

<p>EU-UKRAINE CIVIL SOCIETY PLATFORM</p>		<p>ПЛАТФОРМА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА УКРАЇНА-ЄС</p>
--	---	--

**2-е засідання, 11 лютого 2016 року, Брюссель**

**АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ:  
ДОПОВІДЬ ВІД ПЛАТФОРМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

Олексій Хмара, виконавчий директор Transparency International Україна

Алла Волошина, старший аналітик Transparency International Україна

**1. Контекст сучасної антикорупційної політики в Україні, обумовлений внутрішніми та зовнішніми чинниками.**

*Законодавчі та інституційні передумови антикорупційної політики.* Із прийняттям низки антикорупційних законів<sup>1</sup> у жовтні 2014 р. в Україні здійснене найбільш масштабне та системне реформування антикорупційного законодавства. Зміни законодавчого поля стосувалися врегулювання ключових секторів антикорупційної діяльності в державі: 1) формування та моніторинг державної антикорупційної політики; 2) превентивна антикорупційна діяльність; 3) переслідування за корупцію. Крім того, 29 квітня 2015 р. Уряд схвалив «Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015 – 2017 роки». Законодавство усуває певний дуалізм державних органів, відповідальних за антикорупційну політику, який існував у 2014 р. Серед іншого, ліквідується посада Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики та започатковується діяльність двох незалежних антикорупційних інституцій, відповідальних за різні аспекти формування та реалізації державної антикорупційної політики:

- Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) – центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики;
- Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) – державний правоохоронний орган, на який покладається протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами,

<sup>1</sup> ЗУ «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки»; ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України»; ЗУ «Про запобігання корупції»; ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів»; ЗУ «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо невідворотності покарання за окремі злочини проти основ національної безпеки та корупційні злочини» (закон про заочне засудження); ЗУ «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»; Указ Президента України від 14 жовтня 2014 р. №808 «Про Національну раду з питань антикорупційної політики».

уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

А також започатковується діяльність консультативно-дорадчого органу при Президенті України:

- Національна рада з питань антикорупційної політики (Національна рада) – здійснення системного моніторингу стану запобігання і протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються для запобігання і протидії корупції та подання Президентові пропозицій щодо поліпшення координації між суб'єктами, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії корупції. Склад Ради, як рекомендовано GRECO, має бути сформовано на паритетних засадах між владою та неурядовими організаціями.

Окрім вище перерахованих суб'єктів у формуванні та реалізації державної політики беруть участь такі інституції:

- Верховна Рада України – через схвалення та коригування антикорупційної стратегії, проведення щорічних парламентських слухань на тему антикорупційної політики, затвердження щорічної доповіді щодо стану справ з корупцією;
- Кабінет Міністрів України – через схвалення державної програми з реалізації антикорупційної стратегії, коригування її за результатами парламентських слухань щодо стану справ з корупцією, затвердження проекту національної доповіді про стан справ з корупцією.

Таким чином, в Україні створено достатні законодавчі передумови для розбудови ефективного державного механізму запобігання та протидії корупції.

*Політична воля щодо боротьби із корупцією.* Разом з тим, не можна не відзначити, що зазначені законодавчі рішення приймалися не через проактивну позицію носіїв політичної волі (Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України), а під тиском громадянського суспільства, міжнародної спільноти, а також у контексті позачергових парламентських виборів. Імплементация нового антикорупційного законодавства проходить під тиском на органи влади з боку громадськості і міжнародних донорів. Найбільшими прорахунками щодо імплементации антикорупційного законодавства, що свідчить про відсутність політичної волі щодо ефективної боротьби з корупцією у керівництва держави, є:

- Конкурсний відбір кандидатів на посади членів НАЗК станом на лютий 2016 р. ще не завершено, на сьогодні вибрано лише 3 з 5 співголів НАЗК. На це вплинули системні маніпуляції зі сторони уряду щодо організації конкурсу. Як результат, формування конкурсної комісії мало дві спроби. Перша з них проходила із численними порушеннями процедури добору та супроводжувалася судовими позовами до Уряду з боку громадськості. 12 серпня 2015 р. Кабмін під тиском громадських організацій та міжнародних структур прийняв рішення про переформатування конкурсної комісії НАЗК. Вона наразі і проводить відбір членів НАЗК.
- Впровадження закону щодо ідентифікації кінцевого бенефіціарного власника (через неспроможність Міністерства юстиції України налагодити роботу із впровадженням Закону, набрання ним чинності було перенесене на 4 місяці).
- Зволікання із початком практичної роботи Національної ради з питань антикорупційної політики, яка розпочала свою діяльність із фактично річним запізненням через затримку з боку Президента із визначенням складу Ради.

- Не відбулося кримінального переслідування осіб, щодо яких публічно лунали звинувачення щодо вчинення корупційних злочинів, зокрема тих, які підпали під заходи щодо арешту коштів та майна компетентними органами іноземних держав. Більше, ніж через рік після зміни влади в державі, суспільству не представлено жодних доказів ефективного розслідування корупційних злочинів осіб, близьких до В. Януковича.

Отже, відсутність політичної волі щодо імплементації можливостей антикорупційного законодавства призводить до того, що перезавантаження системи запобігання корупції відбулося лише в законотворчій площині, тобто на папері. Як результат, очікувані від антикорупційної реформи зміни щодо зменшення корупційних проявів, утвердження стандартів доброчесної поведінки в діяльності представників владних структур та бізнесу, мінімізація в їх діяльності корупційних ризиків, підвищення прозорості та підзвітності як органів влади в цілому, так і окремих службових осіб перед суспільством і переважній більшості не знаходить свого реального втілення. Загальний аналіз системи запобігання корупції в Україні дозволяє прийти висновку, що наразі органи влади не демонструють рішучості до побудови стійкої та ефективної системи запобігання корупції. Розпочато багато реформ, які не доведені до свого логічного завершення, відсутня чітка послідовність та пріоритизація як самих законодавчих змін, так і їх імплементації. Не дивлячись на те, що окремі складові антикорупційної політики все ще потребують законодавчого врегулювання, ключовим завданням залишається практичне впровадження вже передбачених в законодавстві антикорупційних превентивних механізмів. Носії політичної волі виявляються незацікавленими та неготовими реалізувати антикорупційні реформи на практиці. Відсутність належної уваги з боку керівництва держави на такий стан справ лише підтверджує, що антикорупція, насправді, не є пріоритетом їх порядку денного.

*Доброчесність публічної служби.* На сьогодні основним нормативно-правовим документом, який врегульовує питання прийому на державну службу, її проходження та припинення є ЗУ «Про державну службу» 1993 р. Питання про необхідність реформування української державної служби постало понад 10 років тому і неодноразово актуалізувалося протягом цього періоду. Ще у 2007 р. GRECO в рамках спільних Першого та Другого раундів оцінювання надав Україні рекомендацію запровадити реформу, що охоплює належне коло державних посадових осіб (не лише державних службовців) у відповідності з принципами, передбаченими для реформування державної служби. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. серед напрямків реформ передбачає реформу державного управління, метою якої є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби (розмежування політичної та професійної діяльності з виконання функцій держави), забезпечення її ефективності. Після тривалого обговорення та доопрацювання оновлений законопроект «Про державну службу» 30 березня 2015 р. був внесений КМУ (реєстр. № 2490) до Верховної Ради України. Станом на час написання доповіді (серпень 2015 р.) законопроект і досі готується до другого читання. В цілому, основним завданням Уряду у сфері державної служби є забезпечення проведення реформи державної служби, насамперед шляхом схвалення та внесення на розгляд Верховної Ради України нового законопроекту «Про державну службу», супроводження його та імплементація.

Важливо зазначити, що вказаний закон було ухвалено парламентом у грудні 2015 року під значним тиском громадськості та міжнародних донорів. Наразі закон ще не запрацював, тож оцінювати його вплив вкрай зарано.

## II. Соціологічний аналіз стану корупції.

Питання організації антикорупційних досліджень в Україні покладено на Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики відповідно до Положення про нього<sup>2</sup>. Однак, протягом 2014 р. жодного такого дослідження проведено не було. На ці цілі не були також виділені кошти із Державного бюджету України. Отже, в Україні залишається проблема відсутності системності у підходах інституцій, відповідальних за антикорупційну політику, до організації проведення досліджень на антикорупційну тематику. Донедавна така ситуація була пов'язана з тим, що держава не могла визначити єдиний центр збору, аналізу інформації про корупцію та підготовки на цій основі пропозицій щодо антикорупційної політики. ЗУ «Про запобігання корупції» передбачає, що таким органом є НАЗК.

Низка досліджень регіонального або секторального плану були проведені інститутами та організаціями громадянського суспільства. Для прикладу можна навести моніторинг неформальних платежів у закладах охорони здоров'я, який було здійснено «Інститутом аналітики та адвокації», за підтримки Міжнародного фонду «Відродження»<sup>3</sup>; Центр політичних студій та аналітики в рамках проекту «Створення умов для боротьби з корупцією в сфері державних закупівель та політичних фінансів здійснює дослідження проблеми корупції в державних закупівлях та у сфері політичної корупції<sup>4</sup>. Зокрема, Центром проведено Всеукраїнське експертне опитування «Визначення алгоритму запровадження системи державного фінансування політичних партій і виборчих кампаній». Результати опитування використовуються у спільній роботі Реанімаційного пакету реформ та Міністерства юстиції над новим законодавством у сфері фінансування політичних партій.

Яскравим свідченням того, що населення не вірить у прагнення влади реально боротися із корупцією є результати соціологічних досліджень. Дослідження, проведене Київським міжнародним інститутом соціології на замовлення «Дзеркало тижня» в середині грудня 2014 р.<sup>5</sup> Перше, на що треба звернути увагу, - населення не довіряє владі: Президент, Прем'єр-міністр та Парламент займають відповідно лише шості, сьому та десяту позиції в рейтингу довіри населення до ключових інститутів влади. Такий показник є сприйняттям людей відсутності політичної волі до реформ в країні і, зокрема, антикорупційної. Дана теза підтверджується негативною оцінкою населення антикорупційних зусиль влади: 80% опитаних вважають, що стан справ із корупцією у країні за минулий рік не покращився, або навіть погіршився<sup>6</sup>.

Згідно дослідження «Рівень сприйняття корупції бізнесом», проведеного Transparency International Україна, ПриватБанк, ТОВ Аудиторська фірма «ПрайсвотерхаусКуперс (Аудит)» (далі «PwC Україна») та GfK Ukraine у лютому-березні 2015 р., рівень корупції в державних органах влади залишається незмінним. Опитування проводилось серед керівників українських підприємств і було покликане виявити комплексну картину реального стану справ з корупцією в Україні після подій Революції Гідності. За результатами дослідження 57,2% опитуваних вважають, що ситуація з корупцією за останні півроку лишилася незмінною, 27,7% відповіли, що ситуація погіршилася, 15,1% респондентів відзначають покращення ситуації. Представники бізнесу, які стикалися з корупцією, протягом останнього півріччя

<sup>2</sup> Див. пп. 11 п. 4 Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/949-2013-%D0%BF>

<sup>3</sup> «Представлено результати дослідження щодо корупції в медицині»; <http://www.umj.com.ua/article/76438/predstavleno-rezultati-doslidzhennya-shhodo-korupcii-v-medicini>

<sup>4</sup> «Громадськість розпочинає комплексне дослідження корупції в регіонах»; <http://cpsa.org.ua/novyny/hromadskist-rozpochynaje-kompleksne-doslidzhennya-koruptsiji-v-rehionah/>

<sup>5</sup> <http://opros2014.zn.ua/>

<sup>6</sup> <http://opros2014.zn.ua/authority>

визначили найкорумпованішими такі державні органи: податкову службу (25%); Агентство земельних ресурсів (7,1%); Державну автомобільну інспекцію (5,1%); митницю (4%); Міністерство внутрішніх справ (4%); обласні адміністрації (3,7 %); прокуратуру (3,3%); міліцію (3,2%); санітарно-епідеміологічну службу (2,9%); Державну реєстраційну службу (2,8%); суди (2,8%); пожежну службу (2,5%); медичні заклади (1,7%); Державну архітектурно-будівельну інспекцію (1,6%); міськвиконкоми (1,4%)<sup>7</sup>.

Ряд більш свіжих досліджень корупції, що проводяться з власної ініціативи медіа чи соціологічних служб, тільки підтверджують вище наведену тенденцію.

### **III. Криміналізація корупції та правоохоронна діяльність.**

Криміналізація корупції відповідно до міжнародних стандартів і створення підконтрольних державі і суспільству спеціалізованих правоохоронних органів є обов'язковими умовами успішної протидії корупції, у т.ч. в її транскордонних проявах. Стан імплементації у Кримінальному кодексі України положень антикорупційних конвенцій щодо встановлення кримінальної відповідальності можна визнати задовільним. Разом з тим, існують як випадки надмірної криміналізації (статті 364-1, 365-2, 366-1 Кримінального кодексу України), яка тягне за собою складнощі при кримінально-правовій кваліфікації, так і випадки не визнання кримінально-караними діяннями діянь, криміналізація яких прямо передбачена відповідними міжнародними конвенціями (йдеться насамперед про окремі фінансові злочини). Перелік корупційних злочинів, визначений у ст. 45 Кримінального кодексу України (КК України), все ще є недосконалим, оскільки суперечить ознакам корупційного правопорушення, які визначені у ст. 1 ЗУ «Про запобігання корупції».

Протягом останніх років, в результаті багаторазового внесення змін до КК, усі складі антикорупційних злочинів у цілому вдалося привести у відповідність міжнародним стандартам, зокрема стосовно об'єктивної сторони, суб'єктивної сторони і суб'єкта. Проте, у деяких випадках ще залишається певна невідповідність.

Конвенційні вимоги щодо застосування кримінальних санкцій, які враховують ступінь небезпеки корупційних злочинів, виконано в Україні суперечливо. Так, ці санкції не в усіх випадках враховують ступінь небезпеки зазначених злочинів, а розміри встановлених в санкціях штрафів, громадських робіт, виправних робіт, арешту, обмеження волі, позбавлення волі не узгоджені між собою.

Покарання, які призначаються судами за корупційні злочини, надто часто є неадекватними їхній тяжкості. Така судова практика стала не винятком, а правилом. Йдеться, наприклад, про призначення 19 особам штрафу, 7 особам – обмеження волі, а ще 53 (із загальною 91 особи) – позбавлення волі на строк до 5 років за злочин, передбачений ч. 3 ст. 368 КК України, – у той час, як санкція за цей злочин передбачала тільки позбавлення волі на строк від 5 до 10 років.

Всупереч вимогам статті 30 Конвенції ООН у багатьох випадках КК України не передбачає можливості позбавлення на певний строк осіб, засуджених за корупційні злочини, права займати державну посаду та займати посаду на будь-якому підприємстві, яке цілком або частково перебуває у власності держави, тощо.

Стосовно вжиття загальних заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення можливої конфіскації Україна виконала свої міжнародні зобов'язання.

Проте, практика демонструє, що в частині забезпечення можливості виявлення, відстеження, заморожування або арешту зазначених доходів чи майна з метою

---

<sup>7</sup> Рівень сприйняття корупції; <http://corruption-index.org.ua/>

подальшої конфіскації, а також управління замороженим, арештованим або конфіскованим майном вжитих заходів ще недостатньо.

Спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України виявились неефективними у протидії корупції. Тому наразі створюються нові спеціалізовані правоохоронні органи – Національне антикорупційне бюро (НАБ) України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура та ін. Процедури добору та звільнення їхніх керівників тощо у цілому відповідають міжнародним стандартам.

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

- цієї інформації явно замало, вона є неповною і не дозволяє належно аналізувати діяльність з протидії корупції за її предметом, суб'єктами та іншими показниками. Наприклад, у формі 7 складеного ДСА України Звіту про склад засуджених за 2014 р. є дані про засудження за корупційні злочини працівників, студентів, навіть учнів шкіл і ліцеїв, але не суддів, прокурорів, керівників ЦОВВ та інших конкретних категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави і місцевого самоврядування;
- будь-якої загальної інформації щодо кількості оперативно-розшукових справ, заведених спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, та їх результативності взагалі немає. Отже, хоча б приблизно оцінити ефективність діяльності оперативно-розшукових підрозділів суспільство не може;
- ця інформація є нестандартизованою, відсутні будь-які законодавчі вимоги щодо порядку її збирання, обліку, систематизації, оформлення тощо; кожен окремий державний орган (прокуратура, МВС, Мінюст, Державна судова адміністрація, Верховний суд, Вищий спеціалізований суд з розгляду цивільних і кримінальних справ та ін.) використовують власні форми звітності та статистичного аналізу;
- задля збільшення статистичних показників у 2013–2014 рр. відповідні правоохоронні органи, щоб показати, як «ефективно» вони працюють, були схильні зараховувати до корупційних правопорушень у тому числі і такі правопорушення, які не є корупційними;
- як до кримінальної, так і до адміністративної відповідальності за корупційні злочини та правопорушення, пов'язані з корупцією, у 2013–2014 рр. практично не притягувались вищі посадові особи держави і державні службовці 1 та 2 категорій;
- загалом навіть після передачі проваджень і справ до суду значний відсоток (15 і більше) кримінальних проваджень і адміністративних справ про корупційні правопорушення закривався; у 2014 р. кількість осіб, адміністративні справи щодо яких закрито, становить 29,5%;
- точної статистики відповідних кримінальних проваджень, які були закриті на стадії досудового розслідування, та адміністративних справ, які були припинені на стадії складання протоколу, у т.ч. внаслідок корупційного втручання, звісно, не існує, системи їхнього обліку з моменту виявлення і до моменту відбуття покарання (стягнення) не створено;
- багатьом статистичним даним просто неможливо вірити. Наприклад, згідно з даними результати розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, 2013 р., суди 4815 разів застосували як додаткове стягнення конфіскацію предметів і грошей за порушення обмежень щодо використання службового становища (ст. 172-2 КУпАП), хоча усього за цією статтею було притягнуто до відповідальності лише 670 осіб;

- надзвичайно низьким є відсоток службових осіб, звільнених з посади у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційні правопорушення: за даними МВС України, у 2013 р. таких осіб було лише 18,1%, а у 2014 р. – 13,3%; за даними ДСА України, із засуджених за статтями 364, 364-1, 365-2, 368–369 КК у 2013 р. до 76,8% осіб, засуджених за корупційні злочини, основне/додаткове застосоване покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; у 2014 р. – 67,4% таких осіб. Отже, решта засуджених продовжує або має можливість продовжувати свою корупційну діяльність;
- відомості про розмір збитків і шкоди, завданих корупційними правопорушеннями та правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, стан та обсяги їх відшкодування є надзвичайно суперечливими і очевидно неправдивими; належного обліку таких збитків, шкоди, у т.ч. відшкодованих, а також відомостей про конфіскацію предметів та доходів від кримінальних корупційних правопорушень немає;
- звітів про кошти та інше майно, одержані внаслідок корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією, повернуті в Україну з-за кордону, та розпорядження ними, не існує, такий централізований облік не ведеться.

### **Рекомендації:**

1. Ключові носії політичної волі – Президент України, фракції політичних сил у Верховній Раді України, Кабінет Міністрів України повинні переконливо довести наявність політичної волі до реформ у антикорупційній та інших сферах. З цією метою мають бути невідкладно вжиті заходи щодо імплементації нового антикорупційного законодавства та забезпечення повноцінної роботи нових антикорупційних органів: Національного антикорупційного бюро, Національного агентства з питань запобігання та протидії корупції, Національної ради з антикорупційної політики. Ще одним індикатором політичної волі влади буде проактивний підхід до впровадження антикорупційних реформ, а не реагування на критику з боку суспільства та міжнародних організацій.
2. Забезпечити своєчасну та належну імплементацію державної програми щодо реалізації Зasad державної антикорупційної політики на 2014 – 2017 роки (Антикорупційної стратегії), залучивши до співпраці експертів громадянського суспільства та міжнародних організацій.
3. Провести прозорий конкурс з призначення членів НАЗК, реалізувати комплекс практичних кроків для якнайшвидшого початку роботи Агентства щодо виконання його основних завдань, у тому числі надати необхідне матеріально-технічне забезпечення, організувати надання експертної підтримки.
4. Невідкладно запровадити на належному рівні систему електронного декларування майна та статків публічних службовців України.
5. Забезпечити активну роль Національної ради з питань антикорупційної політики у формуванні та моніторингу реалізації антикорупційної політики.
6. Забезпечити належну імплементацію закону «Про державну службу».
7. Забезпечити належну роботу Національного антикорупційного бюро України, включаючи формування та функціонування Спеціальної антикорупційної прокуратури.
8. Гармонізувати законодавство України з тим, аби усі корупційні злочини одержали спеціальну підслідність антикорупційних органів розслідування.