – 2015 роки. Оскільки Президент України очолює Раду національної безпеки і оборони, на засіданнях якої неодноразово обговорювалися питання протидії корупції, Президент своїми наказами вводив в дію Рішення РНБО.

Реалізуючи своє право на створення дорадчих органів Президент своїм Указом від 26 лютого 2010 року за № 275/2010 створив Національний антикорупційний комітет як консультативно-дорадчий орган при Президентові України⁴⁵. Основним завданням Національного антикорупційного комітету є забезпечення сприяння Президентові України в реалізації його повноважень, передбачених Конституцією України. Для реалізації основного завдання Національний антикорупційний комітет мав наступні функції: (а) здійснення системного аналізу стану корупції в Україні та заходів, що вживаються для запобігання і протидії їй; (б) розроблення антикорупційних заходів, в тому числі з метою гармонізації законодавства та усунення наявних у ньому протиріч; (в) підготовка пропозицій про спрощення дозвільних та інших процедур щодо ведення малого і середнього бізнесу та ліквідації причин, які зумовлюють порушення у цій сфері; (г) розроблення з урахуванням вітчизняного та міжнародного досвіду, рекомендацій провідних світових організацій проектів актів законодавства з питань посилення боротьби з корупцією; (ґ) участь у підготовці проектів послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України в частині, що стосується питань запобігання та протидії корупції.

Головою Національного антикорупційного комітету є Президент України. Виконавчим секретарем Національного антикорупційного комітету спочатку було призначено Секретаря Ради національної безпеки і оборони України а потім, Указом Президента України від 26 березня 2010 року № 454/2010⁴⁶, - Міністра юстиції. Однак, Указом Президента України від 16 березня 2012 року № 201/2012⁴⁷ секретарем НАК знову став Секретар Ради національної безпеки та оборони. Цим же Указом було затверджено новий склад НАК. До складу Комітету входять в основному керівники державних правоохоронних та контролюючих органів, а також провідних науково-дослідних і навчальних інституцій (загалом п'ять осіб з тридцяти трьох), народні депутати України, і всього один представник

⁴⁵ Указ Президента України № 275/2010 від 26 лютого 2010 року Про утворення Національного антикорупційного комітету // Офіційне Інтернет – представництво Президента України [Електронний ресурс], режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/10557.html>

⁴⁶ Указ Президента України від 26 березня 2010 року № 454/2010 Питання національного антикорупційного комітету // Офіційне Інтернет – представництво Президента України [Електронний ресурс], режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/10751.html>

⁴⁷ Указ Президента України від 16 березня 2012 року № 201/2012 Про деякі питання Національного антикорупційного комітету // Офіційне Інтернет – представництво Президента України [Електронний ресурс], режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14598.html>

неурядової організації - контактної групи Transparency International в Україні.

Положення про НАК було прийняте 1 вересня 2011 року і затверджене Указом Президента України за № 890/2011⁴⁸, тобто через півтора роки після створення Комітету. Відповідно до Положення про НАК до його основних функцій було доповнено здійснення системного аналізу ефективності реалізації антикорупційної стратегії. Також Положенням визначені функції та права НАКу. Так, відповідно до функцій НАК здійснює моніторинг стану виконання законодавства у сфері запобігання та протидії корупції, бере участь у розробленні та підготовці пропозицій до відповідних законопроектів та інших нормативно-правових актів, зокрема проектів актів та доручень Президента, організовує вивчення громадської думки з питань, що розглядаються Комітетом, забезпечує висвітлення у засобах масової інформації результатів роботи Комітету. Для виконання покладених на нього завдань Комітет має право: запитувати та одержувати матеріали і документи; залучати до участі в роботі Комітету відповідних фахівців; утворювати робочі групи; запрошувати на свої засідання працівників державних органів, органів місцевого самоврядування, представників підприємств, установ, організацій, а також об'єднань громадян, залучати запрошених осіб до обговорення відповідних питань; ініціювати проведення громадського обговорення проектів законів, актів Президента України з питань антикорупційної політики; організовувати та проводити конференції, круглі столи, наради з питань, віднесених до його компетенції. Основною організаційною формою роботи Комітету є засідання. Засідання Комітету є відкритими і гласними. Відкритість засідань Комітету забезпечується шляхом створення умов для присутності на них представників засобів масової інформації, гласність – шляхом розміщення інформації про діяльність Комітету, підготовлені ним матеріали на веб-сайті Офіційного Інтернет - представництва Президента України. Комітет систематично інформує громадськість про свою діяльність. Рішення Комітету реалізуються шляхом видання в разі необхідності в установленому порядку актів Президента України, внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України відповідних законопроектів. Для врахування громадської думки в роботі Комітету, в тому числі при підготовці пропозицій щодо вдосконалення законодавства у сфері запобігання та протидії корупції, утворюється Громадська рада, яка складається з представників інститутів громадянського суспільства і діє на правах робочої групи Комітету.

Однак, слід зауважити, що результати моніторингу новин у засобах масової інформації та публікацій на веб-сайті Офіційного

⁴⁸ Указ Президента України № 890/2011 від 1 вересня 2011 року Питання Національного антикорупційного комітету // Офіційне Інтернет – представництво Президента України [Електронний ресурс], режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13957.html>

Інтернет - представництва Президента України свідчать про відсутність активної діяльності Комітету. Повідомлялося лише про рекомендацію Комітетом проектів антикорупційних законів, які були подані Президентом до Верховної Ради і прийняті в квітні 2011 року та про рекомендацію проекту національної антикорупційної стратегії, яка була затверджена Президентом восени цього ж року. Тобто діяльність НАКУ не можна назвати активною. Крім цього, Громадська рада, про яку йдеться в Положенні станом на червень 2012 року так і не була сформована. Можливо, причиною цього є відсутність постійного апарату Комітету і певні суперечності щодо організаційного забезпечення його діяльності. Так, до березня 2012 року з одного боку організаційно-технічне забезпечення діяльності Комітету здійснювалося Адміністрацією Президента України, Державним управлінням справами, а з іншого - організацію змістовної діяльності Комітету забезпечував виконавчий секретар Комітету (Міністр юстиції). Наразі і організаційно-технічне і змістовне забезпечення діяльності Комітету має здійснювати Апарат Ради національної безпеки та оборони, а наукове супроводження діяльності Комітету, роботи утворених ним робочих груп здійснюється Національним інститутом стратегічних досліджень, який відноситься до РНБО.

Верховна Рада України відповідно до статті 85 Конституції України має наступні повноваження, які дозволяють здійснювати заходи, спрямовані на запобігання та протидію корупції: прийняття законів; затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України; здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції; призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб у випадках, передбачених цією Конституцією; призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати; призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні; затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України; надання згоди на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади; надання у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України; здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією.

Відповідно до статті 27 Закону України про засади запобігання і протидії корупції Верховна Рада України здійснює парламентський контроль у сфері запобігання і протидії корупції в межах, визначених Конституцією України. Відповідно до частини першої статті 89 Конституції України здійснення контрольних функцій Верховної Ради України покладається на комітети, в даному випадку - Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. Відповідно до статті 24 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30.06.1993 року Комітет здійснює: контроль за виконанням законодавства про боротьбу з корупцією і організованою злочинністю; перевірку діяльності спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ і Служби безпеки України; підготовку законопроектів, спрямованих на боротьбу з корупцією і організованою злочинністю; вивчення практики застосування законів органами, які ведуть боротьбу з корупцією і організованою злочинністю, з метою вдосконалення законодавства та діяльності з питань боротьби з корупцією і організованою злочинністю, підготовку пропозицій щодо тлумачення норм законів. Відповідно до статті 25 цього ж Закону Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією має право: (а) перевіряти виконання законів про боротьбу з корупцією, а також доручати проведення перевірок іншим органам та посадовим особам; (б) вносити подання щодо виявлених правопорушень про притягнення до відповідальності посадових осіб згідно з законодавством України; (в) вносити по виявлених злочинах обов'язкові для розгляду пропозиції Генеральному прокурору України про порушення кримінальних справ, створення оперативно-слідчих груп із працівників органів прокуратури, внутрішніх справ та Служби безпеки України, призначення прокурорів по нагляду за розслідуванням кримінальних справ; (г) у разі відмови Генерального прокурора України у порушенні кримінальної справи на пропозицію Комітету він має право внести на пленарне засідання Верховної Ради України питання щодо створення незалежної слідчої групи, призначення незалежного прокурора по нагляду за розслідуванням кримінальної справи⁴⁹.

У 2009 році Законом України № 1692- VI від 23 жовтня 2009 року «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення організаційно-правових основ запобігання, протидії, припинення корупції і організованої злочинності та виконання комітетами Верховної Ради України контрольних функцій» Комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією було надано додаткові функції щодо участі у протидії корупції. Зокрема передбачалося, що Комітет дає згоду на створення і ліквідацію спеціальних підрозділів по боротьбі з

⁴⁹ Закон України Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю від 30.06.1993 року № 3341-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, N 35, ст.358. Доступний в базі «Законодавство України» за: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3341-12>

корупцією і організованою злочинністю та призначення на посади та звільнення з посад керівників спеціальних підрозділів МВС, СБУ та органів прокуратури з нагляду за виконанням законів спеціальними підрозділами по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю⁵⁰. Однак, даний закон було оскаржено до Конституційного Суду групою народних депутатів і в результаті його положення були визнані такими, що суперечать Конституції України (неконституційними). Аргументацією такого рішення було те, що Конституція України не наділяє комітети самостійними контрольними повноваженнями, вони можуть лише сприяти Верховній Раді України у здійсненні повноважень щодо парламентського контролю, виконуючи певні дії допоміжного (інформаційного, експертного, аналітичного тощо) характеру. При цьому двоє суддів конституційного суду В.І. Шишкін та М.А. Маркуш не погодилися з таким рішенням і висловили окремі думки, відповідно до яких це рішення Конституційного Суду звужує інститут парламентського (народне представництво) контролю, зокрема обмежує його форми⁵¹.

Відповідно до частини третьої статті 80 Конституції України Верховна Рада надає згоду на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата і відповідно до частини третьої статті 126, статті 149 Конституції України - на затримання чи арешт судді Конституційного Суду України, судді суду загальної юрисдикції. Притягнення до кримінальної відповідальності чи арешт народного депутата та затримання чи арешт професійного судді може відбуватися у тому числі у зв'язку з притягненням народного депутата або професійного судді до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення.

Кабінет Міністрів України відповідно до статті 116 Конституції України: забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку

⁵⁰ Закон України № 1692- VI від 23 жовтня 2009 року «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення організаційно-правових основ запобігання, протидії, припинення корупції і організованої злочинності та виконання комітетами Верховної Ради України контрольних функцій» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, N 4, ст.34)

⁵¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 58 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 3, 4, 5, 6 статті 9, пунктів 3, 4, 5 статті 10, підпункту „г“ пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України „Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», пункту 10 статті 14, статті 33¹ Закону України «Про комітети Верховної Ради України» № 16-рп/2010 від 10 червня 2010 року // Офіційна Інтернет – сторінка Конституційного Суду України. [Електронний ресурс], режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=114493>

України; здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади. Відповідно до статті 2 Закону України Про Кабінет Міністрів України від 07.10.2010 № 2591-VI⁵² до основних завдань Кабінету Міністрів України належить розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм та здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Так, 28 листопада 2011 року постановою Кабінету Міністрів України № 1240 було затверджено державну цільову програму щодо запобігання і протидії корупції на 2011—2015 роки. Відповідно до статті 19 Закону України Про Кабінет Міністрів України діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується на вирішення питань державного управління у сфері правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, протидії корупції. Згідно статті 20 цього ж Закону основними повноваженнями Кабінету Міністрів України у сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина є забезпечення проведення державної правової політики; контроль за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади; вжиття заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, забезпечення пожежної безпеки, боротьби із злочинністю, протидії корупції; здійснення заходів щодо забезпечення виконання судових рішень органами виконавчої влади та їх керівниками; створення умов для вільного розвитку і функціонування системи юридичних послуг та правової допомоги населенню; забезпечення фінансування видатків на утримання судів у межах, визначених законом про Державний бюджет України, та створення належні умови для функціонування судів та діяльності суддів; організація фінансового і матеріально-технічного забезпечення діяльності правоохоронних органів, соціального захисту працівників зазначених органів та членів їхніх сімей. У сфері вдосконалення державного управління Кабінет Міністрів: здійснює заходи щодо кадрового забезпечення органів виконавчої влади; розробляє і здійснює заходи, спрямовані на вдосконалення системи органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності їх діяльності та оптимізації витрат, пов'язаних з утриманням апарату управління; вживає в межах своїх повноважень заходів щодо

⁵² Закон України Про Кабінет Міністрів України від 07.10.2010 № 2591-VI // Законодавство України [Електронний ресурс], режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>

заохочення та приймає відповідно до закону рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб, які призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України; затверджує граничну чисельність працівників органів виконавчої влади; визначає відповідно до закону умови оплати праці працівників бюджетних установ та підприємств державного сектору економіки, а також грошового забезпечення військовослужбовців (осіб рядового і начальницького складу).

Відповідно до частини 3 статті 5 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції відповідно до Конституції і законів України, актів Президента України. Згідно з Регламентом Кабінету Міністрів України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 р. N 1156 Кабінет Міністрів спрямовує і координує діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади шляхом видання відповідних актів та прийняття протокольних рішень з окремих питань за результатами їх обговорення на засіданні Кабінету Міністрів. З метою спрямування і координації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади Кабінет Міністрів: (1) визначає стратегічні цілі, пріоритети і першочергові завдання щодо реалізації державної політики у відповідній сфері; (2) визначає критерії оцінки ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади; (3) затверджує заходи, спрямовані на узгодження дій центральних органів виконавчої влади та об'єднання їх зусиль для виконання спільних завдань та здійснює інші заходи. Кабінет Міністрів контролює діяльність центральних органів виконавчої влади шляхом заслуховування на своїх засіданнях звітів (інформації) керівників центральних органів виконавчої влади про стан справ у відповідній сфері⁵³. Реалізуючи свою координаційну функцію Кабінет Міністрів України своєю постановою від 28 листопада 2011 року № 1240 затвердив Державну програму щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки.

1.2.2 Координуючі, моніторингові та контролюючі органи у сфері протидії корупції

Органи з даними функціями у сфері запобігання і протидії корупції історично є найбільш проблематичним елементом національної антикорупційної інфраструктури. Вперше орган з такими функціями було утворено в 1993 році Указом Президента України N 561/93 від 26 листопада 1993 року Про Координаційний комітет по

⁵³ Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. N 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 р. N 1156) // Урядовий кур'єр від 18.11.2011. - № 215. Електронна версія доступна за адресою: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF/page>

боротьбі з корупцією і організованою злочинністю відповідно до якого при Президентові України було створено даний Комітет⁵⁴. Основним завданням Комітету, відповідно до Положення про Комітет⁵⁵ було розроблення і подання Президентові України пропозицій щодо пріоритетних напрямів єдиної державної політики у сфері боротьби з корупцією і організованою злочинністю, здійснення контролю за реалізацією заходів, спрямованих на таку боротьбу. Серед основних функцій Комітету була координація заходів, що проводяться державними органами, які беруть участь у боротьбі з корупцією і організованою злочинністю; розроблення рекомендацій щодо стратегії і тактики боротьби з корупцією і організованою злочинністю; організація співробітництва з питань боротьби з корупцією і організованою злочинністю з відповідними органами іноземних держав та міжнародними організаціями; вивчення, аналіз і перевірка додержання законів та інших нормативно-правових актів органами державної влади; підготовка та внесення на розгляд Президента України щорічний і спеціальних доповідей (інформації) про стан, основні напрями і результати боротьби з корупцією і організованою злочинністю в Україні; інформування населення про заходи, що вживаються щодо боротьби з корупцією і організованою злочинністю. Для виконання покладених на нього функцій Комітет мав право створювати робочі групи для виконання покладених на нього завдань; заслуховувати на своїх засіданнях інформацію та звіти керівників міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, правоохоронних органів про стан додержання і виконання ними вимог законодавства щодо боротьби з корупцією і організованою злочинністю; доручати правоохоронним і державним органам, що мають контрольні повноваження, проведення відповідних перевірок; надавати обов'язкові для розгляду рекомендації щодо усунення причин і умов, які сприяють вчиненню злочинів і правопорушень; вносити пропозиції про притягнення посадових осіб до відповідальності за неналежне виконання покладених на них обов'язків щодо запобігання корупції; одержувати безкоштовно інформацію, документи, статистичні дані і матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань. Спочатку Комітет мав статус державного органу, спеціально утвореного для здійснення координації діяльності всіх державних органів, на які було покладено обов'язки вести боротьбу з організованою злочинністю⁵⁶,

⁵⁴ Указ Президента України N 561/93 від 26 листопада 1993 року Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю // Законодавство України [Електронний ресурс], режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/561/93>

⁵⁵ Положення про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України затверджене Указом Президента України N 402 від 13 травня 2003 року в редакції Указу від 24 березня 2004 року N 362/2004 Про заходи щодо дальшого вдосконалення діяльності Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України // Законодавство України [Електронний ресурс], режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/362/2004>

⁵⁶ Указ Президента України від 31 грудня 1999 року N 1659/99 Про заходи щодо дальшого вдосконалення діяльності Координаційного комітету по боротьбі з

а пізніше змінено на статус дорадчого органу, утвореному з метою сприяння Президентіві України в реалізації його конституційних повноважень із забезпечення національної безпеки шляхом координації діяльності всіх державних органів, на які покладено обов'язки щодо ведення боротьби з організованою злочинністю і корупцією⁵⁷. У зв'язку з цим до 2003 року Комітет мав такі функції як об'єднання зусиль державних органів та громадськості у здійсненні комплексних заходів щодо усунення причин і умов, які сприяють злочинності, та запобігання злочинним проявам; розробка пропозицій щодо запобігання встановленню корумпованих зв'язків з державними службовцями та посадовими особами, втягнення їх у злочинну діяльність; надання допомоги спецслужбам у виявленні та припиненні діяльності організованих злочинних угруповань тощо. Відповідно Комітет міг давати доручення, безперешкодно відвідувати органи державної влади та ознайомлюватися з усією документацією тощо⁵⁸. При Комітеті був створений і діяв апарат організаційного забезпечення його діяльності у кількості 16 осіб⁵⁹.

Однак у квітні 2004 року існування Координаційного комітету при Президенті було визнане неконституційним⁶⁰. В результаті у лютому 2005 року Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентіві України було ліквідовано, а його функції, фінансове та матеріально-технічне забезпечення були передані Раді національної безпеки і оборони України⁶¹.

корупцією і організованою злочинністю // Законодавство України [Електронний ресурс], режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1659/99>

⁵⁷ Указ Президента України від 24 березня 2004 року N 362/2004 Про заходи щодо дальшого вдосконалення діяльності Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентіві України // Законодавство України [Електронний ресурс], режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/362/2004>

⁵⁸ Указ Президента України N 829/94 від 30 грудня 1994 року Про заходи щодо вдосконалення діяльності Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю // Законодавство України [Електронний ресурс], режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/829/94>

⁵⁹ Указ Президента України N 561/2002 від 19 червня 2002 року Питання Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю // Законодавство України [Електронний ресурс], режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/561/2002>

⁶⁰ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень підпункту "а" пункту 2 статті 5, статті 8, абзаців першого, другого пункту 2 статті 23 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», указів Президента України «Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю» та «Про підвищення ефективності діяльності Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю» (справа про Координаційний комітет) від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004 // Офіційна Інтернет – сторінка Конституційного Суду України. [Електронний ресурс], режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9845>

⁶¹ Указ Президента України N 208/2005 від 8 лютого 2005 року Про деякі питання організації діяльності Ради національної безпеки і оборони України // Законодавство України [Електронний ресурс], режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/208/2005>

У грудні 2005 року Указом Президента України № 1865/2005 було створено Міжвідомчу комісію Ради національної безпеки і оборони України з комплексного вирішення проблем у сфері боротьби з корупцією, до основних завдань якої відносилося здійснення аналізу діяльності державних органів, на які покладено завдання щодо боротьби з корупцією; підготовка з урахуванням міжнародних норм і стандартів пропозицій щодо пріоритетних напрямів єдиної державної політики у сфері боротьби з корупцією; розроблення заходів з координації діяльності державних органів, на які покладено завдання щодо боротьби з корупцією. Для виконання покладених на неї завдань Комісія готувала пропозиції та рекомендації з опрацювання і реалізації основних напрямів політики в сфері забезпечення боротьби з корупцією; аналізувала стан корупції в державі з метою вироблення політичних, організаційних та інших заходів до поліпшення координації діяльності органів державної влади у цій сфері; готувала матеріали для Ради національної безпеки і оборони України з питань боротьби з корупцією; розробляла рекомендації для вироблення стратегії і тактики боротьби з корупцією та пропозиції з питань єдиної інформаційної політики органів, на які покладено завдання щодо боротьби з корупцією. Комісія мала право утворювати робочі групи, заслуховувати інформацію про стан додержання і виконання вимог законодавства щодо боротьби з корупцією; одержувати статистичні дані, інформацію, довідкові та інші матеріали, необхідні для її роботи; використовувати електронні бази даних, системи зв'язку і комунікацій органів виконавчої влади; здійснювати аналіз виконання відповідних програм, проектів, планів, заходів у сфері боротьби з корупцією; брати участь в розробленні державних програм, спрямованих на протидію корупції. Організаційне забезпечення діяльності Комісії здійснювалося Апаратом Ради національної безпеки і оборони України⁶². За результатами проведено дослідження, будь-яких документів, рішень чи інших результатів роботи даної Комісії знайти не вдалося.

Крім цього у квітні 2008 року Указом Президента України № 370/2008 було створено Міжвідомчу робочу групу з питань протидії корупції під керівництвом Генерального прокурора і голови Служби безпеки України. Метою створення цієї групи була координація заходів з протидії та запобігання корупції в державі як допоміжний орган для Президента України. Основними завданнями Міжвідомчої робочої групи були підготовка пропозицій щодо вдосконалення взаємодії правоохоронних органів, Державної податкової адміністрації України, Головного управління державної служби України, Міністерства юстиції України, інших центральних та місцевих

⁶² Указ Президента України № 1865/2005 від 28 грудня 2005 року Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 листопада 2005 року «Про утворення Міжвідомчої комісії Ради національної безпеки і оборони України з комплексного вирішення проблем у сфері боротьби з корупцією» // Офіційне Інтернет – представництво Президента України. [Електронний ресурс], режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/3793.html>

органів виконавчої влади у питаннях протидії та запобігання корупції; напрацювання комплексу заходів щодо запобігання та протидії корупції; розгляд пропозицій щодо вдосконалення законодавства з питань запобігання та протидії корупції. Міжвідомча робоча група мала право залучати спеціалістів, одержувати інформацію, документи та матеріали, заслуховувати інформацію, утворювати підкомісії, тимчасові робочі та експертні групи для опрацювання окремих питань. Забезпечення діяльності Міжвідомчої робочої групи здійснювалося Центральним управлінням Служби безпеки України⁶³. Будь-яких суттєвих результатів роботи даної робочої групи нами знайдено не було. В квітні 2010 року Указом Президента № 482/2010 Міжвідомчу робочу групу з питань протидії корупції було ліквідовано⁶⁴.

Починаючи з 2008 року вживалися заходи щодо створення постійного органу, відповідального за забезпечення формування та реалізації державної антикорупційної політики, попередження корупції та координації відповідної діяльності. Так, у лютому 2008 року Президент України визнаючи за необхідне здійснення невідкладних заходів щодо вдосконалення діяльності органів виконавчої влади з формування та реалізації державної політики національної безпеки у сфері запобігання корупції в Україні доручив Кабінету Міністрів України розглянути питання стосовно покладення на Міністерство юстиції України завдань у сфері протидії і запобігання корупції. Зокрема пропонувалося надати Мін'юсту наступні повноваження: аналіз законодавства з метою виявлення системних вад, які полегшують чи сприяють вчиненню корупційних правопорушень, та підготовки пропозицій щодо вдосконалення законодавства про запобігання та протидію корупції; здійснення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, підготовку яких здійснюють центральні органи виконавчої влади; збирання та аналізу статистичних даних, іншої інформації про реалізацію заходів щодо запобігання і протидії корупції і оцінки їх ефективності, виявлення чинників, що сприяють корупційним проявам, підготовки пропозицій щодо їх усунення; посилення ролі громадянського суспільства у запобіганні корупції; забезпечення співпраці України з Групою держав Ради Європи проти корупції (GRECO)⁶⁵.

⁶³ Указ Президента України № 370/2008 від 17 квітня 2008 року Про Міжвідомчу робочу групу з питань протидії корупції // Офіційне Інтернет – представництво Президента України. [Електронний ресурс], режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/7767.html>

⁶⁴ Указ Президента України № 482/2010 від 2 квітня 2010 року Про ліквідацію Міжвідомчої робочої групи з питань протидії корупції // Офіційна Інтернет сторінка Президента України. [Електронний ресурс], режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/10787.html>

⁶⁵ Указ Президента України № 80/2008 від 1 лютого 2008 року Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики

На виконання даного Указу Міністерством юстиції України було ініційовано запровадження посади Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, який би діяв у складі Міністерства юстиції. Така пропозиція знайшла підтримку і схвалення з боку Парламентської асамблеї Ради Європи, яка рекомендувала Україні створення відповідного органу⁶⁶. В результаті Кабінет Міністрів України Постановою від 4 червня 2008 року N 532 ввів посаду Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, посаду якого було прирівняне до посади заступника Міністра кабінету Міністрів⁶⁷. Однак дана Постанова не визначала орган в структурі якого буде діяти Урядовий уповноважений, не визначала ні самого Уповноваженого ні положення про нього. Лише у квітні 2009 року Постановою Кабінету Міністрів України N 410 було затверджене Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики як спеціально уповноваженої особи з питань антикорупційної політики⁶⁸. Обсяг повноважень Урядового уповноваженого були визначені як Законом про засади запобігання та протидії корупції 2009 року, так і Положенням про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 24 квітня 2009 року N 410. Основним завданням Урядового уповноваженого було виконання завдань з підготовки пропозицій щодо формування та забезпечення реалізації державної антикорупційної політики. Зокрема на нього було покладено виконання таких функцій як реалізація антикорупційної стратегії та координація діяльності центральних органів виконавчої влади з реалізації антикорупційної політики та проведення системного аналізу їх діяльності із здійсненням комплексу заходів щодо їх узгодженої роботи; проведення антикорупційної експертизи; проведення системного аналізу законодавства з підготовкою пропозицій щодо розроблення проєктів нормативно-правових актів у сфері запобігання та протидії корупції та участю у розробленні таких актів; системний аналіз статистичних даних та іншої інформації про факти корупційних діянь та здійснення заходів із запобігання та протидії корупції; участь у співпраці України з Групою держав Ради Європи проти корупції (GRECO) та іншими міжнародними організаціями з питань антикорупційної політики;

// Офіційна Інтернет – сторінка Президента України. [Електронний ресурс], режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/7375.html>

⁶⁶ Доповідач Моніторингового комітету ПАРЕ закликала Україну якнайшвидше затвердити проєкт урядової постанови «Деякі питання антикорупційної політики» // Новини Міністерства юстиції України за березень 2008 року. Офіційна Інтернет – сторінка Міністерства юстиції України. [Електронний ресурс], режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/13692>

⁶⁷ Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2008 року N 532 Деякі питання реалізації державної антикорупційної політики // Законодавство України [Електронний ресурс], режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/532-2008-%D0%BF>

⁶⁸ Постанова Кабінету Міністрів України від 24 квітня 2009 р. N 410 Про затвердження Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики // Законодавство України [Електронний ресурс], режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/410-2009-%D0%BF>

удосконалення співпраці з інститутами громадянського суспільства у даній сфері; інформування громадськості про здійснення заходів щодо запобігання корупції та у разі потреби Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України про виявлення фактів, що можуть свідчити про корупційні правопорушення; проведення досліджень з проблем, пов'язаних з корупцією; узагальнення інформації центральних органів виконавчої влади про здійснення заходів з реалізації державної антикорупційної політики і подання щорічного звіту Кабінетові Міністрів України та його оприлюднення. При урядовому уповноваженому передбачалося також формування громадської ради з питань державної антикорупційної політики.

Для виконання покладених на нього повноважень Урядовий уповноважений мав право звертатися із запитом та отримувати необхідну інформацію; брати участь в засіданнях колегій під час розгляду питань, що стосуються запобігання та протидії корупції; залучати спеціалістів; ініціювати утворення робочих груп; організувати проведення досліджень корупції; вносити на розгляд урядового комітету або Кабінету Міністрів України пропозиції щодо доцільності проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів. Урядовий уповноважений також міг одержувати результати розгляду звернень щодо фактів корупції, які розглядалися органами виконавчої влади, ініціювати проведення перевірок організації роботи в центральних та місцевих органах виконавчої влади стосовно дотримання ними вимог антикорупційного законодавства⁶⁹. Урядовий уповноважений також здійснював контроль, координацію та методичне забезпечення діяльності підрозділів з питань запобігання та протидії корупції, що утворюються в центральних органах виконавчої влади, вносив пропозиції щодо призначення та звільнення керівників цих підрозділів, погоджував кандидатів на посади керівників таких підрозділів, узгоджував організаційну структуру та численність таких підрозділів; давав доручення керівникам цих підрозділів щодо проведення перевірок дотримання антикорупційного законодавства і службових перевірок у випадках його недотримання⁷⁰.

Для забезпечення діяльності Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики в Секретаріаті Кабінету Міністрів було створено самостійний структурний підрозділ – Бюро з питань антикорупційної політики⁷¹. Основним завданням Бюро було організаційне, експертно-аналітичне та інформаційне забезпечення

⁶⁹ Постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. N 1338 Про заходи щодо посилення протидії корупції // Законодавство України [Електронний ресурс], режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1338-2009-%D0%BF>

⁷⁰ Постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. N 1422 Питання запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади (в редакції 8 грудня 2009 року) // Законодавство України [Електронний ресурс], режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1422-2009-%D0%BF/ed20091208>

⁷¹ Кабінет Міністрів України Постанова від 7 червня 2010 р. № 398 Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України // Законодавство України [Електронний ресурс], режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/398-2010-%D0%BF>

діяльності Урядового уповноваженого з підготовки пропозицій щодо формування та реалізації державної антикорупційної політики⁷².

Створення посади Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики та Бюро з питань антикорупційної політики було схвалено європейськими інституціями, які здійснюють моніторинг антикорупційної діяльності – групою держав проти корупції Ради Європи (ГРЕКО) та Антикорупційною мережею Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Однак, в результаті адміністративної реформи, що розпочалася у 2010 році і передбачала скорочення персоналу центральних органів виконавчої влади на 50%⁷³, посаду Урядового уповноваженого⁷⁴ і Бюро⁷⁵ були ліквідовані. Таким чином на державному рівні було ліквідовано органи, відповідальні за моніторинг, контроль та реалізацію антикорупційного законодавства і антикорупційної стратегії.

У той же час на рівні деяких центральних органах виконавчої влади залишилися підрозділи запобігання і виявлення корупції. Створення таких підрозділів було передбачене Постановою Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 року N 1422 «Питання запобігання та виявлення корупції в органах виконавчої влади» з метою підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади у сфері запобігання та протидії корупції. Підрозділ з питань запобігання та виявлення корупції утворюється за рішенням міністра, керівника іншого центрального органу виконавчої влади у центральному апараті міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, апараті місцевих органів виконавчої влади залежно від чисельності його працівників, а також обсягу, характеру та складності роботи. У разі недоцільності утворення підрозділу в органі виконавчої влади вводиться посада спеціаліста з питань запобігання та виявлення корупції. Основними завданнями таких підрозділів є: (1) підготовка, забезпечення та контроль за здійсненням заходів щодо запобігання корупції; (2) надання методичної та консультаційної допомоги з

⁷² Положення про Бюро з питань антикорупційної політики від 17 червня 2010 року // Урядовий портал, офіційна Інтернет – сторінка Кабінету Міністрів України. [Електронний ресурс], режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/mcategory?cat_id=243513304

⁷³ Указ Президента України № 1085/2010 від 9 грудня 2010 року Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади // Офіційне Інтернет – представництво Президента України. [Електронний ресурс], режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>

⁷⁴ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2011 р. № 86-р Про ліквідацію посади заступника Міністра Кабінету Міністрів України – Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики // Законодавство України [Електронний ресурс], режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/86-2011-%D1%80>

⁷⁵ Постанова Кабінете Міністрів України від 10 грудня 2010 р. № 1124 Про скорочення штатної чисельності працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України // Законодавство України [Електронний ресурс], режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1124-2010-%D0%BF>

питань дотримання антикорупційного законодавства; (3) участь в інформаційному і науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання та виявлення корупції, а також міжнародному співробітництві у зазначеній сфері; (4) проведення організаційної та роз'яснювальної роботи щодо запобігання, виявлення та протидії корупції. Зокрема підрозділ виконує наступні функції: (а) розробляє, здійснює та контролює проведення заходів щодо запобігання корупційним правопорушенням; (б) надає іншим структурним підрозділам та окремим працівникам роз'яснення щодо застосування антикорупційного законодавства; (в) вживає заходів до виявлення конфлікту інтересів та сприяє його усуненню, а також виявляє сприятливі для вчинення корупційних правопорушень ризики в діяльності посадових і службових осіб відповідного органу виконавчої влади, вносить керівнику відповідного органу пропозиції щодо їх усунення; (г) надає допомогу у заповненні декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; (ґ) бере участь у проведенні службового розслідування (перевірки) з метою виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного правопорушення, або невиконання вимог антикорупційного законодавства; (д) повідомляє у письмовій формі керівника органу виконавчої влади та відповідні правоохоронні органи про факти, що можуть свідчити про вчинення корупційних правопорушень посадовими особами відповідного органу виконавчої влади; (е) веде облік працівників органу виконавчої влади, територіального органу, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень; (є) взаємодіє з підрозділами з питань запобігання та протидії корупції інших органів виконавчої влади, територіальних органів. Співробітники підрозділу мають право одержувати від інших структурних підрозділів органу інформацію та матеріали, необхідні для здійснення покладених на них завдань, а також в установленому законом порядку інформацію з обмеженим доступом або таку, що містить державну таємницю; одержувати від працівників органу усні та письмові пояснення з питань, які виникають під час проведення службових розслідувань (перевірок); ініціювати перед керівником органу питання щодо надсилання запитів суб'єктам господарювання, учасникам цивільно-правових договорів з метою отримання від них відповідної інформації та матеріалів; під час проведення службових розслідувань (перевірок) мають право з урахуванням обмежень, встановлених законодавством, на безперешкодний доступ до приміщень та територій органу документів та матеріалів, що стосуються предмета службового розслідування (перевірки)⁷⁶.

Слід зауважити, що наведений перелік функцій та повноважень підрозділів запобігання та виявлення корупції на

⁷⁶ Постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. N 1422 Питання запобігання та виявлення корупції в органах виконавчої влади в редакції Постанови КМУ від 2 листопада 2011 року №1126 // Законодавство України [Електронний ресурс], режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1422-2009-%D0%BF/ed20111111>

момент їх створення був іншим. На момент створення такі підрозділи мали більш широкі повноваження, зокрема серед завдань таких підрозділів була передбачена участь у реалізації державної антикорупційної політики, серед функцій була передбачена організація перевірок достовірності даних, зазначених у деклараціях, участь в проведенні юридичної експертизи нормативно-правових актів та у перевірках фінансово-господарської діяльності, проведення спеціальної перевірки, перевірка повідомлень громадян та інформації в засобах масової інформації щодо причетності працівників відповідного органу до вчинення корупційних правопорушень. Крім цього створення таких підрозділів було обов'язковим для керівників органів виконавчої влади, тоді як зараз це положення має рекомендаційний характер. Також обов'язковими для посадових осіб органу були вимоги керівника підрозділу, що стосуються дотримання антикорупційного законодавства. Відповідні зміни було внесено до Типового положення про підрозділ органу виконавчої влади з питань запобігання та виявлення корупції Постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2011 р. N 1126⁷⁷. З іншого боку позитивним є віднесення до функцій цих підрозділів виявлення конфлікту інтересів та надання допомоги при заповненні декларацій, що є виконанням рекомендації 3.2 другого моніторингового звіту щодо виконання Україною Стамбульського плану дій.

У моніторинговому звіті щодо виконання Україною Стамбульського плану дій зазначалося, що станом на кінець 2010 року такі підрозділи були створені у 78 органах виконавчої влади, що складало 90% від їх кількості. Зокрема наводилися приклади створення та функціонування департаменту внутрішньої безпеки Державної податкової служби, управління з попередження корупції Державної митної служби, антикорупційного підрозділу Міністерства охорони здоров'я, підрозділи внутрішнього контролю Міністерства транспорту, департамент внутрішнього контролю Міністерства регіонального розвитку⁷⁸. Такий підрозділ, Управління з питань запобігання корупції, існував і в Міністерстві юстиції⁷⁹, однак в оновленій структурі Міністерства юстиції, яку було затверджено наказом Міністерства юстиції 08.04.2011 року № 367/к, такого

⁷⁷ Постанова Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2011 р. N 1126 Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України // Законодавство України. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1126-2011-%D0%BF>

⁷⁸ OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia Istanbul Anti-Corruption Action Plan Second Round of Monitoring Ukraine Monitoring Report Adopted at the 9th Monitoring Meeting of the Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia Istanbul Anti-Corruption Action Plan on 8 December 2010 at the OECD Headquarters in Paris // <http://www.oecd.org/dataoecd/31/55/46832397.pdf>

⁷⁹ Наказ Міністерства юстиції України від 26.06.2009 N 562/к Про затвердження Положення про Управління з питань запобігання корупції // Законодавство України. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0562323-09>

Управління не передбачено⁸⁰. У зв'язку з цим на сьогоднішній день важко говорити про кількість таких підрозділів, оскільки такої статистики вже не ведеться.

При цьому вдосконалення системи внутрішніх розслідувань у випадках виявлення підозр у вчиненні корупційних правопорушень, проведення дисциплінарного провадження у відповідності до міжнародних стандартів з наданням можливості захисту для особи щодо якої проводиться службове розслідування рекомендувалося Україні за результатами моніторингу виконання Стамбульського плану дій (**рекомендація 18**). Ця рекомендація вважається виконаною. Більш того, новим законом про державну службу, який вступає в дію 1 січня 2013 року детально врегульовано порядок проведення дисциплінарного провадження.

Враховуючи роль, які відграють підрозділи запобігання та виявлення корупції в антикорупційній діяльності нами було проведено опитування державних службовців та співробітників правоохоронних органів щодо їхнього ставлення до створення таких підрозділів функцій, які такі підрозділи мають виконувати. Серед державних службовців загалом схвалили цю ідею 55% респондентів (19% повністю і 36% частково). Не схвалюють створення таких підрозділів 20% державних службовців (13% скоріше не схвалюють і 7% зовсім не схвалюють). 25% державних службовців не змогли відповісти на це запитання. У той же час у відповідаючи на запитання *«Куди повинна звернутись особа, яка хоче протидіяти корупції, повідомляючи про корупційні дії своїх колег чи керівництва?»* 29% відповіли, що така особа має звертатися саме до такого підрозділу, що є найбільшим відсотком у порівнянні з іншими можливими органами.

Переважна кількість опитаних правоохоронців в цілому позитивно ставляться до створення внутрішніх підрозділів з розслідування фактів корупції. Загалом підтримали цю ідею 75% респондентів (44% повністю і 31% частково). Не підтримали цю ідею 13% респондентів (5% зовсім не підтримують і 8% скоріше не підтримують). Не змогли визначитися з відповіддю 12% респондентів. Правоохоронці, відповідаючи на запитання *«Куди, на ваш погляд, треба звернутися особі, що бажає повідомити про корупційні дії своїх колег чи керівництва, щоб це мало дійсно результативні наслідки?»* перевагу віддали СБУ – 40%, 33% назвали відділи внутрішніх антикорупційних розслідувань, 30% до прокуратури і стільки ж – 30% до міліції.

На думку 78% опитаних правоохоронців *основною функцією* підрозділів внутрішньої безпеки має бути попередження корупції серед співробітників підприємства, установи, організації і на думку 56% респондентів це має бути виявлення корупційних

⁸⁰ Наказ Міністерства юстиції України від 08.04.2011 N 367/ Про затвердження структури та чисельності працівників центрального апарату Міністерства юстиції // Законодавство України. [Електронний ресурс] Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v367_323-11

правопорушень. 31% респондентів вважає, що це має бути роз'яснення положень антикорупційного законодавства і 34% вважає, що це має бути надання правоохоронним органам допомоги у виявленні та розслідуванні корупційних правопорушень та злочинів.

Не дивлячись на те, що основним завданням цих підрозділів є запобігання та протидія корупції, оцінка їхньої діяльності зводиться до кількості осіб, притягнутих до відповідальності за корупційні правопорушення та злочини. Так, випадки притягнення до відповідальності за корупційні злочини та правопорушення за результатами підрозділів внутрішніх розслідувань знайомі 65% державних службовців (з них 46% - з власного досвіду); 58% співробітників МВС (з них – 32% з власного досвіду) і 40% співробітників податкової міліції (з них 23% - з власного досвіду).

На нашу думку підрозділи запобігання і виявлення корупції мають зосередити свою увагу на запобіганні та попередженні корупції, а їх діяльність не може оцінюватися за кількістю осіб, притягнутих до відповідальності за корупційні правопорушення за наслідками їх діяльності. Навпаки, їх діяльність має оцінюватися кількістю осіб, яких не було притягнуто до відповідальності. Інакше співробітники таких підрозділів не будуть мати поваги з боку співробітників органів виконавчої влади. З цією метою доцільно розробити критерії оцінки діяльності підрозділів запобігання і виявлення корупційних правопорушень.

Відповідно до частини 4 статті 5 Закону України Про засади запобігання і протидії корупції координацію реалізації органами виконавчої влади визначеної Президентом України антикорупційної стратегії здійснює спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики, який утворюється Президентом України і діє відповідно до вимог, встановлених законом. Станом на березень 2012 року такий орган створено ще не було. Указом Президента України від 5 жовтня 2011 року N 964/2011 Про першочергові заходи з реалізації Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції"⁸¹ функції спеціально уповноваженого органу з питань антикорупційної політики тимчасово було покладено на Міністерство юстиції України.

Створення органу, що не матиме правоохоронних функцій і здійснюватиме нагляд за реалізацією національної антикорупційної стратегії і відповідних планів дій, а також пропонуватиме нові стратегію та заходи з боротьби проти корупції було рекомендовано Україні ГРЕКО за результатами спільного першого і другого етапів моніторингу. При цьому зазначалося, що у такому органі мають бути представлені органи державної влади і громадськість. Указаному органу має бути наданий необхідний рівень незалежності для здійснення ефективної моніторингової функції (рекомендація і).

⁸¹ Указ Президента України Про першочергові заходи з реалізації Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції" від 5 жовтня 2011 року N 964/2011 // Законодавство України. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964/2011>

Таким органом був Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики. GRECO вітало створення такого органу, хоча і наводила певну критику щодо його незалежності, представництва громадськості і співпраці з громадянським суспільством, а також нечітке визначення повноважень. На заміну Урядовому уповноваженому було створено Національний антикорупційний комітет, однак GRECO у додатковому звіті зазначила, що даний орган не спроможний здійснювати ефективний та незалежний моніторинг імплементації антикорупційних стратегій та політики, як це вимагається у рекомендації⁸².

В моніторингових звітах щодо виконання Україною Стамбульського плану дій рекомендувалося спочатку посилити потенціал Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю (рекомендація 3)⁸³, а потім посилити та забезпечити самостійність і стабільність функціонування Урядового уповноваженого і Бюро з питань антикорупційної політики (нова рекомендація 1.6)⁸⁴. Однак, у зв'язку з ліквідацією цих органів дані рекомендації вже позбавлені сенсу, хоча необхідність створення відповідного органу залишається. Про це зокрема йдеться у Другому звіті щодо виконання Плану дій з лібералізації візового режиму з Європейським Союзом. Зокрема було закликано якнайшвидше створити незалежний контролюючий орган з функціями координації та нагляду за впровадженням антикорупційної стратегії та відповідної державної програми⁸⁵.

Україною були зроблені певні кроки у напрямку створення такого органу. Так, Указом Президента України Про першочергові заходи з реалізації Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції" від 5 жовтня 2011 року N 964/2011 Міністерству юстиції було доручено внести до 1 грудня 2011 року в установленому порядку проект закону про спеціально уповноважений орган з питань

⁸² Joint First and Second Evaluation Rounds. Addendum to the Compliance report on Ukraine. Adopted by GRECO at its 51st Session, Strasbourg 23 - 27 May 2011 // Офіційна Інтернет - сторінка Ради Європи. [Електронний ресурс], режим доступу: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2009\)1_Add_Ukraine_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2009)1_Add_Ukraine_EN.pdf)

⁸³ Ukraine. Regional Anti-Corruption Action Plan for Armenia, Azerbaijan, Georgia, the Kyrgyz Republic, the Russian Federation, Tajikistan and Ukraine. Summary of assessment and recommendations
Endorsed on 21 January 2004 // Офіційна Інтернет - сторінка Організації економічного співробітництва та розвитку [Електронний ресурс], режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/51/21/37223884.pdf>

⁸⁴ OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia Istanbul Anti-Corruption Action Plan Second Round of Monitoring Ukraine Monitoring Report Adopted at the 9th Monitoring Meeting of the Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia Istanbul Anti-Corruption Action Plan on 8 December 2010 at the OECD Headquarters in Paris // <http://www.oecd.org/dataoecd/31/55/46832397.pdf>

⁸⁵ Second progress report on the implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation. Joint staff working document. European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. Brussels, 9.2.2012, SWD(2012) 10 final // <http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/20120209/UA%202nd%20PR%20VLAP%20SWD%202012%2010%20FINAL.pdf>, с. 15-18

антикорупційної політики⁸⁶. Крім цього п.25 Національного Плану з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, затвердженому Указом Президента України від 22 квітня 2011 року № 494/2011 передбачено розроблення проєктів нормативно-правових актів з питань запобігання та боротьби з корупцією, створення незалежного органу у сфері боротьби з корупцією, посилення координації діяльності органів державної влади, відповідальних за боротьбу з корупцією⁸⁷.

Міністерство юстиції на своєму Інтернет – сайті повідомляло про розроблення та подання на розгляд Президенту законопроекту щодо спеціально уповноваженого органу з питань антикорупційної політики, який визначає статус такого органу як центрального органу виконавчої влади. Основним завданням спеціально уповноваженого органу з питань антикорупційної політики відповідно до положень законопроекту є формування і реалізація державної антикорупційної політики та координація реалізації органами виконавчої влади визначеної Президентом України антикорупційної стратегії⁸⁸. Однак, станом на березень 2012 року до парламенту зазначений законопроект Президентом направлено ще не було.

Окремі функції з антикорупційної діяльності на сьогоднішній день виконує Міністерство юстиції України та Національне агентство України з питань державної служби. Так, Міністерство юстиції відповідно до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» та Положення про Міністерство юстиції України, затвердженому Указом Президента України від 6 квітня 2011 року N 395/2011: здійснює антикорупційну експертизу нормативно-правових актів державних органів та органів місцевого самоврядування; вживає відповідно до законодавства заходів щодо усунення державними органами та органами місцевого самоврядування корупційних правопорушень, виявлених під час здійснення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів; веде Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення; забезпечує в межах повноважень здійснення заходів щодо запобігання корупції, контроль за їх здійсненням в апараті

⁸⁶ Указ Президента України Про першочергові заходи з реалізації Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції" від 5 жовтня 2011 року N 964/2011 // Законодавство України. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964/2011>

⁸⁷ Указ Президента України від 22 квітня 2011 року № 494/2011 Про Національний План з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України // Офіційне Інтернет – представництво Президента України. [Електронний ресурс], режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/288_1.pdf

⁸⁸ Коментар стосовно виконання Міністерством юстиції Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України. Повідомлення прес – служби міністерства юстиції України // Офіційна Інтернет – сторінка Міністерства юстиції України. [Електронний ресурс], режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/news/38649>

Міністерства, його територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління⁸⁹.

Національне агентство України з питань державної служби відповідно до свого положення, затвердженого Указом Президента України від 18 липня 2011 року №769/2011 контролює в межах своїх повноважень додержання в державних органах вимог Законів України «Про державну службу» і «Про засади запобігання і протидії корупції», здійснює заходи щодо запобігання проявам корупції серед державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; узагальнює аналітичну інформацію, що надійшла від органів державної влади про додержання державними службовцями вимог Законів України «Про державну службу» і «Про засади запобігання і протидії корупції» у частині подання відомостей про майно, доходи, витрати, зобов'язання фінансового характеру, в тому числі за кордоном, що подаються у порядку та обсягах, визначених законами та іншими виданими на їх основі нормативно-правовими актами, щодо себе і близьких осіб, та подає її Кабінету Міністрів України; проводить у встановленому порядку службові розслідування з питань дотримання державними службовцями вимог Закону України «Про державну службу», а також фактів порушення етики поведінки державного службовця⁹⁰.

Таким чином основним недоліком інституційного забезпечення антикорупційної інфраструктури в частині координації, контролю та моніторингу виконання антикорупційного законодавства залишається відсутність окремого незалежного і неупередженого органу з відповідним кадровим і матеріальним забезпеченням, який би діяв у тісній співпраці з громадянським суспільством. Крім цього ОЕСР рекомендувало створити незалежне відомство, яке б займалося контролем виконання високо посадовцями вимог щодо фінансового контролю (рекомендація 15).

1.2.3 ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ (СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНІ СУБ'ЄКТИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ)

Відповідно до частини 5 статті 5 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є органи прокуратури, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, податкової міліції, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України, Військової

⁸⁹ Указ Президента України від 6 квітня 2011 року N 395/2011 Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України // Офіційне Інтернет – представництво Президента України. [Електронний ресурс], режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13365.html>

⁹⁰ Указ Президента України від 18 липня 2011 року №769/2011 Питання управління державною службою в Україні // Офіційне Інтернет – представництво Президента України. [Електронний ресурс], режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13815.html>

служби правопорядку у Збройних Силах України, якщо інше не передбачено законом. Спеціально уповноважені суб'єкти безпосередньо здійснюють у межах своєї компетенції заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень.

Повноваження таких органів визначаються статутними законами, що регулюють їх діяльність, зокрема законами України "Про міліцію", "Про Службу безпеки України", «Про державну податкову службу», «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України», "Про оперативно-розшукову діяльність", "Про організаційно-правові основи боротьби із організованою злочинністю" та Кримінально-процесуальним кодексом України.

Органи прокуратури України включають в себе Генерального прокурора України і підпорядкованих йому прокурорів. Відповідно до статті 121 Конституції України прокуратура України становить єдину систему, на яку серед іншого покладаються: підтримання державного обвинувачення в суді; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. У статті 123 Конституції України зазначено, що організація і порядок діяльності органів прокуратури України визначаються законом. Відповідно до статті 10 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори здійснюють також координацію діяльності по боротьбі зі злочинністю. Крім цього відповідно до параграфу 3 частини 5 статті 5 Закону України про засади запобігання і протидії корупції Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори здійснюють у межах наданих повноважень, визначених законами, координацію діяльності правоохоронних органів з питань протидії корупції. Також частиною першою статті 112 Кримінально-процесуального кодексу України розслідування злочинів, які відносяться до категорії кримінальних корупційних правопорушень віднесено до підслідності слідчих прокуратури. Відповідно до статті 216 нового КПК України прокурор здійснює процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, а до створення Державного бюро розслідувань, слідчі прокуратури будуть здійснювати розслідування злочинів, які були вчинені особами, що займають особливо відповідальне становище, суддями та співробітниками правоохоронних органів. Інші корупційні злочини будуть знаходитися у підслідності слідчих органів внутрішніх справ. Відповідно до підпункту 8 пункту першого частини першої статті 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення прокурор або уповноважена ним особа з числа працівників прокуратури має право складати протоколи про корупційні адміністративні правопорушення.

Згідно зі статтею 29 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» Генеральний прокурор України та підпорядковані

Йому прокурори здійснюють нагляд за додержанням законів у сфері запобігання і протидії корупції.

Відповідно до статті 9 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю органів внутрішніх справ України є Головне управління по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, управління по боротьбі з організованою злочинністю в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, які підпорядковуються відповідно Міністру внутрішніх справ України та начальнику Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю. До структури спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю належать інформаційно-аналітичні, оперативно-розшукові, оперативно-технічні підрозділи, підрозділи фінансового, кадрового забезпечення, швидкого реагування, внутрішньої безпеки та інші служби, необхідні для забезпечення їх діяльності. Для забезпечення ефективної протидії корупції і здійснення спеціалізації співробітників спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю МВС України, в їх структурі було створено Антикорупційне бюро ГУБОЗ МВС України.

Відповідно до статті 10 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» спеціальними підрозділами по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України є Головне управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Центрального управління Служби безпеки України і відділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю органів Служби безпеки України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. До складу спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю МВС та СБУ входять також управління внутрішньої безпеки до завдань яких входить запобігання корупції серед співробітників МВС та СБУ, а також виявлення вчинених ними корупційних правопорушень.

Межі компетенції спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю органів внутрішніх справ України і Служби безпеки України визначаються на основі законів України "Про міліцію", "Про Службу безпеки України", «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» "Про оперативно-розшукову діяльність", Кримінально-процесуального кодексу, інших законів України.

Відповідно до положень статті 12 Закону Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю, статей 10 і 11 Закону України «Про міліцію», статей 24 і 25 Закону України «Про службу безпеки України», статей 5, 7, 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю органів внутрішніх справ України і Служби безпеки України мають наступні повноваження: (а) заводити оперативно-розшукові справи; (б) на письмову вимогу

керівників відповідних спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю одержувати від банків, а також кредитних, митних, фінансових та інших установ, підприємств, організацій (незалежно від форм власності) інформацію і документи про операції, рахунки, вклади, внутрішні та зовнішні економічні угоди фізичних і юридичних осіб; (в) залучати до проведення перевірок, ревізій та експертиз кваліфікованих спеціалістів установ, організацій контрольних і фінансових органів; (г) одержувати інформацію з автоматизованих інформаційних і довідкових систем та банків даних, створюваних Верховним Судом України, Генеральною прокуратурою України, Антимонопольним комітетом України, Фондом державного майна України, міністерствами, відомствами, іншими державними органами України; (ґ) в разі одержання фактичних даних про організовану злочинну діяльність для їх перевірки витребувати та одержувати від державних органів, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій (незалежно від форм власності) інформацію і документи. За матеріалами оперативно-розшукової діяльності та кримінальних справ спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю мають право подавати до суду заяви про скасування реєстрації і припинення діяльності суб'єктів підприємництва, а також за наявності підстав, передбачених Законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України, у тому числі правочинів, які були вчинені в результаті вчинення корупційного правопорушення.

Оперативні управління, відділи та відділення спеціальних підрозділів мають повноваження органу дізнання. Спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю можуть порушувати і розслідувати, передавати через відповідного прокурора по нагляду за виконанням законів спеціальними підрозділами за підслідністю в інші органи внутрішніх справ і Служби безпеки України кримінальні справи про виявлені ними злочини, у такому ж порядку витребувати і приймати від них до свого провадження кримінальні справи про злочини, вчинені організованими злочинними угрупованнями.

Податкова міліція відповідно до статті 1 Закону України «Про державну податкову службу» входить до структури органів державної податкової служби. Відповідно до статті 19 Закону України «Про державну податкову службу» Податкова міліція складається із спеціальних підрозділів по боротьбі з податковими правопорушеннями, що діють у складі відповідних органів державної податкової служби, і здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, виконує оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну та охоронну функції. Серед завдань податкової міліції є завдання із запобігання корупції та іншим службовим порушенням в органах державної податкової служби та виявлення її фактів. У зв'язу з цим до складу податкової міліції у відповідності до статті 20 Закону України «Про державну податкову службу» належить Управління по

боротьбі з корупцією в органах державної податкової служби Державної податкової адміністрації України. Відповідно до статті 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» оперативні підрозділи податкової міліції є органом, уповноваженим на проведення оперативно-розшукових заходів. Відповідно до статті 101 КПК у справах про ухилення від сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, а також у справах про приховування валютної виручки податкова міліція є органом дізнання. Для виконання покладених на неї завдань щодо запобігання та виявлення корупції серед співробітників Державної податкової служби податкова міліція використовує можливості, передбачені Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» та Кримінально-процесуальним кодексом України. У разі виявлення співробітниками податкової міліції корупційних правопорушень, вчинених іншими особами, які не є співробітниками Державної податкової служби, співробітники податкової міліції мають передати відповідні матеріали за відомчою належністю.

Військова служба правопорядку у Збройних Силах України відповідно до статті 1 Закону України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» є спеціальним правоохоронним формуванням у складі Збройних Сил України, призначеним для забезпечення правопорядку і військової дисципліни серед військовослужбовців Збройних Сил України у місцях дислокації військових частин, у військових навчальних закладах, установах та організаціях, військових містечках, на вулицях і в громадських місцях; для запобігання злочинам, іншим правопорушенням у Збройних Силах України, їх розкриття і припинення; для захисту життя, здоров'я, прав і законних інтересів військовослужбовців, військовозобов'язаних під час проходження ними зборів, працівників Збройних Сил України, а також для захисту майна Збройних Сил України від розкрадання та інших протиправних посягань, а так само для участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам на військових об'єктах. Відповідно до статті 3 Закону України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» серед основних завдань Служби правопорядку визначається: (1) виявлення причин, передумов і обставин злочинів та інших правопорушень, вчинених у військових частинах та на військових об'єктах; (2) запобігання вчиненню і припинення злочинів та інших правопорушень у Збройних Силах України; (3) провадження у встановленому законом порядку дізнання у справах про злочини, вчинені військовослужбовцями Збройних Сил України та військовозобов'язаними під час проходження ними зборів, працівниками Збройних Сил України під час виконання ними службових обов'язків або в розташуванні військової частини; (4) захист майна Збройних Сил України від розкрадання та інших злочинних посягань; (5) сприяння у межах своєї компетенції іншим органам дізнання, органам досудового слідства та суду, органам державної влади, органам місцевого самоврядування, органам військового управління, підприємствам, установам,

організаціям у виконанні покладених на них відповідно до законів обов'язків. Виходячи з цих загальних завдань, до компетенції Військової служби правопорядку в Збройних Силах входить запобігання, виявлення, припинення корупційних правопорушень серед військовослужбовців Збройних сил України та тих, що були вчинені на території об'єктів Міністерства оборони України. Слід зауважити, що на відміну від інших спеціалізованих суб'єктів протидії корупції Служба правопорядку не має права на проведення оперативно-розшукових заходів, хоча відповідно до статті 101 КПК начальники органів управління Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та їх заступники з питань провадження дізнання - у справах про злочини, вчинені військовослужбовцями Збройних Сил України та військовозобов'язаними під час проходження ними зборів, працівниками Збройних Сил України під час виконання ними службових обов'язків або в розташуванні військової частини є органом дізнання. Військовослужбовці Служби правопорядку мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення стосовно військовослужбовців у випадку та в порядку, передбачених законами України, у випадках та в порядку, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, передавати матеріали про адміністративні правопорушення на розгляд органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про такі адміністративні правопорушення.

Спеціально уповноважені суб'єкти безпосередньо здійснюють у межах своєї компетенції заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень. Координацію діяльності правоохоронних органів з питань протидії корупції здійснюють у межах наданих повноважень, визначених законами, Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори.

Відповідно до статті 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення право складати протоколи про адміністративні правопорушення мають посадові особи: органів внутрішніх справ (МВС); органів Служби безпеки України (СБУ); органів державної податкової служби; органів управління Військової служби правопорядку у Збройних Силах України; прокурор або уповноважена ним особа з числа працівників прокуратури.

Ефективність діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції є доволі низькою і зазнає серйозної критики з боку фахівців, представників неурядових організацій та міжнародних, в першу чергу європейських інституцій. Найбільшими наріканнями є дублювання та дроблення відповідних функцій, особливо в області оперативно-розшукової та слідчої діяльності, які важко піддаються нагляд у та координації. Іншим серйозним недоліком є незалежність правоохоронних органів, питання щодо якої виникає з факту практичної відсутності справ про корупцію у вищих ешелонах влади. Гучні справи колишнього прем'єр-міністра Юлії Тимошенко та колишнього міністра внутрішніх справ Юрія Луценка вважаються політичними і не впливають на оцінку протидії корупції в державі.

Іншою проблемою функціонування правоохоронних органів є відсутність належної взаємодії між різними органами, особливо при виявленні корупційних правопорушень, що інколи призводить до нездорової міжвідомчої конкуренції. Різні підходи до оцінки результатів оперативно-розшукової та слідчої діяльності різних органів приводить до необхідності захисту вузьких відомчих інтересів та виникненню конфліктів між різними органами. Так, у період з 2005 по 2010 роки очевидним було протистояння МВС та прокуратури щодо виявлення та розслідування корупційних злочинів. Так, міністр внутрішніх справ звинувачував прокуратуру, яка не порушувала кримінальні справи за матеріалами, що були передані їй для розслідування. В свою чергу Генеральний прокурор звинувачував міліцію у низькій якості наданих матеріалів. Помітною є і відсутність належної підготовки співробітників правоохоронних органів. Це свідчить про відсутність єдиного уніфікованого підходу до виявлення та розслідування корупційних злочинів. Усі названі недоліки в комплексі негативно впливають на результативність діяльності правоохоронних органів.

Україні було надано низку рекомендації щодо покращення діяльності правоохоронних органів у сфері протидії корупції. Так, ГРЕКО за результатами спільного першого та другого раунду оцінювання рекомендувало посилити координацію між правоохоронними органами, що провадять розслідування корупційних діянь, покращити процедуру зведення, аналізу та поширення комплексної статистики щодо справ про корупцію, що розглядаються усіма правоохоронними органами, так само як і інформації про результати таких справ (рекомендація iv); посилити незалежність прокуратури від політичного впливу та уточнити її повноваження, зосередивши їх на керівництві досудовим розслідуванням і кримінальному переслідуванні (рекомендація v); запровадити єдину систему навчання на постійній основі для особового складу правоохоронних органів та прокуратури щодо виявлення і розслідування корупційних правопорушень, а також створити спеціалізований курс навчання для тих, хто має безпосереднє відношення до боротьби проти корупції (рекомендація vi). За результатами додаткового звіту ГРЕКО щодо виконання Україною рекомендацій за результатами спільного першого та другого оціночного раундів рекомендація iv виконана, рекомендація v не виконана і рекомендація vi виконана у спосіб, що задовольняє.

ОЕСР за результатами моніторингу виконання Україною Стамбульського плану дій рекомендувало зосередити можливості правоохоронних органів у сфері боротьби з корупцією, які зараз роздроблені, і створити спеціалізовані оперативні антикорупційні органи кримінального переслідування; розглянути можливість створення спеціалізованої антикорупційної групи зі спеціальними можливостями і уповноваженої виявляти, розслідувати корупційні порушення та здійснювати переслідування осіб, які обвинувачуються в їх вчиненні. Така група могла б бути інтегрованою, але структурно

незалежною або функціонувати в якості окремої структури існуючого правоохоронного органу та/або прокуратури. Додатково до розслідування тяжких корупційних злочинів до основних функцій такої групи могло б стати посилення міжвідомчого співробітництва між правоохоронними та контролюючими фінансовими органами, а також органами безпеки при розслідуванні корупційних злочинів (наприклад, шляхом прийняття чітких правил звітності, обміну інформацією та роботи «однією командою» при розслідуванні особливо складних справ тощо). Забезпечити належну інтеграцію правоохоронних органів регіонального та місцевого рівнів в систему антикорупційних органів (рекомендація 4). Дана рекомендація вважається не виконаною. ОЕСР також рекомендувала забезпечити щоб компетентні органи, які проводять розслідування та здійснюють переслідування корупційних злочинів мали в своєму розпорядженні необхідний досвід в області фінансових питань (або за рахунок найму фінансових експертів і аудиторів або за рахунок забезпечення повного співробітництва відповідних експертів з інших відомств) (рекомендація 24). Україна не виконала і цю рекомендацію.

Нова рекомендація 2.9 ОЕСР вимагає забезпечити без подальшого зволікання ефективну антикорупційну спеціалізацію в правоохоронній системі шляхом створення на основі закону автономного спеціалізованого антикорупційного слідчого органу, структурно незалежного від існуючих правоохоронних органів і органів безпеки, націленого на боротьбу з корупцією у вищих ешелонах влади і наділеного відповідними гарантіями незалежності, повноваженнями і ресурсами у відповідності з міжнародними стандартами і передовим міжнародним досвідом.

Про необхідність забезпечення незалежності та спеціалізації прокуратури та правоохоронних органів та створення спеціалізованого антикорупційного правоохоронного органу йшлося і у висновках другого звіту щодо виконання Плану дій з лібералізації візового режиму з країнами Європейського Союзу. При цьому зазначалося, що важливим для такого органу є забезпечення об'єктивної системи призначення, просування по службі та дисциплінарного провадження (включаючи вищі керівні посади), а також повної автономії в оперативній діяльності⁹¹.

Проблема створення окремого правоохоронного антикорупційного органу, який би займався протидією корупції у вищих сферах державної влади обговорюється в Україні вже давно. В парламенті майже постійно знаходилися різні законопроекти стосовно створення такого органу з різними назвами (наприклад, Державний комітет України протидії корупції, Національне бюро

⁹¹ Second progress report on the implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation. Joint staff working document. European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. Brussels, 9.2.2012, SWD(2012) 10 final // <http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/20120209/UA%202nd%20PR%20VLAP%20SWD%202012%2010%20FINAL.pdf>

антикорупційних розслідувань України), однак жодного разу прийняті не були. Більше того, у 1997 році Указом Президента було створене Національне бюро розслідувань з функціями розслідування найбільш соціально небезпечних злочинів⁹², однак Верховна Рада не підтримала цю ініціативу. Більш того, основоположні положення даного Указу Президента щодо організаційної структури Бюро, порядок затвердження структури, граничної чисельності працівників і штатного розпису та затвердження Положення про Національне бюро розслідувань України, підпорядкованість Директора Національного бюро розслідувань України безпосередньо Президентові України та порядок призначення Президентом України на посади та звільнення з посад першого заступника і заступників Директора Національного бюро розслідувань України та начальників регіональних бюро розслідувань, були визнані такими, що не відповідають Конституції України Рішенням Конституційного Суду України від 6 липня 1998 року N 10-рп/98⁹³.

Однак, ініціативи щодо створення такого органу в Україні існують. Так, відповідно до Концепції реформування кримінальної юстиції в Україні, схваленої Указом Президента України №311 від 08.04.2008, здійснення ефективної державної політики щодо протидії корупції потребує функціонування в системі кримінальної юстиції спеціалізованого антикорупційного органу з повноваженнями проведення досудового розслідування та координації діяльності у цій сфері. Крім того, передбачено необхідність запровадження спеціалізації прокурорів з кримінального переслідування корупційних правопорушень⁹⁴. А відповідно до плану заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України передбачено розроблення законопроекту про створення антикорупційного органу з повноваженнями щодо проведення досудового розслідування корупційних правопорушень⁹⁵.

Крім цього Указом Президента України № 964/2011 «Про першочергові заходи з реалізації Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 5 жовтня 2011 року доручено

⁹² Указ Президента України від 24.04.1997 № 371/97 Про Національне бюро розслідувань України // Законодавство України. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/371/97>

⁹³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України від 24 квітня 1997 року N 371 "Про Національне бюро розслідувань України" (справа щодо утворення Національного бюро розслідувань України) // Законодавство України. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-98>

⁹⁴ Указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року "Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів" від 8 квітня 2008 року N 311/2008 // Офіційне Інтернет – представництво Президента України. [Електронний ресурс], режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/7703.html>

⁹⁵ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2008 р. N 1153-р Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України // Законодавство України. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1153-2008-%D1%80>

Кабінету Міністрів України підготувати разом зі Службою безпеки України, за участю Генеральної прокуратури України і подати до 1 грудня 2011 року в установленому порядку пропозиції щодо вдосконалення діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Необхідність удосконалення системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції та проведення інституційної реформи органів, що здійснюють дізнання, досудове слідство та кримінальне переслідування також визначена Національною антикорупційною стратегією на 2011-2015 роки, схваленої Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011 і Державною програмою щодо запобігання і протидії корупції на 2011—2015 роки, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1240 зокрема підготовка та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України пропозицій щодо удосконалення системи органів, відповідальних за протидію корупції та розмежування їх компетенції та запровадження спеціалізації слідчих та прокурорів щодо розслідування справ про злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг.

Станом на березень 2012 року в Комітеті Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією знаходилося два законопроекти щодо спеціалізованого антикорупційного правоохоронного органу: Проект Закону про Національну службу протидії корупції № 5031 від 02.03.2010 року та Проект Закону про Національне антикорупційне бюро №9746 від 24.01.2012 року.

Проект Закону про Національну службу протидії корупції спочатку мав назву «Про Національне бюро антикорупційних розслідувань України». Тричі даний законопроект відправлявся на доопрацювання в Комітет. В останній версії запропонований новий антикорупційний орган одержав назву Національної служби протидії корупції, скоріш за все з метою відповідності положенням Закону України про центральні органи виконавчої влади. Відповідно до законопроекту Національну службу пропонується створити як центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, який пояснюється особливим порядком створення (на підставі закону), спеціальним порядком відбору керівника (за результатами відкритого конкурсу) та найму окремих працівників (на підставі відкритого конкурсного відбору), спеціальними механізмами контролю за Національною службою та її підзвітності тощо. Основними функціями новостворюваного НСПК пропонується визначити дізнання та досудове слідство у віднесених до його підслідності кримінальних справах; проведення оперативно-розшукових заходів. Підслідність справ НСПК пропонується визначити виходячи з необхідності обмеження кількості справ, якими займатиметься новий орган, та зосередження його уваги на високопосадовій корупції та правопорушеннях, що завдають

особливо велику шкоду захищеним законом інтересам. Це передбачає виключення із сфери уваги нового спеціалізованого органу менш серйозних справ про корупцію.

Директор НСПК призначається Президентом України на підставі результатів відкритого та прозорого конкурсного відбору строком на 5 років; одна й та ж особа не може призначатися на два строки підряд. Таке обмеження дозволить знизити можливість неналежного впливу на керівника Національної служби та, разом із складним порядком дострокового звільнення Директора НСПК, сприятиме забезпеченню незалежності Національної служби та його керівника. Призначення на посади слідчих та оперативних працівників, начальників оперативних та слідчих підрозділів НСПК, директорів його регіональних і місцевих управлінь та їх заступників здійснюється виключно за результатами відкритого конкурсу. Важливими положеннями законопроекту є відрядження до НСПК прокурорів, які при цьому залишаються на службі в органах прокуратури. Це дозволить посилити гарантії незалежності Національної служби, забезпечити ефективність його роботи шляхом спеціалізації прокурорів з корупційних справ. При цьому для зменшення можливостей впливу на прокурорів, які працюватимуть в НСПК, вони підпорядковуватимуться безпосередньо Генеральному прокурору.

Законопроект передбачає створення в НСПК та його управліннях підрозділів внутрішньої безпеки, які здійснюють попередження та виявлення службових правопорушень працівників НСПК, проводять щодо них службові та дисциплінарні розслідування, проводять спеціальну перевірку кандидатів на посади в НСПК тощо. Підрозділи внутрішнього контролю НСПК матимуть право здійснення оперативно-розшукових заходів. Відповідно до законопроекту, НСПК двічі на рік оприлюднює детальний звіт про свою діяльність, а також подає звіт Верховній Раді та Президенту України. Законопроектом встановлюються мінімальні вимоги до змісту звітів НСПК.

Не дивлячись на те, що робота над цим законопроектом тривала майже два роки, Головне науково-експертне управління Верховної Ради піддала критиці окремі положення даного законопроекту і рекомендувало його подальше доопрацювання та підготовку на повторне перше читання, оскільки попередні зауваження до цього законопроекту були враховані лише частково.

Проект Закону про Національне антикорупційне бюро передбачає створення єдиного органу по боротьбі з корупційними правопорушеннями і за своїми положеннями нагадує законопроект про національну службу протидії корупції, хоча і містить деякі відмінності. Законопроект визначає правові основи організації та діяльності НАБ як єдиного антикорупційного державного правоохоронного органу із спеціальним статусом. Спеціальний статус НАБ пояснюється особливим порядком його створення (на підставі закону), спеціальним порядком призначення та звільнення його Голови (Верховною Радою України), спеціальними механізмами

контролю його діяльності та можливістю його працівникам складати протоколи про адміністративні правопорушення і здійснювати оперативно-розшукову діяльність та досудове слідство щодо діянь, пов'язаних з корупцією та посадовими злочинами, які скоїли вищі посадові особи, уповноважені на виконання функцій держави і органів місцевого самоврядування.

Як і у випадку з попереднім законопроектом одним із актуальних положень даного законопроекту є визначення єдиного антикорупційного органу протидії і боротьби з корупцією та посадовими злочинами, що вчиняються вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави і органів місцевого самоврядування. Відмінністю є те, що такий державний правоохоронний орган має спеціальний статус, що полягає у можливості складати протоколи про адміністративні правопорушення, здійснювати оперативно-розшукову діяльність та досудове слідство щодо діянь, пов'язаних з корупцією та посадовими злочинами, вчиненими вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави і органів місцевого самоврядування. Тобто в даному випадку пропонуються більш широкі повноваження.

Для забезпечення незалежності єдиного антикорупційного органу та ефективності його діяльності необхідно безпосередньо підпорядкувати такий орган Верховній Раді України, що також відрізняє від попереднього законопроекту, відповідно до якого Голова органу призначається Президентом. Відрізняється й визначення компетенції органу, яка обмежується двома чинниками – спеціальним суб'єктом, як і у попередньому варіанті, та адміністративною чи кримінальною караністю діяння.

З метою усунення дублювання функцій НАБ з іншими органами державної влади та усунення зайвих видатків державного бюджету України на його утримання у законопроекті запропоновано створити цей орган на базі та за рахунок спеціальних підрозділів по боротьбі з корупцією і організованою злочинною діяльністю Служби безпеки України та підрозділів ГУБОЗ МВС України, а також за рахунок підрозділів внутрішньої безпеки органів державної влади. У попередньому законопроекті даний аспект взагалі не розглядався, що було однією з підстав критики.

Як і в попередньому законопроекті передбачається інформування суспільства про результати роботи тільки рідше – один раз на рік, замість двох. У законопроекті також передбачено створення підрозділу внутрішньої безпеки НАБ.

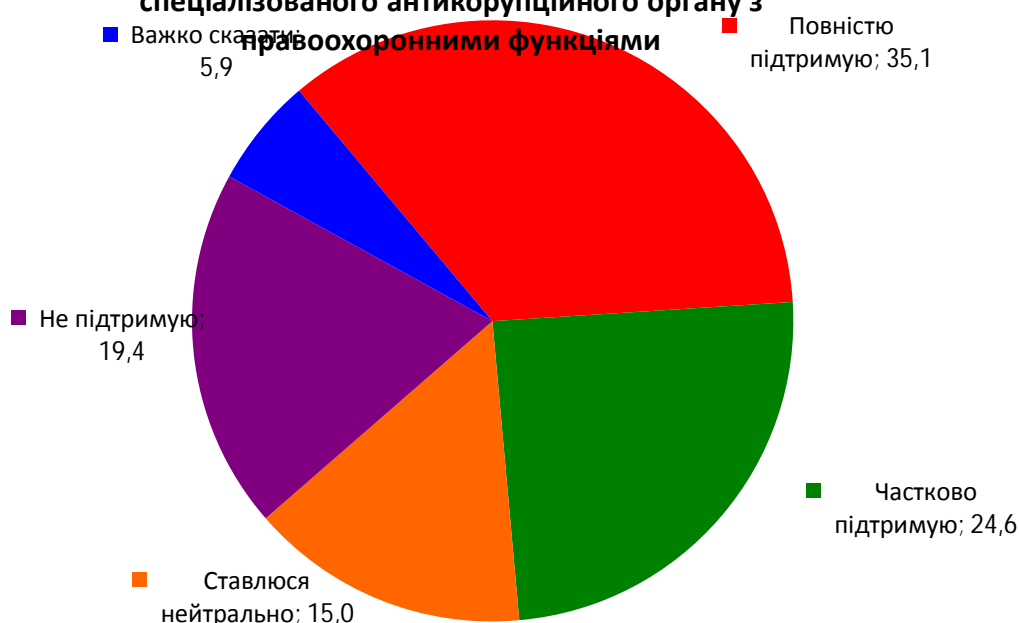
Даний законопроект також не було підтримано парламентом 23.05.2012 року. До цього Комітет прийняв рішення запропонувати Кабінетові Міністрів України висловити позицію Уряду щодо

доцільності прийняття Закону України про Національне антикорупційне бюро⁹⁶.

У даному звіті не будемо детально аналізувати та порівнювати дані законопроекти, оскільки вони не були підтримані парламентом. Привертає увагу лише той факт, що робота зі створення окремого спеціалізованого антикорупційного правоохоронного органу триває дуже повільно не дивлячись на неодноразові і однозначні вимоги з боку європейських інституцій. Пояснити це можна відсутністю реальної політичної волі у правлячої еліти на створення такого органу або бажанням певних політичних сил забезпечити вплив на даний орган (призначення Голови такого органу), на фоні того, що майже кожен орган (МВС, СБУ, прокуратура), який має відповідні функції на сьогодні, намагається лобіювати створення спеціалізованого антикорупційного правоохоронного органу на власній базі.

У той же час рядовими співробітниками правоохоронних органів в цілому підтримується ідея створення такого органу. Зокрема таку ініціативу повністю підтримують 35% і частково підтримують 25% опитаних правоохоронців. Нейтрально ставляться до створення цього органу 15% опитаних і 6% опитаних не змогли відповісти на це питання. Не підтримують створення такого органу 19% опитаних правоохоронців.

Мал. 1.2 Ставлення працівників антикорупційних підрозділів до пропозиції створення нового окремого спеціалізованого антикорупційного органу з правоохоронними функціями



⁹⁶ Рішення Комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією від 8 лютого 2012 р., протокол № 95 Про проект Закону України Про Національне антикорупційне бюро // Офіційна Інтернет – сторінка Комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. [Електронний ресурс], режим доступу: http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article?art_id=49187&cat_id=49186

Щодо обсягу повноважень такого органу найбільша кількість респондентів (44%) вважає, що основним завданням цього органу має бути виявлення та розслідування корупційних злочинів на усіх рівнях, майже вдвічі менше опитаних правоохоронців (20%) вважають, що такий орган має займатися виявленням корупції у вищих органах влади і 15% вважає, що цей орган має займатися виявленням і розслідуванням корупційних злочинів, вчинених високо посадовцями і 11% вважає, що такий орган має займатися виявленням корупції на усіх рівнях. Лише незначна частка правоохоронців, яка знаходиться в межах соціологічної похибки (2%) вважає, що такий орган має займатися виключно розслідуванням злочинів, вчинених високо посадовцями.

1.2.4 ОРГАНИ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

До основних органів фінансового контролю, які займаються контролем використання бюджетних коштів і таким чином сприяють запобіганню та протидії корупції відносяться Державна фінансова інспекція (колишня Державна контрольно-ревізійна служба) та Рахункова палата Верховної Ради України.

Відповідно до Положення про Державну фінансову інспекцію України, затвердженого Указом Президента України від 23 квітня 2011 року № 499/2011 Державна фінансова інспекція передає правоохоронним органам матеріали ревізій у разі встановлення порушень законодавства, що передбачають кримінальну відповідальність або містять ознаки корупційних діянь; інформує правоохоронні органи про факти інших виявлених порушень законодавства та забезпечує в межах повноважень здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх здійсненням в апараті Держфінінспекції України, її територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління⁹⁷.

Відповідно до Закону України Про Рахункову палату до її основних завдань належить здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів, за обсягами, структурою та їх цільовим призначенням і контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного,

⁹⁷ Указ Президента України № 499/2011 Про Положення про Державну фінансову інспекцію України // Інтернет – представництво Президента України. [Електронний ресурс], режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13485.html>

соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля. Рахункова палата має право порушувати перед Верховною Радою України, Президентом України, а також органами виконавчої влади клопотання про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні вимог чинного законодавства України, внаслідок чого завдано матеріальної шкоди державі та у разі виявлення під час перевірок, ревізій та обслідувань фактів привласнення грошей і матеріальних цінностей, інших зловживань передавати матеріали перевірок, ревізій та обслідувань до правоохоронних органів з інформуванням про це Верховної Ради України⁹⁸.

На важливість активного використання можливостей органів фінансового контролю неодноразово наголошували європейські інституції. Зокрема ГРЕКО рекомендувала розширити зовнішній незалежний аудит органів місцевої влади з метою охоплення всіх видів діяльності цих органів, а також забезпечити при аудиті використання таких же принципів незалежності, прозорості і контролю, які застосовуються Рахунковою палатою. ОЕСР за результатами другого раунду моніторингу виконання Стамбульського плану дій щодо протидії корупції сформувала нову рекомендацію 3.4 відповідно до якої рекомендується конкретизувати основні напрямки реформ у сфері державного фінансового контролю з метою чіткого розподілу ключових функцій, таких як зовнішній і внутрішній аудит, фінансові інспекції. В довготривалій перспективі розробити функції зовнішнього і внутрішнього аудиту для інформування органів фінансової інспекції або правоохоронних органів про випадки корупції та привласнення, розтрат чи інших злочинів. В більш короткотривалій перспективі було рекомендовано підвищити ефективність роботи органів державної фінансової інспекції шляхом перенесення акцентів на фінансові перевірки у їх основне і єдине завдання. Необхідно також забезпечити щоб підрозділи, які проводять перевірки, зосереджували свою увагу на розслідуванні серйозних зловживань, створювати «розвідувальний» підрозділ або наділити такими функціями з метою виявлення найбільш корупціогенних сфер і тим самим забезпечує підстави для проведення перевірок. Рекомендувалося удосконалити систему взаємодії між Державною фінансовою інспекцією і правоохоронними органами шляхом збирання інформації про те, що сталося з матеріалами, які були передані правоохоронним органам фінансовою інспекцією; здійснювати аналіз інформації щодо того чому правоохоронні органи не взяли до уваги надані їм матеріали і не порушили справу; ініціювати діалог з правоохоронцями щоб підвищити якість матеріалів, які їм надаються фінансовою інспекцією;

⁹⁸ Закон України Про Рахункову палату від 11 липня 1996 року N 315/96-ВР // Законодавство України [Електронний ресурс], режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/%D1%80%D0%B0%D1%85%D1%83%D0%BD%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D1%83%20%D0%BF%D0%B0%D0%BB%D0%B0%D1%82%D1%83>

розробити нові інструкції для інспекторів інспекції на основі побажань співробітників правоохоронних органів. Крім цього необхідно передбачити, щоб висновки фінансової інспекції містили рекомендації керівникам державних органів щодо превентивних заходів, які мають бути вжиті для запобігання відповідних порушень у майбутньому.

До органів фінансового контролю, які сприяють виявленню та запобіганню корупційних правопорушень можна віднести й Державну службу фінансового моніторингу, до основних функцій якої належить реалізація державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та збирання, оброблення та аналіз інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, інші фінансові операції або інформації, що може бути пов'язана з підозрою у легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванні тероризму. Державна служба фінансового моніторингу у разі наявності достатніх підстав вважати, що фінансова операція або сукупність пов'язаних між собою фінансових операцій можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму, подає правоохоронним органам, уповноваженим приймати рішення згідно з кримінально-процесуальним законодавством, а також розвідувальним органам для провадження оперативно-розшукової діяльності відповідні узагальнені та додаткові матеріали і одержує від них інформацію про хід їх розгляду та у разі наявності достатніх підстав підозрювати, що фінансова операція або клієнт пов'язані із вчиненням діяння, визначеного Кримінальним кодексом України, що не стосується легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму, подає інформацію відповідному правоохоронному або розвідувальному органу у вигляді узагальнених матеріалів⁹⁹. У заходах з виявлення корупційних правопорушень узагальнені матеріали Державної служби фінансового моніторингу можуть бути використані для виявлення незаконного збагачення та інших корупційних злочинів.

Узагальнюючи можна зробити висновок, що основним недоліком інституційного забезпечення протидії корупції в Україні є відсутність єдиного координуючого та моніторингового органу, а також єдиного спеціалізованого антикорупційного правоохоронного органу. Однак створення таких органів потребує часу, а проблема

⁹⁹ Указ Президента України Про Положення про Державну службу фінансового моніторингу України від 13 квітня 2011 року N 466/2011 // Офіційне Інтернет – представництво Президента України. [Електронний ресурс], режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13447.html>

корупції потребує негайного вирішення. У зв'язку з цим важливо оцінити потенціал діючих органів протидії корупції, виявити основні недоліки та визначити шляхи їх подолання.

2. КАДРОВЕ, МАТЕРІАЛЬНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ, ЯКІ ВІДПОВІДАЛЬНІ ЗА БОРТЬБУ З КОРУПЦІЄЮ

2.1. ОЦІНКА КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

На спроможність органів, які уповноважені протидіяти корупції робити це належним чином, впливає якість кадрового забезпечення таких органів. Про важливість кадрового забезпечення протидії корупції було вказано і під час глибинних інтерв'ю: *«самая большая проблема содержится в людях, которые должны такой закон о коррупции применять»* (чоловік, 35 років, інспектор карного розшуку); *«недостаток в самих качествах работников, которые принимаются на службу, а сама система не так уж плоха»* (жінка, 42 роки, слідчий).

Враховуючи специфіку діяльності та особливості відбору персоналу і вимог до кандидатів на службу нами було окремо досліджено оцінки кадрового забезпечення державної служби загалом і кадрового забезпечення правоохоронних органів.

Державна служба

Якість кадрового забезпечення уповноважених органів залежить в першу чергу від порядку добору на службу та наявності корупційних практик у відповідних процедурах прийняття на службу. З метою встановлення важливості окремих факторів, які впливають на призначення на посаду та кар'єрне зростання, респондентам було завдане відповідне питання. Зокрема респондентам було запропоновано визначитися які якості особи в першу чергу впливають на призначення та просування по службі. Серед таких якостей були виділені (1) формальні - ті, що беруться до уваги під час конкурсного відбору: рівень та якість освіти, досвід роботи (служби), дисциплінованість та інші якості, а також (2) неформальні - ті, що не залежать від конкурсного відбору і беруться до уваги при призначеннях з порушеннями вимог закону про державну службу: належність до політичних партій або політичні уподобання, наявність особистих зв'язків (блату), давання подарунків чи інші форми неофіційних платежів, довірливі відносини з керівництвом.

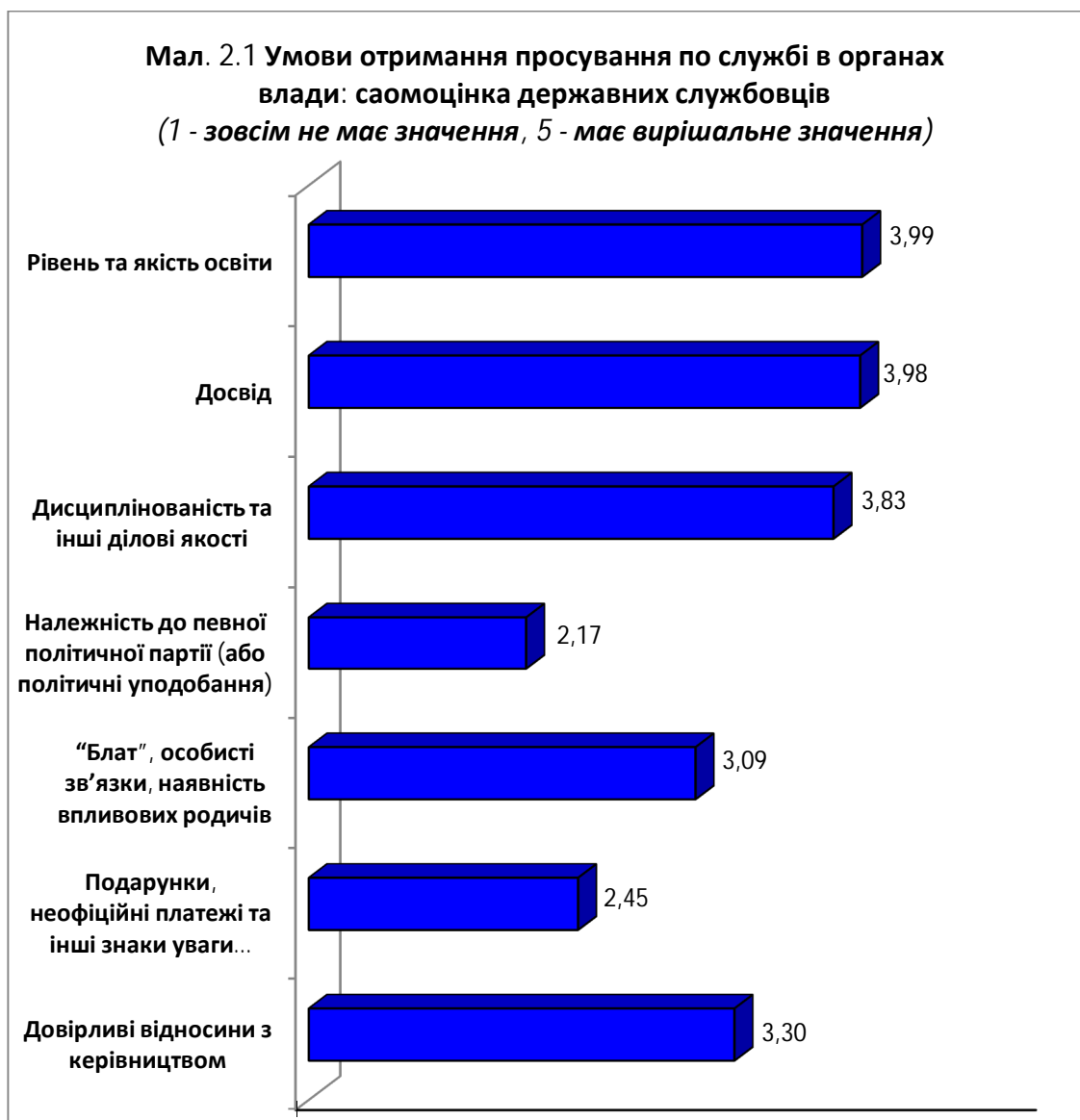
Загалом оцінка якостей, які впливають на конкурсний відбір, була високою і переважна більшість державних службовців зазначили, що вони беруться до уваги при прийомі на службу і просування по службі: 71% опитаних зазначили, що рівень та якість освіти має значення, з них 41%, що має вирішальне значення; 73% зазначили, що досвід має значення, з них 41%, що має вирішальне значення; і 67% зазначили, що дисциплінованість та інші ділові якості мають значення, з них – 35%, що має вирішальне значення. Від 9% до

13% вважають, що дані якості не мають ніякого значення. Таким чином в середньому 70% державних службовців вважають, що якості, необхідні для чесного та прозорого добору на державну службу та просунення по службі мають значення і 11%, що не має значення.

Серед якостей особи та факторів, які беруться до уваги при призначеннях, які здійснюються з порушенням вимог закону про державну службу, найбільш впливовим є наявність довірливих відносин з керівництвом – 47% респондентів зазначили, що даний фактор має значення для призначення або підвищення, з них 17%, що має вирішальне значення і 22% вважають, що дані обставини не мають значення. Наступним за важливістю виявилася наявність блату (впливових родичів, знайомих тощо) – 39% опитаних зазначили, що дана обставина має значення, з них – 17%, що має вирішальне значення. Не має значення дана обставина на думку 29% респондентів. Наступними є подарунки та неофіційні платежі керівництву – 21% вважають, що дана обставина має значення, з них – 7%, що має вирішальне значення. Не має значення дана обставина на думку 53% опитаних. Найменш впливовим фактором виявилась належність до певної політичної партії чи політичні уподобання кандидата на посаду або на підвищення. Всього 16% респондентів вважають, що цей фактор має значення і 4%, що має вирішальне значення і 63% вважають, що цей фактор не має значення. Таким чином в середньому 32% респондентів вважають, що фактори, які беруться за увагу при призначеннях з порушеннями закону про державну службу, крім давання хабарів за посаду, мають значення при призначенні на посаду та підвищенні по службі і в середньому 42%, що не мають значення. При цьому 17% опитаних вважають, що такі фактори як довірливі відносини з керівництвом та наявність впливових знайомих мають переважне значення при призначенні на посаду.

Іншим елементом, який безпосередньо впливає на якість персоналу на державній службі це можливість отримати відповідну посаду за гроші. Даний прояв є найбільш негативним для якості кадрового забезпечення органів антикорупційної інфраструктури, оскільки сплачуючи гроші за призначення на посаду особа фактично інвестує в неї. Тобто для цієї особи наступним кроком має бути повернення інвестиції та одержання дивідендів. Зрозуміло, що за допомогою офіційної зарплати повернути інвестицію і тим більше одержати матеріальні інвестиції не реально. Тому все це буде здійснюватися за допомогою одержання корупційних платежів. Тобто сплачуючи за призначення або підвищення особа уже налаштована на корупційну діяльність з використанням можливостей, які надає відповідна посада. З тим, що в державній службі посади купуються погодилися загалом 60% опитаних держслужбовців, з них найбільша кількість 25% вважають, що купуються керівні посади і 21%, що купуються посади, де є можливість отримувати неофіційні подарунки (платежі) і 14% вважають, що купуються усі посади. Всього 21% державних службовців категорично не погодилися з твердженням,

що посади купуються. При цьому 65% респондентів відмітили, що у сфері, де вони працюють є посади, як мають певні формальні та неформальні переваги та вважаються привабливими. Серед них 74% вважають, що це будь-яка посада керівника та 26% вважають, що це посади, де є можливість отримувати неофіційні платежі, подарунки. Серед переваг тієї чи іншої посади 43% респондентів назвали більші можливості отримання неофіційних прибутків.



Правоохоронні органи

Для визначення якості кадрового забезпечення правоохоронних органів респондентам було запропоновано оцінити рівень забезпечення підрозділу, де вони працюють, кадрами належної кваліфікації. Найбільша кількість правоохоронців, в середньому 46%, вважають, що їх підрозділ на 75% забезпечений кадрами належної кваліфікації (МВС – 42%, податкова міліція – 49%, УВБ – 47%). Від 25% (УВБ) до 40% (МВС) респондентів вважають, що

лише половина їхнього підрозділу укомплектована кадрами належної кваліфікації; 36% - податкова міліція. В середньому 30% респондентів вважають, що їх підрозділ на 50% забезпечений кадрами належної кваліфікації. Суттєва різниця в оцінках 100% забезпечення підрозділів кадрами належної кваліфікації – від 7% серед співробітників податкової міліції до 22% співробітників управлінь внутрішньої безпеки (УВБ); МВС – 12%. В середньому 14% вважають, що їх підрозділ повністю забезпечений кадрами належної кваліфікації. Загалом в середньому 5% респондентів зазначили, що їх підрозділ лише на чверть забезпечений кадрами належної кваліфікації.

Виходячи з наведеного аналізу за самооцінками правоохоронців в середньому 60% респондентів вважають, що їх підрозділ більше ніж на половину забезпечений кадрами належної кваліфікації. Найвищий рівень самооцінки кадрового забезпечення відслідковується серед співробітників управлінь внутрішньої безпеки (77%) і найнижчий (54%) – МВС, податкова міліція – 56%.

Під час глибинних інтерв'ю респонденти були більш критичними у відношенні кадрового забезпечення правоохоронних органів: *«недостаточная квалификация кадров, занимающихся борьбой с коррупцией... В милицмейской среде бытует мнение, что в милицию идут те, кому лень работать, а беззаконие можно прикрыть поганами»* (чоловік, 32 роки, співробітник міліції); *«... в Украине не сформирован или отсутствует кадровый состав, способный реализовать антикоррупционные меры»* (чоловік, 27 років, слідчий).

Співробітникам правоохоронних органів також було запропоновано оцінити які якості мають значення при призначенні на посаду і підвищенні по службі. Так, серед якостей, необхідних для законного проходження конкурсного відбору 62% назвали важливим рівень та якість освіти, з них – 34%, що має вирішальне значення і 15% зазначили, що не має значення. 75% зазначили, що має значення досвід роботи, з них – 46%, що має вирішальне значення. 9% зазначили, що досвід значення не має. Дисциплінованість та інші особисті ділові якості мають значення на думку 67% респондентів, з них 39% - що має вирішальне значення і 33%, що значення не має. Таким чином за оцінками правоохоронців при призначенні на посаду та підвищенні по службі переважне значення має досвід особи, на наступному місці – дисциплінованість та інші ділові якості і на останньому місці – рівень та якість освіти. В середньому 68% вважають, що дані якості особи мають значення при призначенні на посаду та підвищенні по службі і 32%, що значення не мають.

Неформальні фактори, що впливають на призначення та підвищення співробітників правоохоронних органів мають значення при прийнятті відповідних рішень за оцінками в середньому 32% респондентів. Так, належність до певних політичних партій має значення на думку 18% респондентів, 13% вважає, що має вирішальне значення і 61%, що не має значення. Блат має значення на думку 45% респондентів, з них – 27%, що має переважне значення

і не має значення на думку 30%. Подарунки та неофіційні платежі керівництву мають значення на думку 21% респондентів, з них 7%, що має вирішальне значення і 57% вважають, що це не має значення. Довірливі відносини з керівництвом мають значення на думку 46% опитаних, з них – 21% вважає, що це має переважне значення і 24% вважають, що значення не має. Таким чином, за оцінками правоохоронців серед неформальних факторів, які можуть впливати на призначення і підвищення, найбільше значення мають блат та довірливі відносини з керівництвом. При цьому більшість респондентів схиляється до того, що блат має переважне значення. Найменш впливовим є надання подарунків та інших знаків уваги керівництву та належність до політичних партій.

З тим, що посади купуються в правоохоронних органах загалом погодилося 54% правоохоронців, при цьому майже третина (30%) погодилася, що це стосується посад, де існує можливість одержати додаткові неофіційні прибутки, 17% - щодо керівних посад і 7% зазначили, що усі посади купуються. 18% категорично не погодилися з цим висловлюванням. При цьому 27% респондентів не відповіли на це запитання. Це було підтверджено і під час глибинних інтерв'ю: *«Руководители в этих органах, впрочем, как и везде, назначаются на должности за деньги, и не малые»* (чоловік, 30 років, оперуповноважений ДСБЕЗ).

На сьогоднішній день переважна кількість співробітників правоохоронних органів, які за посадою повинні мати вищу освіту, є випускниками відомчих навчальних закладів, які існують при кожному міністерстві чи центральному органі виконавчої влади, до складу якого входять правоохоронні органи. Найбільш розгалуженою є система відомчих навчальних закладів в системі Міністерства внутрішніх справ України. Даний факт було взято до уваги під час даного дослідження.

За результатами дослідження було встановлено, що недосконалість системи підготовки кадрів для правоохоронних органів певним чином впливає на виявлення та розслідування корупційних злочинів і правопорушень. Так, на думку 75% опитаних недосконалість системи підготовки кадрів для правоохоронних органів у різній мірі заважає виявленню та розслідуванню корупційних правопорушень та злочинів, з них 27% вважає, що дуже заважає. Вплив підготовки кадрів на протидію корупцію досліджувався окремо щодо виявлення корупційних адміністративних правопорушень і корупційних злочинів та розслідування корупційних злочинів. Суттєвої різниці в оцінці впливу виявлено не було. Однак, більш всього негативний вплив неналежна підготовка кадрів здійснює на виявлення корупційних злочинів. З цього можна зробити висновок, що найбільшого удосконалення потребує професійна підготовка співробітників органів дізнання (оперуповноважених).

Також правоохоронці оцінили рівень фахової підготовки випускників вищих начальних закладів з точки зору теоретичної і

практичної підготовки. В цілому рівень теоретичної підготовки був оцінений більшістю респондентів як середній (41%) і як вище середнього (33%). Високим рівень теоретичної підготовки випускників сучасних ВНЗ вважають всього 9% респондентів. 17% оцінили рівень підготовки як низький і дуже низький. Оцінка практичної підготовки випускників ВНЗ у порівнянні з оцінкою рівня теоретичної підготовки є дещо суперечливою. Так, з одного боку вдвічі більше респондентів оцінили рівень практичної підготовки як високий – 18%, тоді як менша кількість оцінили як середній 28% та вище середнього – 29%. Однак, рівень негативної оцінки є набагато вищим - 28% вважають рівень практичної підготовки низьким. Таким чином рівень теоретичної та практичної підготовки випускників ВНЗ можна вважати задовільним. При цьому рівень практичної підготовки є менш задовільним у порівнянні з теоретичною підготовкою.

Дані глибинних інтерв'ю дозволили подивитися на проблему кадрового забезпечення правоохоронних органів з іншого ракурсу. Респонденти назвали наступні основні проблеми, пов'язані з кадровим забезпеченням антикорупційної діяльності:

низький морально-етичний рівень співробітників правоохоронних органів, в основі якого лежить відсутність мотивації чесно виконувати свої службові обов'язки: *«люди, которые борются с коррупцией, должны быть заинтересованы в своей работе и дорожить ей, поэтому, конечно все упирается в зарплаты и материальное обеспечение деятельности»* (чоловік, 25 років, слідчий); *«...низкие моральные качества - в числе главных»* (жінка, 28 років, слідчий); *«нежелание рядовых правоохранителей выполнять свою работу из-за неудовлетворительного материального обеспечения в плане зарплат и деятельности органов внутренних дел в общем»* (чоловік, 34 роки, співробітник міліції);

формальний підхід до роботи: *«Правоприменители привыкли к формализму в работе, а он очень мешает благополучию в стране»* (чоловік, 25 років, оперуповноважений);

корумпованість і професійна невідповідність керівників правоохоронних органів: *«Нужно убирать из руководителей правоохранительных органов закостенелых людей старой формации, которые видят свою работу в зарабатывании денег, «крышевании», а не в борьбе с преступностью»* (жінка, 33 роки, слідчий); *«руководители пенсионного возраста. У них после 40 лет мозг цементируется, и пропадает способность принимать свежие решения, соответствующие ситуации»* (чоловік, 28 років, оперуповноважений);

недоліки кадрової політики, зокрема відсутність ротації співробітників правоохоронних органів, що дозволяє їм «обростати» корупційними зв'язками на одному місці: *«Отсутствует ротация кадров правоохранительных органов. Это значит обмен личным составом, например, раз в год между отдельными районами в городах»* (чоловік, 28 років, оперуповноважений); *«Отсутствие*

ротации кадров в ОВД и других правоохранительных органах» (чоловік, 34 роки, співробітник міліції).

Одержані результати підтверджуються й іншими дослідженнями. Так, у звіті щодо оцінки національної системи доброчесності зазначалося, що призначення працівників правоохоронних органів на посади не засновується на чітких та об'єктивних критеріях; доволі поширеною є практика необґрунтованих звільнень¹⁰⁰.

Таким чином, основними проблемами кадрового забезпечення правоохоронних органів є наступні: порушення вимог закону про державну службу при прийнятті на службу; наявність корупційних практик при призначенні на посади та підвищенні по службі; недостатній рівень фахової підготовки правоохоронців; низькі моральні якості співробітників правоохоронних органів і формальний підхід до виконання службових обов'язків; неналежна організація кадрової політики в правоохоронних органах; корумпованість та низький професійний рівень керівників правоохоронних органів.

2.2. ОЦІНКА МАТЕРІАЛЬНО-ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

Однією з найгостріших проблем сучасної антикорупційної інфраструктури є неналежне фінансування органів, які до неї входять. Оцінки фінансування органів, уповноважених на протидію корупції були одержані від державних службовців та співробітників правоохоронних органів.

За оцінками 66% державних службовців відсутність належного фінансування у різній мірі заважає протидії корупції. Співробітники правоохоронних органів більш категоричні у даному відношенні, 93% опитаних вважають, що неналежне фінансування діяльності правоохоронних органів заважає належній діяльності правоохоронних органів з протидії корупції, з них – 67%, що дуже заважає. 92% опитаних співробітників правоохоронних органів зазначили, що низька заробітна плата у різній ступені заважає виявленню та розслідуванню корупційних правопорушень, з них – 66% зазначили, що дуже заважає.

Досліджувалися також оцінки правоохоронців щодо матеріального забезпечення їхньої повсякденної службової діяльності. Зокрема ставилися запитання щодо забезпечення канцелярським приладдям, комп'ютерною технікою, доступом до мережі Інтернет, доступом до баз даних інших правоохоронних органів, транспортом, засобами зв'язку, коштами на проведення оперативно-технічних заходів, судових експертиз, для утримання позаштатних співробітників, конфіденційного співробітництва з громадянами, захисту свідків.

¹⁰⁰ НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ДОБРОЧЕСНОСТІ | УКРАЇНА 2011 //Інтернет - сторінка Творчого об'єднання ТОРО. [Електронний ресурс], режим доступу: www.toro.org.ua/nis

Міністерство внутрішніх справ є органом, який відповідальний за виявлення корупційних правопорушень, як адміністративних, так і кримінальних. На думку опитаних співробітників МВС матеріальне забезпечення їхніх підрозділів є дуже низьким. Так, з досвіду 67% опитаних їх підрозділ зовсім не забезпечується канцелярським приладдям (папером, ручками, течками тощо) і лише 8% відповіли, що повністю забезпечені канцелярським приладдям. Матеріальне забезпечення *податкової міліції* є дещо кращим: 44% респондентів повідомили, що у їхньому підрозділі повністю відсутнє забезпечення канцелярським приладдям і 7% відповіли, що повністю забезпечені. Підрозділи *внутрішньої безпеки* не набагато, але краще матеріально забезпечені у порівнянні з МВС, однак гірше податкової міліції. Так, 48% опитаних співробітників *управління внутрішньої безпеки (УВБ)* зазначили, що їх підрозділ зовсім не забезпечений канцелярським приладдям і лише 6% зазначили, що повністю забезпечені.

Подібна ситуація складається і з забезпеченням комп'ютерною технікою. Про те, що їх підрозділ повністю забезпечений комп'ютерною технікою повідомили всього 4% міліціонерів і 47% повідомили, що їх підрозділ зовсім не забезпечений комп'ютерною технікою. Серед співробітників *податкової міліції* 21% респондентів відповіли, що їхній підрозділ зовсім не забезпечений комп'ютерною технікою і лише 13%, що їх підрозділ повністю забезпечений комп'ютерною технікою. Серед співробітників *УВБ* всього 7% відповіли, що зовсім не забезпечені і 15%, що забезпечені у повному обсязі.

Забезпечення доступом до всесвітньої мережі Інтернет також не можна назвати належним. Лише 12% *міліціонерів* повідомили, що їх підрозділ повністю забезпечений доступом до мережі Інтернет і 59% повідомили, що доступ до Інтернету в їхньому підрозділі повністю відсутній. Серед співробітників *податкової міліції* 11% респондентів повідомили, що їхній підрозділ повністю забезпечений доступом до Інтернету. Про те, що їх підрозділ взагалі не забезпечений доступом до мережі Інтернет повідомили 61% співробітників податкової міліції. Серед співробітників *УВБ* 39% відзначили про повну відсутність до мережі Інтернет і 16% зазначили, що забезпечені повністю.

Доволі низьким є рівень забезпечення *співробітників МВС* і засобами зв'язку (раціями, мобільними телефонами тощо). Всього 7,5% респондентів повністю забезпечені засобами зв'язку. Зовсім не забезпечені засобами зв'язку 58% респондентів. Така ж ситуація складається і з забезпеченням коштів для оплати послуг зв'язку. Лише 7% опитаних повністю забезпечені такими коштами і 67% зовсім не забезпечені. Серед співробітників *податкової міліції* лише 7% повністю забезпечені засобами зв'язку і 37% респондентів зовсім не забезпечені. Коштами на оплату зв'язку повністю забезпечені 1% опитаних співробітників податкової міліції і 57% зовсім не забезпечені. Серед співробітників *УВБ* 64% повідомили, що повністю не забезпечені засобами зв'язку. У повному обсязі забезпечені

підрозділи 9% респондентів. Приблизно така ж ситуація і з оплатою послуг зв'язку: 65% зазначили, що повністю не забезпечені коштами на оплату послуг зв'язку, забезпечені в повному обсязі підрозділи 10% респондентів.

Транспортом повністю забезпечені лише 7% опитаних співробітників МВС і 49% повністю не забезпечені. Приблизно така ж ситуація складається і з забезпеченням паливом для транспорту: 10% визнали, що повністю забезпечені і 61% - зовсім не забезпечені. Серед співробітників *податкової міліції* транспортом повністю забезпечені лише 8% респондентів. Зовсім не забезпечені транспортом 21% опитаних. Паливом повністю забезпечені 6% опитаних співробітників податкової міліції. Зовсім не забезпечуються паливом 44% респондентів. Серед співробітників УВБ транспортом забезпечені повністю 11% респондентів і 32% взагалі не забезпечені. Паливом для транспорту у повному обсязі забезпечені підрозділи 8% опитаних і зовсім не забезпечені 62% опитаних.

Доступу до баз даних інших правоохоронних та контролюючих органів бракує 53% опитаних співробітників МВС. Повністю забезпечені таким доступом 9% опитаних. З досвіду 37% співробітників *податкової міліції* у них взагалі відсутній доступ до баз даних інших правоохоронних та контролюючих і лише 8% - що забезпечені у повному обсязі. Серед співробітників УВБ 68% заявили про відсутність доступу до баз даних інших правоохоронних та контролюючих органів і 11% зазначили, що забезпечені у повному обсязі.

Робота з позаштатними співробітниками в МВС також практично не фінансується. 73% опитаних відповіли, що кошти на оплату праці позаштатних співробітників повністю відсутні і лише 5% вказали, що повністю забезпечені цими коштами. Серед співробітників *податкової міліції* 6% респондентів зазначили, що повністю забезпечені коштами для роботи з позаштатними співробітниками і 20% зовсім не забезпечені. Серед співробітників УВБ 81% зазначили, що такі кошти повністю відсутні і забезпечені у повному обсязі підрозділи 9% респондентів.

Коштами на оплату конфіденційного співробітництва з громадянами повністю забезпечені підрозділи, де працює 6% опитаних і зовсім не забезпечені підрозділи, де працює 70% респондентів – співробітників МВС. Серед співробітників *податкової міліції* 8% зазначили, що їх підрозділи повністю забезпечені коштами на оплату конфіденційного співробітництва з громадянами і 11%, що не забезпечені повністю такими коштами. Серед співробітників УВБ 81% зазначили, що такі кошти повністю відсутні. Забезпечені у повному обсязі підрозділи 7% респондентів.

Практично не забезпечені підрозділи МВС коштами, спрямованими на захист свідків. Лише 3% респондентів заявили, що їхні підрозділи повністю забезпечені коштами для захисту свідків, що знаходиться в межах соціологічної похибки. 72% респондентів відповіли, що їх підрозділи взагалі не забезпечені коштами,

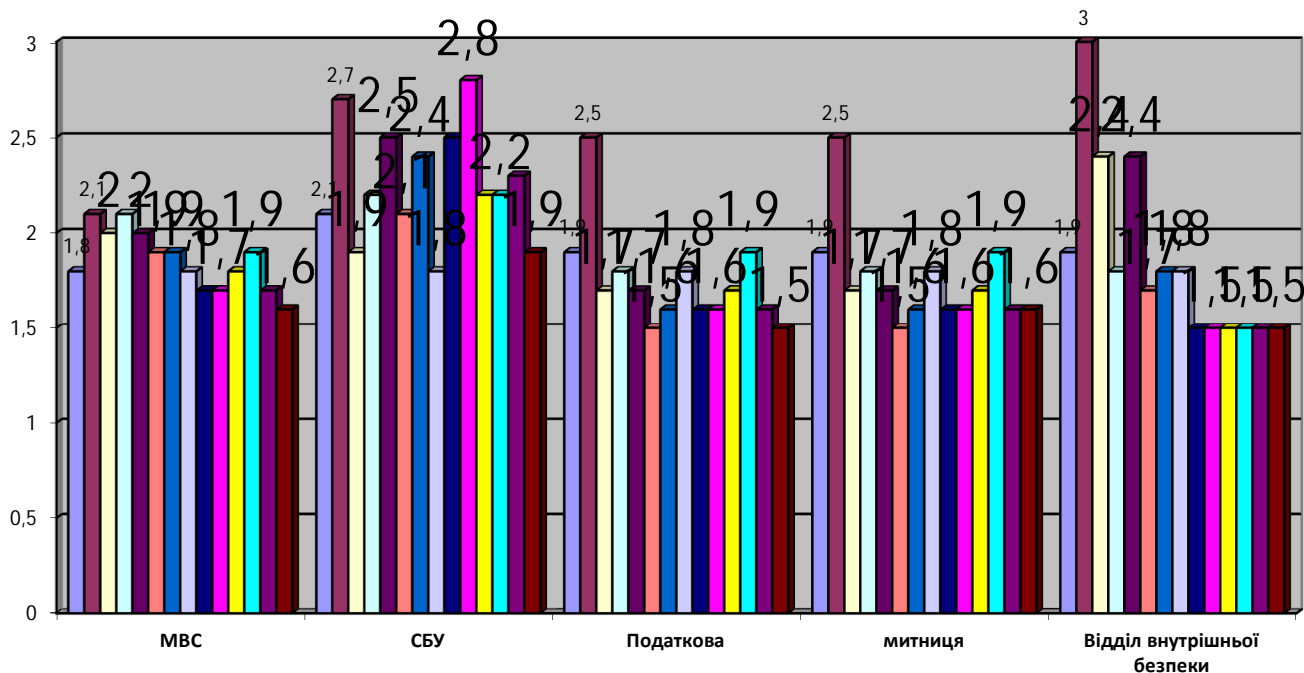
спрямованими на забезпечення безпеки свідків. Серед співробітників *податкової міліції* 6% зазначили, що забезпечені повністю. Взагалі коштами на захист свідків не забезпечені підрозділи 45% респондентів. Серед співробітників *УВБ* 85% зазначили, що не мають коштів для забезпечення безпеки свідків. Повністю забезпечені 8% респондентів.

Коштів на проведення необхідних оперативно-технічних заходів також суттєво бракує. Підрозділи лише 7% респондентів з МВС повністю забезпечені коштами для проведення таких заходів. 64% опитаних повідомили, що їхні підрозділи взагалі не забезпечені такими коштами. Серед співробітників *податкової міліції* 10% зазначили, що їх підрозділи повністю забезпечені коштами та обладнанням на проведення оперативно-технічних заходів. Зовсім не забезпечені підрозділи 39% респондентів. Серед співробітників *УВБ* 81% зазначили, що такі кошти повністю відсутні і забезпечені у повному обсязі підрозділи 5% респондентів.

На проведення судових експертиз не мають коштів підрозділи 59% опитаних співробітників МВС і повністю забезпечені такими коштами 6% підрозділів. На залучення спеціалістів (консультантів) бракує коштів в підрозділах 66% опитаних співробітників МВС і повністю забезпечені 4% респондентів. Серед співробітників *податкової міліції* 10% зазначили що їх підрозділи у повному обсязі забезпечені коштами для проведення судових експертиз і 37% зазначили, що такі кошти взагалі відсутні. Кошти на залучення спеціалістів (консультантів) у повному обсязі мають підрозділи 11% опитаних і зовсім не мають таких коштів підрозділи 40% опитаних. Серед співробітників *УВБ* 84% зазначили, що кошти на проведення судових експертиз відсутні. В повному обсязі забезпечені коштами для проведення експертиз підрозділи 5% респондентів. Приблизно такий же рівень забезпечення коштами для залучення спеціалістів (консультантів) – 82% зазначили, що кошти повністю відсутні У повному обсязі забезпечені 4% респондентів.

**Мал. 2.2 брак ресурсів, які виділяються з державного
бюджету**

(1 Зовсім відсутнє – 5 Цілком забезпечені)



- КАНЦЕЛЯРСЬКЕ ПРИЛАДДЯ (ПАПІР, РУЧКИ, ПАПКИ ТОЩО)
- Комп'ютер з периферійними пристроями (принтер, сканер тощо)
- Доступ до мережі Інтернет
- Доступ до баз даних інших правоохоронних та державних контролюючих органів
- Транспорт
- Пальне для наявного транспорту
- Засоби зв'язку (рації, мобільні телефони),
- Оплата рахунків за використання наявних телефонів
- Кошти на оплату праці позаштатних працівників
- Кошти на оплату конфіденційного співробітництва з громадянами
- Кошти на проведення необхідних оперативно-технічних заходів, включаючи закупівлю необхідного обладнання
- Кошти на проведення необхідних експертиз
- Кошти на залучення необхідних спеціалістів (консультантів)
- Кошти на забезпечення безпеки осіб, що беруть участь у кримінальному провадженні

Проблеми матеріального забезпечення правоохоронних та інших органів, уповноважених на протидію корупції неодноразово згадувалися респондентами під час глибоких інтерв'ю. Низьке, а подекуди відсутнє фінансування діяльності цих органів, в основному правоохоронних кожним респондентом згадувалися не лише як основна перепона протидії корупції в країні, а й як один з основних генераторів корупції в правоохоронних органах. Респондентами

наводилися приклади, коли вони змушені витратити власні кошти для виконання службових обов'язків. Наведемо деякі приклади:

«В этом году на каждый милицейский служебный автомобиль на неделю в среднем выделено 300мл бензина» (чоловік, 31 рік, оперуповноважений);

«Служебных машин нет, бензин не выделяют, канцтовары покупаем за свои деньги, агентам платим сами со своих зарплат (у меня 1750 гривен), задержанных сами кормим, пока не передадим в следствие. Работники даже оправдывают этим акты коррупции и их можно понять» (чоловік, 39 років, оперуповноважений);

«Нам не выдают форму, бензин, очень мало служебных машин, канцелярия и оргтехника своя. Те незначительные случаи коррупции, которые проскакивают и обеспечивают существование милиционера на работе. Покушать, заправить машину, чтобы задержать преступника, купить бумагу, ну форма это раз в несколько лет» (чоловік, 31 рік, оперуповноважений);

«На суточных дежурствах оперативная группа часто за свои деньги заправляет топливом автомобиль дежурной части, не говоря о канцелярских принадлежностях» (чоловік, 35 років, оперуповноважений).

Таким чином лише 7% співробітників правоохоронних органів забезпечуються канцелярським приладдям; від 4% до 15% співробітників правоохоронних органів забезпечуються комп'ютерами; доступом до мережі Інтернет забезпечені від 11% до 16% співробітників правоохоронних органів; 7% співробітників забезпечені засобами зв'язку і від 1% до 10% забезпечені коштами на зв'язок; транспортом забезпечені від 7% до 11% співробітників і від 6% до 10% забезпечені коштами на паливо; від 5% до 11% респондентів мають кошти для роботи з негласними співробітниками і від 3% до 8% мають кошти для забезпечення захисту свідків; від 5% до 10% мають кошти на проведення оперативно-технічних заходів, від 8% до 11% співробітників мають доступ до баз даних інших правоохоронних і контролюючих органів; від 4% до 8% респондентів забезпечені коштами на проведення судових експертиз. Решту ресурсів співробітники правоохоронних органів змушені вишукувати самі для виконання покладених на них службових завдань.

3. ОЦІНКА ВЗАЄМОДІЇ ТА КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

3.1. ОЦІНКА ВАЖЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ

Важливою умовою ефективної діяльності органів, які входять до антикорупційної інфраструктури є налагоджена і скоординована робота цих органів, відсутність недобросовісної конкуренції та дублювання повноважень.

Форма, характер та ступень взаємодії під час діяльності правоохоронних органів з протидії корупції різняться в залежності від виду діяльності та статусу органів, що здійснюють таку діяльність. Так, взаємодія відбувається між оперативними підрозділами різних правоохоронних органів, між слідчими підрозділами різних правоохоронних органів, між слідчими та оперативними підрозділами одного правоохоронного органу, а також між правоохоронними і контролюючими органами. Така діяльність може бути спрямована на виявлення корупційних адміністративних правопорушень, на виявлення та припинення корупційних злочинів і на розслідування корупційних злочинів.

Відсутність належної взаємодії між оперативними підрозділами різних правоохоронних органів заважає виявленню та розслідуванню корупційних правопорушень та злочинів на думку 81% опитаних правоохоронців, з них 33% вважають, що дуже заважає. Найбільше відсутність належної взаємодії між оперативними підрозділами різних правоохоронних органів негативно впливає на виявлення корупційних правопорушень і злочинів і трохи в меншій мірі – на розслідування корупційних злочинів. Відсутність належної взаємодії між різними слідчими підрозділами різних правоохоронних органів дуже заважає виявленню і розслідуванню корупційних злочинів на думку 74% респондентів, 29% з яких вважають, що дуже заважає. Така ж ситуація складається і в оцінках відсутності належної взаємодії між оперативними і слідчими підрозділами одного правоохоронного органу – 75% опитаних вважають, що така ситуація заважає виявленню і розслідуванню корупційних злочинів, з них близько 30%, що дуже заважає. При цьому більша кількість опитаних вважає, що відсутність налагодженої взаємодії між оперативними і слідчими підрозділами одного органу більше заважає виявленню корупційних злочинів. Відсутність належної взаємодії між оперативними і слідчими підрозділами різних правоохоронних органів заважає виявленню та розслідуванню корупційних злочинів на думку 76% опитаних, 30% з яких вважає, що дуже заважає.

Таким чином, на думку близько 76% правоохоронців відсутність налагодженої взаємодії різного характеру, на різних рівнях і між різними правоохоронними органами і підрозділами одного правоохоронного органу заважає належній діяльності з протидії корупції. При цьому в середньому 30% правоохоронців вважають, що

дуже заважає. Тобто ми можемо зробити висновок, що близько дві третіх опитаних правоохоронців вважають важливим для належної протидії корупції налагодження ефективної співпраці правоохоронних органів, які мають відповідні повноваження, з них близько третина вважає це дуже важливим.

3.2. ОЦІНКА ВНУТРІШНЬОЇ ВЗАЄМОДІЇ

Для належного функціонування будь-якого органу, в якому існують різні підрозділи з власними завданнями та різними методами роботи, ключовим є організація належної взаємодії між цими підрозділами (внутрішня взаємодія). За результатами опитування можна зробити висновок, що внутрішня взаємодія органів, які ведуть боротьбу з корупцією правоохоронними засобами і методами, потребує удосконалення. Найгірша ситуація складається для підрозділів внутрішньої безпеки (внутрішніх розслідувань): всього 4% співробітників даних підрозділів відзначили, що взаємодія з іншими підрозділами органу є добре налагодженою, ще 47% визнали таку взаємну діяльність в цілому ефективною з наявністю певних проблем. У той же час 28% визнали, що існують суттєві проблеми. Приблизно така ж ситуація існує і в підрозділах МВС: за даними опитування 27% співробітників МВС зазначили, що у взаємодії з іншими підрозділами існують суттєві проблеми. У той же час позитивні оцінки є дещо вищими – 15% співробітників МВС зазначили, що взаємодія є добре налагодженою всередині підрозділів МВС і 48% вважають таку взаємодію ефективною, хоча й існують певні труднощі. При цьому показники самооцінки співробітників МВС, які оцінювали ефективність взаємодії у підрозділі, де вони працюють, є навіть вищими: 26% опитаних зазначили, що взаємодія добре налагоджена і лише 20%, що існують суттєві проблеми. Найменш проблемною в цьому аспекті за загальними оцінками є податкова міліція, 62% співробітників якої зазначили, що внутрішня взаємодія в цілому є ефективною, але існують окремі проблеми і 8%, що вона є добре налагодженою. У той же час 21% зазначили, що існують суттєві проблеми. Однак самооцінка співробітників податкової міліції щодо ефективності взаємодії підрозділу, де вони працюють суттєво різниця: 45% респондентів відмітили, що у цій сфері існують суттєві проблеми і всього 4% зазначили, що взаємодія добре налагоджена, майже вдвічі менша кількість респондентів (36%), які зазначили, що взаємодія є в цілому ефективною, однак існують окремі проблеми.

Таким чином можна зробити висновок, що 51% співробітників підрозділів внутрішньої безпеки, 63% співробітників МВС і 70% співробітників податкової міліції загалом задоволені рівнем внутрішньої взаємодії всередині органів, де вони працюють. Однак, у той же час 28% співробітників підрозділів внутрішньої безпеки, 27% співробітників МВС і 21% співробітників податкової міліції зазначили, що в цьому напрямку діяльності існують певні проблеми. При цьому

рівень загальної оцінки взаємодії всередині органу відрізняється від рівня самооцінки підрозділу, де працює респондент.

3.3 ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ЗОВНІШНЬОЇ ВЗАЄМОДІЇ

Досліджувалась також оцінка ефективності взаємодії МВС, податкової міліції, підрозділів внутрішньої безпеки та СБУ з іншими правоохоронними та контролюючими органами.

Взаємодія з органами прокуратури в цілому була оцінена позитивно співробітниками правоохоронних органів, хоча були виявлені певні недоліки. Так, на думку 52% співробітників МВС і співробітників управлінь внутрішньої безпеки, 42% співробітників податкової міліції, взаємодія з органами прокуратури у них загалом ефективна, однак існують певні недоліки. Однак всього 7% опитаних співробітників МВС, 13% співробітників податкової міліції і, 8% співробітників управлінь внутрішньої безпеки повідомили, що взаємодія добре налагоджена і 28% співробітників МВС, 36% співробітників податкової міліції, 32% співробітників управлінь внутрішньої безпеки вважають, що у відносинах з органами прокуратури існують суттєві проблеми.

Взаємодія зі Службою безпеки України одержала неоднозначну оцінку з боку співробітників різних правоохоронних органів. Так, за оцінками 47% співробітників МВС та 39% управлінь внутрішньої безпеки взаємодія з СБУ загалом ефективна, але існують певні проблеми; 7% співробітників МВС і 17% співробітників управлінь внутрішньої безпеки вважають, що взаємодія з підрозділами СБУ є добре налагодженою і 28% співробітників МВС та 30% опитаних співробітників внутрішньої безпеки вважають, що взаємодія з підрозділами СБУ має суттєві недоліки. У той же час оцінки співробітників податкової міліції є дещо вищими - 55% респондентів відзначили, що у них добре налагоджена взаємодія з СБУ і 32% опитаних відзначили, що взаємодія є в цілому ефективною, однак існують окремі проблеми. Всього 11% відмітили у даній сфері існують суттєві проблеми.

Проблемною є і взаємодія з МВС для 41% опитаних співробітників податкової міліції та для 50% співробітників управлінь внутрішніх розслідувань, які вважають, що у взаємодії з МВС існують суттєві проблеми. У той же час 48% співробітників податкової міліції і 37% співробітників управлінь внутрішньої безпеки і вважають взаємодію з МВС в цілому ефективною, однак існують певні труднощі. Добре налагодженою взаємодію з МВС вважають всього 6% співробітників податкової міліції і стільки ж – управлінь внутрішньої безпеки.

Такі ж оцінки отримала і взаємодія з податковою міліцією: 32% співробітників МВС і 33% співробітників управлінь внутрішньої безпеки вважають, що у їхніх підрозділах існують суттєві проблеми у взаємодії з податковою міліцією. У той же час 38% співробітників МВС

і 50% співробітників управлінь внутрішньої безпеки вважають, що взаємодія з податковою міліцією загалом ефективна, але існують окремі проблеми. Всього 7% співробітників МВС і 7% співробітників УВБ вважають, що у їхніх підрозділах взаємодія з податковою міліцією є добре налагодженою.

Таким чином можна зробити висновок, що ефективністю взаємодії між різними правоохоронними органами задоволені трохи більше половини співробітників правоохоронних органів (близько 60%) і близько третини опитаних вважають, що існують суттєві проблеми у взаємодії. Оцінки усіх органів з точки зору ефективності взаємодії є майже однаковими. Єдиним винятком є оцінка взаємодії співробітників податкової міліції з СБУ, яка є суттєво вищою у порівнянні з іншими правоохоронними органами.

Серед державних контролюючих органів, з якими взаємодіють правоохоронні органи при виявленні та розслідуванні корупційних правопорушень та злочинів для оцінки були обрані Державна податкова служба, Державна контрольно-ревізійна служба (нині Державна фінансова інспекція), Рахункова палата і Державна служба фінансового моніторингу.

Взаємодія з Державною податковою службою була оцінена наступним чином: 36% співробітників МВС, 18% співробітників податкової міліції, 14% співробітників управлінь внутрішньої безпеки зазначили, що їхні підрозділи взагалі не взаємодіють з податковою службою. 25% співробітників МВС, 40% співробітників податкової міліції і 46% співробітників управлінь внутрішньої безпеки зазначили, що взаємодія з податковою службою в цілому ефективна, але існують окремі проблеми, 1% співробітників МВС, 4% співробітників податкової міліції і 23% співробітників управлінь внутрішньої безпеки вважають, що співпраця з податковою службою добре налагоджена. У той же час 37% співробітників МВС, 38% співробітників податкової міліції і 17% співробітників управлінь внутрішньої безпеки вважають, що існують суттєві проблеми у взаємодії з податковою службою.

У відносинах з Державною контрольно-ревізійною службою (Державною фінансовою інспекцією) з досвіду 26% співробітників МВС, 7% співробітників податкової міліції, 69% співробітників управлінь внутрішньої безпеки будь-які відносини з ДКРС взагалі відсутні. 42% співробітників МВС, 53% співробітників податкової міліції, 16% співробітників управлінь внутрішньої безпеки вважають, що взаємодія з ДКРС загалом є ефективною, але існують окремі проблеми і 13% співробітників МВС, 18% співробітників податкової міліції, 3% співробітників управлінь внутрішньої безпеки вважають, що взаємодія добре налагоджена. Про наявність суттєвих проблем у взаємодії з ДКРС повідомили 19% співробітників МВС, 22% співробітників податкової міліції, 12% співробітників управлінь внутрішньої безпеки.

Взаємодію правоохоронних органів з Рахунковою палатою не можна назвати активним: 53% співробітників МВС, 44% співробітників податкової міліції, 80% співробітників управлінь внутрішньої безпеки

повідомили про відсутність такої взаємодії. У той же час вважають, що загалом взаємодія є ефективною, але існують окремі проблеми 26% співробітників МВС, 33% співробітників податкової міліції, 13% співробітників управлінь внутрішньої безпеки і 2% співробітників МВС, 5% співробітників податкової міліції, 1% співробітників управлінь внутрішньої безпеки зазначили, взаємодія добре налагоджена. Про наявність проблем у взаємодії з Рахунковою палатою повідомили 18% співробітників МВС, 18% співробітників податкової міліції і 6% співробітників управлінь внутрішньої безпеки.

Близькою до взаємодії з Рахунковою палатою є взаємодія з Державною службою фінансового моніторингу. З досвіду 48% опитаних співробітників МВС, 36% співробітників податкової міліції, 77% співробітників УВБ така взаємодія взагалі відсутня. 30% співробітників МВС, 39% співробітників податкової міліції, 13% співробітників управлінь внутрішньої безпеки вважають, що взаємодія загалом є ефективною, однак існують окремі проблеми і 2% співробітників МВС, 8% співробітників податкової міліції і 4% управлінь внутрішньої безпеки вважають таку взаємодію добре налагодженою. На наявність суттєвих проблем у взаємодії з ДСФМ вказали 20% співробітників МВС, 18% співробітників податкової міліції, 6% співробітників управлінь внутрішньої безпеки.

Таким чином, основною особливістю взаємодії з контролюючими органами є наявність суттєвої кількості респондентів, які взагалі не взаємодіють з контролюючими органами. Серед тих респондентів, хто взаємодіє, приблизно половина свідчить про наявність суттєвих проблем у взаємодії. Найбільш часто взаємодія відбувається з податковою і контрольно-ревізійною службою. Найменший рівень взаємодії з Рахунковою палатою та Державною службою фінансового моніторингу. Найменша кількість респондентів, які взаємодіють з контролюючими органами є управління внутрішньої безпеки.

3.4. ЧИННИКИ, ЩО ЗАВАЖАЮТЬ ЕФЕКТИВНІЙ ВЗАЄМОДІЇ

Для визначення ефективності взаємодії між різними правоохоронними органами досліджувалася також розповсюдженість чинників, які негативно впливають на рівень ефективності взаємодії. Серед таких були виділені наступні: наявність різних показників в діяльності різних правоохоронних органів; «недобросовісна конкуренція» за показники; небажання ділитися інформацією в результаті надмірної корпоративності (закритості) кожного правоохоронного органу; відсутність належної нормативно-правової бази, яка б врегульовувала питання взаємодії; наявність конфлікту між вищим керівництвом різних правоохоронних органів і наявність конфлікту між керівниками різних правоохоронних органів на регіональному або місцевому рівнях.

Наявність різних показників у діяльності різних правоохоронних органів притаманне діяльності правоохоронних органів на думку 70% співробітників МВС (34% вважають таку практику дуже розповсюдженою), 76% співробітників податкової міліції (13% вважають таку практику дуже розповсюдженою) і 81% співробітників відділів внутрішніх розслідувань правоохоронних органів (18% вважають таку практику дуже розповсюдженою).

«Недобросовісна конкуренція» за показники між різними правоохоронними органами є розповсюдженою на думку 72% співробітників МВС (21% - дуже розповсюдженою), 72% співробітників податкової міліції (11% - дуже розповсюдженою) і 88% співробітників підрозділів внутрішніх розслідувань (38% - дуже розповсюдженою).

Надмірна корпоративність і небажання ділитися інформацією є поширеними в діяльності правоохоронних органів на думку 73% співробітників МВС (28% - дуже поширена), 81% співробітників податкової міліції (25% - дуже поширена) і 86% співробітників відділів внутрішньої безпеки правоохоронних органів (38% - дуже поширена).

Відсутність належної нормативно-правової бази є характерною для діяльності із взаємодії правоохоронних органів, які ведуть боротьбу з корупцією на думку 77% опитаних співробітників МВС (30% вважають таку ситуацію дуже розповсюдженою), 69% співробітників податкової міліції (9% - дуже поширена перепона для взаємодії), 74% співробітників відділів внутрішніх розслідувань (19% - дуже поширеною).

Наявність конфліктів між керівництвом правоохоронних органів на вищому рівні відмітила невелика кількість респондентів: 46% співробітників МВС (з них 10% вважає, що дуже розповсюджені), 49% співробітників податкової міліції (з них 3% вважають, що дуже розповсюджені) і 68% співробітників відділів внутрішньої безпеки (з них 14% вважають таку ситуацію дуже розповсюдженою). Найбільший відсоток респондентів вважають наявність конфліктів між керівництвом правоохоронних органів помірно поширеними (26% - МВС, 39% - податкова і 47% - внутрішня безпека). Приблизно така ж ситуація складається і стосовно конфліктів між керівництвом різних правоохоронних органів *на регіональному або місцевому рівні*: розповсюдженими у різній ступені є на думку 47% співробітників МВС (9% - дуже розповсюджені і 28% - помірно розповсюджені), 42% співробітників податкової міліції (1% дуже поширено і 35% - помірно поширеною), 65% співробітників відділів внутрішньої безпеки (11% - дуже поширено і 46% - помірно поширено).

Загальними перешкодами ефективної діяльності у даній сфері є дублювання повноважень різних правоохоронних органів та робота на показники. Загалом на думку в середньому 75% опитаних правоохоронців дублювання функцій у різній ступені заважає протидії корупції, зокрема виявленню та розслідуванню корупційних злочинів, при цьому близько половина з них (35%) вважають, що суттєво

заважає. Існуюча система оцінки діяльності правоохоронних органів (робота на показники) заважає виявленню та розслідуванню корупційних злочинів на думку 88% опитаних співробітників правоохоронних органів, з них 53% вважають, що дуже заважає.

Таким чином можна зробити висновок, що такі фактори як наявність різних показників у діяльності різних правоохоронних органів, «недобросовісна конкуренція» за показники, надмірна корпоративність і небажання ділитися інформацією в рівній мірі є поширеними в діяльності співробітників усіх правоохоронних органів, уповноважених на протидію корупції і найбільшим чином негативно впливають на взаємодію цих органів. Найбільш поширеними, а значить і такими, що найбільше впливають на їх діяльність, названі фактори є для співробітників управлінь (відділів) внутрішньої безпеки правоохоронних органів, особливо це стосується конкуренції за показники, відсоток співробітників, які вважають цю проблему притаманною для їх діяльності, сягнув майже 90%. Недосконала нормативно-правова база, яка врегульовує взаємодію між правоохоронними органами найбільш негативно впливає на діяльність співробітників МВС. Найменш суттєвою перешкодою у взаємодії між правоохоронними органами є наявність конфліктів між керівництвом правоохоронних органів на центральному та регіональному рівні. У порівнянні з іншими суб'єктами найбільш поширеним даний чинник є для співробітників управлінь (відділів) внутрішньої безпеки правоохоронних органів найбільш суттєвими перепонами ефективної взаємодії є робота на показники і дублювання повноважень різних правоохоронних органів.

Оцінка ситуації взаємодії з контролюючими органами виглядає дещо інакше. Зокрема серед факторів, які впливають на стан взаємодії правоохоронних та контролюючих органів, були виділені наступні: різні показники в їхній діяльності; відсутність у контролюючих органів показників щодо кількості порушених справ за їхніми матеріалами; дотримання корпоративності і небажання ділитися інформацією; недосконалість нормативно-правової бази; небажання співробітників контролюючих органів сприяти правоохоронним органам та наявність конфлікту між керівництвом правоохоронних та контролюючих органів.

Так, наявність різних показників у діяльності правоохоронних і контролюючих органів відмітили 68% опитаних співробітників МВС (29% відмітили, що така ситуація є дуже поширеною і 28% - помірно поширеною), 73% співробітників податкової міліції відмітили існування цієї проблеми (15% - дуже поширена і 34% - помірно поширена), 71% співробітників підрозділів внутрішньої безпеки вважають таку ситуацію поширеною (17% - дуже поширена і 28% - помірно поширена).

Відсутність у контролюючих органів показників щодо кількості порушених справ за їхніми матеріалами є розповсюдженим фактором на думку 73% опитаних співробітників МВС (19% - дуже поширеним і 34% - помірно поширеним), 62% опитаних

співробітників податкової міліції (10% - дуже поширений і 33% - помірно поширений), 58% співробітників підрозділів внутрішніх розслідувань (15% - дуже поширена і 33% - помірно поширена).

Дотримання корпоративності і небажання ділитися інформацією з боку контролюючих органів є характерним для співпраці з правоохоронними органами на думку 73% опитаних співробітників МВС (22% - дуже поширене і 34% - помірно поширене), 80% співробітників податкової міліції (19% - дуже поширене і 31% - помірно поширене), 78% співробітників підрозділів внутрішньої безпеки (37% - дуже поширене і 23% - помірно поширене).

Недосконалість нормативно-правової бази має місце у відносинах між правоохоронними та контролюючими органами на думку 80% співробітників МВС (31% - дуже поширене і стільки ж – помірно поширене), 75% співробітників податкової міліції (13% - дуже поширене і 42% - помірно поширене), 77% співробітників підрозділів внутрішньої безпеки (23% - дуже поширене і 35% - помірно поширене).

Небажання співробітників контролюючих органів сприяти правоохоронним органам характерне для взаємодії правоохоронних і контролюючих органів на думку 74% співробітників МВС (23% - дуже розповсюджене і 31% – помірно розповсюджене), 77% співробітників податкової міліції (10% - дуже розповсюджене і 33% - помірно розповсюджене), 83% співробітників відділів внутрішньої безпеки (21% - дуже поширене і 23% - помірно).

Наявність конфлікту між керівництвом правоохоронних та контролюючих органів є характерним фактором для взаємодії правоохоронних і контролюючих органів на думку 51% співробітників МВС (11% - дуже поширене і 29% - помірно поширене), 44% співробітників податкової міліції (з них 31% - помірно поширене), 60% співробітників відділів внутрішньої безпеки (11% – дуже поширене і 39% - помірно поширене).

Таким чином можна зробити висновок, що такі фактори як різні показники в діяльності; дотримання корпоративності і небажання ділитися інформацією; недосконалість нормативно-правової бази; небажання співробітників контролюючих органів сприяти правоохоронним органам мають місце під час взаємодії і впливають на ефективність взаємодії правоохоронних і контролюючих органів. Оцінки даних факторів з боку співробітників різних правоохоронних органів є майже однаковими, за виключенням неналежного нормативно-правового врегулювання, яке найбільш за все поширене на думку співробітників МВС і небажання співробітників контролюючих органів допомагати правоохоронцям, де найбільша кількість респондентів була з числа співробітників відділів внутрішньої безпеки. З досвіду співробітників податкової міліції найбільш поширеною є наявність корпоративної етики і небажання ділитися інформацією. Такі фактори як відсутність у контролюючих органів показників щодо кількості порушених справ за їхніми матеріалами та наявність конфлікту між керівництвом

правоохоронних та контролюючих органів є менш поширеними у співпраці правоохоронних і контролюючих органів, особливо останній фактор. Слід зауважити, що підтвердження існуванню майже усіх факторів у більшій кількості були надані співробітниками відділів внутрішньої безпеки.

Найбільш поширені і гострі проблеми у сфері взаємодії правоохоронних органів у протидії корупції були виявлені під час глибинних інтерв'ю. Оскільки переважна більшість респондентів були співробітниками органів внутрішніх справ, велика кількість нарікань було зроблено в сторону діяльності органів прокуратури. Аналіз причин неналежної взаємодії між правоохоронними органами у протидії корупції дозволяє виділити наступні основні проблеми:

1. Взаємодія з органами прокуратури є найбільш складною на думку переважної кількості респондентів. Причинами цьому були названі підконтрольність та залежність органів внутрішніх справ від прокуратури: *«Если, например, говорит о взаимодействии милиции и прокуратуры, то о каком взаимодействии можно говорить, если ОВД подконтрольны и зависимы от прокуратуры»* (чоловік, 33 роки, слідчий); *«Пока прокуратура будет надзорным органом для милиции, никакого взаимодействия не будет...»* (жінка, 28 років, слідчий).

2. Система оцінки діяльності правоохоронних органів – робота на показники. Кожен орган зацікавлений у створенні статистичних показників для себе і не бажає ділитися показниками з іншими органами, навіть якщо розслідування такого правопорушення (злочину) не входять до компетенції особи, яка виявила злочин чи правопорушення. *«Одной из важных причин плохим обменом информацией является показательная система работы»* (жінка, 31 рік слідчий); *«Какой смысл делиться информацией, если ее можно использовать в своих интересах: сделать «показатель» или задержать и получить взятку, чтобы отпустить коррупционера... Документировать факт коррупции могут и прокуратура, и СБУ, и милиция, поэтому о никаком обмене информацией нет смысла говорить»* (чоловік, 38 років, оперуповноважений). *«Все, что происходит в данном направлении – это всего лишь работа на статистику, фикция. Обмен подобной информацией не будет происходить по все той же причине статистики, которую требуют от всех правоохранительных органов»* (чоловік, 28 років, оперуповноважений).

3. Корумпованість співробітників правоохоронних органів, нехтування правилами службової етики – використання одержаної інформації у власних корисливих цілях. *«Информацией никто не делится потому, что для наших служб – это хлеб и в прямом и переносном смысле (или показатель в работе, или деньги)»* (чоловік, 31 рік, оперуповноважений).

4. Недоліки чинного кримінально-процесуального законодавства, яке не містить чіткого розподілу функцій органу

дізнання, слідчого та прокурора під час дослідчої перевірки та досудового слідства. *«Тут два главных фактора, влияющие на плохое взаимодействие. Во-первых, подконтрольность милиции прокуратуре, необходимо уравнение полномочий...»* (чоловік, 34 роки, слідчий);

5. Дублювання функцій: **Р4** *«наплодили госорганов, а потом ломают голову: как их заставит дружить»* (жінка, 28 років, слідчий).

Відповідно, респондентами були запропоновані наступні заходи, спрямовані на покращення взаємодії між правоохоронними органами під час виявлення та розслідування корупційних правопорушень.

Для покращення взаємодії були запропоновані наступні заходи:

1. Знизити рівень втручання прокуратури в діяльність міліції *«Надзор за милицией уберать, он только мешает и порождает бюрократию»* (жінка, 28 років, слідчий);

2. Створити ефективну систему контролю за діяльністю прокуратури *«Следует законодательно обеспечить хоть какой-нибудь контроль над органами прокуратуры, кроме самой прокуратуры»* (жінка, 31 рік, слідчий);

3. Створити єдиний спеціалізований антикорупційний орган *«Вот модель: курирующий антикоррупционный орган, со своими оперативными службами, следственный орган, в котором следователь и оперативник в одном лице (по аналогии с детективами в США или т.п.)»* (чоловік, 39 років, старший уповноважений)

4. Реформувати систему правоохоронних органів, зокрема зменшити кількість правоохоронних органів, які мають право виявляти корупційні правопорушення та злочини **Р4** *«нужно серьезное реформирование процессуального законодательства. В общем, чем меньше правоохранительных органов - тем меньше проблем с их взаимодействием»* (чоловік, 39 років, старший уповноважений); *«При условии конкретной видимости результатов работы каждого ведомства, устранение показательной системы в работе. Необходимо реформирование системы правоохранительных органов, изменение процессуального законодательства»* (чоловік, 26 років, оперуповноважений);

5. Чітко розмежувати повноваження та підслідність правоохоронних органів

6. Змінити систему оцінки діяльності правоохоронних органів *«убрать показательную, плановую систему работы и повысит зарплату правоохранителям»* (чоловік, 32 роки, оперуповноважений);

7. Покращити фінансування правоохоронних органів і забезпечити правоохоронцям гідну зарплату з метою стимулювання їх до добросовісного виконання службових обов'язків

«Заинтересованность в качественном исполнении своих служебных обязанностей. Нормативные акты, регламентирующие подобное взаимодействие, предусматривают конкретные способы, но как и многие законы, они не исполняются. Недостаточное финансирование, отсутствие технической поддержки и правоохранителей просто отсутствует желание исполнять служебные обязанности должным образом»(жінка, 27 років, слідчий);

8. *Налагодити партнерські відносини між різними правоохоронними органами «Не будет никакого взаимодействия, пока не будет создана обстановка партнерства. А пока милиция поднадзорна прокуратуре, СБУ чувствует себя элитой и ведет с милицией себя высокомерно партнерства не будет» (чоловік, 32 роки, оперуповноважений);*

9. *Подолати корупції на вищому рівні керівництва «Начинать бороться с коррупцией необходимо в высших эшелонах, поскольку именно они в первую очередь ее порождают, пользуясь высоким служебным положением, и «лелеют», не давая разрушить» (чоловік, 28 років, слідчий).*

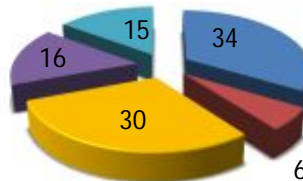
4. СПІВПРАЦЯ З ІНСТИТУТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: ОЦІНКА І ЗАХОДИ БІЛЬШ АКТИВНОГО ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

4.1 СПІВПРАЦЯ ІЗ ЗАСОБАМИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Співпрацю правоохоронних органів із засобами масової інформації у сфері протидії корупції не можна назвати активною та ефективною. В середньому 34% респондентів зазначили, що у підрозділі, де вони працюють, відносини зі ЗМІ відсутні або не мають системного характеру, 30% вказали, що взаємодія загалом ефективна, але існують окремі проблеми; 15% вважають, що взаємодія добре налагоджена.

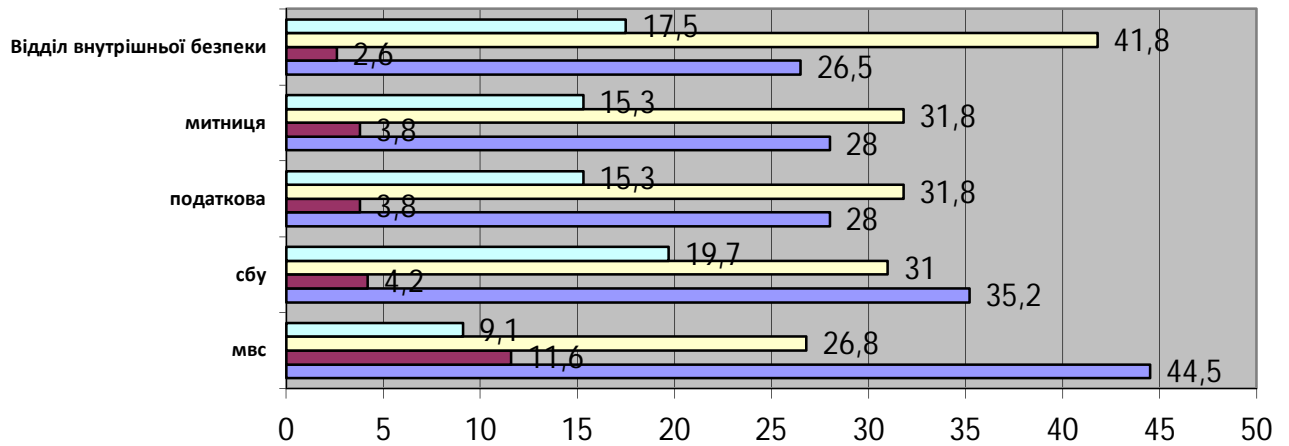
4.1. Оцінки ефективності взаємодії правоохоронного органу, в якому працює респондент, з засобами масової інформації при виявленні, розкритті та розслідуванні корупційних правопорушень та злочинів

- відносини відсутні або не мають системного характеру
- існують суттєві проблеми у взаємодії (конкуренція, дублювання, приховування інформації тощо)
- взаємодія загалом ефективна, але існують окремі проблеми
- взаємодія добре налагоджена



Серед різних правоохоронних органів найкраще співпраця із засобами масової інформації налагоджена у підрозділів внутрішньої безпеки, 17% співробітників якої зазначили, взаємодія із ЗМІ добре налагоджена і 42 % зазначили, що взаємодія є цілком ефективною та у податкової міліції, 20% співробітників якої зазначили, що взаємодія добре налагоджена і 31%, що взаємодія є цілком ефективною, хоча існують окремі проблеми. Найбільше всього труднощів у співпраці зі ЗМІ виникає у співробітників МВС, 45% з яких зазначили, що у їхньому підрозділі будь-які відносини із ЗМІ взагалі відсутні і 12% зазначили, що у відносинах із ЗМІ існують суттєві проблеми. (Мал. 4.2)

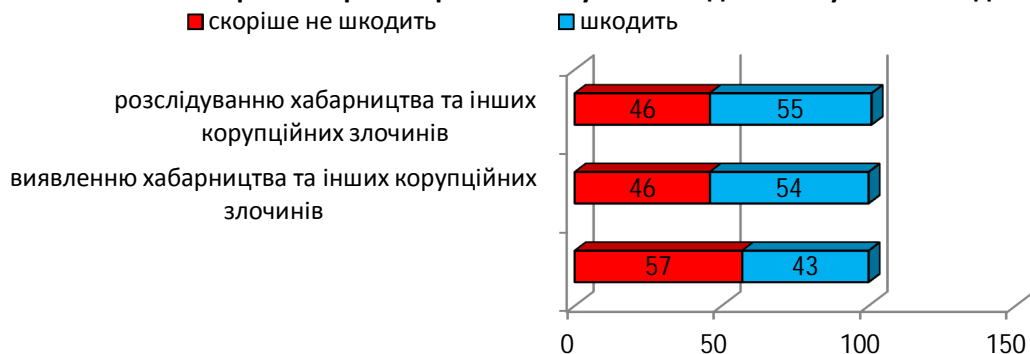
Мал. 4.2 Відповіді на запитання: «Виходячи з вашого особистого досвіду, наскільки ефективною є взаємодія органу, де ви працюєте, з засобами масової інформації при виявленні, розкритті та розслідуванні корупційних правопорушень та злочинів?»



- 4. Взаємодія добре налагоджена
- 3. Взаємодія загалом ефективна, але існують окремі проблеми
- 2. Існують суттєві проблеми у взаємодії (конкуренція, дублювання, приховування інформації тощо)
- 1. Відносини відсутні або не мають системного характеру

Дехто з правоохоронців відчуває також певний вплив (тиск) з боку ЗМІ, який заважає виявленню корупційних правопорушень. Так, на думку приблизно половини опитаних правоохоронців, тиск з боку ЗМІ в тій чи іншій мірі заважає виявленню корупційних правопорушень (43%), виявленню і розслідуванню хабарництва та інших корупційних злочинів (56% і 55% відповідно).

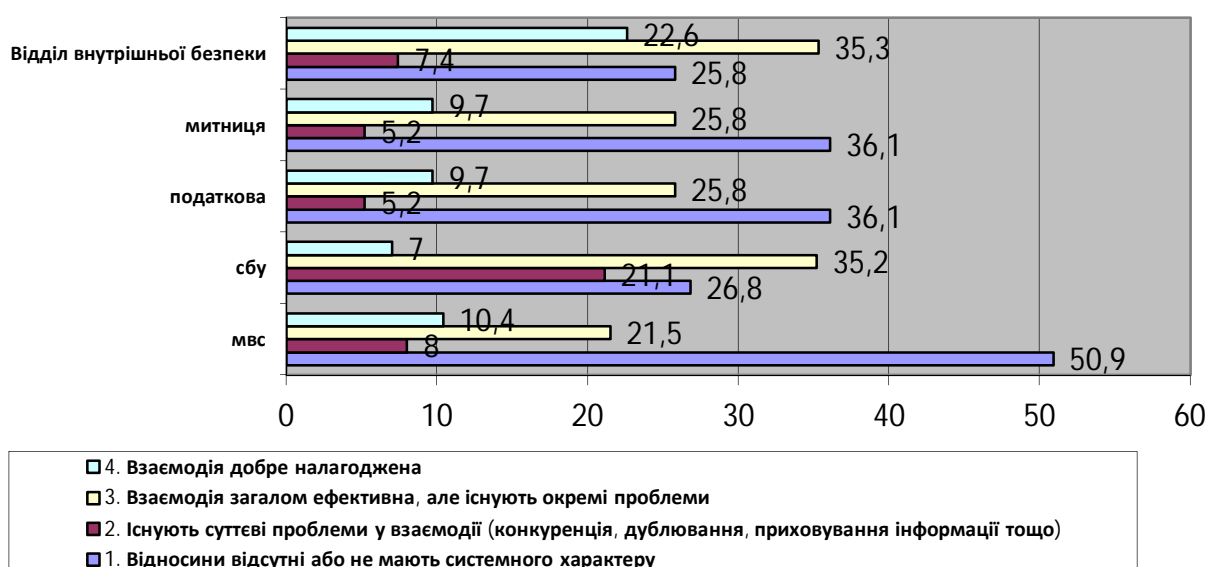
Мал. 4.3 Відповідь на питання: "Виходячи з Вашого досвіду, наскільки тиск на правоохоронні органи з боку ЗМІ шкодить наступним заходам



4.2 СПІВПРАЦЯ З ГРОМАДЯНАМИ

Оцінка співробітництва з громадянами з боку співробітників правоохоронних органів не є однозначною. В середньому 44 % респондентів зазначили, що у відносинах з громадськістю існують певні проблеми або такі відносини взагалі відсутні. У той же час в середньому 40% зазначили, що взаємодія присутня, з них третина вважає, що така взаємодія добре налагоджена. Аналіз одержаних даних приводить до висновку, що в цілому взаємодія з громадськістю має місце з досвіду в середньому 75% опитаних співробітників правоохоронних органів, які уповноважені на виявлення та розслідування корупційних правопорушень. В середньому 15% з них вважають, що при такій співпраці мають місце суттєві проблеми. В середньому чверть опитаних зазначили, що у їх підрозділах взаємодія в цілому відсутня. Найбільш активно у своїй діяльності допомогу громадськості застосовують підрозділи внутрішньої безпеки – 23% вважають таку співпрацю добре налагодженою і 35% вважають, що вона є цілком ефективною, хоча і виникають деякі труднощі. Найгірший стан у відносинах з громадськістю спостерігається у органів внутрішніх справ: 51% опитаних співробітників МВС зазначили, що у їх органі взаємодія повністю відсутня і 8% - що існують суттєві проблеми.

Мал. 4.4 Відповідь на питання: «Виходячи з вашого особистого досвіду, наскільки ефективною є взаємодія органу, де ви працюєте, з громадськістю у протидії корупції?»



Переважає більшість співробітників правоохоронних органів (66%) вважають активну участь громадян запорукою ефективною протидії корупції і чверть опитаних ставиться до цього скептично - 20% вважають, що це не призведе до жодних наслідків і 5% - що це призведе до

негативних наслідків. У той же час загалом 70% правоохоронців вважає, що відсутність належної взаємодії заважає виявленню та розслідуванню корупційних правопорушень, з них 26% вважає, що дуже заважає. Таким чином близько 70% опитаних співробітників правоохоронних органів розуміють важливість співпраці з громадянами у протидії корупції.

Таким чином, співпраця правоохоронних органів з населенням потребує певного удосконалення. Про можливі шляхи удосконалення співпраці правоохоронних органів з населенням йшлося під час глибинних інтерв'ю. На думку респондентів для покращення співпраці правоохоронців з населенням у сфері протидії корупції необхідно вжити наступних заходів.

1. *Підвищення довіри правоохоронним органам з боку населення, яке можна досягти постійним інформуванням населення про результати роботи правоохоронних органів, успіхів у їхній діяльності, зокрема щодо притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення, оскільки, на думку правоохоронців, основною перешкодою співпраці населення з правоохоронними органами є невіра у результативність роботи останніх: «Нужна некая пропаганда, создание в умах народа веры в то, что действие одного повлияет на общий результат. Доверие к судебным и правоохранительным органам, не только к милиции»* (жінка, слідчий, 31 рік). Важливою у цьому аспекті респонденти вважають роль засобів масової інформації, зокрема у формуванні позитивного іміджу правоохоронних органів. *«В СМИ нужно больше говорить о конкретных случаях привлечения к ответственности чиновников различных уровней, наверное с этого начинать у народа формировать веру в успех подобных программ»* (чоловік, 31 рік, оперуповноважений).

2. Важливим вважають надання громадським організаціям можливості активно брати участь у реалізації антикорупційних програм: *«общественность может стать серьезным подспорьем при реализации программы по борьбе с коррупцией»* (чоловік, 31 рік, оперуповноважений).

3. Іншим необхідним кроком правоохоронці вважають проведення роз'яснювальної роботи серед населення, підвищення правової свідомості, правового виховання, розповсюдження знань щодо корупційних правопорушень: *«повышение уровня правосознания и утверждение нетерпимости к коррупционным действиям»* (чоловік, 35 років, слідчий).

4. Важливим є також вжиття запобіжних заходів, спрямованих на зменшення рівня корупції *«Нужно создать условия невыгодности коррупции для самих граждан... упростить законодательство, заняться правовым образованием населения. Иногда именно сложность и запутанность законодательства и предусмотренных им процедур в отношении с госорганами толкает граждан на предложение денег за решение вопроса или помощь»* (чоловік, 29 років, слідчий).

5. Налагодити належну взаємодію з громадськістю можливо за умови адекватного реагування влади на участь громадськості у

діяльності з протидії корупції, зокрема громадяни повинні бачити реальні результати своєї співпраці з правоохоронними органами.

6. Іншою умовою було названо забезпечення прозорості розслідування і судового розгляду справ про хабарництво.

7. Стимулом до співпраці громадськості з правоохоронними органами деякі респонденти бачать у матеріальному заохоченні громадян до такої співпраці, тобто плата громадянам за інформацію про корупціонерів.

ВИСНОВКИ

Оцінюючи антикорупційну інфраструктуру в цілому можна дійти наступних висновків:

1. Підсумовуючи наведений аналіз розвитку законодавчого забезпечення антикорупційної діяльності та чинного її стану можна дійти до наступних висновків. По-перше, у 2011 році Україною було зроблено значний прогрес у законодавчому забезпеченні антикорупційної діяльності, оскільки було прийняте і вступило в силу нове антикорупційне законодавство. Однак з іншого боку це може вважатися лише початком належного законодавчого забезпечення антикорупційної діяльності, оскільки існує низка прогалин, які не дозволяють у повній мірі ефективно протидіяти корупції. По-друге, існує ціла низка як старих, так і нових рекомендацій європейських інституцій щодо удосконалення антикорупційного законодавства. Дані рекомендації стосуються виконання Україною міжнародних зобов'язань, пов'язаних зі вступом до Ради Європи, приєднання до європейських антикорупційних інструментів, укладання угоди щодо лібералізації візового режиму з країнами ЄС. Найбільш суттєвими рекомендаціями є врегулювання процедури притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення осіб, що мають імунітети (недоторканність); забезпечення прозорості фінансування політичних партій та виборчих кампаній; подальше удосконалення кримінального законодавства, зокрема у частині поняття хабара і включення до нього нематеріальних благ; запровадження відповідальності юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень; належний захист добросовісних інформаторів; чітке розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення, криміналізація одержання неправомірної вигоди у будь-якій формі. По-третє, станом на початок березня 2012 року Державною програмою щодо запобігання і протидії корупції передбачено виконання зазначених рекомендацій.

У той же час дослідження показало, що для успішної протидії корупції наявність належного законодавства не достатньо, необхідно також забезпечення його належного виконання. Таким чином для належного вжиття ефективних антикорупційних заходів додатково до адекватного законодавчого забезпечення необхідно забезпечити належне функціонування інститутів антикорупційної інфраструктури, тобто відповідних державних органів, уповноважених на протидію корупції.

2. В Україні існує низка органів, уповноважених протидіяти корупції, також функціонують органи для яких протидія корупції не є головною, однак вони мають певні функції в антикорупційній сфері. Основним недоліком інституційного забезпечення протидії корупції в Україні є відсутність окремого незалежного і неупередженого органу з функціями координації, контролю та моніторингу виконання антикорупційного законодавства відповідним кадровим і матеріальним забезпеченням, який би діяв у тісній співпраці з

громадянським суспільством та єдиного незалежного спеціалізованого антикорупційного правоохоронного органу. Крім цього ОЕСР рекомендувало створити незалежне відомство, яке б займалося контролем виконання високо посадовцями вимог щодо фінансового контролю. Діяльність діючих органів, що мають антикорупційні функції, характеризується дублюванням функцій, відсутністю належної взаємодії та координації діяльності.

3. Проблематичним залишається кадрове забезпечення органів антикорупційної інфраструктури. За самооцінками державних службовців та співробітників правоохоронних органів основними проблемами кадрового забезпечення правоохоронних органів є наступні: порушення вимог закону про державну службу при прийнятті на службу; наявність корупційних практик при призначенні на посади та підвищенні по службі; недостатній рівень фахової підготовки правоохоронців; низькі моральні якості співробітників правоохоронних органів і формальний підхід до виконання службових обов'язків; неналежна організація кадрової політики в правоохоронних органах; корумпованість та низький професійний рівень керівників правоохоронних органів. Зокрема з висловлюванням, що у сфері, де вони працюють посади купуються, погодилося 60% державних службовців і 54% співробітників правоохоронних органів. Лише 21% держслужбовців і 18% правоохоронців категорично не погодилося з таким висновком. Третина держслужбовців і правоохоронців визнали, що при призначенні на посаду та при підвищенні по службі певну роль відіграють неформальні фактори як блат, впливові знайомства, довірливі стосунки з керівництвом.

За самооцінками правоохоронців в середньому 60% респондентів вважають, що їх підрозділ більше ніж на половину забезпечений кадрами належної кваліфікації.

4. Матеріально-технічне забезпечення правоохоронних органів, які ведуть боротьбу з корупцією є вкрай незначним: всього в середньому від 7% до 10% співробітників правоохоронних органів забезпечені необхідним обладнанням та коштами для виконання службових обов'язків. Решта змушена вишукувати можливості з альтернативних джерел, що створює ідеальні умови для корупції.

5. Хоча за нашими даними близько дві третіх опитаних правоохоронців вважають важливим для належної протидії корупції налагодження ефективної співпраці правоохоронних органів, які мають відповідні повноваження, з них близько третина вважає це дуже важливим, рівень ефективності взаємодії залишається невисоким. В середньому 62% співробітників задоволені ефективністю взаємодії з іншими підрозділами органу, де вони працюють, і близько четверті не задоволені. Ефективністю взаємодії між різними правоохоронними органами задоволені трохи більше половини співробітників правоохоронних органів (близько 60%) і близько третини опитаних вважають, що існують суттєві проблеми у взаємодії.

Основною особливістю взаємодії з контролюючими органами є наявність суттєвої кількості респондентів, які взагалі не взаємодіють з контролюючими органами. Серед тих респондентів, хто взаємодіє, приблизно половина свідчить про наявність суттєвих проблем у взаємодії. Найбільш часто взаємодія відбувається з податковою і контрольно-ревізійною службою. Найменший рівень взаємодії з Рахунковою палатою. Найменша кількість респондентів, які взаємодіють з контролюючими органами є Управління внутрішньої безпеки.

Серед факторів, які найбільшим чином негативно впливають на взаємодію правоохоронних органів найбільш часто виділяються наявність різних показників у діяльності різних правоохоронних органів, «недобросовісна конкуренція» за показники, надмірна корпоративність і небажання ділитися інформацією. А такі фактори як різні показники в діяльності; дотримання корпоративності і небажання ділитися інформацією; недосконалість нормативно-правової бази; небажання співробітників контролюючих органів сприяти правоохоронним органам мають місце під час взаємодії і впливають на ефективність взаємодії правоохоронних і контролюючих органів. Пояснено це було наступним. Існує система оцінки діяльності правоохоронних органів за статистичними показниками. Тому кожен орган зацікавлений у створенні статистичних показників для себе і не бажає ділитися показниками з іншими органами, навіть якщо розслідування такого правопорушення (злочину) не входять до компетенції особи, яка виявила злочин чи правопорушення. Певна інформаційна закритість таких органів пояснювалася корумпованістю співробітників правоохоронних органів, нехтування правилами службової етики, зокрема використання одержаної інформації у власних корисливих цілях. Іншим фактором є недоліки чинного кримінально-процесуального законодавства, яке не містить чіткого розподілу функцій органу дізнання, слідчого та прокурора під час дослідчої перевірки та досудового слідства, а натомість має місце дублювання їх повноважень. При цьому на думку переважної кількості респондентів найбільш складною є взаємодія з органами прокуратури. Причинами цьому були названі підконтрольність та залежність органів внутрішніх справ від прокуратури.

Відповідно, респондентами були запропоновані наступні заходи, спрямовані на покращення взаємодії між правоохоронними органами під час виявлення та розслідування корупційних правопорушень:

- знизити рівень втручання прокуратури в діяльність міліції;
- створити ефективну систему контролю за діяльністю прокуратури; створити єдиний спеціалізований антикорупційний орган;

- реформувати систему правоохоронних органів, зокрема зменшити кількість правоохоронних органів, які мають право виявляти корупційні правопорушення та злочини;
- чітко розмежувати повноваження та підслідність правоохоронних органів;
- змінити систему оцінки діяльності правоохоронних органів;
- покращити фінансування правоохоронних органів і забезпечити правоохоронцям гідну зарплату з метою стимулювання їх до добросовісного виконання службових обов'язків
- налагодити партнерські відносини між різними правоохоронними органами
- подолати корупції на вищому рівні керівництва.

6. Співпраця правоохоронних органів з громадянським суспільством потребує певного удосконалення. Лише 45% співробітників правоохоронних органів повідомили про наявність професійних відносин зі ЗМІ і 40% про налагоджену співпрацю з громадянами.

На думку респондентів для покращення співпраці правоохоронців з населенням у сфері протидії корупції необхідно вжити наступних заходів.

- Підвищення довіри правоохоронним органам з боку населення, яке можна досягти постійним інформуванням населення про результати роботи правоохоронних органів, успіхів у їхній діяльності, зокрема щодо притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення, оскільки, на думку правоохоронців, основною перешкодою співпраці населення з правоохоронними органами є невіра у результативність роботи останніх. Важливою у цьому аспекті респонденти вважають роль засобів масової інформації, зокрема у формуванні позитивного іміджу правоохоронних органів.
- Надання громадським організаціям можливості активно брати участь у реалізації антикорупційних програм.
- Проведення роз'яснювальної роботи серед населення, підвищення правової свідомості, правового виховання, розповсюдження знань щодо корупційних правопорушень.
- Вжиття запобіжних заходів, спрямованих на зменшення рівня корупції.
- Налагодження належної взаємодії з громадськістю можливо за умови адекватного реагування влади на участь громадськості у діяльності з протидії корупції, зокрема громадяни повинні бачити реальні результати своєї співпраці з правоохоронними органами.
- Забезпечення прозорості розслідування і судового розгляду справ про хабарництво.
- Стимулом до співпраці громадськості з правоохоронними органами деякі респонденти бачать у матеріальному заохоченні громадян до такої співпраці, тобто плата громадянам за інформацію про корупціонерів.

