

Інформаційно-аналітичні матеріали щодо опису проблем, вирішення яких мають забезпечити заходи, передбачені проектом Програми

Розділ 1. ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Підрозділ 1.1. Формування та реалізація державної антикорупційної політики

Проблема. 1.1.1.

Державна антикорупційна політика (як і будь-яка інша державна політика) може бути ефективною лише в тому разі, якщо вона ґрунтується на повних, об'єктивних та достовірних даних, а також зосереджується на вирішенні ключових проблем у сфері запобігання та протидії корупції. Ці ключові проблеми можуть бути вирішеними у найкращий спосіб лише тоді, коли є необхідна статистична, соціологічна, аналітична та інша інформація про їх причини, зміст, наслідки, масштаб, динаміку тощо. На цьому ґрунтується впроваджена у провідних країнах Європи та світу концепція повного циклу формування державної політики.

Забезпечення повного циклу формування державної політики є зобов'язання України згідно зі статтями 5, 6, 61 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, а також рекомендаціями та критеріями оцінювання ефективності державної антикорупційної політики країн, що здійснюється з боку Організації економічного співробітництва та розвитку¹.

Державна антикорупційна політика в Україні не завжди ґрунтується на повних, об'єктивних та достовірних даних, внаслідок чого має не найвищий рівень ефективності. Зокрема, державна антикорупційна політика не завжди сфокусована на вирішенні ключових проблем у цій сфері, подекуди вона є несистемною та незбалансованою², суб'єкти прийняття рішень не завжди враховують попередній досвід вирішення аналогічних проблем в Україні або інших країнах, інтереси ключових заінтересованих осіб, не завжди належним чином вивчають різні варіанти вирішення цих проблем, здійснюють подальшу координацію,

¹ Див. Індикатор 1.1. до Сфери 1, а також показники до нього 1.1.1.–1.1.3., які використовуються ОЕСР під час оцінки ефективності антикорупційної політики держави (Anti-Corruption Reforms in Ukraine. Pilot 5th Round of Monitoring Under the Istanbul Anti-Corruption Action Plan / OECD iLibrary. – Режим доступу : https://www.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-ukraine_b1901b8c-en).

² Див, наприклад: Настільна книга детектива, прокурора, судді: коментар антикорупційного законодавства / [М. І. Хавронюк, О. О. Дудоров, Д. О. Калмиков та ін.] ; за ред. М. І. Хавронюка. – К. : ВД «Дакор», 2016. – 496 с.; Корупційні схеми: їх кримінально-правова кваліфікація і досудове розслідування // [О. О. Дудоров, О. О. Житний, К. П. Задоя, Д. О. Калмиков та ін.] ; за ред. М. І. Хавронюка. – Київ : Москаленко О. М., 2019. – 464 с.; Задоя К. П. Висновок щодо стану імплементації положень міжнародних антикорупційних конвенцій у законодавство України в аспекті кримінальної відповідальності за корупційні злочини // К. П. Задоя // Центр політико-правових реформ. – Режим доступу : <https://www.pravo.org.ua/ua/about/books/ImpCon/>; Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / [М. І. Хавронюк, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук та ін.] ; за заг. ред. М. І. Хавронюка. – К., 2017. – 445 с.; Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / [М. І. Хавронюк, О. В. Калітенко, Д. О. Калмиков та ін.] ; за заг. ред. М. І. Хавронюка. – К. : ФОП Москаленко О.М., 2019. – 366 с.

моніторинг та оцінку ухвалених ними ж рішень¹.

1. Корупція в Україні є об'єктом значної кількості соціологічних та аналітичних досліджень², але при цьому більшість таких досліджень присвячені одній або кільком суміжним сферам³. Комплексних соціологічних досліджень корупції в Україні, а тим більше таких, що репрезентують думку всього населення України чи бізнесу, одиниці і вони, як правило, нерегулярні. Зокрема, стандартне опитування щодо корупції в Україні за методикою, затвердженою Національним агентством з питань запобігання корупції (далі в цьому підрозділі – НАЗК), яке мало би бути основним джерелом актуальної інформації у цій сфері, проводилося лише тричі: у 2017⁴, 2020⁵ та 2021⁶ роках. При чому всі ці дослідження було проведено завдяки фінансовому сприянню з боку проектів міжнародної технічної допомоги. Така ситуація призводить до нестачі якісної інформації про реальний корупційний досвід населення та бізнесу, про найбільш вражені корупцією сфери, про найбільш поширені корупційні практики у таких сферах тощо. Нестача відповідної інформації своєю чергою унеможливорює формування сфокусованої (на вирішенні ключових проблем), а отже й найбільш ефективної, державної антикорупційної політики.

Для хоча б часткового вирішення цієї проблеми у **проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується** забезпечити щорічне проведення стандартного опитування населення та бізнесу, а також періодичного (не рідше, ніж раз у два роки) експертного опитування щодо корупції в Україні.

2. До 2016 року в Україні в принципі не було інструментів збору та візуалізації консолідованої інформації про результати діяльності державних органів у питаннях запобігання та протидії корупції⁷. Починаючи з 2016 року НАЗК почало готувати щорічні Національні доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, які відображали статистичну інформацію про результати діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у

¹ Див, зокрема: результати аналізу Національним агентством з питань запобігання корупції законопроектів у сфері формування та реалізації антикорупційної політики (Моніторинг висновків проектів законів // Офіційний веб-сайт НАЗК. – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/uk/departament-koordinatsiyi-antikoruptsijnoyi-polityky/trashed/zakonodavstvo/>); результати здійснення антикорупційної експертизи, що здійснюється Комітетом ВРУ з питань антикорупційної політики, Національним агентством з питань запобігання корупції та громадськістю (Центр політико-правових реформ, Центр протидії корупції, Трансперенсі Інтернешнл Україна, Інститут законодавчих ідей тощо).

² Див., зокрема, Бібліотека досліджень // Офіційний веб-сайт НАЗК. – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/uk/doslidzhennya-koruptsiyi/>

³ В межах соціологічних досліджень може вивчатись взагалі одне питання з тематики корупції в комплексному дослідженні, що присвячене в цілому оцінці впровадження реформ в державі або актуальним соціальним питанням.

⁴ Корупція в Україні: розуміння, сприйняття, поширеність (2017 рік). Звіт за результатами опитування підприємців, експертів та населення в цілому // Офіційний веб-сайт НАЗК. – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/12/N71.pdf>

⁵ Корупція в Україні 2020: розуміння, сприйняття, поширеність. Звіт за результатами опитування підприємців, експертів та населення // Офіційний веб-сайт НАЗК. – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/12/N73.pdf>

⁶ Корупція в Україні 2021: розуміння, сприйняття, поширеність. Звіт за результатами опитування населення та бізнесу // Офіційний веб-сайт НАЗК. – Режим доступу : https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/1009488299966710444nacp_report_info_sapiens_2021_ukr_final.pdf

⁷ Хоча деяку інформацію можна було отримати із загальної статистичної звітності щодо результатів досудового розслідування, діяльності судів, а також звітів про стан протидії корупції, складених за формою № 1 (щоправда інформація у цих звітах значною мірою була та є неповною та некоректною).

сфері протидії корупції, судів та інших державних органів¹. Утім, ці аналітичні документи були великими за обсягами, не завжди відображались у результатах пошуку в Інтернет.

З метою усунення зазначених обставин у **проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується** вжити заходи, спрямовані на запровадження єдиної уніфікованої системи збору, узагальнення та візуалізації статистичної інформації, що надається спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції та іншими державними органами відповідно до ст. 18-3 Закону України «Про запобігання корупції», а також відображення цієї інформації в межах окремого розділу Інформаційної системи моніторингу реалізації державної антикорупційної політики.

3. Однією з причин, через яку антикорупційна політика в Україні не завжди ґрунтується на повних, об'єктивних та достовірних даних є те, що така інформація міститься в різних джерелах², вона неуніфікована, не завжди релевантна та коректна.

У зв'язку з цим у **проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки запропоновано** вжити низку заходів, спрямованих на:

а) збір, уніфікацію та належну візуалізацію на офіційному веб-сайті НАЗК ключової статистичної інформації про стан запобігання та протидії корупції, матеріалів соціологічних, наукових та інших досліджень, результатів оцінки корупційних ризиків у різних сферах суспільного життя, а також найбільш поширених у цих сферах корупційних практик;

б) надсилання ключової інформації в цій сфері на адресу Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, Президента України, Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики, Національної ради з питань антикорупційної політики, а також інших органів державної влади з метою надання цим органам можливості враховувати цю інформацію під час формування антикорупційної та галузевої політики.

4. До 2022 року збір, аналіз та оприлюднення відомостей про стан реалізації антикорупційної політики здійснювався шляхом підготовки щорічної Національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики. Як вже було зазначено вище, цей документ був обтяжливим великою кількістю різної за змістом і формою інформації, яка не завжди була важливою та релевантною для оцінки стану реалізації державної антикорупційної політики (але саме цього вимагало чинне на той момент законодавство), та незручним для користувачів.

З метою вирішення цієї проблеми у **проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки відображено** систему заходів, необхідних для створення та забезпечення належного функціонування Інформаційної системи моніторингу реалізації державної антикорупційної політики, яка забезпечуватиме відкритий цілодобовий доступ через офіційний веб-сайт НАЗК до ключової інформації про результати роботи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, про виконання заходів Державної

¹ Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2016 році // Офіційний веб-сайт НАЗК. – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/06/Natsdopovid-2016.pdf>; Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2017 році // Офіційний веб-сайт НАЗК. – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/06/Natsdopovid-2017.pdf>; Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2018 році // Офіційний веб-сайт НАЗК. – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/Natsdopovid-2018.pdf>; Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2019 році // Офіційний веб-сайт НАЗК. – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/Proyekt-Natsdopovidi-2019.pdf>; Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2020 році // Офіційний веб-сайт НАЗК. – Режим доступу : https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/06/NAZK_Nats.dopovid_15_06.pdf

² Статистичні звітності Офісу Генерального прокурора (за відповідними формами), сформовані на підставі відомостей, внесених до Єдиного реєстру досудових розслідувань / Статистика // сайт Офісу Генерального прокурора. – Режим доступу: <https://gp.gov.ua/ua/posts/statistika>; Статистичні звітності Державної судової адміністрації України (за відповідними формами) про результати роботи судів першої та апеляційної інстанцій / Судова статистика / Звітність // сайт «Судова влада України» – Режим доступу : https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/; Статистичні звіти ВАКС про здійснення правосуддя (за відповідними формами) // сайт Вищого антикорупційного суду – Режим доступу : <https://hcac.court.gov.ua/hcac/gromadyanam/reports/>; Звіт про стан протидії корупції (за формою № 1-КОР) / Статистика // Портал МВС – Режим доступу: <https://mvs.gov.ua/uk/activity/prevention-corruption/statistika>

антикорупційної програми, про результати моніторингу та оцінки ефективності реалізації антикорупційних стратегій, виконання заходів державних антикорупційних програм тощо.

5. На потреби формування та реалізації антикорупційної політики не завжди виділяються достатні фінансові та інші необхідні ресурси (на проведення соціологічних, наукових та інших аналітичних досліджень, на створення нових ІТ-інструментів тощо). Нестача відповідних ресурсів призводить до суттєвого обмеження можливостей держави як у питаннях формування антикорупційної політики, так і у питаннях її реалізації.

Антикорупційна стратегія на 2023–2025 роки, що набрала чинності 10 липня 2022 року, передбачає необхідність досягнення низки очікуваних стратегічних результатів, які без належного фінансування можуть бути й не досягнутими. Йдеться передусім про необхідність запровадження низки ІТ-інструментів у сферах, найбільш вражених корупцією (ці інструменти мають величезний антикорупційний потенціал, про створення законних та зручних альтернатив усталеним корупційним практикам (такі альтернативи шляхом м'якої сили «повертають» громадян до вирішення власних проблем і потреб у законний спосіб, але й потребують суттєвих ресурсів), про проведення значної кількості соціологічних, наукових та інших аналітичних досліджень (підгрунття якісної антикорупційної політики), про запровадження Інформаційної системи моніторингу реалізації антикорупційної політики тощо.

З огляду на цю обставину **у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки запропоновано** вжити заходи, спрямовані на забезпечення належного (100% від бюджетного запиту НАЗК на відповідний рік) фінансування Національного агентства з питань запобігання корупції за бюджетною програмою 6331030 «Реалізація антикорупційних стратегій».

6. Антикорупційна політика може бути ефективною, а стратегічні антикорупційні документи вчасно та якісно реалізованими лише за умови належної координації їх виконання. Відсутність у НАЗК інструментів координації антикорупційної політики у 2015–2017 роках призвела до того, що абсолютна більшість заходів, передбачених Антикорупційною стратегією на 2014–2017 роки та Державною програмою з її реалізації на 2015–2017 роки, була реалізована невчасно або у неналежний спосіб, а значна частина з них – взагалі нереалізованою¹.

Фундамент для вирішення цієї проблеми законодавець заклав у червні 2022 року шляхом доповнення Закону України «Про запобігання корупції» новою статтею 18-2, яка присвячена питанням координації реалізації Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми з її виконання. Утім, це лише правова рамка, яка для вирішення проблеми по суті потребує змістовного наповнення через створення координаційних та комунікаційних майданчиків, запровадження ефективних стимулів до реалізації державними органами покладених на них обов'язків, створення ефективних механізмів взаємодії антикорупційних інституцій з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування тощо.

З метою вирішення окресленої проблеми та на виконання вимог ст. 18-2 Закону України «Про запобігання корупції» **у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки передбачено** комплекс заходів, спрямованих передусім на:

а) розробку та затвердження Порядку координації НАЗК реалізації державної антикорупційної програми;

¹ Див., зокрема: Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / [М. І. Хавронюк, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук та ін.] ; за заг. ред. М. І. Хавронюка. – К., 2017. – 445 с.; Оцінка виконання Антикорупційної стратегії: досягнення та проблеми : аналітичне дослідження / А. Марчук, О. Нестеренко // Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції Києво-Могилянської Академії «ACREС»; ГО «Антикорупційний штаб». – К. – 2017. – 19 с.; проект Національної доповіді, підготовленої НАЗК у 2018 році; Україна проти корупції: економічний фронт. Економічна оцінка антикорупційних заходів у 2014–2018 роках; Аналітична доповідь / Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. – К. : Дніпро «Середняк ТК». – 2018. – 82 с.; Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження Державної антикорупційної політики / [О. В. Калітенко, Д. О. Калмиков, І. Б. Коліушко та ін.] ; за заг. ред. М. І. Хавронюка. – К. : Москаленко О. М., 2019. – 366.

б) створення та забезпечення належної діяльності Координаційної робочої групи з питань антикорупційної політики;

в) належне інформування Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України та Президента України про стан реалізації Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки;

г) системну та ефективну роботи щодо спонукання виконавців Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки до вчасного виконання передбачених нею заходів.

7. Здійснення перманентного моніторингу, а також періодичної оцінки ефективності антикорупційної політики є ключовими складовими належного циклу формування державної антикорупційної політики. Здійснюються ці функції передусім через моніторинг і оцінку стану реалізації Антикорупційної стратегії та Державної антикорупційної програми з її реалізації на відповідний період. Оскільки ж у 2018–2022 роках в Україні не було цих діючих стратегічних документів, то ефективність такої діяльності НАЗК була зведена до мінімуму.

Фактично єдиним інструментом моніторингу та оцінки ефективності антикорупційної політики залишався інструмент підготовки Національної доповіді. Утім, через відсутність загальнодержавних стратегічних документів у цій сфері, законодавчі вимоги щодо змісту цього документу, а також інші обставини (див., зокрема, вище) результати такого моніторингу та оцінки були малоінформативними. Саме тому вони практично не використовувалися.

Ухвалення Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки, внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції», подальше затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки, а також створення Інформаційної системи моніторингу реалізації антикорупційної політики відкривають нові можливості у реалізації цих важливих функцій.

З метою належної реалізації цих функцій у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки передбачено* комплекс заходів, спрямованих передусім на:

а) розробку та затвердження Порядку моніторингу та оцінки реалізації Антикорупційної стратегії та Державної антикорупційної програми з її виконання;

б) запровадження щоквартального моніторингу стану виконання заходів, передбачених Державною антикорупційною програмою на 2023–2025 роки;

в) запровадження щорічної оцінки стану досягнення очікуваних стратегічних результатів, визначених Антикорупційною стратегією на 2021–2025 роки та Державною антикорупційною програмою на 2023–2025 роки;

г) підготовку Національної доповіді щодо ефективності реалізації державної антикорупційної політики у 2023–2025 роках у рік завершення дії Антикорупційної стратегії згідно з новими вимогами Закону України «Про запобігання корупції».

8. Підготовка та виконання антикорупційної програми публічної інституції спрямовані на досягнення належного рівня виконання нею своїх функцій в інтересах суспільства за рахунок налагодження ефективної системи запобігання та протидії корупції. Водночас, на сьогодні *потенціал цього інструменту для координації антикорупційної діяльності використовується не повною мірою*.

Вивчення, у тому числі фаховою громадською спільнотою,¹ в період з 2019 по 2021 рр. основних причин такого стану речей, дозволяло виокремити серед них такі:

¹ Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / [О. Калітенко, О. Леменов, Б. Малишев, А. Марчук, К. Сердюк, Р. Сівєрс, М. Хавронюк, В. Чумак]; за заг. ред. М. Хавронюка/ – К. : Мишалов Д. В., 2021 – С. 116-120. Режим доступу: <https://rpr.org.ua/news/alternatyvnyy-zvit-z-otsinky-efektyvnosti-vprovadzhennia-derzhavnoi-antykoruptsiynoi-polityky>

а) недоліки нормативного регулювання інституту антикорупційних програм публічних інституцій, зокрема, неузгодженість з міжнародними стандартами з управління ризиками¹, перевантаженість та суперечливість вимог до змісту антикорупційної програми²;

б) нерозуміння особами, які розробляють та впроваджують антикорупційні програми, **різниця між метою прийняття та змістом антикорупційної програми органу влади та антикорупційної програми юридичної особи** через застосування у Законі України «Про запобігання корупції» одного й того самого терміну «антикорупційна програма» для позначення двох концептуально різних видів документів: антикорупційна програма органу влади приймається на визначений період часу (як правило, 2 – 3 роки) і її основою є план управління корупційними ризиками у конкретних процесах діяльності органу влади на цей період, засади запобігання корупції в органі влади визначаються Законом України «Про запобігання корупції» і не потребують дублювання в антикорупційній програмі, і навпаки – антикорупційна програма юридичної особи приймається безстроково, визначає засади запобігання корупції у діяльності юридичної особи (зокрема, норми етичної поведінки, вимоги до відповідального лідерства, організації роботи антикорупційного уповноваженого, правила запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, просвітницькі заходи, заходи запобігання та перевірки), які законом не регулюються, і не містить планів управління корупційними ризиками, такі плани формуються окремо;

в) **небажання** керівництва **демонструвати лідерську позицію** у впровадженні управління корупційними ризиками в усі сфери діяльності інституції у зв'язку з нерозумінням цілісного процесу управління корупційними ризиками, його значення в управлінні;

г) сприйняття антикорупційних програм лише як **формально обтяжливої вимоги закону**, а не комплексного документу, що визначає процес управління корупційними ризиками;

д) можливість проведення оцінювання корупційних ризиків поверхнево без врахування позицій громадськості, інших заінтересованих сторін і **без урахування галузевих особливостей**;

е) процедура погодження НАЗК антикорупційних програм може бути **тривалою у часі**, потребувати проведення додаткового оцінювання корупційних ризиків і перегляду затверджених антикорупційних програм³, що відтерміновує початок виконання передбачених ними заходів;

є) **відсутність** у законодавстві повноважень НАЗК здійснювати моніторинг стану **виконання** антикорупційних програм.

Частково вказані причини усуває затверджена наказом НАЗК від 28.12.2021 № 830/21 **Методологія управління корупційними ризиками**⁴.

З метою усунення інших причини відносно невисокої ефективності антикорупційних програм, які не усуваються на рівні **Методології управління корупційними ризиками**, у **проекті Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки**, серед іншого, передбачається на законодавчому рівні:

¹ Зокрема, стандарт ISO 31000:2018 – Режим доступу: <https://www.iso.org/iso-31000-risk-management.html>

² Так, засади загальних відомчих політик, як правило, ґрунтуються на вимогах Закону України «Про запобігання корупції», положеннях Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, виконання яких забезпечується безпосередньо в силу закону і не потребують дублювання у антикорупційних програмах.

³ У 2021 р. НАЗК видало 62 накази про погодження антикорупційних програм та 60 наказів про відмову у погодженні антикорупційних програм.

⁴ Ця методологія:

- враховує міжнародні стандарти і кращі практики управління корупційними ризиками;
- визначає завдання керівника організації та інших осіб в управлінні корупційними ризиками;
- пояснює алгоритм дій на кожному етапі управління корупційними ризиками;
- передбачає інформування НАЗК про початок оцінювання корупційних ризиків у діяльності публічної інституції з метою отримання належної координаційної та методичної допомоги у виявленні корупційних ризиків та підготовки антикорупційних програм;
- забезпечує врахування думки громадськості під час підготовки цих програм у зв'язку із визначенням форм і механізмів залучення зовнішніх заінтересованих сторін в управлінні корупційними ризиками.

- 1) розмежувати антикорупційні програми публічних та інших організацій;
- 2) визначити повноваження НАЗК із проведення стратегічного аналізу корупційних ризиків із наданням обов'язкових для врахування пропозицій, а також зі здійснення моніторингу виконання відповідних документів;
- 3) визначити роль керівників та завдання уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції в управлінні корупційними ризиками за Методологією, затвердженою НАЗК;
- 4) сформуванню вичерпний перелік суб'єктів, які зобов'язані приймати документи щодо управління корупційними ризиками;
- 5) трансформувати повноваження НАЗК із погодження антикорупційних програм в надання обов'язкових для розгляду пропозицій до документів щодо управління корупційними ризиками відповідних суб'єктів.

Проблема. 1.1.2.

Однією із широко відомих та невирішуваних впродовж тривалого часу проблем у правовій системі України є частота законодавчих змін, їх безсистемність та неналежна якість.

У цьому контексті варто звернути увагу на деякі особливості законотворчої діяльності в Україні.

Передусім варто відзначити ту обставину, що у Верховній Раді України (далі в описі даної проблеми – ВРУ) кожен рік реєструється понад 3 тис. законопроектів, що не дозволяє належно опрацювати кожен із них. При цьому законами стає не більше 12-13% з них.

Другим суттєвим недоліком законотворчої діяльності в Україні є існування надмірної (як для провідних демократій Європи та світу, в яких формуванням державної політики опікується Уряд) активності народних депутатів у питаннях розробки та ініціювання законопроектів практично в усіх сферах суспільного життя. Наприклад, народні депутати VIII скликання в середньому за рік реєстрували 1,8 тис. проектів законів.

Для порівняння: парламентарі Норвегії в середньому ініціюють 5 законопроектів на рік, Швейцарії – 6, Греції – 13, Австрії – 46, Великобританії – 66, Ісландії – 71, Данії – 74, Португалії – 115, Бельгії – 227, Фінляндії – 257, Франції – 337, Італії – 644. Тобто народні депутати України ініціюють в 300 разів більше законопроектів, ніж парламентарі Норвегії та Швейцарії, в 140 разів більше, ніж Греції, 39 разів більше, ніж Австрії, 25 разів більше, ніж Великобританії, Ісландії та Данії; 15 разів більше, ніж Португалії; 8 разів більше, ніж Бельгії та Фінляндії; 5 разів більше, ніж Франції та втричі більше, аніж Італії¹.

Не є ідеальною, а тому й потребує покращення законопроектна діяльність Уряду. Так, наприклад, за період з 29.08.2019 до 04.03.2020 Уряд подав до ВРУ 138 проектів законів, із яких прийнято було лише 32 закони (23%). За період 04.03.2020 – 03.03.2021 на розгляд ВРУ Урядом було подано 231 проект закону. Із них стали діючими законами лише 30 документів (12%). Ще 4 закони направлено на підпис Президенту України, однак їх ще не підписано, а 16 законопроектів прийнято в першому читанні. Решта проектів лише перебувають на розгляді Парламенту і досі не були підтримані депутатами².

З огляду на зазначене доводиться констатувати, що відсоток законопроектів Уряду, які стають законами, є надзвичайно низьким, особливо з урахуванням того, що в провідних

¹ Див. Верховна Рада – лідер в Європі за кількістю законодавчого спау / ГО «Комітет виборців України. – Режим доступу: <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:verkhovna-rada-lider-v-ievropi-za-kilkistiuzakonodavchoho-spamu>.

² Див. Річниця Кабміну: Рада проігнорувала 90% урядових законопроектів / ГО «Комітет виборців України. – Режим доступу: <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:richnytsia-kabminu-rada-proihnoruvala-90-uriadovykh-zakonoproektiv>.

країнах Європи та світу саме **Уряд** є відповідальним за формування державної політики, а тому й має бути основним суб'єктом законодавчої ініціативи¹.

Наслідками описаних вище проблем є:

1. Суттєве зменшення вірогідності проходження системними та об'єктивно необхідними законопроектами всіх передбачених Регламентом ВРУ процедур і подальшого їх прийняття Парламентом.

2. Надмірні витрати наявних ресурсів, в тому числі і людських, на розгляд недоречних законодавчих ініціатив.

3. Зниження «порогу» якості законопроектів, де проекти законів, які розроблені на вирішення комплексної, чітко окресленої та ретельно дослідженої проблеми, із дотриманням принципів повноти, конкретності, адекватності мовних засобів та системності правового регулювання, «розчиняються» у загальному обсязі внесених законопроектів.

4. Безсистемність та недалекоглядність законодавчих змін.

Усе наведене є актуальним і у сфері запобігання та протидії корупції. Так, з початку 2019 року набрали чинності 34 різних закони про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції», що є досить значним показником. Зазначене не сприяє напрацюванню сталої та передбачуваної судової практики застосування положень цього закону.

До числа основних причин, які зумовили описану ситуацію, належать.

1. Неналежне планування законотворчої діяльності, що стосується сфери запобігання та протидії корупції.

Планування є однією з основних функцій державного управління та невід'ємною частиною діяльності органів державної влади, у тому числі і щодо розробки законопроектів. План законопроектних робіт, що складається з урахуванням програмних та стратегічних документів держави, надає змогу зробити діяльність уповноваженого суб'єкта більш цілеспрямованою та послідовною.

На важливості планування законодавчої роботи, яке включає графік підготовки та ухвалення кожного законопроекту, а також узгодження з відповідними плановими документами КМУ, наголошується у Доповіді та дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності ВРУ, підготовленої Місією Європейського парламенту з оцінки потреб².

У 2019 році Регламент ВРУ було доповнено ст. 19¹ щодо обов'язкового затвердження Плану законопроектної роботи Парламенту, що заслуговує на схвалення. У подальшому було затверджено Плани законопроектної роботи ВРУ на 2020 рік³, а також – 2021⁴ та 2022 роки⁵.

У той же час планування діяльності ВРУ потребує розвитку та вдосконалення. Зокрема, наразі не запроваджено ефективних інструментів координації, моніторингу та оцінки реалізації відповідних планів. Звіти ВРУ щодо виконання Планів законопроектних робіт за 2020 та 2021 роки так і не було оприлюднено⁶. Без координації, моніторингу та оцінки реалізації відповідних планів, а також без підготовки та оприлюднення відповідних звітів план

¹ Зокрема, в цьому сенсі заслуговує на увагу досвід Німеччини, де з ініціативи Федерального Уряду приймалося **близько 80%** всіх законів, з ініціативи Бундестагу – 15%, а Бундесрату – 5% (див. Стосунки між законодавчою та виконавчою гілками влади у парламентських республіках. – Режим доступу: https://parlament.org.ua/docs/files/8/1157629035_ans.pdf).

² Див. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. – Режим доступу: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>. – С. 5–6.

³ Про план законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік. Постанова Верховної Ради України від 16.06.2020 № 689-ІХ. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/689-20#Text>.

⁴ Про план законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік. Постанова Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-ІХ. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1165-20#Text>.

⁵ Про план законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 рік. Постанова Верховної Ради України від 15.02.2022 № 2036-ІХ. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2036-20#Text>.

⁶ У цьому контексті варто відзначити, що законодавчі положення ч. 4 ст. 19¹ Регламенту ВРУ видаються недостатніми, адже однозначно не закріплюють обов'язок підготовки звіту про виконання плану законопроектних робіт ВРУ у цілому, а також щодо його оприлюднення.

законопроектних робіт може стати формальним документом, який не відіграватиме вагомої ролі у законотворчій діяльності Парламенту та не відображатиме його реальних пріоритетів. Крім цього, це ускладнює оцінку виконання таких планів і з боку громадськості¹.

Більш складною є ситуація щодо законопроектної діяльності Кабінету Міністрів України (далі в описі даної проблеми – КМУ). Передусім варто відзначити, що чинне законодавство взагалі не містить положень щодо обов'язковості затвердження вищим органом у системі органів виконавчої влади орієнтовних планів законопроектних робіт, що не сприяє виникненню сталої практики КМУ у цій частині, хоча раніше окремі спроби планування все ж таки мали місце².

Ще однією із проблем є необхідність забезпечення належної співпраці та комунікації суб'єктів права законодавчої ініціативи з особливим акцентом на посилення ролі КМУ у процесі планування³. Важливою передумовою для її вирішення буде запровадження передбаченого законом обов'язку щодо планування законопроектної діяльності вищого органу у системі органів виконавчої влади з урахуванням засад державної антикорупційної політики (як і іншої галузевої політики), а також узгодження планів законопроектних робіт КМУ та ВРУ.

З огляду на зазначене вище у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки* запропоновано:

а) законодавче закріплення обов'язковості підготовки та опублікування звіту про виконання Плану законопроектних робіт ВРУ на відповідний рік;

б) обов'язкову розробку з урахуванням засад антикорупційної політики та затвердження КМУ орієнтовного Плану законопроектних робіт Уряду;

в) механізми взаємодії між Урядом та Парламентом, що нададуть змогу узгоджувати положення зазначених планів.

2. Не завжди якісне вивчення суб'єктами правотворчої діяльності загальної ситуації у відповідній сфері суспільного життя, відсутність практики дослідження думки основних зацікавлених сторін при підготовці та розгляді законодавчих пропозицій.

Найкращі практики провідних демократій Західної Європи, США та Канади напрацювали підхід, який передбачає застосування циклу публічної політики. Відповідно до цього підходу будь-яка галузева політика послідовно здійснюється у кілька етапів, які циклічно повторюються: визначення проблеми та її аналіз; формування політики, яке полягає у формулюванні альтернативних варіантів вирішення проблеми (варіантів політики), виборі конкретного варіанту та його погодженні; реалізація політики, її координація та моніторинг; оцінювання політики⁴.

За такого підходу циклічність означає, що заключний етап – оцінювання політики – фактично є етапом усвідомлення нової проблеми і процес політики проходить ті самі етапи вирішення нової проблеми.

¹ Наразі кількість джерел даних, з яких можна почерпнути інформацію про виконання Плану законопроектних робіт ВРУ, є вкрай обмеженою, а самі джерела не надто детальні за змістом (див. План законопроектної роботи ВР на 2021 рік виконаний майже наполовину / ГО «Громадянська мережа «Опора». – Режим доступу : https://www.oporaua.org/report/parliament/rada_9/23531-plan-zakonoproiektnoyi-roboti-vr-na-2021-rik-vikonanii-maizhe-napolovinu-doslidzhennia-opori; Планування законопроектної роботи – стратегічний вектор сучасного брендингу Верховної Ради України / Голос України. – Режим доступу : <http://www.golos.com.ua/article/354685>), які містять окремі дані про виконання Плану на 2021 рік.

² Див. Розпорядження КМУ «Про затвердження орієнтовного плану законопроектних робіт на 2018 рік» від 17.10.2018 № 754-р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/754-2018-%D1%80#Text>.

³ Див. Концептуальна записка щодо удосконалення законодавчого процесу в Україні / Офіс з парламентської реформи. – Режим доступу : https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_Concept_note_legislative_process_UKR.pdf. – С. 36.

⁴ Див., зокрема, Державна політика: підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К.: НАДУ, 2014. – Режим доступу : <https://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2014/02/DERZHAVNA-POLITIKA.pdf>. – С. 51–52; Розроблення публічної політики. Практичний посібник / Уклад. А.О. Чемерис. – К. : ТОВ «Софія». – 2011. – Режим доступу : <https://despro.org.ua/upload/DESPRO-15%2003%202011%20final.pdf>. – С. 45–54.

При цьому досить вагомим для формування політики є саме перший етап, який полягає у збиранні якісних, ґрунтовних та переконливих даних про проблему, яку пропонується вирішити, її прояви, ключові показники, причини, умови та динаміку. Саме такі дані згодом лягають в основу здійснення найбільш оптимального вибору варіанту політики та внесення якісних змін до законодавства – без них вибір варіанту політики є випадковим та стихійним.

У цьому контексті варто зазначити, що у ЄС діє встановлений Європейською комісією принцип «evaluate first» (спочатку оцінюй), згідно з яким усі нормативно-правові акти мають пройти оцінку перед розробкою нової пропозиції у обраній сфері регулювання.

Більше того, згідно з цим принципом Європейська комісія не розпочинає оцінювання пропозиції щодо зміни у сферах чинного регулювання поки не зроблено схему регулювання (regulatory mapping) та, відповідно, послідовну оцінку впливу. Цей принцип впливає не лише на передбачуваність політики та її заснування на реальних доказах, а й змінює підходи до планування роботи з проведення оцінки впливу¹.

У той же час практика реалізації так званої доповідготовчої стадії законопроектної роботи в Україні є несформованою. Так, Регламент ВРУ хоча й вимагає додавання до проекту закону пояснювальної записки, яка повинна містити обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, однак на практиці остання не завжди заснована на якісно проаналізованих об'єктивних даних щодо правозастосування тих положень нормативно-правового акта, які, на думку суб'єкта законодавчої ініціативи, підлягають зміні (реформуванню).

Сприятиме вирішенню цієї проблеми ухвалення проекту Закону «Про правотворчу діяльність» (реєстр. № 5707 від 25.06.2021), що перебуває на розгляді ВРУ та містить положення щодо правового моніторингу як обов'язкового етапу для розробки проекту Закону.

Крім цього, одним із аспектів розробки та ухвалення будь-якого проекту закону є взаємодія з заінтересованими сторонами. Що стосується сфери антикорупційної політики, то НАЗК як заінтересований орган напрацювало практику підготовки та оприлюднення висновків до більшості законопроектів, які стосуються цієї сфери. Як відзначають експерти в сфері запобігання корупції, такі висновки, як правило, є якісними і обґрунтованими². Також НАЗК проводить антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд ВРУ³.

Із набранням чинності Законом України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» практика підготовки таких висновків підлягає розширенню, адже із метою належної імплементації Антикорупційної стратегії НАЗК повинно мати змогу висловлювати свою позицію щодо відповідності законопроектів (особливо про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції») засадам антикорупційної політики. Так само вагомим результатом було б врахування результатів антикорупційної експертизи НАЗК при доопрацюванні законопроектів.

У цьому контексті доцільно передбачити у Регламенті ВРУ положення, згідно із яким головний комітет при підготовці законопроекту про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» до першого читання повинен враховувати позицію НАЗК щодо такого законопроекту, викладену у його висновку, предметом якого, зокрема, є відповідність законопроекту засадам державної антикорупційної політики, а також враховувати результати антикорупційної експертизи НАЗК у разі прийняття рішення про її проведення.

З огляду на зазначене вище у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки* запропоновано:

¹ Див. Концептуальна записка щодо удосконалення законодавчого процесу в Україні / Офіс з парламентської реформи. – Режим доступу: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_Concept_note_legislative_process_UKR.pdf. – С. 34.

² Див. Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження антикорупційної політики / [О. Калітенко, О. Лемєнов, Б. Малишев та ін.]; за заг. ред. М. Хавронюка. – К.: Мишалов Д.В., 2021. – Режим доступу: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2021/11/Alternative_Report_2021.pdf. – С. 58.

³ Див. ч. 5 ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції».

а) законодавче закріплення положення, відповідно до якого обов'язковою передумовою внесення законопроекту до ВРУ є проведення правового моніторингу, який, зокрема, здійснюється шляхом аналітичного узагальнення даних про практику застосування нормативно-правових актів; правозастосовної і судової практики про дію нормативно-правових актів;

б) передбачити обов'язковість врахування позиції Національного агентства при підготовці законопроектів до першого читання.

Проблема. 1.1.3.

Завдяки налагодженню ефективної роботи антикорупційних інституцій щодо виявлення та аналізу корупційних ризиків у ключових сферах суспільного життя, залученню до цієї роботи інших фахівців у сфері запобігання та протидії корупції (в тому числі представників наукових установ), представників громадськості, а також сприянню проведенню цієї роботи з боку проектів міжнародної технічної допомоги в Україні з кожним роком проводиться все більше якісних досліджень, спрямованих на виявлення найбільш поширених корупційних практик у різних сферах суспільного життя, а також корупційних практик, що завдають найбільшої економічної, організаційної та іншої шкоди державі та суспільству¹.

Результати цих досліджень засвідчують, що **основною причиною** існування переважної більшості таких корупційних практик є:

1) загальна низька якість нормативно-правових актів, які регламентують відповідну сферу суспільного життя (невідповідність правового регулювання сучасним реаліям та викликам, не здатність бути ефективним інструментом вирішення проблем та задоволення потреб суспільства, існування прогалин, випадків дублювання функцій різних органів тощо);

2) наявність у них низки положень (корупціогенних факторів), які самостійно чи у поєднанні з іншими положеннями можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією (неналежне визначення компетенції органів державної влади (далі в описі даної проблеми – ОДВ) та органів місцевого самоврядування

¹ Див., наприклад: Топ-25 корупційні ризики у вищій освіті. – 2022. – Режим доступу: https://legalclinics.in.ua/wp-content/uploads/2022/06/TOP_25_koruptsiy-ni_ryzyky_u_vyshhiy-osviti.pdf; Типові корупційні ризики у публічних закупівлях. – 2021. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/Typovi-koruptsijni-ryzyky-v-publichnyh-zakupivlyah-1.pdf>; Корупційні ризики в системі контролю за розробкою і затвердженням містобудівної документації. – 2021. – Режим доступу: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/08/MistoBuDok_A4-18-1.pdf; Земельна корупція: топ 30 корупційних ризиків та шляхи їх подолання. – 2021. – Режим доступу: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/30_antikor_land.pdf; Топ 10 корупційних схем забезпечення осіб з інвалідністю технічними засобами реабілітації. – 2022. – [34 с.] – Режим доступу: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/10/top-10-TZR_final-2.pdf; Топ-15 корупційних ризиків в управлінні підприємствами ДК «Укроборонпром» та шляхи їх подолання. – 2021. – Режим доступу: <https://statewatch.org.ua/wp-content/uploads/2021/11/Top-15-koruptsiynykh-ryzykiv-na-pidpriemstvakh-DK-Ukroboronprom-ta-shliakhy-ikh-oho-podolannia-Doslidzhennia-StateWatch-ta-NAZK.pdf>; Корупція у сфері житлової нерухомості міністерства оборони: топові ризики і рекомендації. – 2021. – Режим доступу: <https://nako.org.ua/storage/pdf/Koruptsiia-u-nerukhomosti-Minoborony-1.pdf>; Медичні закупівлі міноборони у період пандемії: корупційні ризики та рекомендації. – 2021. – Режим доступу: <https://nako.org.ua/storage/pdf/2021-08-04--11:58:19-Медичні%20закупівлі.pdf>; 100 корупційних схем в регіонах України. – 2020. – Режим доступу: <https://www.rpk.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/as-100-schemes-2-1.pdf>; Топ-20 корупційних схем на місцях – які вони та як їх здолати. – 2020. – Режим доступу: <https://www.rpk.org.ua/wp-content/uploads/2020/03/posibnyk-proty-shem.pdf>; 100+ корупційних схем: антикорупційний порядок денний для уряду та громадськості. – 2019. – [160 с.] – Режим доступу: https://www.rpk.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/AK-Zahody_24_10.pdf; Шість «червоних прапорців»: найбільш розповсюдженні корупційні ризики в оборонних закупівлях України. – 2018. – Режим доступу: https://nako.org.ua/storage/pdf/2021-08-02--03:22:09-Ukraine_Six_Red_Flags_Ukr-4.pdf; Неefективне управління і корупція у системі житлового забезпечення міністерства оборони України. – 2018. – Режим доступу: https://nako.org.ua/storage/pdf/2021-08-10--02:44:44-NAKO_Housing_UA_web.pdf; Те, що лікар прописав? Корупційні ризики в системі медичного постачання Міністерства оборони України. – 2017. – Режим доступу: https://nako.org.ua/storage/pdf/2021-08-03--09:27:19-Te_scho-likar-propysav_UKR_.pdf

(далі в описі даної проблеми – ОМС), неналежне визначення змісту й обсягу прав чи обов'язків осіб, необґрунтоване встановлення пільг, переваг або інших привілеїв для окремих категорій осіб, використання правових конструкцій оціночного характеру, колізії, прогалини, існування надмірних дискреційних повноважень, дублювання повноважень кількох органів тощо).

Загальна низька якість нормативно-правових актів в Україні зумовлена низкою чинників, основними серед яких є такі:

1. Відсутність закріплення на законодавчому рівні: загальних засад та порядку здійснення правотворчої діяльності в Україні; видів нормативно-правових актів, їхньої юридичної сили та ієрархії; переліку обов'язкових етапів процедури розробки проектів нормативно-правових актів (зокрема таких як розробка концепції проекту, здійснення оцінки його впливу, аналізу ступеню відповідності проекту законодавству Європейського Союзу, проведення публічних консультацій, проходження необхідних експертиз, погодження тощо); єдиних вимог щодо змісту, структури, мови та стилю нормативно-правових актів, а також техніки нормопроекування; процедури розгляду та прийняття (видання) проектів нормативно-правових актів; порядку офіційного оприлюднення, набрання чинності та обліку нормативно-правових актів; загальних правил щодо дії нормативних актів у часі, в просторі та за колом суб'єктів (в тому числі правил щодо зворотної дії в часі нормативно-правових актів, зупинення та припинення їхньої дії, скасування та втрати ними чинності); суб'єктів, що мають право офіційного роз'яснення нормативно-правових актів.

2. Відсутність законодавчо визначених правил подолання різних видів колізій, правил усунення та подолання прогалин під час застосування нормативно-правових актів, особливостей подолання складних колізій, а також відсутність законодавчо визначеної пріоритетності застосування різних колізійних правил.

3. Не завжди якісне вивчення суб'єктами правотворчої діяльності загальної ситуації у відповідній сфері суспільного життя; неналежний аналіз всіх проблем у кожній такій сфері (змісту проблеми, причин її існування, наслідків, масштабу, динаміки тощо), що унеможливорює здійснення пріоритетизації вирішення різних ідентифікованих проблем та призводить до прийняття не найбільш оптимальних варіантів вирішення обраної для вирішення проблеми; незастосування суб'єктами, що відповідають за формування політики, відпрацьованого десятиліттями у провідних демократіях Західної Європи, США та Канади підходів щодо циклу формування, координації, моніторингу та оцінки публічної політики; фактична відсутність юридичного прогнозування (зокрема, з метою вибору критеріїв ухвалення найбільш оптимальних правових рішень та оцінки наслідків ухвалення таких рішень); нехтування розробкою науково-обґрунтованих концепцій розвитку законодавства; відсутність належного планування правотворчої діяльності.

4. Тотальна перевантаженість всіх Комітетів Верховної Ради України, а також всіх структур Апарату Верховної Ради України (особливо Головного науково-експертного управління та Головного юридичного управління), обумовлена необхідністю постійного супроводу, змістовного опрацювання та розгляду тисяч законопроектів¹, абсолютна більшість яких не є результатом вивчення загальної ситуації у відповідній сфері суспільного життя чи комплексного аналізу тих проблем, які пропонується вирішити у певний спосіб. Часто ці законодавчі ініціативи не враховують вже визначеної пріоритетизації та реальних можливостей виконавчої гілки влади, містять у собі далеко не найоптимальніші варіанти вирішення проблеми, а також не мають нічого спільного із циклом формування публічної політики. Переважну більшість цих законопроектів складають законопроекти, ініційовані одним або

¹ Лише з 2000 року у Верховній Раді України було зареєстровано **61 тисячу** законопроектів. Середньорічна кількість законопроектів, що реєструються в Парламенті, за останні 10 років перевищує 3 тисячі законопроектів на рік.

кількома народними депутатами¹, які з огляду на цілком об'єктивні обставини (відсутність повної та достовірної інформації у відповідній сфері, невелику кількість залучених до розробки народних депутатів, недостатність людських та інших ресурсів, відсутність чітко визначеної законом процедури, проходження обов'язкових етапів якої забезпечувало б високу якість законопроекту ще до його внесення в Парламент) не можуть забезпечити високої якості таких законопроектів. При цьому перевантаженість Апарату Верховної Ради України, Комітетів Верховної Ради України та Парламенту як законодавчого органу призводить до суттєвого уповільнення законотворчого процесу (а отже проблеми держави та суспільства тривалий час залишаються невирішеними, ОДВ та ОМС неефективно виконують покладені на них функції, права, свободи та законні інтереси залишаються неналежним чином захищеними), знижує можливості до більш глибокого вивчення, належного обговорення тощо. У кінцевому рахунку ця ситуація призводить до загального зниження довіри до законотворчого процесу в Україні та негативного сприйняття ухвалених законодавчих змін суспільством і стейкхолдерами політики.

З огляду на зазначені вище причини загальної низької якості нормативно-правових актів **у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки** закладено систему заходів, реалізація яких дозволить **закріпити на законодавчому рівні єдиний порядок здійснення правотворчої діяльності в Україні, а також запровадити правила та процедури, які суттєво підвищать якість законотворчої діяльності Верховної Ради України, а саме:**

1) ухвалити закон, який визначатиме види нормативно-правових актів, їхньої юридичної сили та ієрархії; перелік і зміст етапів процедури розробки проектів нормативно-правових актів; обов'язковими щонайменше такі етапи розробки законопроекту: розробка концепції проекту, здійснення оцінки його впливу, аналіз ступеню відповідності законодавству Європейського Союзу, громадське обговорення та погодження із зацікавленими органами; єдині вимоги щодо змісту, структури та техніки нормопроєктування; процедуру розгляду та прийняття (видання) проектів нормативно-правових актів; порядок офіційного оприлюднення, набрання чинності та обліку нормативно-правових актів; загальні правила щодо дії нормативних актів у часі, в просторі, за колом суб'єктів; правила подолання колізій та прогалин, а також правила пріоритетності застосування різних колізійних правил;

2) ухвалити закон про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України, яким буде впроваджено повноцінний цикл формування публічної політики, який визначатиме: процедури, що забезпечують системне вивчення ситуації у кожній сфері суспільного життя та ідентифікацію в ній усіх ключових проблем; обов'язок аналізу всіх ідентифікованих проблем у кожній такій сфері та закріплює принцип пріоритезації їх вирішення; обов'язок пошуку та аналізу різних варіантів вирішення проблеми; загальні засади щодо обрання найбільш оптимального варіанту вирішення проблеми з огляду на результати проведеного аналізу кожного з потенційних варіантів та ухвалення відповідного рішення; обов'язок та потенційні форми координації виконання прийнятого рішення; обов'язок та потенційні форми моніторингу стану виконання прийнятого рішення; загальні засади здійснення оцінки результатів реалізації прийнятого рішення не лише як інструменту визначення його ефективності, а й як інструменту з формування основи для нового циклу політики у відповідній сфері; обов'язок підготовки науково-обґрунтованих концепцій розвитку законодавства та впроваджено більш ефективне планування правотворчої діяльності Уряду;

¹ Загалом народні депутати є ініціаторами близько **90%** всіх законопроектів, які реєструються у Верховній Раді України (наприклад, якщо з 2000 року всього було зареєстровано 61 тис. законопроектів, то 54 тис. з них – народними депутатами). При цьому 60% від усіх цих законопроектів реєструються лише одним народним депутатом, а ще 30% - групою народних депутатів у складі від 2 до 5 осіб. В окремі періоди (наприклад, у 2006–2007 роках) частка законопроектів, ініційованих одним або кількома депутатами (до 5 осіб) складала 99%. Загальний аналіз законотворчої діяльності Парламенту у 1998–2022 роках дозволяє стверджувати, що частка законопроектів, що реєструються одним або кількома народними депутатами (до 5 осіб), складає **78%** від усіх законопроектів, що реєструються в Парламенті.

3) ухвалити закон про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України та Закону України «Про статус народного депутата України», яким встановлено, що: поданню законопроекту народним депутатом України чи Президентом України має передувати детальне вивчення ситуації у відповідній сфері, аналіз наявних у ній проблем та різних варіантів їх вирішення; поданню законопроекту народним депутатом України чи Президентом України мають передувати обов'язкові консультації з органом, що формує державну політику у відповідній сфері; у разі подання законопроекту народним депутатом України чи Президентом України додатковий обов'язок щодо вивчення загальної ситуації у сфері, наявних в ній проблем, а також якості пропонованого законопроектом варіанту вирішення відповідної проблеми покладається на Комітет ВРУ, що визначений головним; конституційне право законодавчої ініціативи народних депутатів України реалізується шляхом подання законопроекту не менше як 12 народними депутатами України

Наявність у нормативно-правових актах значної кількості корупціогенних факторів значною мірою обумовлена тими ж причинами, що й зумовлюють загальну низьку якість нормативно-правових актів (див. вище). Разом із тим, існує ще й кілька специфічних обставин, які суттєво впливають на ситуацію у цій сфері.

Передусім, слід відзначити, що згідно з нині чинним законодавством обов'язок проводити антикорупційну експертизу всіх проектів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України, покладено на Міністерство юстиції України. З огляду на те, що Міністерство юстиції України в Уряді відповідає за формування правової політики і є основним розробником проектів нормативно-правових актів, то покладення на нього ж ще й функцій з проведення антикорупційної експертизи є не лише обтяжливим, а й таким, що суперечить змісту та логіці внутрішньоурядових процесів (особливо, коли йдеться про проекти нормативно-правових актів, розроблених самим міністерством). Крім того, для більш ефективної реалізації цієї функції Міністерству юстиції України довелося б суттєво збільшувати штат та обсяг відповідного персоналу, що за існуючих обставин виглядає недоречним. У цілому ж відносно невисока ефективність цього міністерства у питаннях виявлення та мінімізації корупціогенних факторів призвела до певних нарікань з боку громадськості¹.

Протягом останніх 10 років Комітет ВРУ з питань антикорупційної політики продемонстрував гарні результати роботи за напрямком проведення антикорупційної експертизи. Утім, у Комітеті ВРУ з питань антикорупційної політики й досі відсутні Порядок та Методика проведення антикорупційної експертизи, що суттєво обмежує ефективність виконання цієї функції.

Національне агентство з питань запобігання корупції фактично почало реалізовувати функції з антикорупційної експертизи лише у 2020 році. З цією метою було розроблено та затверджено Порядок та Методологію проведення антикорупційної експертизи НАЗК². Протягом 2020–2021 років НАЗК провело 139 антикорупційних експертиз проектів нормативно-правових актів, які знаходяться у вільному доступі на веб-сайті НАЗК³. НАЗК двічі на рік звітує про результати проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів. У звітах НАЗК наводиться аналіз ефективності антикорупційної

¹ Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики. – К., 2017. – 445 с.; Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження Державної антикорупційної політики. – К. : Москаленко О. М., 2019. – 366 с; Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики. – К., 2021.

² Порядок проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції, затверджений наказом Національного агентства від 29.07.2020 № 325/20 (zareestrovaniy u Ministerstvi yustitsii Ukraini 14.08.2020 za № 787/35070) та Методологія проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції, затверджена наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 20.10.2020 № 470/20 – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/MetodologD196D18F.pdf>

³ Див: <https://nazk.gov.ua/uk/monitoring-diyalnosti-natsionalnogo-agenstva/#antykorekspertyzy>

експертизи проектів нормативно-правових актів, а також кількісні показники врахування їх розробниками та суб'єктами прийняття рекомендацій НАЗК щодо усунення (мінімізації) корупційних ризиків¹. Утім, з огляду на те, що зазначений Порядок та Методологія не ґрунтувалися на попередньому досвіді реалізації НАЗК функції з проведення антикорупційної експертизи, наразі назріває потреба здійснити ґрунтований аналіз накопиченого кількарічного досвіду з проведення НАЗК антикорупційної експертизи у 2020–2022 роках, вивчити всі недоліки та проблеми, що ускладнювали практичну реалізацію цієї функції, з метою подальшої оптимізації процесів із виявлення та усунення корупціогенних факторів у нормативно-правових актах та їхніх проектах.

На практиці не завжди забезпечується належний розгляд результатів антикорупційної експертизи (особливо громадської), що значною мірою обумовлено відсутністю належних правових інструментів забезпечення реалізації цього обов'язку. Утім, нерідко це обумовлено й відвертим ігноруванням результатів проведеної антикорупційної експертизи.

З огляду на зазначені причини ухвалення нових нормативно-правових актів із значною кількістю корупціогенних факторів у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* закладено систему заходів, реалізація яких дозволить звести до мінімуму вірогідність ухвалення нормативно-правових актів з наявними корупціогенними факторами, а саме:

1) ухвалити закон, яким: встановлено, що результати антикорупційної (у тому числі громадської) експертизи підлягають оприлюдненню та обов'язковому розгляду; покладено на НАЗК обов'язок з проведення антикорупційної експертизи всіх актів, що подаються на розгляд КМУ; покладено на НАЗК обов'язок проведення антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів

2) затвердити Порядку та Методологію проведення антикорупційної експертизи Комітетом ВРУ з питань антикорупційної політики;

3) затвердити оновлений Порядок та Методологію проведення антикорупційної експертизи НАЗК за результатами аналізу практики реалізації цієї функції у 2016–2022 роках;

4) забезпечення проведення антикорупційної експертизи всіх законопроектів, поданих на розгляд КМУ.

З огляду на відсутність в Україні належного правового регулювання правотворчої діяльності, незастосування принципів і підходів передових демократій щодо циклу формування публічної політики та низьку ефективність інструментів антикорупційної експертизи у попередніх періодах значна частина нині чинного законодавства (а це понад 100 000 нормативно-правових актів) характеризується низькою якістю, подекуди правове регулювання в тій чи іншій сфері є абсолютно нерелевантним сучасним реаліям життя², а також наявністю значної кількості корупціогенних факторів, які на практиці трансформувалися у сталі корупційні практики.

З огляду на актуальний зміст описаної вище проблеми у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* закладено систему заходів, реалізація яких дозволить запровадити ефективні механізми підвищення якості вже чинних нормативно-правових актів та усунення в них корупціогенних факторів, зокрема шляхом:

1) впровадження в практику діяльності міністерств та інших ЦОВВ здійснення систематичної, комплексної діяльності, спрямованої на спостереження, аналіз та оцінку ефективності застосування галузевого законодавства, що регулює суспільні відносини у сферах, визначених розділом 3 Антикорупційної стратегії на 2021 – 2025 роки, з метою виявлення проблем та недоліків, а отже й потреб у його подальшому вдосконаленні (правовий моніторинг), результати якої лягають в основу законотворчої діяльності;

¹ Див., зокрема: <https://cutt.ly/BF3H1W2>; <https://cutt.ly/ZF3Jtss>.

² Див., наприклад, Кодекс законів про працю України (1971 р.), Житловий кодекс України (1983 р.), Кодекс України про адміністративні правопорушення (1984 р.).

2) створення секторальних робочих груп з виявлення та усунення корупціогенних факторів у ключових сферах суспільного життя (передусім визначених розділом 3 Антикорупційної стратегії на 2021 – 2025 роки);

3) проведення антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів у сферах, визначених розділом 3 Антикорупційної стратегії на 2021 – 2025 роки;

4) ухвалення законів щодо вдосконалення галузевого законодавства, що регулює суспільні відносини у сферах, визначених розділом 3 Антикорупційної стратегії на 2021 – 2025 роки, на основі результатів правового моніторингу, аналітичних досліджень та / або результатів антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів.

Проблема 1.1.4.

Інститут уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції є первинною ланкою загальної антикорупційної інфраструктури. Уповноважені здійснюють свою діяльність в державних органах, органах місцевого самоврядування, державних підприємствах, установах, організаціях. На них ст. 13¹ Закону України «Про запобігання корупції» покладається організація та здійснення комплексу заходів із запобігання та виявлення корупції. Всі ці заходи призначені допомогти керівнику забезпечувати діяльність інституції на засадах доброчесності та ефективно управляти корупційними ризиками.

І хоча розвиток інституту уповноважених осіб триває з 2009 року, результати оцінювання ефективності уповноважених підрозділів (осіб) у 2020 р.¹, дослідження умов забезпечення доброчесності та роботи антикорупційних уповноважених², а також висновки, зроблені громадськістю в межах Альтернативного звіту³, засвідчують, що уповноважені підрозділи (особи) дотепер не повною мірою реалізують свій потенціал та застосовують переважно формальний підхід до оцінювання корупційних ризиків, розробки та реалізації антикорупційних заходів. Як наслідок, не досягається мета забезпечення доброчесності організації.

Стримують реалізацію антикорупційними уповноваженими свого потенціалу:

1) відсутність *лідерської позиції (тону згори) керівника* в утвердженні стандартів доброчесності (антикорупційних стандартів), *нерозуміння та несприйняття керівником переваг від діяльності уповноваженого як незалежного професіонала*, який забезпечує реалізацію антикорупційної політики в інституції;

2) *певна правова невизначеність* у питанні утворення та правового статусу уповноваженого підрозділу (призначення / визначення особи) з питань запобігання та виявлення корупції в окремих органах влади (судах загальної юрисдикції, сільських, селищних радах), комунальних підприємствах, окремих суб'єктах господарювання державного сектору економіки та термінологічна орієнтованість самого інституту на роботу проти певного явища, а не побудову культури доброчесності;

3) *відсутність системи професійного розвитку* уповноважених осіб з питань запобігання корупції як *професіоналів, які забезпечують реалізацію антикорупційної політики у діяльності інституцій*, та *нерозвинута професійна мережа* антикорупційних уповноважених;

¹ Аналітичний огляд «Ефективність антикорупційних уповноважених у 2020 році». – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/12/Efektynnist-antykoriuptsiynuh-upovnovazhenyh-u-2020-rotsi.pdf>.

² Аналітичний огляд за результатами соціологічного дослідження «Антикорупційна доброчесність 2020». – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/07/Doslidzhennya-Antykoriuptsijna-dobrochesnist-2020.pdf>.

³ Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / [О. Калітенко, О. Леменов, Б. Малишев та ін.] ; за заг. ред. М. Хавронюка, – К. : Мишалов Д.В. – 2021. – Режим доступу : <https://rpr.org.ua/news/alternatyvnyy-zvit-z-otsinky-efektyvnosti-vprovadzhenia-derzhavnoi-antykoriuptsiynoi-polityky/>.

4) відсутність *формально визначених пріоритетів* у діяльності уповноваженого підрозділу (особи);

5) *відсутність чітких гарантій* автономії.

У зв'язку з наведеним у проєкті *Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* запропоновано:

а) у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» визначити роль керівника органу влади як особи, відповідальної за формування відомчої культури доброчесності, відкритості та відповідальності;

б) у Типовій формі контракту з керівником підприємства, що знаходиться у державній та комунальній власності, передбачити обов'язок керівника підприємства формувати культуру доброчесності, відкритості та відповідальності у діяльності підприємства та забезпечувати гарантії незалежності антикорупційного уповноваженого;

в) у Типових вимогах до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А», затверджених постановою КМУ від 22.07.2016 № 448, одним із компонентів вимоги «Лідерство» передбачити формування культури доброчесності, відкритості та відповідальності;

г) організацію навчання керівників органів публічної влади щодо їх лідерської ролі у розбудові культури доброчесності, відкритості та відповідальності.

Неузгодженість положень чинного законодавства України, які регулюють питання підпорядкування, підзвітності та підконтрольності уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) на різних рівнях державного управління.

Особливістю правового статусу та однією з гарантій незалежності уповноваженого підрозділу (особи) з питань запобігання та виявлення корупції від впливу чи втручання у його роботу є нормативно закріплена у ч. 3 ст. 13¹ Закону України «Про запобігання корупції» вимога щодо підзвітності та підконтрольності керівника уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) виключно керівнику відповідного державного органу або органу місцевого самоврядування. Це обумовлено у т.ч. тим, що реалізація низки завдань уповноважених підрозділів потребує безпосередньої взаємодії з керівником організації, зокрема, з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, захисту викривачів, притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності за порушення вимог антикорупційного законодавства, інформування про факти порушень законодавства у сфері запобігання та виявлення корупції, управління корупційними ризиками.

Однак на практиці нерідко реалізуються «схеми», які надають змогу обійти вимоги щодо прямого управлінського зв'язку між керівником інституції та уповноваженою особою. Така практика, зокрема, має місце у міністерствах і полягає у покладанні на заступників міністрів за розподілом повноважень функції з координації діяльності уповноважених підрозділів (осіб) або координації роботи з питань запобігання / боротьби з корупцією. Така змога допускається, зокрема, положеннями ч. 1 ст. 9 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», які не узгоджуються із вимогами Закону України «Про запобігання корупції» та передбачають наявність у міністра заступника з питань боротьби з корупцією. Наявність проміжної управлінської ланки між антикорупційним уповноваженим та керівником інституції створює ризик блокування ініціатив антикорупційного уповноваженого та можливості виконання покладених на нього обов'язків. У кінцевому рахунку це може призводити до штучного створення підстав для звільнення уповноваженого з причин нібито його неефективності на посаді.

Також необхідно звернути увагу на неузгодженість у законодавстві засад організації роботи уповноваженого підрозділу (особи) в місцевих державних адміністраціях. Попри те, що з урахуванням обов'язкових вимог до штатної чисельності уповноважених підрозділів державні адміністрації зобов'язані утворювати уповноважені підрозділи як самостійні структурні підрозділи, рекомендаційні переліки структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, затверджені постановою КМУ від 18.04.2012 № 606, не передбачають

утворення підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції як окремого та самостійного. На практиці це допускає функціонування уповноваженого підрозділу у складі іншого самостійного підрозділу, що виключатиме його пряме підпорядкування, підзвітність та підконтрольність безпосередньо голові державної адміністрації. Як наслідок, суттєво обмежуються гарантії незалежності та інституційної спроможності уповноважених підрозділів місцевих державних адміністрацій.

Тому у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* запропоновано внесення законодавчих змін із метою посилення незалежності уповноваженого в межах інституції, зокрема, шляхом виключення норми про наявність у міністра заступника з питань боротьби з корупцією із Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»; включення підрозділу з питань запобігання корупції до переліку рекомендованих підрозділів місцевих державних адміністрацій, що затверджений постановою КМУ.

Правова невизначеність у питанні утворення уповноваженого підрозділу (призначення / визначення особи) з питань запобігання та виявлення корупції в окремих органах влади та суб'єктах господарювання полягає у тому, що хоча за загальним правилом, передбаченим у ст. 61 Закону України «Про запобігання корупції», в будь-якій юридичній особі може бути призначена або визначена посадова особа, відповідальна за запобігання корупції, утворення уповноваженого підрозділу (призначення уповноваженої особи), правовий статус якого врегульовано у ст. 13¹ цього Закону, передбачено лише для вичерпного переліку органів влади та організацій.

До цього переліку не увійшли, зокрема, суди загальної юрисдикції, сільські, селищні ради, державні господарські структури, комунальні підприємства.

Зазначене породжує питання, чи повинні у вказаних інституціях призначатися уповноважені особи, який їхній правовий статус та гарантії діяльності. Відсутність правової визначеності у цих питаннях не сприяє розвитку інституційної спроможності таких осіб, їхній повноцінній інтеграції у мережу антикорупційних уповноважених.

Слід також констатувати відсутність достатнього обґрунтування для існування у правовому полі двох різних за своїм правовим статусом видів антикорупційних уповноважених: уповноважених у публічних інституціях, правовий статус яких визначається ст. 13¹ Закону, та уповноважених з реалізації антикорупційних програм юридичних осіб, правовий статус яких визначається статтями 62, 64 Закону.

Наближення засад організації роботи цих двох видів антикорупційних уповноважених відбулося із прийняттям нової Типової антикорупційної програми юридичної особи, затвердженої наказом НАЗК від 10.12.2021 № 794/21, та затвердженням наказом Мінекономіки від 21.12.2021 № 1193 професійного стандарту «Уповноважений з антикорупційної діяльності».

Однак такі кроки не вирішують проблеми повною мірою. На відміну від правового регулювання засад діяльності уповноважених публічних інституцій, визначених у ст. 13¹ Закону України «Про запобігання корупції», завдання та гарантії діяльності антикорупційних уповноважених суб'єктів господарювання, передбачених у ст. 62 цього Закону, на рівні Закону не визначені.

З метою комплексного вирішення вказаної проблеми у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* передбачено внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо можливості утворення уповноваженого підрозділу (визначення або призначення уповноваженої особи) з питань запобігання та виявлення корупції на комунальних підприємствах, в державних господарських структурах та суб'єктах господарювання державного сектору економіки, які належать до управління державного господарського об'єднання, державної холдингової компанії, іншої державної господарської організації, в судах загальної юрисдикції, сільських, селищних радах, а також уніфікації засад організації діяльності уповноважених осіб (підрозділів); термінологічного визначення уповноважених осіб (підрозділів) як уповноважених з доброчесності.

Відсутність системи професійного розвитку уповноважених осіб з питань запобігання корупції як професіоналів, які забезпечують реалізацію антикорупційної політики у діяльності інституцій, та нерозвинута професійна мережа антикорупційних уповноважених:

Оцінка ефективності роботи уповноважених у 2020 році, що була проведена НАЗК на підставі 5153 звітів, виявила, зокрема, такі проблеми інституційного характеру:

- недостатній рівень взаємодії уповноважених з керівниками та, відповідно, низький статус антикорупційної роботи в організації;

- низький рівень онлайн-комунікації уповноважених (наповнення сайту організації, комунікація результатів антикорупційної роботи), що знижує ефективність поширення принципів стратегії нульової толерантності до корупції;

- більшість уповноважених визнали, що не проводять антикорупційного навчання у своїх організаціях або проводять його без планування;

- низький рівень взаємодії уповноважених у межах своєї професійної спільноти та відсутність системної взаємодії з уповноваженими підрозділами координуючих органів виконавчої влади.

З метою забезпечення інституційного становлення напряму професійного навчання та розвитку уповноважених у проєкті *Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* закладено систему заходів, зокрема:

- а) запровадження міждисциплінарної антикорупційної спеціальності шляхом внесення змін до постанови КМУ від 29.04.2015 № 266 «Перелік галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти»;

- б) розроблення міждисциплінарної магістерської програми з підготовки антикорупційних уповноважених та проведення першого набору здобувачів освіти на неї;

- в) розроблення системи спеціалізованих онлайн курсів для професійного розвитку антикорупційних уповноважених.

Відсутність формально визначених пріоритетів у діяльності уповноваженого підрозділу (особи) є однією з причин поширеної практики неправильної організації та планування роботи за напрямком запобігання корупції в інституції.

Дотепер функціонал антикорупційного уповноваженого асоціюється у середовищі інституцій насамперед з організацією кампанії декларування, перевіркою факту своєчасності подання декларацій та інформуванням НАЗК про виявлені випадки невиконання заходів щодо фінансового контролю, передбачених Законом України «Про запобігання корупції».

Лише 20% з числа державних службовців, опитаних в ході дослідження «Антикорупційна доброчесність 2020», зазначили, що вони взаємодіяли з уповноваженим не лише з питань декларування¹. Це призводить до сприйняття як другорядних таких важливих напрямків роботи антикорупційного уповноваженого як організація роботи з управління корупційними ризиками, що рівною мірою включає в себе як періодичне оцінювання корупційних ризиків, розробку, контроль за впровадження заходів мінімізації ризиків, так і проведення аналізу проєктів актів з основної діяльності, адміністративно-господарських питань, кадрових питань (особового складу) на предмет виявлення корупціогенних факторів.

З огляду на зазначене у проєкті *Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* пропонується внести зміни до законодавства та реалізувати систему заходів (зокрема, навчального характеру), які дозволять пріоритетувати роботу з управління корупційними ризиками, виявлення та усунення корупціогенних факторів у проєктах актів серед інших напрямків діяльності уповноважених осіб, здійснювати цю роботу на засадах інклюзивності із залученням громадськості.

¹ Аналітичний огляд за результатами соціологічного дослідження «Антикорупційна доброчесність 2020». – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/07/Doslidzhennya-Antykoruptsiyna-dobrochesnist-2020.pdf>.

Відсутність у Законі України «Про запобігання корупції» чітких гарантій незалежності уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) від впливу чи втручання у роботу призводить до відсутності юридичних механізмів примусу керівника інституції до їхнього забезпечення та перетворення таких гарантій на формальність.

Правова невизначеність є причиною вразливості уповноваженого при виконанні завдань та функцій.

Автономію уповноваженого слід розглядати комплексно через такі механізми:

- конкретизація гарантій незалежності в операційній діяльності;
- обмеження дискреції керівника інституції у питаннях зміни структури або штатного розпису, що призводить до реорганізації уповноваженого підрозділу, переміщення або звільнення його працівників;
- забезпечення дотримання керівником інституції обов'язкових вимог щодо мінімальної штатної чисельності уповноваженого підрозділу;
- запровадження гарантій від незаконного звільнення за ініціативою керівника;
- забезпечення фінансової незалежності уповноваженого підрозділу.

1. З метою конкретизації *гарантій незалежності* в операційній діяльності у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* пропонується внести зміни до ст. 13¹ Закону України «Про запобігання корупції» та передбачити обов'язок керівника укласти з керівником уповноваженого підрозділу (уповноваженою особою) декларацію незалежності за типовою формою, затвердженою НАЗК, та забезпечити її дотримання.

2. Широка дискреція керівника інституції у питаннях зміни структури або штатного розпису, які призводять до реорганізації уповноваженого підрозділу, переміщення або звільнення його працівників, є однією з причин поширеної на сьогодні практики звільнення керівника уповноваженого підрозділу з ініціативи роботодавця у зв'язку із скороченням штату або проведенням організаційних заходів.

Така підстава звільнення передбачена у законодавстві про державну службу, законодавстві з питань праці, відомчих нормативних актах низки державних органів. Суть реорганізаційних заходів, які стосуються уповноваженого підрозділу, часто зводиться до формальної зміни назви структурного підрозділу і, як правило, не призводить до істотних змін у його функціональних завданнях, оскільки вони визначаються відповідно до нормативних актів, затверджених НАЗК¹. Тому за законною (на перший погляд) підставою реорганізації уповноваженого підрозділу може приховуватися бажання керівника інституції у такий спосіб звільнити керівника уповноваженого підрозділу. Відсутність ефективного зовнішнього контролю за зміною структури та штатної чисельності уповноваженого підрозділу, як схеми, яку використовують керівники інституцій для звільнення уповноважених осіб, призводить до нівелювання гарантій незалежності від впливу та втручання у їхню роботу.

З урахуванням зазначеного, у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* запропоновано встановити обов'язок керівників, зазначених у ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції», погоджувати з НАЗК зміну структури та/або штатного розпису, що призводить до реорганізації уповноваженого підрозділу, переміщення або звільнення його керівника або працівників, а також затвердження такої структури та штатного розпису, що передбачають утворення уповноваженого підрозділу (призначення уповноваженої особи) вперше.

3. Відсутність юридичних інструментів впливу на керівника державного органу, які би спонукали його до виконання вимог щодо мінімальної штатної чисельності уповноваженого підрозділу в інституції, є однією з причин недотримання цих вимог.

Уповноважений підрозділ повинен забезпечити якісне та своєчасне виконання понад 20 функцій, серед яких – управління корупційними ризиками в межах всієї структури діяльності

¹ Зокрема, Типовим положенням про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції, затвердженим наказом Національного агентства від 27.05.2021 № 227/21 (Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0914-21#n7>).

інституції, візування проєктів актів з основної діяльності, адміністративно-господарських питань, кадрових питань (особового складу) залежно від їх видів.

Відповідно, функціональне навантаження на уповноважену особу (підрозділ) державного органу зростає пропорційно збільшенню штатної чисельності державного органу, а також кількості підприємств, установ, організацій, які належать до сфери його управління. У зв'язку з цим фактором антикорупційне законодавство передбачає затвердження НАЗК обов'язкових вимог до мінімальної штатної чисельності уповноваженого підрозділу державного органу. Попри наявність таких вимог¹, результати аналітичного огляду «Ефективність антикорупційних уповноважених у 2020 році» свідчать, що понад 60% керівників державних органів їх не дотримуються², що обмежує функціональний ресурс уповноважених, негативно впливає на ефективність виконання покладених на них завдань. При цьому необхідно констатувати відсутність юридичних інструментів примусу керівників державних органів до виконання вимог щодо штатної чисельності уповноважених підрозділів у зв'язку з відсутністю у Законі України «Про запобігання корупції» такого обов'язку керівника державного органу.

Тому у проєкті *Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* запропоновано на законодавчому рівні встановити обов'язок дотримання керівником державного органу вимог НАЗК щодо належного штатного укомплектування уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції.

4. Наразі гарантії від незаконного звільнення керівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) за ініціативою керівника застосовуються лише до керівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України. Без аналогічного захисту залишаються керівники уповноважених підрозділів (уповноважені особи) обласних державних (військових) адміністрацій та обласних рад, що негативно впливає на ефективність їхньої антикорупційної діяльності в умовах децентралізації та розширення повноважень органів місцевого самоврядування. Позбавлені такого захисту й керівники уповноважених підрозділів (уповноважені особи) державних підприємств та державних господарських структур.

Відповідно, проєкт *Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* містить положення щодо включення керівників уповноважених підрозділів обласних державних адміністрацій, обласних рад, державних підприємств та державних господарських структур до переліку керівників уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції, на звільнення яких за ініціативою керівника інституції надає згоду НАЗК.

5. Фінансова залежність уповноважених осіб від дискреційних рішень керівників інституцій, яка обумовлюється невизначеністю на законодавчому рівні стандартів оплати праці уповноважених осіб та одноосібним правом керівників інституцій встановлювати їм премії, надбавки або інші виплати стимулюючого характеру, є одним із чинників, який впливає на інституційну спроможність уповноваженого ефективно виконувати свої функції.

У законодавстві також відсутні положення, які б передбачали доплату працівникам інституцій, на яких покладається функція уповноваженої особи як додаткова робота. Частка таких працівників-сумісників, які можуть без додаткової оплати, крім основної роботи за посадою, виконувати функцію уповноваженої особи, у державних органах складає майже 40%, а на державних підприємствах – близько 70%³. Безпосередня фінансова залежність є

¹ Обов'язкові вимоги до мінімальної штатної чисельності уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції в державних органах, затверджені наказом Національного агентства з питань запобігання та виявлення корупції від 26.04.2021 № 240/21 (Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0650-21#n7>).

² Аналітичний огляд за результатами соціологічного дослідження «Антикорупційна доброчесність 2020». – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/07/Doslidzhennya-Antykoruptsiyna-dobrochesnist-2020.pdf>.

³ Аналітичний огляд за результатами соціологічного дослідження «Антикорупційна доброчесність 2020». – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/07/Doslidzhennya-Antykoruptsiyna-dobrochesnist-2020.pdf>.

інструментом, який недоброчесні керівники використовують для схилення уповноважених осіб до лояльності.

Це зрештою призводить до демотивації уповноважених осіб та нівелювання мети їхньої діяльності. Фінансова залежність від керівника, яка є одним із чинників низького рівня оплати праці уповноважених, також впливає на те, що професія уповноваженого залишається недостатньо оціненою та популярною на ринку праці.

Таким чином, забезпечення конкурентної оплати праці із стабільною доплатою позбавить значного фінансового впливу зі сторони недоброчесного керівника організації, а також підвищить статус в організації та буде мотивувальним чинником до ефективної діяльності з питань запобігання та виявлення корупції.

У зв'язку із наведеним у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* передбачено:

а) внесення змін до постанови КМУ від 18.01.2017 № 15 «Питання оплати праці працівників державних органів» з метою застосування коефіцієнта 1,3 до окладів на посадах державної служби державних службовців, які безпосередньо виконують функції з питань запобігання та виявлення корупції;

б) внесення змін до постанови КМУ від 30.08.2002 № 1298 «Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» з метою запровадження доплати за виконання завдань та обов'язків щодо запобігання та виявлення корупції в розмірі 30% посадового окладу;

в) внесення змін до постанови КМУ від 30.08.2017 № 704 «Про грошове забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб» з метою запровадження надбавки військовослужбовцям (крім військовослужбовців строкової військової служби), особам рядового і начальницького складу за виконання ними обов'язків в складі уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) з питань запобігання та виявлення корупції – у розмірі 30 % посадового окладу;

г) доповнення п. 5 постанови КМУ від 11.11.2015 № 988 «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції» нормою щодо здійснення доплати за виконання завдань та обов'язків щодо запобігання та виявлення корупції в розмірі 30% посадового окладу з урахуванням окладу за спеціальним званням та надбавки за стаж служби;

д) доповнення постанови КМУ від 09.03.2006 № 268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» нормою щодо виплати працівникам органів місцевого самоврядування, які виконують функції з питань запобігання та виявлення корупції, надбавки в розмірі 30% посадового окладу;

е) внесення законодавчих змін, які передбачатимуть встановлення доплати за покладення на працівника (працівників) із штатної чисельності органу або організації функцій уповноваженої особи як додаткової роботи.

Проблема 1.1.5.

За даними результатів опитування «Корупція в Україні 2021: розуміння, сприйняття, поширеність» **91,6%** населення вважає, що корупція є «серйозною» або «дуже серйозною» проблемою для України¹. Загалом, же варто відзначити, що проблема корупції вже протягом багатьох років, на думку населення, входить у трійку основних проблем для України та її

¹ Соціологічне опитування «Корупція в Україні 2021: розуміння, сприйняття, поширеність», проведене у листопаді – грудні 2021 року компанією Info Sapiens на замовлення НАЗК за фінансової підтримки Антикорупційної Ініціативи Європейського Союзу в Україні (EUACI). У дослідженні взяло участь 2636 громадян та 1224 представників бізнесу з усіх областей України та міста Києва, окрім окупованих територій Донецької, Луганської областей та АР Крим. – Режим доступу: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/1009488299966710444nacr_report_info_sapiens_2021_ukr_final_.pdf

мешканців. Із цього випливає, що в цілому населення України розуміє зміст і негативні наслідки від корупції, критично ставиться до неї та осіб, що вдаються до корупційних практик.

Водночас результати зазначеного вище опитування показують, що як мінімум **35,7%** опитаних вибрали б корупційну модель вирішення відносно незначної проблеми в уявній ситуації, яка б стосувалась їх особисто. При цьому 19,3% респондентів, які у своїх попередніх відповідях декларували, що корупція ніколи не може бути виправдана¹, в уявній ситуації щодо себе особисто вибрали корупційний шлях вирішення незначної проблеми. Цілком очевидно, що цей показник (частка населення, готового вдатися до корупції задля вирішення власних проблем) неминуче буде збільшуватися по мірі збільшення гостроти, складності, важливості, масштабів і динаміки проблеми для конкретної людини у кожній окремо взятій ситуації. Особливо, коли йтиметься життя, здоров'я, безпеку такої людини або її близьких.

У цілому ж останні соціологічні дослідження щодо ставлення населення до корупції в Україні засвідчують існування в українському суспільстві своєрідного соціально-психологічного феномену, який полягає в тому, що:

- з *одного боку*, абсолютна більшість українців вважають корупцію неприпустимим явищем, вони розуміють, що корупція призводить до низки негативних наслідків (в тому числі гальмує економічний і соціально-політичний розвиток України), а також засуджують людей, які вдаються до корупції;

- з *іншого боку*, коли йдеться про корупцію не «взагалі» чи корупцію інших осіб (особливо політиків, чиновників, суддів, правоохоронців тощо), а про цілком реальні особисті проблеми громадянина, необхідність задоволення тих чи інших власних потреб (чи потреб близьких), то ці ж самі громадяни переконані, що немає нічого поганого в тому, якщо вони усунуть ці проблеми у корупційний спосіб.

Однією з причин існування такого явища є те, що люди схильні шукати найбільш оптимальні способи задоволення власних потреб чи вирішення особистих проблем. Обираючи потенційний варіант вирішення своєї реальної проблеми більшість українців міркує дуже раціонально та прагматично, беручи за основу не гіпотетичні високоморальні цінності щодо неприпустимості корупції чи потенційну можливість бути покараним, а цілком конкретні та реальні власні проблеми, потреби та інтереси (особливо, коли йдеться про життя, здоров'я, безпеку, економічне благополуччя тощо). Фактично перед людиною за таких обставин постає просте запитання – яким чином за даних конкретних обставин їй було б більш зручно задовольнити свої конкретні потреби: законним чи незаконним (корупційним).

Звичайно, що для формування стійкої системи цінностей, які не дозволятимуть людині вдаватися до корупції на ціннісному, морально-етичному рівні необхідні загальнодержавні та системні інформаційно-просвітницькі кампанії, впровадження антикорупційного навчання на всіх рівнях освіти (від дошкільної до вищої) тощо, які в кінцевому результаті дозволять змінити ціннісні орієнтири та поведінку значної частини населення. Однак, як зазначалось вище, в українських реаліях такі заходи самі по собі можуть не мати достатнього бажаного впливу². Зокрема, такий підхід фактично передбачає необхідність переконати велику кількість людей обирати дуже часто незручні та некомфортні способи задоволення власних потреб задля високої мети загального покращення суспільного життя (яке відбудеться невідомо коли). За існуючої ситуації такий підхід виглядає хитким, та таким що не може гарантувати масової зміни поведінки людьми.

Відтак для того, щоб мінімізувати корупцію вже сьогодні у конкретних вражених корупцією сферах треба розраховувати не тільки на розвиток моральних цінностей людей та ефективність правоохоронних органів і судів, а спрямовувати зусилля на те, щоб *задовольнити потреби у легальний спосіб було дешевше та/або зручніше, ніж у корупційний*.

¹ Усього таких 31,5% серед всього населення.

² Why some anti-corruption campaigns make people more likely to pay a bribe/ Nic Cheeseman, Caryn Peiffer. – Режим доступу : <https://theconversation.com/why-some-anti-corruption-campaigns-make-people-more-likely-to-pay-a-bribe-142307>

Потенційними напрямками удосконалення існуючої системи законних способів задоволення потреб можуть стати автоматизація, дистанційне надання послуг, збільшення прозорості, зручності процедур тощо. Зокрема, якщо людина знатиме, що вона гарантовано, швидко та комфортно отримає бажаний (законний) результат, то вона ніколи не вдасться до корупції.

У свою чергу, комунікаційні кампанії мають сприйматися не як основний фактор для зміни поведінки людей, а допоміжний – в рамках просування створених альтернатив.

Крім цього, держава має налагоджувати партнерство з бізнесом, стимулюючи його до пошуку альтернативних шляхів вирішення спірних питань у взаємодії з публічним сектором (аніж використання корупційних моделей поведінки).

З огляду на вищезазначене, у проєкті *Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* закладено комплексну систему заходів, реалізація яких дозволить не тільки створити зручні законні способи задоволення потреб фізичних і юридичних осіб у сферах освіти, науки, охорони здоров'я, адміністративних, соціальних та комунальних послуг, державного регулювання економіки, а й спонукати громадян та бізнес утримуватися від корупційних практик завдяки проведенню інформаційно-просвітницьких кампаній, спрямованих на підвищення обізнаності про наявність електронних сервісів, спрощення процедур тощо, зокрема запропоновано:

1) за результатами вивчення найбільш поширених корупційних практик у найбільш уражених корупцією сферах, дослідити можливість створення на противагу їм цілком законних, але при цьому так само зручних форм задоволення потреб фізичних та юридичних осіб. Залежно від шляхів усунення конкретної корупційної практики це може включати впровадження електронних сервісів, підвищення прозорості та підзвітності процесів, які стосуються взаємодії держави з населенням і бізнесом, спрощення процедур надання адміністративних, соціальних, комунальних та інших послуг. При цьому, як правило, таке удосконалення потребує забезпечення належної нормативно-правової, організаційної і фінансової бази для скоординованих дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших учасників тих чи інших правовідносин;

2) як допоміжний засіб для стимулювання змін у поведінці громадян та представників бізнесу провести інформаційно-просвітницькі кампанії про успіхи держави в подоланні корупції в частині створення зручних законних альтернатив на противагу корупційним практикам;

3) встановити діалог із бізнесом для виявлення корупційних практик та системного реагування на них. При цьому, оскільки Установа бізнес-омбудсмена довела свою надійність у сприянні боротьбі з корупцією та іншими неправомірними діями відносно бізнесу¹, то пропонується налагодити співпрацю між нею та НАЗК щодо обміну інформацією про найбільш поширені корупційні практики у взаємовідносинах суб'єктів господарювання із органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Така співпраця надаватиме можливість НАЗК вивчати найбільш поширені чи найбільш економічно шкідливі корупційні практики у відносинах бізнесу з владою, розробляти пропозиції щодо запровадження законних альтернатив таким явищам, а відтак системно зменшувати корупційні ризики у бізнес-середовищі та сприяти запровадженню ефективного регулювання.

Окремим аспектом вказаної проблеми є недоступність законних альтернатив на противагу корупційним практикам через недоліки системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У 2020 році Україна отримала сучасний адміністративно-територіальний устрій, де понад 11 000 сільських, селищних, міських рад були трансформовані у 1 470 спроможних територіальних громад на базовому рівні, а на основі 490 районів було оптимізовано і утворено

¹ За 7 років роботи Рада бізнес омбудсмена отримала 10 809 скарг бізнесу щодо неправомірних дій державних органів та закрила 7 136 справ. З 2015 року Рада видала 18 системних звітів з рекомендаціями державним органам з метою покращення бізнес-клімату. Деякі з них були виконані повністю, а частина імплементовувалась з динамікою реформ.

136 районів на субрегіональному рівні. Водночас повномасштабна збройна агресія проти України не лише значно поглибила ті проблеми, що існували в місцевому самоврядуванні роками.

Відтак реорганізація системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування на пряму залежить від законодавчого визначення основних засад адміністративно-територіального устрою України, порядку утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та вирішення інших питань адміністративно-територіального устрою України, що і запропоновано здійснити у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*.

Підрозділ 2.2. Формування негативного ставлення до корупції

Проблема 1.2.1.

Соціологічні дослідження¹, які регулярно проводилися на території України в період з 2007 по 2021 роки включно, свідчать, що корупція є однією з основних проблем, яка турбує українців. Водночас, частка населення, що мала корупційний досвід, вказує на те що більшість громадян не стикається з корупцією². Загалом із соціологічних досліджень останніх років випливає, що громадян найбільше турбує високопосадова корупція (політична корупція), тоді як корупційні практики на побутовому рівні часто сприймаються як менш нагальна проблема або взагалі не ідентифікуються як корупція.

Передусім така ситуація зумовлена *відсутністю довіри до держави та її ключових установ з боку громадян*, що передусім пов'язано із складним історичним досвідом, адже протягом тривалого часу управління на території України здійснювалось тоталітарними режимами, відповідно влада сприймалася як «чужа». Відсутність досвіду розбудови демократичних інституцій та відсутність можливості належного нагляду (громадського контролю) за діяльністю існуючих інституцій з боку громадськості стали тими причинами, які не дозволили суспільству почати насправді довіряти державі вже після сплину достатньо значного часу з дня набуття Україною незалежності.

Ця тотальна недовіра суспільства до держави та її інституцій породжує такі ключові проблеми (які у значній мірі не дають можливість Україні зробити насправді значний поступ на шляху до формування негативного ставлення суспільства до корупції):

1. У людей складається враження, що у питаннях запобігання та протидії корупції «нічого не відбувається», попри помірний, але сталий прогрес у реальності.

Як наслідок, люди втрачали надію на краще життя, формувалася недовіра до антикорупційної реформи та намірів влади боротися з корупцією на своєму рівні. В результаті стійкої недовіри до держави люди не викривають корупціонерів, коли бачать порушення, не довіряють антикорупційним органам та антикорупційній реформі, толерують побутову

¹ Про це свідчать узагальненні дані національних опитувань щодо стану корупції в Україні, які проводилися за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) в 2007–2009 роках MSI, а з 2011 по 2021 – організацією Pact (Режим доступу : <https://engage.org.ua/static/14-rokiv-koruptsiyi-u-spryynyatti-ta-dosvidi-ukrayintsiv/>); Соціологічне дослідження «Корупція в Україні 2020: розуміння, сприйняття, поширеність», що проводилось соціологічною компанією Info Sapiens за Методикою стандартного опитування щодо корупції в Україні», затвердженою наказом НАЗК від 30.12.2021 № 842/21 (Режим доступу : https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/Corruption_Survey_2020_Presentation_Info-Sapiens.pdf).

² Так, протягом останніх 12 місяців із випадками корупції стикалися 16,2% опитаних або членів їхніх сімей (дані за 2021 рік) (Підсумки соціологічного дослідження «Стан корупції в Україні. Сприйняття, досвід, ставлення», проведеного «Програмою сприяння громадській активності «Долучайся!» (USAID/ENGAGE) – Режим доступу : <https://engage.org.ua/stan-koruptsii-v-ukraini-spryjniattia-dosvid-stavlennia>).

Аналогічну ситуацію засвідчує й Соціологічне дослідження «Корупція в Україні 2021: розуміння, сприйняття, поширеність», що проводилось соціологічною компанією Info Sapiens за Методикою стандартного опитування щодо корупції в Україні», затвердженою наказом НАЗК від 30.12.2021 № 842/21 (Режим доступу : https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/Corruption_Survey_2020_Presentation_Info-Sapiens.pdf).

корупцію та вважають її виправданою, допоки не буде подолана високопосадова корупція, вдаються до побутової корупції як до стандартного способу вирішення питань, не використовують рішення, покликані зменшити корупцію, тим самим гальмуючи антикорупційну реформу, некритично ставляться до політиків, за яких голосують (надаючи перевагу популістичним обіцянкам), а також дотримуються деструктивних практик у власному житті, подаючи негативний приклад дітям¹.

Дорослі люди мають сформовані стратегії поведінки, які допускають застосування корупції і які неможливо змінити лише через комунікаційні кампанії. Водночас є аудиторія, яка знаходиться у процесі формування власної «картини світу» та стратегій поведінки у ньому – молодь, яка найбільш позитивно оцінює динаміку ситуації з корупцією². Формування власної «картини світу» у молодих людей не відбувається у вакуумі. Молодь є частиною суспільства, відповідно виступає носієм цінностей, які панують у цьому суспільстві. В українському суспільстві до цього моменту переважають цінності виживання. В таких умовах обрання доброчесності як сталої стратегії поведінки не є очевидним рішенням та може викликати когнітивний дисонанс, коли з одного боку – минулий досвід (корупція допомагає стати успішним), а з іншого – заклики відмовитися від корупції задля досягнення успіху³. Якщо молоді люди не будуть розуміти переваги другого підходу, вони обиратимуть (свідомо або ні) усталені стратегії поведінки, які переважають у суспільстві.

Для того, щоб подолати цей дисонанс, важливо змінити парадигму мислення. Сьогодні у суспільстві досі переважає дискурс про те, що корупція допомагає вирішувати проблеми та досягати успіху на особистому рівні. Це актуально для суспільств закритого типу, де розподіл ресурсів відбувається нерівномірно та між «наближеними» особами.

Інтеграція теми доброчесності та стратегій доброчесної поведінки через навчальні програми до системи формальної освіти дозволяє забезпечити сталість та послідовність. Якщо дитина буде зіштовхуватися з темою доброчесності, переходячи з рівня на рівень, доброчесність займе місце серед ціннісних орієнтирів дитини. Формування практичних навичок дозволять застосовувати доброчесні стратегії поведінки на практиці, а не лише сформувані теоретичне розуміння важливості доброчесності.

З огляду на вищезазначене, у **проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки** закладено систему заходів, реалізація яких дозволить: а) інтегрувати антикорупційну тематику до змісту освіти всіх рівнів; б) забезпечити належний рівень професійної підготовки викладачів для їх впровадження.

2. Побутова корупція досі сприймається найкращим або єдиним шляхом вирішення проблем громадян.

Важливо зауважити, що в якихось ситуаціях держава не пропонує законних альтернатив корупційним практикам, тоді як в інших такі альтернативи є, але люди все одно до них не звертаються. Люди сприймають стосунки з державою в контексті вирішення власних проблем та задоволення потреб з точки зору «гри з нульовою сумою»⁴ – якщо держава «виграє», це

¹ Сліпі зони корупції: Як громадяни бачать проблему корупції, як про неї пишуть журналісти і що можна зробити, аби боротьба з корупцією отримала більшу підтримку людей? / Взаємодія, USAID; Долучайся та УКМЦ. – 2018. – Режим доступу : <http://longread.uacrisis.org/blindzone>

² Дослідження РАСТ «Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз результатів загальнонаціональних досліджень», проведене Київським міжнародним інститутом соціології у березні 2021.

³ Які цінності стоять за рішеннями українців вдаватися (або не вдаватися) до корупції? - Інфографіка - Ключові висновки фокус-груп, проведених Фондом «Демократичні ініціативи» на замовлення USAID/Взаємодія – Режим доступу : <https://dif.org.ua/article/yaki-tsinnosti-stoyat-za-rishennyami-ukraintsiv-vdavatisya-abo-ne-vdavatisya-do-koruptsii>

⁴ Гра з нульовою сумою – це процес, коли накопичений вигравш усіх учасників дорівнює сумі втрат. Ця концепція зустрічається в галузі теорії ігор, галузі мікроекономіки, яка вивчає взаємозалежність рішень різних осіб. Це передбачає, що витрати та вигоди не визначаються заздалегідь, а залежать від вибору інших. Ось чому вона відома як «гра». У грі з нульовою сумою співпраця відсутня, щоби кожен міг досягти точки більшого прибутку. Також гравець не може отримати якусь надзвичайну віддачу, не впливаючи на решту. Іншими словами, те, що отримав один конкурент, обов'язково походить від втраченого іншим.

означає, що громадянин «програє» і навпаки. Перевага надається підходу «програш/виграш», коли втрати для держави (корупція) є «виграшем» для конкретної людини (швидке вирішення питання, збагачення тощо). Як наслідок, громадяни не обирають стратегії добросовісної поведінки.

З огляду на вищезазначене, у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* закладено систему заходів, реалізація яких дозволить сприяти обізнаності щодо зручних законних способів задоволення потреб, утвердженню в суспільстві культури верховенства права, атмосфери добросовісності та нетерпимості до корупції.

3. Запит на справедливість трансформований у запит масове застосування кримінальної відповідальності до високопосадовців в контексті боротьби з корупцією.

З точки зору публічної комунікації, результат боротьби з корупцією часто зводиться до притягнення до кримінальної відповідальності високопосадовців. Про ефективність реформи судять зважаючи на наявність кримінального вироку в корупційних справах. Відсутність великої кількості вироків, що передбачають позбавлення волі (або їх недостатній публічний розголос) формує серед громадян враження щодо неспроможності антикорупційної реформи досягнути мети. Крім цього, від початку створення та відповідно до зростання кількості спеціалізованих антикорупційних інституцій частка населення, яка вважає громадян відповідальними за боротьбу з корупцією, скорочується¹. Разом із тим, впровадження інструментів для запобігання корупції, підвищення прозорості та підзвітності публічних службовців, зменшення корупції при наданні адміністративних послуг має не менший ефект.

Відповідно у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* закладено систему заходів, реалізація яких дозволить сприяти підвищенню рівня обізнаності громадян, які усвідомлюють важливість стандартів добросовісної та етичної поведінки публічних службовців.

4. Відсутність скоординованих дій серед зацікавлених сторін (в першу чергу органів державної влади).

Непоследовність комунікації успіхів антикорупційної діяльності та суперечливі повідомлення публічних інституцій в результаті створюють у людей відчуття хаосу та не досягають мети². Своє враження про роботу держави люди отримують в тому числі через особистий досвід взаємодії з публічними службовцями. На сьогоднішній день публічні службовці часто сприймають питання взаємодії з громадськістю як обтяжуюче, а тому здійснюють відповідні заходи (громадські обговорення, публічні консультації тощо) переважно формально. Часто це пов'язано із багаторічними практиками «закритості» влади та не повного розуміння глобальної ролі держави – служіння суспільству. Важливою відмінністю між закритим та відкритим суспільством є роль держави та державного апарату. Якщо в закритому суспільстві держава сприймає населення як ресурс та існує заради підтримки власної життєдіяльності, то у відкритому суспільстві роль держави – це бути сервісом та підтримувати встановлені правила, а публічна служба – це про служіння людям. Наразі

¹ Соціологічне дослідження «Корупція в Україні 2021: розуміння, сприйняття, поширеність», що проводилось соціологічною компанією Info Sapiens за Методикою стандартного опитування щодо корупції в Україні», затвердженою наказом НАЗК від 30.12.2021 № 842/21 – Режим доступу : https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/Corruption_Survey_2020_Presentation_Info-Sapiens.pdf; Дослідження РАСТ «Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз результатів загальнонаціональних досліджень», проведене Київським міжнародним інститутом соціології у березні 2021.

² У 2021 році 76% не довіряли державному апарату (чиновникам) – це друга позиція в рейтингу недовіри після російських ЗМІ (Довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян України (липень–серпень 2021р.). Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова – Режим доступу: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/dovira-do-instytutiv-suspilstva-ta-politykiv-ekonomichni-orientatsii-gromadian-ukrainy?fbclid=IwAR2W14YDyYZuJbSpfhY2XuihqYccx6ueVSnJ-ySSLs7GqberO8Qy3G99Ag>).

представники публічної служби далеко не завжди усвідомлюють власне головне завдання – служіння народові України.

Відповідно у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* закладено систему заходів, реалізація яких дозволить сприяти формуванню у публічних службовців уявлення про себе як про осіб, що служать інтересам Українського народу, а також суспільної довіри до публічного службовця як ключової підстави його перебування на посаді.

Проблема 1.2.2.

Показники соціологічних опитувань чітко демонструють, що в українському суспільстві існує невідповідність між власним корупційним досвідом та сприйняттям рівня корупції.

Так, згідно з опитуванням «Стан корупції в Україні: порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень» (січень-лютий 2021 р.)¹ *лише 16,2% громадян стикалися із корупцією* за останній рік (*корупційний досвід за самооцінкою*). До того ж, порівняння індексів досвіду корупції свідчить про скорочення вдвічі практики вимагання неправомірної вигоди (з 34,6 % у 2018 р. до 17 % у 2021 р.) та невелике, хоч і значуще, зменшення досвіду добровільного надання неправомірної вигоди та використання «зв'язків».

Водночас результати опитування «Корупція в Україні 2021: розуміння, сприйняття, поширеність» (листопад-грудень 2021 р.), проведеного за методикою Національного агентства з питань запобігання корупції (далі в цьому підрозділі – НАЗК), свідчать, що, на думку 41,8% опитаних громадян, рівень корупції в Україні «дуже зріс» або «скоріше зріс» (у 2020 році цей показник був меншим на 15,4 %), тобто *рівень сприйняття корупції перебуває на досить високому рівні*. При цьому переважна більшість (70,4%) респондентів, як і раніше, називають боротьбу з корупцією неефективною, хоча частка тих, хто оцінив її як зовсім неефективну, істотно скоротилася (з 50,8% у 2018 р. до 38,5% у 2021 р.).

Отже, порівняння зазначених вище показників очевидно свідчить про те, що формування уявлення громадян про ступінь корупційної зараженості суспільства відбувається *не через власний корупційний досвід* (або ж достеменно відомий досвід близьких, знайомих тощо), а через *сприйняття зовнішніх наративів*.

Варто також відзначити, що попри зростання кількості спеціалізованих антикорупційних інституцій, відповідальність за боротьбу з корупцією населення України покладає на вищі органи державної влади. Так, зокрема, 48,7% респондентів вважає, що відповідальність за подолання корупції лежить на Президентові України.²

Від початку створення та відповідно до зростання кількості спеціалізованих антикорупційних інституцій частка населення, яка вважає громадян відповідальними за боротьбу з корупцією, скорочується і у 2021 р. складає 8,5% (15,8% у 2007 р., 18,0% у 2011 р., 24,0% у 2015 р., 10,6% у 2018 р.). У той самий час найбільше опитаних – 67,0% – вважають, що найсильніше прагнуть подолати корупцію саме звичайні громадяни.

Очевидно, що таке сприйняття ситуації населенням впливає не тільки на внутрішньополітичні питання, але й на сприйняття України у світі (наприклад, рейтинг Індекс сприйняття корупції (CPI)), а також на загальний рівень довіри населення до Уряду. До речі,

¹ Стан корупції в Україні: порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень // USAID, KIIS, PACT. – 2021. – Режим доступу до ресурсу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/Corr2021-Presentation-Ukr-Mar24-.pdf>

² Info Sapiens. Корупція в Україні 2021: розуміння, сприйняття, поширеність / Info Sapiens. – 2021. – Режим доступу до ресурсу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/2071711358087925173> total rev4 final .pdf.

останній показник через військові дії істотно зріс (з 13% у грудні 2020 року до 56% у травні 2022 року)¹.

Зважаючи на те, що корупція та низький рівень життя традиційно є головними проблемами у державі, визначеними українцями поряд із питанням бойових дій, саме від вирішення цих питань залежатиме збереження довіри до уряду після війни.

Серед основних причин викривленого сприйняття населенням причин корупції можна визначити наступні:

1) Відсутність стратегічного підходу до подолання корупції в Україні протягом останніх років, і як наслідок - скоординованої комунікаційної політики держави у питанні запобігання та протидії корупції.

У серпні 2017 року Кабінет Міністрів України схвалив Стратегію комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції².

Документ був розроблений в останній рік дії Антикоруptionної стратегії на 2014-2017 роки, проте був розрахований на період до 2020 року. Так, з 2018 року документ фактично існував без підґрунтя, яким мала би стати Антикоруptionна стратегія на відповідний період, а тому не зміг забезпечити ефективне вирішення питання необ'єктивного висвітлення ситуації щодо корупції.

Востаннє план заходів з реалізації цієї стратегії був схвалений у 2020 році³. Відповідна стратегія та плани заходів до неї передбачали розроблення конкретних комунікаційних кампаній та заходів на рівні центральних органів виконавчої влади, проте не забезпечувала достатніх механізмів для координації відповідних дій. Водночас на практиці в межах стратегії не було забезпечено єдиного наративу, візуальної складової щодо комунікації антикорупційної діяльності, через що більшість відповідних комунікаційних заходів відбулися без належної уваги з боку ЗМІ та громадян. Додатковим чинником низького рівня ефективності реалізації відповідних заходів стала відсутність на той час нової Антикоруptionної стратегії, яка мала б стати інструментом координації та комунікації центральних органів виконавчої влади.

Протягом виконання Стратегії комунікацій також відбулися суттєві зміни з точки зору загальної координації інформаційної політики. Так, у 2019 році було реорганізоване Міністерство інформаційної політики. Відповідні повноваження були передані до Міністерства культури та інформаційної політики (далі в цьому підрозділі – МКІП).

У березні 2021 року МКІП створило Центр стратегічних комунікацій (далі в цьому підрозділі – Центр), серед завдань якого – розбудова стратегічних комунікацій, протидія дезінформації та формування стійкості до неї⁴. Центр зокрема забезпечує координацію наративів, які комунікуються центральними органами виконавчої влади шляхом розповсюдження документів «Основні позиції інформаційного реагування» на щоденній основі. Згідно з аналізом відповідних документів, тема корупції у них із рекомендованими

¹ Для порівняння, середній показник довіри до уряду серед країн-членів Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) сягає 41% (Див.: Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions [Електронний ресурс] // Organisation for Economic Co-operation and Development. – 2022. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b407f99c-en/1/3/1/index.html?itemId=/content/publication/b407f99c-en&csp=c12e05718c887e57d9519eb8c987718b&itemIGO=oecd&itemContentType=book>.)

² Розпорядження КМУ “Про схвалення Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції” [Електронний ресурс] // Кабінет Міністрів України. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-2017-%D1%80#n9>.

³ Постанова КМУ “Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції на 2020 рік та внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України” [Електронний ресурс] // Кабінет Міністрів України. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/781-2020-%D0%BF#Text>.

⁴ Центр Стратегічних комунікацій та інформаційної безпеки при Міністерстві культури та інформаційної політики [Електронний ресурс] // Міністерство культури та інформаційної політики. – 2022. – Режим доступу до ресурсу: <https://mkip.gov.ua/content/centr-strategichnih-komunikacij-ta-informaciynoi-bezpeki-pri-ministerstvi-kulturi-ta-informaciynoi-politiki.html>.

нарративами з часу формування відповідних продуктів не виділялася як така та траплялася лише епізодично.

До того ж стратегічні нарративи для зовнішньої комунікації розповсюджуються серед структурних підрозділів центральних органів виконавчої влади відповідальних за комунікацію від Міністерства закордонних справ України в межах виконання Указу Президента України №671/2021¹.

У контексті попереднього пункту важливо зазначити, що з березня 2021 року також розпочав роботу Центр протидії дезінформації при Раді національної безпеки і оборони².

Отже, відсутність єдиного бачення щодо комунікації питання запобігання та протидії корупції в Україні зумовлює ситуацію, за якої успіхи держави у подоланні корупції фактично лишаються непоміченими. Саме тому важливо забезпечити існування єдиного центру координації комунікаційних заходів, які стосуються подолання корупції в Україні.

Окремо варто зауважити на тому, що переважна кількість громадян отримує інформацію про випадки корупції з телебачення та радіо (74,4%)³. Аналіз програм телерадіомовлення дозволяє стверджувати, що в ефірі телеканалів та радіостанцій практично відсутня інформація про формування антикорупційної політики держави та результатів її реалізації, натомість переважають журналістські розслідування та загальна інформація про корупцію, що формує здебільшого негативне уявлення про всі державні органи та ситуацію в цілому.

Так, медіа-аналіз демонструє, що при висвітленні питань, пов'язаних із корупцією, лише 47% повідомлень ЗМІ стосуються конкретного випадку корупції, при цьому 67% від таких повідомлень сформовані в межах нарративу «корупція в процесі подолання». При цьому 53% усієї інформації у медіа про корупцію - це загальні міркування та згадування антикорупційних органів⁴. Така ситуація зумовлює нерозуміння суспільством того, які саме органи реально впливають на запобігання та протидію корупції в Україні.

З огляду на відсутність скоординованої комунікаційної політики держави у питанні запобігання та протидії корупції, необ'єктивне висвітлення питання запобігання та протидії корупції, що призводить до викривленого сприйняття населенням причин корупції, її рівня, ефективності антикорупційних інституцій, а також визначені у п. 2.2.2. Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* закладено розробку та ухвалення нової Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції та інші заходи, реалізація яких дозволить забезпечити цілісну інформаційну політику щодо антикорупційної діяльності держави.

2) Просування нарративу про Україну як корумповану країну з боку пропаганди країни-окупанта.

За даними Українського кризового медіа-центру, серед головних російських нарративів про Україну після 24 лютого 2022 року визначений наступний: «Україна - корумпована

¹ Указ Президента України №671/2021 «Питання координації зовнішньополітичної діяльності держави» [Електронний ресурс] // Офіс Президента України. – 2021. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.president.gov.ua/documents/6712021-41005>.

² Указ Президента України №106/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 березня 2021 року «Про створення Центру протидії дезінформації»» [Електронний ресурс] // Офіс Президента України. – 2021. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.president.gov.ua/documents/1062021-37421>.

³ Стан корупції в Україні: повітряльний аналіз загальнонаціональних досліджень // USAID, KIIS, PACT. – 2021. – Режим доступу до ресурсу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/Corr2021-Presentation-Ukr-Mar24-.pdf>.

⁴ Стратегія формування нульової толерантності до корупції [Електронний ресурс] // Офіс доброчесності НАЗК. – 2022. – Режим доступу до ресурсу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/09/Strategiya-formuvannya-nulvovoi-tolerantnosti-1.pdf>

недодержава, якій не можна постачати зброю»¹. Водночас, за даними громадськості, така теза системно поширюється Російською Федерацією упродовж останніх восьми років².

Рівень активності у просуванні цих наративів міг дещо знизитися у зв'язку з обмежувальними заходами з боку Ради національної безпеки і оборони, що зокрема стосувалися деяких засобів масової інформації³. Проте інформація про поширення російської пропаганди свідчить, що для протидії подібним наративам необхідні активніші заходи⁴.

Варто зазначити, що для запровадження комплексного підходу щодо формування нетерпимості до корупції серед населення, у грудні 2021 року НАЗК створило і представило Стратегію формування нульової толерантності до корупції. Частиною цього документу став опис підходу до державної інформаційної політики для формування нульової толерантності до корупції. Виконання цього документу у частині залучення органів влади до формування нульової толерантності до корупції не було розпочато у зв'язку з початком повномасштабної війни з боку російської федерації. Проте її напрацювання будуть враховані при створенні нової Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції.

З огляду на гостроту проблеми протидії дезінформаційним наративам Російської Федерації, а також визначені у п. 2.2.2. Антикоруptionної стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* закладено систему заходів, реалізація яких дозволить забезпечити протидію поширенню дезінформації країни-окупанта серед основних цільових аудиторій.

Підрозділ 1.3. Врегулювання конфлікту інтересів, дотримання загальних обмежень та заборон, правил етичної поведінки

Проблема. 1.3.1.

Неупередженість у прийнятті рішень є однією з найбільш затребуваних чеснот, яку очікує суспільство від осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб.

Суспільний запит на об'єктивність та неупередженість отримав свій вияв у нормативних приписах. Так, наприклад, ознакою принципу професіоналізму у державній службі є *«об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків»*, а під час складання присяги судді особа урочисто бере на себе обов'язок перед Українським народом здійснювати правосуддя *об'єктивно, безсторонньо, неупереджено*.

Одним із законодавчо визначених механізмів, покликаних забезпечити добросовісну поведінку і, як наслідок, мінімізувати потенційні ризики корупції, пов'язані з впливом приватних інтересів на прийняття публічними службовцями рішень, є інститут запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Водночас досягненню відповідної мети заважають, з одного боку, недосконалість

¹ Топ-5 російських наративів про Україну після 24 лютого [Електронний ресурс] // Український кризовий медіа-центр. – 2022. – Режим доступу до ресурсу: <https://uacrisis.org/uk/top-5-ros-naratyviv>.

² «Проросійська і антизахідна конспірологія в інформаційній війні» [Електронний ресурс] // Інститут масової інформації, Детектор Медіа. – 2021. – Режим доступу до ресурсу: <https://imi.org.ua/upload/media/2021/06/09/60c06cfea0cb1-research-infowar-ukraine-20-21-logo-fin.pdf>.

³ Указ Президента України №43/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 лютого 2021 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)» [Електронний ресурс] // Офіс Президента України. – 2021. – Режим доступу до ресурсу: https://www.president.gov.ua/documents/432021-36441?fbclid=IwAR1oRmq-Ug4T9RnUiuR0WQo4588UYYSU_1yH03BndOC2qUWck6qaYbqwLE.

⁴ Pierzchała K. Information Warfare Between Russia and Ukraine: A Cause of War for the West? [Електронний ресурс] / Kazimierz Pierzchała // Polish Political Science Yearbook. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: https://www.researchgate.net/publication/336035697_Information_Warfare_Between_Russia_and_Ukraine_A_Cause_of_War_for_the_West.

чинних законодавчих приписів щодо конфлікту інтересів, а з іншого – точкові, несистемні і, як наслідок, суперечливі зміни до антикорупційного законодавства, а також законодавства, що регламентує виконання професійних функцій різноманітними суб'єктами, конфлікт інтересів в діяльності яких виступає фактором, що породжує корупцію.

До ключових вад існуючого механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на сьогодні варто віднести такі.

1. Визначення термінів, зокрема «потенційний конфлікт інтересів», «реальний конфлікт інтересів» не мають достатньої чіткості і однозначності, що ускладнює їх розуміння та застосування як суб'єктами, на яких поширюються вимоги Закону України «Про запобігання корупції» (далі в цьому підрозділі – Закон), так і спеціальними суб'єктами у сфері запобігання корупції та суддями.

Так, у визначенні обох термінів наявні такі елементи як «приватний інтерес» та «службове/представницьке повноваження». Для констатації *потенційного* конфлікту інтересів достатньо встановити факт наявності приватного інтересу в сфері виконання зазначених повноважень, а для констатації *реального* конфлікту інтересів необхідно встановити, що приватний інтерес вступив у суперечність із службовим/представницьким повноваженням.

Вживання у визначенні реального конфлікту інтересів такої ознаки як «**суперечність**» не сприяє ясності, допускаючи, що впливати на об'єктивність здійснення повноважень може не будь-який приватний інтерес, а лише той, що «суперечить» повноваженням. За рахунок цього основний акцент зміщується з самого факту впливу на об'єктивність здійснення конкретних повноважень на з'ясування наявності суперечності між приватним інтересом та повноваженням. Водночас, *основною небезпекою конфлікту інтересів* як соціального і правового явища є *те, що приватний інтерес перешкоджає неупередженому виконанню повноважень*, а не у тому, що можуть існувати приватні інтереси, які суперечать службовим повноваженням¹.

Більше того, визначення терміну «конфлікт інтересів», які містяться у ст. 13 Рекомендації № R(2000)10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (прийнята Комітетом Міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року)², а також в законодавчих актах деяких іноземних держав (зокрема, Словенії, Литви, Латвії, Молдови, Сербії) також не містять слова «суперечність», а ключовим є саме «**вплив**»/«**можливість впливу**» приватного інтересу на службові повноваження.

Доводиться констатувати, що описана вище вада антикорупційного законодавства зумовлює суперечливу правозастосовну практику з боку суб'єктів, у яких виникає конфлікт інтересів, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, які виявляють відповідні порушення вимог щодо конфлікту інтересів (Національне агентство з питань запобігання корупції (далі в цьому підрозділі – НАЗК), Національна поліція України), та судів, які уповноважені на розгляд справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією).

У судовій практиці доволі часто саме недоведеність наявності суперечності між приватним інтересом та службовим повноваженням є визначальним фактором для судів під час вирішення питання про ймовірне порушення вимог Закону щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів³. На судову практику застосування норм щодо конфлікту інтересів під час вирішення питання про притягнення особи до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, значною мірою впливає позиція

¹ Див.: Аналітичний звіт за результатами оцінювання ефективності застосування законів України про конфлікт інтересів (с. 12 – 13) – Режим доступу: <https://cutt.ly/dCfSV2y>.

² Рекомендації № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року) – Режим доступу: <https://rm.coe.int/16805e2e52>

³ Див.: рішення судів у відповідних справах – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99443636>; <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100037256>; <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96810560>.

Вищого Спеціалізованого Суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ (ВССУ), яку він висловив у листі до нижчих судів «Щодо притягнення до адміністративної відповідальності за окремі правопорушення пов'язані з корупцією» від 22.05.2017,¹ та яка базується на не зовсім коректному визначенні терміну «реальний конфлікт інтересів», визначаючи суперечність однією із складових реального конфлікту інтересів.

Встановлення «наявності суперечності між приватним інтересом і повноваженнями особи» та вимога встановлення «наявності реального впливу суперечності між приватними і службовими/представницькими інтересом на об'єктивність або неупередженість рішення» створюють додаткові перешкоди для притягнення осіб до адміністративної відповідальності та забезпечення принципу невідворотності відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, що в свою чергу зумовлює вчинення нових правопорушень, пов'язаних корупцією.

З оглядку на описану вище проблематику, а також визначені Антикорупційною стратегією на 2021 – 2025 роки очікувані стратегічні результати, у проєкті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки закладено необхідність внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції», які дозволять **надати законодавчим приписам щодо конфлікту інтересів зрозумілості та однозначності (зокрема, усунення з визначення терміну «реальний конфлікт інтересів» поняття «суперечність», визначити термін «потенційний конфлікт інтересів»).**

2. Наведене у Законі визначення поняття «приватний інтерес» не дає чіткого розуміння того, у чому він може полягати. Надаючи визначення терміну «приватний інтерес», законодавець зазначає, що ним є будь-який (майновий чи немайновий) інтерес.

Таким чином, у вирішенні питання щодо наявності чи відсутності приватного інтересу кожний мусить покладатися виключно на своє суб'єктивне його сприйняття, що є основною причиною нерозуміння суті конфлікту інтересів, призводить до вчинення правопорушень або ускладнює роботу публічних службовців, які вбачають конфлікт інтересів у ситуаціях, де він фактично відсутній.

Крім того, у «Найвищих принципах запобігання і врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі», які затверджені державами G-20 у 2018 році, зазначено, що необхідно встановити конкретні, узгоджені та оперативні стандарти поведінки державних службовців. Ці стандарти повинні дати **чіткий і реалістичний опис того, які обставини та відносини можуть призвести до ситуації «конфлікту інтересів»².**

Для вирішення цієї проблеми *проєктом Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки* передбачено внесення відповідних змін до Закону, зокрема наведення типових обставин та відносин, які безумовно свідчатимуть про наявність приватного інтересу службовця.

3. Наведені у розділі V Закону правила щодо врегулювання конфлікту інтересів є недостатніми для забезпечення врегулювання конфлікту інтересів, у тому числі у всіх категорій публічних службовців (зокрема, стосовно осіб, які не мають безпосереднього керівника чи займають виборні посади) та за будь-яких обставин, оскільки:

1) відсутній алгоритм дій безпосереднього керівника особи, в якій наявний конфлікт інтересів, у разі відсутності у нього повноважень для застосування того чи іншого способу зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів (наприклад, переведення та звільнення);

2) не узгоджено між собою деякі положення ст. 28 Закону, зокрема, щодо особи, яку необхідно інформувати про конфлікт інтересів та особи, яка має врегульовувати конфлікт інтересів;

¹ Позиція Вищого Спеціалізованого Суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Щодо притягнення до адміністративної відповідальності за окремі правопорушення пов'язані з корупцією» від 22.05.2017 – Режим доступу: https://zib.com.ua/files/Golovam_apeliacijnih_sudiv_vid_2205_2017.pdf

² G20 High-Level Principles for Preventing and Managing 'Conflict of Interest' in the Public Sector. 2018 (с. 2) – Режим доступу: <https://tinyurl.com/yb2qbkyh>

3) фактично відсутній механізм врегулювання конфлікту інтересів для осіб, у яких виникає конфлікт інтересів і які не мають безпосереднього керівника, оскільки надання Національним агентством з питань запобігання корупції роз'яснення, як того вимагає Закон України «Про запобігання корупції», щодо порядку дій особи у відповідній ситуації, не є способом зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів, а вжиття особою заходів самостійного врегулювання конфлікту інтересів шляхом позбавлення приватного інтересу, у переважній більшості випадків неможливе;

4) існує неузгодженість норм Закону щодо строків повідомлення про конфлікт інтересів та строків самостійного його врегулювання, оскільки з одного боку законодавчі приписи зобов'язують особу повідомити про конфлікт інтересів свого керівника, а з іншого – одночасно надають право на самостійне врегулювання конфлікту інтересів шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням підтверджуючих це документів безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади.

Однак на практиці дані норми доволі складно реалізувати, адже після повідомлення про конфлікт інтересів керівник має протягом двох робочих днів вжити заходи зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів у підлеглого працівника, що, як правило, позбавляє особу можливості реалізувати своє право на самостійне врегулювання конфлікту інтересів, та тим самим не застосовувати механізми зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів¹.

5) законодавство не містить положень, які б встановлювали адміністративну відповідальність керівників за невиконання чи неналежного виконання обов'язку щодо врегулювання конфлікту інтересів у підлеглих осіб. В свою чергу, несвоєчасно врегульований/неврегульований потенційний конфлікт інтересів призводить надалі до прийняття підлеглими рішень в умовах реального конфлікту інтересів та притягнення їх до адміністративної відповідальності;

6) визначений Законом строк для прийняття рішення про врегулювання конфлікту інтересів вочевидь є занадто коротким і не враховує особливості функціонування тих чи інших органів, підприємств, установ, організацій, у посадових осіб яких може виникати конфлікт інтересів;

7) Закон не містить вимог щодо форми та порядку повідомлення про конфлікт інтересів, що зумовлює альтернативність (невизначеність) дій для особи у разі виникнення у неї конфлікту інтересів та може мати наслідком притягнення особи до відповідальності.

Недостатність чіткості алгоритму дій щодо самостійного та зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів сприяє несвоєчасному та неправильному врегулюванню конфлікту інтересів та/або його неврегулюванню взагалі.

З метою виправлення зазначених недоліків антикорупційного законодавства **проектом Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки** визначено необхідність розробки проектів законів про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» та Кодексу України про адміністративні правопорушення, які б удосконалили процедури врегулювання конфлікту інтересів та забезпечили заходи відповідальності для керівника за невиконання заходів врегулювання конфлікту інтересів у підлеглої особи.

4. Окрім того, що конфлікт інтересів у разі його виникнення повинен бути врегульований, має бути також дієвою і система заходів із запобігання прийняттю рішень в умовах реального конфлікту інтересів.

На практиці неодноразово виникала необхідність реалізації публічним службовцем повноваження стосовно, наприклад, члена сім'ї чи близької особи, відносини з якими зумовлюють існування приватного інтересу. Тому виникнення певних ситуацій априорі зумовлюють існування реального конфлікту інтересів.

¹ Див.: Аналітичний звіт за результатами оцінювання ефективності застосування законів України про конфлікт інтересів (с. 15 – 16) – Режим доступу: <https://cutt.ly/dCfSV2y>.

Наприклад, в умовах конфлікту інтересів вчиняються/приймаються дії/рішення, які впливають на матеріальний стан публічного службовця (рішення щодо додаткових виплат до заробітної плати, надання майна у власність, користування тощо), чи його близьких осіб (членів сім'ї, інших осіб, перелік яких наведено у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції»), в інтересах юридичних осіб, засновниками, бенефіціарами чи керівниками яких є сам публічний службовець чи його близькі особи.

З урахуванням зазначеного, з метою запобігання прийняттю певної категорії рішень під впливом очевидного приватного інтересу *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки* передбачено визначення у Законі України «Про запобігання корупції» переліку заборон на прийняття рішень, вчинення дій чи укладення угод у певних типових ситуаціях.

5. На сьогодні Законом України «Про запобігання корупції» передбачено такий спосіб запобігання конфлікту інтересів як передача в управління належних публічному службовцю підприємств та корпоративних прав.

Попри те, що положення Закону, що регламентують процедуру запобігання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю у особи корпоративних прав (ст. 36), упродовж останніх декількох років зазнавали певних змін, спрямованих переважно на покращення відповідних механізмів, на сьогодні лишилися положення, які не дають змоги ефективно запобігати конфлікту інтересів, та які, відповідно, потребують удосконалення:

- відсутність обов'язку передавати в управління підприємства та корпоративні права, які набуваються після призначення (обрання) на посаду;

- можливість передавати в управління належні суб'єкту підприємства та корпоративні права близьким особам;

- передбачена за порушення обов'язку з передачі в управління підприємств та корпоративних прав дисциплінарна відповідальність є малоефективною (до деяких суб'єктів взагалі не може бути застосована, наприклад до народних депутатів України);

- відсутність заборони на прийняття рішень чи вчинення дій стосовно юридичних осіб, які належать особі, або у яких в особи наявні корпоративні права (оскільки передача в управління підприємств та корпоративних прав не позбавляє особу приватного інтересу).

Без досконалого порядку передачі в управління підприємств та корпоративних прав і дієвого механізму притягнення до відповідальності за порушення відповідного порядку, дотримання вимог щодо передачі в управління підприємств та корпоративних прав зводиться до формалізму, а отже не сприяє запобіганню корупції.

Одним із можливих способів вирішення описаної проблеми може бути доповнення Закону встановленням заборони на прийняття рішень чи вчинення дій стосовно юридичних осіб, у яких в особи наявні корпоративні права чи керівниками яких є сам публічний службовець чи його близькі особи, щодо чого передбачені відповідні заходи *у проекті Державної антикорупційної стратегії на 2023 – 2025 роки*.

6. З метою забезпечення ефективного застосування на практиці норм законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів Закон, серед іншого, наділив НАЗК повноваженням здійснювати моніторинг та контроль за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Визнаючи підвищення ефективності здійснюваного НАЗК моніторингу, варто виділити окремі проблеми, які на сьогодні все ще існують:

- вживання в описі відповідного повноваження НАЗК одночасно слів «моніторинг» і «контроль» за дотриманням актів законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, які є різними за своїм змістом та алгоритмом здійснення;

- недостатньо чітко визначення меж моніторингу. З аналізу норм Закону України «Про запобігання корупції» вбачається, що між його положеннями, які регламентують обмеження щодо запобігання корупції й порушення яких сприяють виникненню конфлікту інтересів, та

вимогами щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів не завжди достатньо чіткий взаємозв'язок.

- неточності у формулюваннях прав НАЗК у ст. 12 Закону, зокрема щодо права НАЗК на отримання документів, вжиття заходів реагування у зв'язку із виявленням порушень вимог Закону.

Так, зокрема, законодавчо визначено, що суб'єкти¹, яким адресовано письмовий запит НАЗК, зобов'язані (ч. 8 ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції») у встановлений строк, надавати запитовані НАЗК інформацію та документи, проте відповідне право НАЗК на отримання документів не визначено. Крім того, законодавче право НАЗК отримувати інформацію (п. 1¹ ч. 1 ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції») застосовується лише до державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання незалежно від форми власності та їх посадових осіб, громадян та їх об'єднань. Зазначене значно ускладнює отримання інформації та документів, необхідних для виконання покладених на нього завдань, від інших осіб. Крім того, такий захід реагування як внесення припису керівнику органу, підприємства, установи, організації неможливо застосувати у випадках, коли це стосується колегіального органу;

- неузгодженість положень Закону з нормами інших законів, що унеможлиблює отримання певних видів інформації з обмеженим доступом (наприклад відомості, що містять таємницю досудового розслідування, інформація, що стосується митної справи чи дані, що становлять банківську таємницю (мається на увазі інформація, якою володіє Національний банк України), чи здійснення ефективного співробітництва з окремими державними органами (наприклад, з Державною службою фінансового моніторингу);

- відсутність системи ранжування та аналізу інформації, що міститься в інформаційно-технічній системі Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, яка б давала можливість визначати ризики порушення вимог законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів суб'єктами декларування;

- наявність поряд із НАЗК повноважень у Ради суддів України здійснювати контроль за додержанням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності, зокрема, суддів.

Відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

Згідно зі ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Відповідно до п. 6 ч. 8 ст. 133 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Рада суддів України здійснює контроль за додержанням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів, Голови чи членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Голови Державної судової адміністрації України чи його заступників; приймає рішення про врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів у діяльності зазначених осіб (у разі якщо такий конфлікт не може бути врегульований у порядку, визначеному процесуальним законом).

Рішенням Ради суддів України від 04.02.2016 № 2 затверджено Порядок здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів у діяльності суддів та представників судової системи та його врегулювання (далі в описі даної проблеми – Порядок), згідно з пп. 1, 2 ч. 1 ст. 7 якого Рада суддів України *надає рекомендації, роз'яснення, консультативні висновки загального характеру* стосовно застосування та тлумачення нормативно-правових актів щодо конфлікту інтересів; *надає роз'яснення, рекомендації та*

¹ Державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи.

консультативні висновки індивідуального характеру за заявами та повідомленнями суб'єктів конфлікту інтересів щодо наявності у їх діяльності реального або потенціального конфлікту інтересів, а також щодо заходів їх запобігання або врегулювання.

При цьому згідно з п. 6 ч. 8 ст. 133 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Рада суддів України не уповноважена надавати роз'яснення щодо застосування законодавства про конфлікт інтересів.

Відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції» виключно Національне агентство з питань запобігання корупції наділене повноваженнями щодо надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування актів законодавства з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Таким чином, Рада суддів України своїм рішенням привласнила повноваження законодавчої влади, не надані їй Конституцією та законами України, чим порушила ст.ст. 6, 19 Конституції України.

Більше того, відповідно до п. 5 ст. 4 Порядку суддів та інших представників судової системи зобов'язано звертатись до Ради суддів України за роз'ясненням у разі існування сумнівів щодо наявності у їх діяльності конфлікту інтересів, хоча такий обов'язок для суддів не передбачений законодавством.

Таким чином, згідно з п. 7 ст. 9, п. 1 ч. 1 ст. 20 Порядку якщо особа отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів (*надане Радою суддів України*), вона звільняється від відповідальності, якщо у діях, щодо яких вона зверталася за роз'ясненням, пізніше буде виявлено конфлікт інтересів.

Водночас відповідно до ч. 5 ст. 28 Закону Національне агентство наділене виключними повноваженнями щодо надання роз'яснень особам, які мають сумніви стосовно наявності в них конфлікту інтересів, що відповідає міжнародним стандартам.

Як наслідок, у деяких випадках¹ Рада суддів України формує альтернативні підходи до правозастосування, що суперечать законодавству², проте вигідні суддям. Такі рішення Ради суддів України використовують судді під час розгляду протоколів про адміністративне правопорушення відносно своїх колег (наприклад рішення по справі № 592/7945/20), чим породжується судова практика, орієнтована на безвідповідальність суддів та порушення фундаментального принципу рівності перед законом.

Проектом Державної антикорупційної програми на 2023 - 2025 роки передбачено ряд заходів, спрямованих на усунення описаних недоліків системи моніторингу за виконанням актів законодавства щодо конфлікту інтересів, зокрема, удосконалення положень Закону та інших законодавчих актів України, які б надавали змогу отримувати всю необхідну для здійснення моніторингу інформацію (виключив повноваження Ради суддів України щодо здійснення контролю за додержанням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів натомість передбачив її повноваження щодо врегулювання конфлікту інтересів суддів) та визначити чіткий порядок врегулювання конфлікту інтересів судді у разі його виникнення під час здійснення судочинства, запровадження системи ранжування та аналізу інформації, що міститься в інформаційно-технічній системі Єдиного

¹ У рішенні від 07.09.2017 № 46 Рада суддів України настановила суддів приймати рішення в умовах конфлікту інтересів. У п. 5 цього рішення Рада суддів України зазначає, що якщо за результатом розкриття суддею інформації про наявність у нього приватного інтересу йому не заявлено відвід, конфлікт інтересів вважається врегульованим. У п. 6 рішення від 07.09.2017 № 46 Рада суддів України відзначила, що порушення правил відводу або самовідводу може бути підставою для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності відповідно до ст. 106 Закону України «Про судоустрій та статус суддів». При цьому складання уповноваженими державними органами протоколів про притягнення судді до адміністративної відповідальності за порушення правил відводу або самовідводу у зв'язку з конфліктом інтересів у розгляді певних справ містить ознаки втручання у діяльність судді щодо здійснення правосуддя.

² Згідно з п. 3 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» суддям заборонено приймати рішення в умовах реального конфлікту інтересів, а процесуальним законодавством визначено обов'язок судді заявити самовідвід у разі якщо він прямо чи побічно заінтересований у результаті розгляду справи. Відтак, єдиним способом врегулювання конфлікту інтересів судді під час розгляду справи, який може забезпечити об'єктивний та неупереджений розгляд справи, є самовідвід.

державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прийняття IT-продукту «Приховані інтереси» на баланс НАЗК та його налаштування.

Проблема. 1.3.2.

Законодавчо визначені антикорупційні заборони та обмеження, поряд з вимогами щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, є інструментами, які покликані унеможливити або зменшити до мінімуму:

- вплив приватного інтересу посадовця на реалізацію ним службових повноважень (обмеження щодо одержання подарунків, щодо сумісництва);

- використання після звільнення інформації, зв'язків, отриманих на публічній службі, у приватному секторі (обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування).

На сьогодні відповідні правові норми пройшли достатню апробацію, внаслідок чого вже можна обґрунтовано вести мову про їх недостатню ефективність, яка частково пояснюється відсутністю практичного досвіду конструювання відповідних обмежень в Україні, а також внесенням після набрання чинності Законом України «Про запобігання корупції» несистемних змін до норм, що регламентують такі антикорупційні обмеження.

До ключових вад існуючих заборон і обмежень на сьогодні варто віднести такі.

1. Стосовно обмеження щодо сумісництва, в частині заборони займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю, законодавство встановлює таку заборону, але одночасно не надає визначення поняттю «інша оплачувана діяльність», не встановлює критерії, які б дозволяли зрозуміти зміст такої забороненої діяльності. Наприклад, на практиці можуть виникати проблеми із віднесенням до такої діяльності тієї, за яку платіж ще не надійшов або замаскований як одноразова компенсація.

Встановлення заборони на здійснення діяльності, зміст якої є не чітким і може тлумачитися по-різному, зумовлює:

1) дискрецію при прийнятті рішень щодо віднесення тієї чи іншої діяльності до забороненої чи дозволеної як самими службовцями, так і спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, судами¹;

2) хибне уявлення особи про відсутність порушень антикорупційних обмежень, в той час, коли ознаки порушень мають місце та зумовлюють притягнення особи до відповідальності, та навпаки.

З метою усунення цих негативних наслідків ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується*** надати юридичної визначеності змісту обмеження щодо сумісництва, зокрема шляхом визначення поняття «інша оплачувана діяльність».

2. На сьогодні Законом встановлено абсолютну заборону отримувати подарунки від підлеглих осіб та у зв'язку із здійсненням діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, незалежно від їх вартості (абсолютно заборонені подарунки).

В той же час дозволяється отримувати подарунки, які відповідають загально визнаним уявленням про гостинність та відповідають вимогам щодо вартості².

¹ Дискреція, як відомо, може зумовлювати корупційні ризики на будь-якому етапі прийняття відповідного рішення.

² Один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунка (одноразово), не більше двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня року, в якому прийнято подарунки (сукупна вартість подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року).

Таким чином, подарунки, які перевищують максимально дозволена вартість (одноразово чи сукупно) стають автоматично забороненими, навіть якщо отримані як подарунок в межах особистих (дружніх) стосунків в межах певних свят (подій) та не мотивовані посадою службовця або як дипломатичні подарунки.

До того ж суди, розглядаючи справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням обмежень щодо одержання подарунків, часто не застосовують санкцію до осіб, посилаючись на відсутність зв'язку між отриманим подарунком і здійсненням особою функцій держави чи місцевого самоврядування¹.

Крім того, група держав проти корупції (GRECO) піддавала критиці визначену Законом граничну вартість дозволеного подарунка (до одного прожиткового мінімуму) як занадто високу, порівняно з іншими країнами², що вочевидь пов'язано з тим, що обмеження вартості подарунку в першу чергу має застосовуватись до випадків одержання подарунків, які зумовлені посадою службовця та у зв'язку з реалізацією функцій держави, місцевого самоврядування.

З огляду на те, що обмеження щодо одержання подарунку має забезпечувати неможливість впливу на об'єктивність та безсторонність посадовця при виконанні службових обов'язків, зміст існуючих обмежень щодо одержання подарунків виглядає надмірним та потребує удосконалення з метою забезпечення справедливого балансу між приватним та публічним інтересом, що може бути забезпечено, зокрема, шляхом:

- встановлення заборони на прийняття подарунків поза межами своїх посадових обов'язків від особи, щодо якої службовець протягом певного періоду реалізовував повноваження;

- встановлення на певний строк заборони на реалізацію будь-яких повноважень щодо особи, від якої посадова особа приймала подарунки поза межами виконання своїх посадових обов'язків³.

Слід зазначити, що недосконалість змісту обмеження щодо одержання подарунків зумовлює зниження дієвості відповідного антикорупційного механізму.

З урахуванням викладеного та з метою вирішення описаної проблеми, у межах реалізації положень Антикорупційної стратегії на 2021 – 2025 роки, у **проекті Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки** пропонуються заходи з перегляду змісту обмеження щодо одержання подарунків та удосконалення відповідних положень Закону, які б забезпечили його практичну ефективність з точки зору запобігання корупції та обмеження впливу приватного інтересу на реалізацію службових повноважень без надмірного втручання у сферу приватного життя службовця.

3. На сьогодні Законом презюмується, що рішення, прийняте посадовцем на користь особи, від якої вона чи її близькі особи отримали подарунок, вважається таким, що прийняте в умовах конфлікту інтересів, незалежно від сплину часу від моменту отримання подарунку.

Це положення спричиняє несправедливі наслідки, оскільки навіть через багато років після отримання такого подарунка рішення може призвести до формального застосування санкцій через конфлікт інтересів, хоча насправді відносини між дарувальником та обдарованим, з огляду на спливи певного строку вже не зумовлюють існування приватного інтересу, як обов'язкової складової конфлікту інтересів.

У зв'язку з цим у межах реалізації положень Антикорупційної стратегії на 2021 – 2025 роки, у **проекті Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки** пропонується у

¹ Див.: рішення судів – Режим <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94084731>; <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91551846>

² Див.: Другий звіт-самооцінку відповідності за результатами четвертого раунду оцінювання Greco від 03.12.2021 (с. 8)– Режим доступу <https://rm.coe.int/-89-greco-29-3-2021-/1680a64ea4>

³ Див.: Закон Латвії про запобігання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців – Режим доступу: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/61913>

Законі передбачити період, протягом якого особі забороняється приймати рішення чи вчиняти дії на користь особи, яка надала подарунок¹.

4. Недосконалість норм Закону щодо поводження з подарунком або неправомірною вигодою, також викликають проблеми у правозастосуванні, зокрема:

- щодо правил поводження з подарунком, отриманим у нематеріальному вигляді² (наприклад, до Національного агентства з питань запобігання корупції надходили звернення щодо роз'яснення порядку поводження з грошовим переказом на банківський рахунок);

- щодо послідовних та вичерпних дій службовця, а також відповідного спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції з виявленим подарунком³.

З метою вирішення описаних проблем, у *Державній антикорупційній програмі на 2023 – 2025 роки* передбачено удосконалення порядку поводження з подарунком або неправомірною вигодою шляхом внесення відповідних змін до Закону, які б стосувалися визначення вичерпних заходів поводження з подарунками, неправомірною вигодою, отриманими у нематеріальному вигляді.

5. Несистемні зміни до Закону зумовили ситуацію, за якої з переліку суб'єктів, на яких, зокрема поширюються обмеження щодо запобігання корупції, виключено працівників патронатної служби (радників, помічників тощо), крім деяких, натомість в переважній більшості діяльність таких осіб супроводжується корупційними ризиками.

Так, початкова редакція Закону 2014 року охоплювала політичних радників, помічників народних депутатів і помічників суддів. З ухваленням Закону України «Про державну службу» у 2015 році цим посадам було надано статус «патронатної служби», що не входить до професійної державної служби. Оскільки до Закону України «Про запобігання корупції» не було внесено необхідні зміни, посади патронатної служби вийшли за межі його сфери застосування.

У жовтні 2019 року Законом № 140-IX Верховна Рада України знову запровадила положення, що поширювали сферу застосування Закону України «Про запобігання корупції» на помічників суддів, осіб, які обіймають посади так званої патронатної служби (крім тих, що працюють на безоплатній основі), та керівництво Офісу Президента. Однак уже за кілька місяців (у березні та вересні 2020 року) Верховна Рада знову внесла зміни до цих положень і виключила всіх цих посадових осіб, крім керівництва Офісу Президента, прес-секретаря Президента, уповноважених Президента (посад, подібних до радників Президента за окремими напрямками), помічників і радників Президента, помічників та радників Секретаря Ради національної безпеки і оборони (крім тих, що працюють на безоплатній основі).

Як наслідок таких хаотичних змін Закон містить положення, коли на одних осіб, що займають посади патронатної служби (наприклад, помічники й радники Президента) з огляду на виконувані функції за посадою та достатньо високий рівень корупційних ризиків, поширюється дія антикорупційних обмежень, а на інших з аналогічним набором функцій та ризиків (наприклад, помічники народних депутатів) – ні.

Державна антикорупційна програма на 2023 – 2025 роки передбачає внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо розширення кола осіб, на яких поширюються обмеження, у тому числі, щодо суміщення та сумісництва, входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради організації, що має на

¹ Аналогічні норми містяться у антикорупційному законодавстві деяких іноземних держав, наприклад, Латвії.

² До Національного агентства з питань запобігання корупції надходили звернення щодо роз'яснення порядку поводження з грошовим переказом на банківський рахунок з огляду на те, що Закон України «Про запобігання корупції» не врегульовує відповідні випадки.

³ На практиці були випадки, коли після виявлення подарунка на робочому місці в органі державної влади складався акт та відповідний подарунок (грошові кошти) передавався до Національного агентства з питань запобігання корупції як одного з спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, однак Закон України «Про запобігання корупції» не визначає подальші кроки поводження з таким подарунком.

меті одержання прибутку.

Проблема. 1.3.3.

Лише Парламент (Верховна Рада України), як єдиний законодавчий орган країни має повноваження ухвалювати закони України. Обсяг сфер суспільного життя, які відповідно до ст. 92 Конституції України визначаються виключно законами України, є всеохоплюючим, а тому забезпечення прозорості законотворчої діяльності Парламенту є надважливою.

Народний депутат є уповноваженим представником українського народу, який постійно має підтримувати зв'язки з виборцями у порядку, встановленому законом, вивчати громадську думку, потреби і запити населення, а у разі необхідності повідомляти про них Верховну Раду України та її органи, вносити пропозиції та вживати в межах своїх повноважень заходи щодо їх врахування в роботі органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій.¹

Тобто, під час своєї депутатської діяльності народному депутатові доводиться комунікувати з широким колом суб'єктів (виборці, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації тощо).

І така комунікація безумовно зумовлює вплив різних суспільних груп на народних депутатів з метою прийняття вигідних для себе рішень (законів) - лобіювання.

Завдяки лобіюванню відбувається конкуренція між різними групами інтересів за використання означеного права. Конкуренція, своєю чергою, підвищує рівень прозорості процесу ухвалення рішень та зменшує потенціал використання при цьому корупційних інструментів.

Але відповідна конкуренція та прозорість можуть мати місце лише у випадку, коли відповідні процедури лобіювання є регламентованими, чіткими та зрозумілими як для учасників лобіювання, та і для громадськості.

На сьогодні ніхто не ставить під сумнів існування в українському суспільстві прихованого лобізму. Взаємодія членів Парламенту із заінтересованими сторонами у процесі законотворчої діяльності є недостатньо прозорою; канали впливу на органи державної влади монополізовані окремими (сильними) групами впливу, а цілий ряд суспільних рухів та організацій не мають можливості донести до Парламенту свої ідеї та інтереси.

Поширеними є випадки зловживань, коли депутати намагаються законодавчо «правильно» врегулювати правила ведення підконтрольного їм бізнесу чи є обґрунтовані підозри, що діють в інтересах фінансово-промислових груп, і на такі випадки неодноразово зверталась увага громадськістю та журналістами.²

Існуванню вказаних проблем сприяє відсутність законодавчого регулювання лобістської діяльності. Правове регулювання лобізму дозволить істотно знизити рівень корумпованості процесу взаємодії представників різних груп інтересів з представниками влади, забезпечити гласність і відвертість ухвалення найважливіших державних рішень.

Для вирішення відповідних проблем проектом *Державної антикорупційної програми на 2023 - 2025 роки* передбачено нормативно-правове регулювання діяльності суб'єктів впливу (лобіювання) на парламентарів, публічних службовців та інших осіб, що ухвалюють державні управлінські рішення, яка має бути у правовому полі, відкрита та прозора.

Проблема. 1.3.4.

В Україні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який би в цілому урегулював

¹ Див.: Закон України «Про статус народного депутата України» (статті 7, 24) - режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>

² Див.: <https://cutt.ly/bVez9gX>, <https://cutt.ly/3VexKt2>, <https://cutt.ly/sVex1gp>

питання депутатської етики, як на загальнодержавному рівні, так і на рівні місцевому.

На сьогодні норми, які стосуються етичної поведінки як народних депутатів, так і депутатів місцевих рад, виборних осіб місцевого самоврядування, у тому числі обов'язків щодо дотримання відповідних норм, містяться у різних законах: Конституція України, Закони України «Про запобігання корупції», «Про статус народного депутата України», «Про Регламент Верховної Ради України», «Про статус депутата місцевої ради», «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Положення Закону України «Про статус народного депутата України», які стосуються загально визнаних норм моралі та дисципліни народних депутатів переважно мають декларативний характер і не передбачають реальних санкцій за їх порушення.

Сфера дії Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» поширюється лише на поведінку депутатів під час пленарних засідань, залишаючи без уваги засідання комітетів, офіційні заходи, контакти з пресою тощо.

Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» визначено правила депутатської етики, однак не передбачено заходи впливу щодо тих депутатів місцевих рад, які порушують ці правила.

З огляду на те, що народні депутати, депутати місцевих рад, виборні посадові особи місцевого самоврядування є представниками народу та обрані для представлення інтересів виборців, дотримання ними етичних правил поведінки протягом строку реалізації своїх представницьких повноважень має важливе значення для формування довіри та підтримки виборців до таких осіб. Це забезпечує встановлення зворотного зв'язку між суспільством та його обранцями.

Варто відмітити, що політичні партії (з числа членів яких наполовину формується склад Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад) традиційно вважаються інститутом, рівень довіри населення України до якого низький. Показовими з огляду на це є результати соціологічного дослідження, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з Київським міжнародним інститутом соціології у червні 2021 року¹. Найбільш поширеними причинами недовіри до партій є корумпованість партій, залежність партій від олігархів та *низький рівень політичної культури партійців*.

Крім цього, результати всеукраїнського соціологічного опитування, проведеного громадською організацією «Інститут соціальних технологій «Соціополіс» у 2017 році, засвідчили негативну оцінку суспільством дотримання депутатами Верховної Ради України поточного, на час проведення опитування, восьмого скликання, норм депутатської етики².

Стан справ з дотриманням етичних правил народними та місцевими депутатами з огляду, у тому числі, на загальну міжнародну тенденцію кодифікації правих етичної поведінки парламентарів, зумовлює необхідність розробки змістовних та дієвих кодексів етичної поведінки.

Необхідність прийняття кодексів (правил) поведінки державних посадових осіб передбачено, зокрема, Конвенцією ООН проти корупції³, необхідність існування такого кодексу для народних депутатів України передбачено VII рекомендацією Групи держав проти корупції (GRECO) в межах четвертого раунду оцінювання «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів»⁴.

Також варто зазначити, що законодавство не містить дієвих механізмів юридичного впливу на народних депутатів, депутатів місцевих рад та виборних посадових осіб місцевого

¹ Недовіру політичним партіям висловлено 72.4 % опитаних респондентів. З результатами соціологічного опитування можливо ознайомитися за посиланням: <https://cutt.ly/wVvirMu>.

² Понад половина опитаних (54,2%) оцінили рівень дотримання народними депутатами норм депутатської етики в 1 бал за 5-бальною шкалою, тобто, на їхню, думку народні депутати повністю не дотримувалися етичних норм. Результати опитування доступні за посиланням: <https://cutt.ly/3VvsF76> (стор. 15).

³ Див.: ст. 8 Конвенції ООН проти корупції за посиланням: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text;

⁴ Див.: Звіт за результатами оцінки в межах Четвертого раунду оцінювання «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів», стор. 70, доступний за посиланням: <https://cutt.ly/bVmmgyb>

самоврядування за порушення вимог професійної етики, що зумовлює повторні порушення вказаними суб'єктами відповідних норм.

Тому окрім необхідності кодифікації етичних норм важливою запорукою громадської довіри до народних обранців є впровадження належного механізму моніторингу та забезпечення виконання відповідних правил етичної поведінки, що, зокрема, передбачає подання та розгляд скарг, визначає санкції за порушення правил етичної поведінки, порядок їх застосування¹.

Рекомендація щодо необхідності ухвалення Кодексу етики народного депутата також була висловлена за результатами роботи у 2015-2016 роках спеціальної Місії Європейського парламенту².

З метою імплементації Рекомендацій Місії Європейського Парламенту прийнято постанову Верховної Ради України «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» від 17.03.2016 № 1035-VIII). Верховною Радою України визнано зазначені рекомендації.

Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 24.11.2021 № 431 утворено Робочу групу з підготовки комплексних законодавчих пропозицій щодо внесення змін до законів України у сфері парламентського права, завдання якої полягає у напрацюванні пропозицій щодо змін законодавства у сфері парламентського права та реалізації Рекомендацій Європейського Парламенту, визнаних як основу для внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України.

У межах зазначеної Робочої групи функціонує Робоча підгрупа по розробці Етичного кодексу та статусу народних депутатів, яка працює над виробленням систематизованих, дієвих правил етичної поведінки народних депутатів України, які охоплюють всі сфери їх професійної діяльності. Процес роботи з розробки правил етичної поведінки народних депутатів України у межах Робочої групи триває. З огляду на викладене, проектом *Державної антикорупційної програми на 2023 - 2025 роки* передбачено заходи щодо забезпечення участі НАЗК у роботі Робочої підгрупи по розробці Етичного кодексу та статусу народних депутатів, наданні їй зауважень та консультацій, уніфікації відповідних правих етичної поведінки для депутатів місцевих рад та виборних осіб місцевого самоврядування та запровадження механізмів притягнення до відповідальності за їх порушення.

Окрім виборних осіб, обов'язок дотримуватися правил етичної поведінки покладено і на інших посадовців, більшу частину з яких становлять державні службовці.

Порушення правил етичної поведінки державних службовців відповідно до ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу» визначається дисциплінарним проступком, а забезпечення службової дисципліни, зокрема, вжиття заходів для додержання державними службовцями правил етичної поведінки покладено на керівника державної служби (ст. 63 Закону України «Про державну службу»).

Керівник державної служби, який в установленому Законом України «Про державну службу» порядку не вжив заходів для притягнення підпорядкованого йому державного службовця до дисциплінарної відповідальності за вчинений дисциплінарний проступок, а також не подав матеріали про вчинення державним службовцем адміністративного проступку, корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, кримінального правопорушення до органу, уповноваженого розглядати справи про такі правопорушення, несе відповідальність згідно із законом³.

¹ Існує три моделі систем моніторингу та забезпечення виконання відповідних кодексів етичної поведінки: 1) модель саморегулювання з боку парламенту (наприклад, в Ірландії та Польщі), 2) модель спільного регулювання (наприклад, у Франції та Великобританії), та 3) модель зовнішнього регулювання (як у Сполучених Штатах).

² Див: Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України за посиланням: <https://cutt.ly/cVvzDWK>.

³ Див.: ч. 4 ст. 63 Закону України «Про державну службу».

Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування¹ передбачено, що керівники державних органів, органів місцевого самоврядування чи їх структурних підрозділів у разі виявлення чи отримання повідомлення про порушення відповідних правил в межах своєї компетенції відповідно до законодавства зобов'язані вжити заходів щодо припинення виявленого порушення, усунення його наслідків та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності, а у випадках виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення також поінформувати спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

У багатьох випадках, коли питання стосується необхідності здійснення відомчого контролю за дотриманням державним службовцем правил етичної поведінки, керівник державної служби надсилає інформацію, яка потребує перевірки, до НАЗК, хоча інструменти для ініціювання розслідування фактів можливого порушення правил етичної поведінки державних службовців та можливість притягнення до дисциплінарної відповідальності державного службовця належать до сфери повноважень саме керівника державної служби.

З метою неухильного дотримання правил етичної поведінки державними службовцями проектом *Державної антикорупційної програми на 2023 - 2025 роки* передбачено заходи з визначення чітких механізмів відомчого контролю за дотриманням правил етичної поведінки суб'єктами дотримання відповідних правил, а також шляхи реалізації відповідальності керівників за відсутність реагування на виявлені факти грубого порушення антикорупційного законодавства.

Підрозділ 1.4. Здійснення заходів фінансового контролю

Проблема. 1.4.1.

1. Закон України «Про запобігання корупції» містить перелік категорій посад та окремих ознак, що визначають коло суб'єктів декларування.

Наприклад, згідно з підпунктом «а» пункту 2 частини 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», декларантами визначаються посадові особи господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі. Тобто увага зосереджена на приналежності саме до державної форми власності, при цьому у Законі прямо не згадується про посадових осіб суб'єктів господарювання комунальної форми власності. Натомість, проведена реформа місцевого самоврядування (децентралізація) суттєво посилила роль юридичних осіб комунальної форми власності на фоні сталого збільшення кількості таких підприємств та розмірів їх фінансування. Проте посадові особи не всіх таких юридичних осіб є декларантами, що призводить до уникнення ними заходів фінансового контролю незважаючи на значні корупційні ризики.

Саме тому у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки* запропоновано внести зміни до Закону України «Про запобігання корупції» у частині покладення обов'язку з декларування та заходи фінансового контролю на керівників, заступників керівників, керівників самостійних структурних та/або функціональних чи регіональних підрозділів, юридичних осіб приватного права, у статутному капіталі яких державна або комунальна частка власності хоча б в один із трьох останніх річних звітних періодів перевищувала 50 відсотків.

2. Законодавство не дає чіткої відповіді на питання, у чому полягає різниця між посадою з **високим** рівнем корупційних ризиків та посадою з **підвищеним** рівнем корупційних ризиків, а також між категоріями «особи, які займають відповідальне становище» та «особи, які

¹ Затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158 зареєстрованих в Міністерстві юстиції України 31.08.2016 за № 1203/29333 (зі змінами).

займають особливо відповідальне становище». Фактично ці категорії не мають змістовних відмінностей. Отже, їх паралельне вживання законодавцем порушує вимоги техніки нормотворення та сприяє правовій невизначеності.

Вирішити вказану проблему можна шляхом внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо уніфікації термінології.

3. Запропоновані вище зміни лише частково сприятимуть удосконаленню законодавчого регулювання щодо належності окремих категорій осіб до суб'єктів декларування.

При цьому, системний аналіз змін законодавства щодо класифікації та переліку декларантів підтверджує, що вони лише фрагментарно були обумовлені змінами інших законів, створенням чи ліквідацією органів влади чи іншими об'єктивними причинами. Натомість суттєва частина таких змін стала наслідком недостатньо обґрунтованого рішення законодавця про значний рівень корупційних ризиків, притаманних певній посаді чи функції.

Наприклад, Законом України від 02.10.2019 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» до переліку декларантів було віднесено осіб, які входять до складу наглядової ради господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі. Однак у пояснювальній записці до відповідного законопроекту взагалі відсутнє будь-яке обґрунтування таких змін¹.

Підтверджують неоднозначність державної політики у цій сфері, а також нечіткість нормативних формулювань і численні звернення до Національного агентства з питань запобігання корупції (далі в цьому підрозділі – НАЗК), у яких заявники просять роз'яснити, чи мають вони статус декларанта. Зокрема, статистичні дані НАЗК свідчать, що поширеними проблемами декларантів є питання обсягу понять: «посадові особи юридичних осіб публічного права», «присяжний під час виконання ним своїх обов'язків в суді», «посадова особа закладів, установ та організацій, які здійснюють основну діяльність у сфері соціального обслуговування населення» тощо.

Основною причиною, що зумовила таку ситуацію, є недостатньо глибокий аналіз суб'єктами законодавчої ініціативи змісту відповідних правовідносин у цілому та відсутність оцінки у них корупційних ризиків. Як наслідок, законодавець не тільки використовує неоднозначні формулювання під час визначення переліку суб'єктів декларування, які призводять до правової невизначеності та суперечливої судової практики, але й відносить до переліку декларантів осіб, службові обов'язки яких майже повністю виключають будь-які корупційні ризики. Наприклад, такими є особи рядового, сержантського і старшинського складу служби цивільного захисту, до обов'язків яких віднесено виключно ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій.

Саме тому у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* пропонується:

1) розробити методiku оцінки корупційних ризиків з метою визначення переліку осіб, на яких має поширюватись обов'язок подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування²;

2) провести оцінку корупційних ризиків, за результатами якої визначити перелік осіб, на яких має поширюватись обов'язок подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування.

¹ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» (реєстр. № 1029 від 29.08.2019). Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1029&skl=10

² Така методика має враховувати функціональні обов'язки, характерні певній посаді, наявність дискреційних повноважень та контрольних або наглядових функцій, здатність розпоряджатись матеріальними цінностями та обсяги активів, що перебувають в управлінні, рівень впливу прийнятих рішень на певну сферу державного управління чи регулювання, тощо.

Така система заходів надасть змогу оцінити рівень ризикованості тієї чи іншої посади чи функції і на цій підставі зробити висновок про необхідність застосування фінансового контролю, а отже виправити наявні недоліки законодавства і повністю виключити можливість необґрунтованого віднесення у майбутньому певних осіб до суб'єктів декларування.

Проблема. 1.4.2.

Процес подання інформації до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, довгий час був обтяжливим через технічні проблеми, що порушували стале функціонування Реєстру; необізнаність декларантів з вимогами законодавства та порядком заповнення декларацій; необхідність збору декларантом великої кількості даних; недостатня якість і сталість законодавства.

Наслідком існування зазначеної проблеми був доволі високий рівень помилок при заповненні декларацій суб'єктами декларування, поширені випадки порушення строків подачі декларації, нерозуміння декларантом суті норм законодавства і порядку їх виконання.

1. Наразі Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі в цьому підрозділі – Реєстр) як програмно-апаратний комплекс було модернізовано та перенесено у приміщення НАЗК¹. Суттєве покращення якості та стабільності функціонування Реєстру підтверджується статистичними даними².

2. Також було вжито суттєвих кроків щодо *полегшення і спрощення* процедури заповнення декларації, зокрема 01.12.2021 набрали чинності 4 базові документи НАЗК³, завдяки чому запроваджено такі ключові новації:

- можливість зміни виду декларації без подачі нової декларації;
- можливість використовувати інтегрований довідник з новими назвами населених пунктів, територіальних громад, районів;
- автоматичне заповнення полів з найменуванням юридичних осіб за кодом ЄДРПО;
- інтегровано довідник марок, моделей транспортних засобів;
- запроваджено «випадаючий список» найбільш поширених об'єктів, які було сформовано, внаслідок здійсненого аналізу об'єктів з декларацій попередніх періодів;
- усунуто можливість зазначати неіснуючу криптовалюту;
- полегшено введення інформації про банківські рахунки;

¹ Наказ №604/20 від 29.12.2020 «Про прийняття в постійну (промислово) експлуатацію модернізованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування». Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/nakaz-604-20-za-29-12-2020-pro-pryjnyattya-v-postijnu-promyslovu-ekspluatatsiyu-modernizovanoyi-informatsijno-telekomunikatsijnoyi-systemy-vednyyj-derzhavnyj-reestr-deklaratsij-ocib-upovnovazhenyh-na/?hilite=> :

² Зокрема, у 2020 році загальна кількість часу, протягом якого було обмежено або частково обмежено доступ до Реєстру становила 140 годин 26 хвилин, з яких 70 годин 2 хвилини реєстр не функціонував (обмежено функціонував) через проведення запланованих технічних та регламентних робіт. Натомість у 2021 році загальна кількість часу, протягом якого було обмежено або частково обмежено доступ до Реєстру, становила 19 годин 42 хвилини, з яких 13 годин 23 хвилини реєстр не функціонував (обмежено функціонував) через проведення запланованих технічних та регламентних робіт (згідно даних службової записки Департаменту інформаційних систем, аналітичної роботи та захисту інформації №71-02/3089-22 від 19.05.2022)

³ Порядок формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0986-21#Text>; Порядок заповнення та подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0987-21#n16>; Порядок інформування Національного агентства з питань запобігання корупції про суттєві зміни у майновому стані суб'єкта декларування. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0988-21#Text>

- створено можливість ознайомлюватись із даними, що містяться в інших реєстрах завдяки функції «Дані для декларації».

Також у Національному агентстві створено відділ інформаційно-роз'яснювальної роботи, який зосередив функції, що раніше виконувалися різними підрозділами.

Отже, у значній мірі, визначена в п. 2.4.2., проблематика подолана.

3. Однією з базових причин проблеми обтяжливості заповнення декларації є необхідність збору великої кількості даних. Наразі декларант змушений самостійно акумулювати всю необхідну для заповнення декларації інформацію і згодом переносити її в ручному режимі у декларацію. Більше того, доступ до певних реєстрів є платним і виконання обов'язку з декларування вимагає нести не лише часові, а і додаткові матеріальні витрати. Розв'язання зазначеної проблеми можливе за умови запровадження функції автоматичного заповнення окремих полів декларації.

Проте зазначена проблематика має комплексний характер і не може бути вирішена виключно зусиллями НАЗК.

Фактично автозаповнення пов'язане із забезпеченням інтегруєбельності між всіма державними реєстрами. При цьому забезпечення такого формату взаємодії та функціонування реєстрів є наскрізною вимогою, що міститься у статтях 3, 9, 11, 23, 26, 36, 40, 41, 42, 44, 46, Закону України «Про публічні електронні реєстри».

Окремим заходом, що покликаний спростити заповнення декларації, є перегляд нормативно визначеного переліку інформації, що має бути відображена в декларації. Є необхідність як в усуненні колізійних норм, так і в перегляді видів інформації, що має бути включена в декларацію.

Саме тому у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* для реалізації функції автоматизованого перенесення об'єктів декларування з державних реєстрів до декларації, зокрема, пропонується:

- пооб'єктно дослідити технічну сумісність Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та інших державних реєстрів;

- ідентифікувати причини недостатньої сумісності реєстрів та сформулювати рекомендації щодо усунення причин, які не дозволяють автоматизовано переносити коректну інформацію про об'єкти декларування в декларацію;

- імплементувати такі рекомендації;

- удосконалити нормативне регулювання переліку інформації, що має бути відображена в декларації.

Проте таке вирішення означеної проблеми матиме не достатньо системний характер. З точки зору забезпечення якості та системності державної політики у сфері обробки даних запропонований підхід слід розширити і забезпечити інтегруєбельність всіх державних реєстрів.

Реалізація запропонованих заходів суттєво спростить заповнення декларації та позбавить суб'єкта декларування необхідності збору великої кількості даних.

4. Іншою суттєвою причиною, що впливає на окреслену проблему, є мінливість і непередбачуваність законодавства у сфері декларування. Зокрема, за час існування електронного декларування законодавець неодноразово змінював перелік декларантів та інформації, що має бути відображена в декларації. Такі зміни, переважно, відбувались без попереднього широкого обговорення, ними не передбачались достатні для адаптації перехідні періоди. Це спричиняло численні помилки декларантів під час заповнення декларації, неподання чи несвоєчасне подання декларацій, тощо.

Більше того, низька прогнозованість змін до законодавства у сфері запобігання корупції безпідставно зміщує акцент із запобігання вчиненню правопорушень на покарання суб'єктів декларування.

У доповіді щодо верховенства права Європейської Комісії за демократію через право (Венеціанської комісії), зазначається, що правова визначеність вимагає, щоб правові норми були чіткими й точними, спрямованими на те, щоб забезпечити постійну прогнозованість ситуацій та правовідносин, що виникають; держава зобов'язана застосовувати закони прогнозованим і послідовним чином; прогнозованість означає, що закон, за можливості, має бути оголошений заздалегідь та бути передбачуваним щодо його наслідків (п. 46)¹.

У цьому аспекті слід звернути увагу на один із принципів законодавства – принцип стабільності. Його суть, зокрема у податковому законодавстві, полягає у тому, що зміни до будь-яких елементів податків та зборів не можуть вноситися пізніше як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому будуть діяти нові правила та ставки. Податки та збори, їх ставки, а також податкові пільги не можуть змінюватися протягом бюджетного року.

З огляду на зазначений вдалий приклад забезпечення прогнозованості правових наслідків поведінки у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* пропонується таке рішення означеної проблеми:

1) включити в антикорупційне законодавство норму, яка б забороняла вносити зміни у процедуру декларування, а також в перелік інформації, що підлягає декларуванню у період подачі щорічної декларації;

2) запровадити інструмент досягнення передбачуваності законодавства і практики його застосування шляхом включення до нормативної бази правової конструкції, яка б передбачала обов'язкове відстрочення вступу у силу норм, що змінюють правовий статус декларанта.

Реалізація таких кроків дасть можливість декларанту адаптуватися до нових вимог і правильно заповнити декларацію.

Проблема. 1.4.3.

Недостатня дієвість заходів контролю та перевірки декларацій, моніторингу способу життя зумовлена рядом чинників.

1. Одним із аспектів проблеми є недостатня кількість проведених повних перевірок декларацій. Зокрема, до Єдиного державного реєстру осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, упродовж 2020 року подано 1 078 960 декларацій, упродовж 2021 року – 1 052 172. Водночас протягом 2021 року Національним агентством проведено лише 1 046 повних перевірок, що становить близько 0,1 % від поданих декларацій.

Через відсутність ресурсної можливості охопити заходами фінансового контролю значно більшу кількість декларацій, діяльність з їх перевірки має вибірковий характер. Це сприяє уникненню відповідальності за порушення вимог антикорупційного законодавства.

Основними причинами, що обмежують здійснення повних перевірок є:

- відсутність системи накопичення і обробки даних (DWH);
- недостатня автоматизованість процесів проведення повної перевірки;
- низький рівень застосування ризик-орієнтованого підходу під час контрольних заходів в аспекті окреслення обсягу інформації, що перевіряється.

Саме тому у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* запропоновано:

- 1) створити систему накопичення і обробки даних (DWH);
- 2) впровадити програмне забезпечення з автоматизації процесів повних перевірок;
- 3) на підставі ризик-орієнтованого підходу оптимізувати обсяг інформації, що перевіряється під час повної перевірки і включається у документ, що складається за наслідками перевірки.

¹ Доповідь щодо верховенства права Європейської Комісії за демократію через право (Венеціанської комісії). Режим доступу: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev2-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev2-ukr)

Вказані заходи дозволять значно підвищити як кількісні, так і якісні показники повних перевірок декларацій.

2. Іншою проблемою, яка потребує вирішення, є велика кількість випадків невчасного подання декларацій. Наприклад, упродовж 2021 року НАЗК опрацювало понад 4600¹ повідомлень від уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції щодо фактів неподання чи несвоєчасного подання декларації, підготувало й направило більше 13 800 листів під час контролю своєчасності подання декларацій.

Однак такі контрольні заходи, наразі, не охоплюють усі випадки несвоєчасного подання декларацій, адже здійснюються без їх належної автоматизації. В арсеналі НАЗК не існує програмного комплексу, який дозволив би завчасно попереджати декларанта про необхідність подати декларацію, а також автоматично виявляти осіб, які декларацію не подали у визначений законодавством строк.

Отже, є потреба у розробленні модулю, який би дозволив оптимізувати процес контролю, оперативно одержувати інформацію про факти неподання чи несвоєчасного подання декларацій, направляти та відслідковувати стан одержання листів в рамках контролю, тощо. Крім цього система зможе нівелювати непрофесійне або недоброчесне виконання обов'язку уповноваженими особами з питань запобігання та виявлення корупції в частині направлення повідомлень НАЗК про факти неподання чи несвоєчасного подання декларації суб'єктами декларування. Удосконалення системи дозволить не лише оперативно реагувати на факти порушень вимог антикорупційного законодавства, а й попереджати їх.

Ураховуючи зазначене, **у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки запропоновано** впровадити функціонал контролю своєчасності подання декларацій, а також запропоновано реалізувати механізм автоматизації складання адміністративних матеріалів щодо несвоєчасно поданих декларацій.

3. Окремим заходом фінансового контролю, який нормативно передбачений у Законі України «Про запобігання корупції» з 2016 року, проте реалізований лише у 2020 році, є моніторинг способу життя суб'єктів декларування.

Однак реалізація вказаного заходу обмежена передбаченою Законом України «Про запобігання корупції» вибірковістю суб'єктів, до яких він може бути застосований. Розв'язати вказану проблему можливо за умови усунення правової невизначеності щодо повноважень НАЗК здійснювати моніторинг способу життя суб'єктів декларування шляхом їх унормування у ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції» та виключення норми Закону, яка передбачає вибірковість його здійснення. Саме таке рішення передбачено **у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки**.

4. Заходи фінансового контролю, що застосовуються до осіб, які належать до кадрового складу розвідувальних органів та/або безпосередньо здійснюють розвідувальну, контррозвідувальну, оперативно-розшукову діяльність, НАЗК здійснює з певними особливостями. Така діяльність пов'язана із державною таємницею та здійснюється у спосіб, що унеможливує розкриття належності таких осіб до відповідних державних органів чи військових формувань.

Незважаючи на те, що вищевказана норма закріплена в Законі України «Про запобігання корупції» з 2015 року, НАЗК вперше організувало роботу у цьому напрямі лише у 2020 році. Підвищення дієвості заходів фінансового контролю щодо окремих категорій осіб, визначених ст. 52-1 Закону України «Про запобігання корупції», можливе завдяки застосуванню інструментів автоматизації перевірок.

Тому **у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки запропоновано** розробити порядок проведення логічного та арифметичного контролю та

¹ Звіт про діяльність НАЗК за 2021 рік. - Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/06/zvit-nazk-final1.pdf>

порядок контролю щодо повноти заповнення декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданої окремими категоріями осіб, визначених ст. 52-1 Закону України «Про запобігання корупції».

Підрозділ 1.5. Забезпечення доброчесності політичних партій та виборчих кампаній

Проблема 1.5.1.

Основними причинами обтяжливого та непрозорого механізму утворення, діяльності та припинення політичних партій, що визначена в Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки, є:

1. Неприятливі законодавчі умови для утворення політичних партій, зокрема, складний порядок створення та державної реєстрації політичних партій.
2. Політична система включає в себе політичні партії, що не беруть участі у виборчому процесі тривалий час.
3. Неприведення статутів політичних партій у відповідність до вимог законодавства з урахуванням змін, зареєстровані установчі документи мають ознаки формального підходу.
4. Обтяжливий та складний механізм процедури припинення за власним бажанням політичної партії та її структурних утворень.
5. Відсутність обмеження права на участь у виборах політичної партії, яка допускає систематичне порушення свого обов'язку зі звітування до Національного агентства з питань запобігання корупції (далі в цьому підрозділі – НАЗК).

НАЗК залучене до роботи з вирішення зазначених проблем на законодавчому рівні. Відповідно до рішення Комітету з питань цифрової трансформації Верховної Ради України створено Робочу групу з підготовки проекту закону про політичні партії, до складу якої включено представників Департаменту запобігання політичній корупції НАЗК.

Наразі розроблений Робочою групою проект Закону України «Про політичні партії» отримав висновки Венеційської комісії та пройшов обговорення в Робочій групі.

1. Неприятливі законодавчі умови для утворення політичних партій, зокрема, складний порядок створення та державної реєстрації політичних партій.

Наявність багатопартійності, свободи об'єднання в політичні партії та вільної діяльності політичних партій є однією з головних ознак будь-якої демократичної країни.

Водночас процес створення політичних партій в Україні є досить тривалою та складною процедурою. Так, для створення та легалізації новоутвореної політичної партії треба провести установчі збори (офлайн), зібрати та підтвердити справжність підписів десяти тисяч громадян України, які відповідно до Конституції України мають право голосу на виборах. Так підписи мають бути зібраними не менш як у двох третинах районів не менш як двох третин областей України, міст Києва, Севастополя та Автономної Республіки Крим.

Упродовж останніх років реалізація цих вимог щодо створення політичних партій унеможлилювалася через вплив таких обставин: дія обмежувальних заходів, встановлених Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України COVID-19 (заборона на одночасне перебування в одному місці значної кількості людей); окупація та анексія частини території України російською федерацією.

Зазначені обставини унеможливають виконання громадянами України вимог законодавства щодо утворення політичної партії, чим обмежується дія конституційних положень щодо здійснення народного волевиявлення через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69 Конституції України).

З огляду на зазначені вище обставини, а також визначені в Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* закладено заходи, реалізація яких дозволить закріпити на

законодавчому рівні сприятливі умови для утворення політичних партій, зокрема, виключивши з положень чинного Закону України «Про політичні партії в Україні» вимоги щодо обов'язковості збору десяти тисяч підписів для підтримання рішення про створення політичної партії, прийнятого на її установчому з'їзді (конференції, зборах).

2. Водночас значна частина політичних партій (близько 90%) існує формально, не здійснюючи політичної діяльності та не беручи участі у виборах.¹ Небезпека існування таких партій зумовлена тим, що вони можуть бути, так би мовити, «придбані» однією особою або промислово-фінансовою групою та в подальшому використані для здійснення впливу на виборчий процес, що може призвести до спотворення результатів виборів.

Як наслідок, виникає загроза руйнації засад представницької демократії, виборні органи формуються не з осіб, які представляють певну політичну програму та групу людей, що її підтримують, а з тих, хто представляє особу чи групу компаній, що реалізують приватні інтереси, а не інтереси виборців (публічні інтереси).

Варто також зазначити, що залишення на політичному полі описаних вище партій пов'язано з недосконалістю існуючого правового регулювання та недовістю організаційного механізму анулювання реєстрації таких партій.

Так, попри те, що невисування політичною партією своїх кандидатів по виборах Президента України та виборах народних депутатів України протягом десяти років є підставою для звернення органу, який зареєстрував політичну партію, до суду з поданням про анулювання реєстраційного свідоцтва², на практиці цей механізм практично не використовується.

З огляду на зазначені вище причини, у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* передбачено посилення системи заходів, реалізація яких дозволить закріпити на законодавчому рівні обов'язок звернення Міністерства юстиції України до суду з позовом про анулювання державної реєстрації політичної партії за недотримання вимоги щодо її обов'язкової участі у виборах протягом десятирічного терміну, що дасть змогу очистити політичну систему від політичних партій, що існують «на папері».

Неприведення статутів політичних партій у відповідність до вимог законодавства з урахуванням змін, реєстрація таких установчих документів має ознаки формального підходу.

Основними ознаками існування формального підходу до реєстрації установчих документів політичних партій та змін до них є:

1. Відсутність визначених законодавством та відображених в статутних документах політичних партій принципів утворення та діяльності партій. Дана проблема призводить до можливості виникнення та існування політичних партій, статuti яких містять антиукраїнську позицію та підтримку ідеологій, що можуть підривати безпеку держави.

У зв'язку з цим порушуються такі загальнодемократичні принципи: верховенство права, законність, повага до конституційного ладу та суверенітету держави, недопущення дискримінації, прозорість та відкритість діяльності.

2. Визначений законодавством зміст статуту політичної партії не містить вимог щодо закріплення в статуті: строків повноважень керівних, контрольно-ревізійних та інших статутних органів політичної партії; процедури та гарантії скликання політичною партією позачергових з'їздів (зборів, конференцій), у тому числі на вимогу визначеної кількості членів партії та/або на вимогу організацій партії; повноважень структурних утворень політичної партії (організацій партії, її первинних осередків та інших структурних утворень тощо).

¹ Так, починаючи з 1991 р. у загальнодержавних виборах брала участь лише незначна кількість політичних партій (1994 р. – 39; 1998 р. – 30; 2002 р. – 33; 2006 р. – 45; 2007 р. – 20; 2012 р. – 22; 2014 р. – 29; 2019 р. – 22 політичні партії)

² Стаття 24 Закону України «Про політичні партії в Україні»

Зазначені прогалини в законодавстві призводять до відсутності правового підґрунтя у структурних утворень політичної партії для звернення до партії з метою скликання позачергових з'їздів (зборів, конференцій) при виникненні невідкладних питань, що можуть бути вирішені виключно у такий спосіб.

3. Існуючий механізм державного контролю не дозволяє Мін'юсту своєчасно та оперативно виявляти факти недотримання положень статутів політичних партій до вимог законодавства та відповідно реагувати на них.

Проблема обумовлена відсутністю закріплених у законодавстві повноважень Мін'юсту здійснювати державний контроль за виконанням політичною партією вимог законодавства та/або статуту політичної партії.

З огляду на зазначені вище причини, а також визначені у пп.1.5.1.3 Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* закладено систему заходів, реалізація яких дозволить привести у відповідність до вимог законодавства статуту політичних партій, усунути формальний підхід до реєстрації установчих документів партій та змін до них.

Обтяжливий та складний механізм процедури припинення політичної партії та її структурних утворень за власним бажанням.

Існуюча процедура припинення діяльності політичної партії та її структурних утворень за власним бажанням є обтяжливою та складною для керівників та членів політичної партії.

Припинення діяльності політичних партій, відповідно до норм діючого законодавства, визначено шляхом реорганізації, ліквідації (саморозпуску), заборони її діяльності, анулювання державної реєстрації.

Документи для державної реєстрації припинення політичної партії подаються в порядку, що не передбачає спрощеної процедури.

Водночас, відповідно до фінансових звітів поданих політичними партіями до НАЗК, існують партії, що не мають у своєму розпорядженні майна, доходів, витрат та фінансових зобов'язань протягом тривалого часу, а також політичні партії, що не здійснюють своєї діяльності та не звітують про неї. Такі партії не мають фінансової спроможності для здійснення заходів з припинення своєї діяльності, однак вимоги чинного законодавства передбачають єдину процедуру припинення без виключень.

Крім того, політичні партії мають значну кількість структурних утворень (обласних, міських, районних організацій або інших структурних утворень), створених на виконання вимоги законодавства, що зобов'язує політичну партію забезпечити їх утворення та реєстрацію у більшості областей України.

Враховуючи зазначене, припинення діяльності політичної партії, яка має значну кількість структурних утворень, передбачає необхідність проведення складної та тривалої процедури припинення кожного такого структурного утворення партії.

З огляду на зазначені вище причини, а також визначені у пп.1.5.1.4 Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* закладено систему заходів, реалізація яких дозволить закріпити на законодавчому рівні спрощення процедури припинення діяльності політичної партії та її структурних утворень за власним бажанням.

Відсутність обмеження права на участь у виборах політичної партії, яка допускає систематичне порушення свого обов'язку зі звітування до НАЗК.

Законом України «Про політичні партії в Україні» визначено такі органи, що здійснюють державний контроль за діяльністю політичних партій: Міністерство юстиції України, Центральна виборча комісія, Національне агентство з питань запобігання корупції, Рахункова палата.

Міністерство юстиції України при встановленні в межах компетенції порушень політичною партією вимог законодавства має право звернутися до суду з позовом про

скасування, анулювання державної реєстрації або заборони діяльності партії, яка допустила відповідне порушення. Таким чином, законодавець унеможливив участь таких партій у виборах.

Виборчим кодексом України передбачено механізм обмеження Центральною виборчою комісією та територіальними виборчими комісіями права на участь у виборах політичних партій та її організацій шляхом відмови у реєстрації висунутих ними кандидатів у зв'язку з недотриманням політичною партією вимог законодавства.

НАЗК здійснює державний контроль за додержанням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, передвиборної агітації, законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності шляхом перевірки поданих звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру та звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів.

Обов'язок регулярного звітування політичними партіями до НАЗК запроваджено у 2015 році на виконання міжнародних стандартів у сфері фінансування політичних партій¹ і зовнішніх зобов'язань України.

Водночас законодавством не встановлено обмеження права на участь у виборах політичної партії, яка допускає систематичне порушення свого обов'язку зі звітування до НАЗК.

Зазначене дозволяє політичним партіям здійснювати свою діяльність без розкриття джерел фінансування і брати участь у виборчому процесі, а також позбавляє потенційного виборця можливості своєчасно отримати інформацію про фінанси політичних партій.

Крім того, законодавством звільнено політичні партії від обов'язку подавати фінансові звіти до НАЗК до закінчення заходів щодо запобігання виникненню та поширенню коронавірусної хвороби, передбачених карантинном, встановленим Кабінетом Міністрів України у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19).

Україна є єдиною країною в Європі, яка не скасувала вимоги про призупинення звітування політичними партіями з вищезазначеної підстави. З огляду на розпочату роботу Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру (Politdata), який дозволяє звітувати онлайн, положення законодавства про відтермінування подання фінансових звітів фактично не відповідає вимогам сьогодення.

Наразі НАЗК розроблено проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо мінімізації потенційного олігархічного впливу на політичні партії та удосконалення механізму державного фінансування статутної діяльності політичної партії», положення якого передбачають відновлення звітування політичними партіями.

З огляду на зазначені вище причини, а також визначені у пп.1.5.1.5 Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* закладено систему заходів, реалізація яких дозволить на законодавчому рівні поновити обов'язок політичних партій подавати звіти до НАЗК та обмежити право на участь у виборах політичних партій, які допускають систематичні порушення зі звітування.

Проблема. 1.5.2.

Основними причинами проблеми надмірного впливу на політичні партії та виборчі кампанії з боку окремих фізичних та юридичних осіб, що призводять до превалювання у представницьких органах приватних інтересів над публічними, є:

¹ <https://www.osce.org/files/f/documents/f/8/104573.pdf>

1. Маскування незаконних внесків на підтримку політичних партій під виглядом здійснення таких внесків фізичними особами, частина з яких фактично не має достатніх легальних доходів для цього.

2. Відсутність механізму розподілу коштів державного фінансування статутної діяльності політичних партій між політичними партіями, які не подолали встановленого законом прохідного бар'єру на виборах народних депутатів України, але отримали значну підтримку виборців.

3. Відсутність переліку заборон щодо використання політичними партіями коштів державного фінансування та відсутність пріоритетних напрямів використання цих коштів.

4. Відсутність порядку використання недрукованих засобів масової інформації, зовнішньої реклами, соціальних медіа та інших онлайн-платформ для цілей виборчої кампанії.

1. Здійснення внесків на користь політичних партій фізичними особами, які не мають достатніх легальних доходів для таких внесків, обумовлена прогалинами в нормах діючого законодавства, серед яких:

1. Відсутність закріплення на законодавчому рівні співвідношення розмірів внесків, наданих фізичними особами на користь політичних партій, з розмірами їхніх доходів, що можуть бути підтвержені документально. Для надання внесків, фізична особа використовує свої персональні дані, приховуючи реального внескодавця з метою унеможливлення ідентифікації останнього.

2. Відсутність законодавчо визначеної заборони здійснення внесків фізичними особами, які діють в інтересах інших осіб, зокрема, представників ФПГ (фінансово-промислових груп), олігархів. Отримання таких «внесків» змушують представників політичних партій діяти в чужих інтересах, нехтуючи інтересами своїх виборців і суспільства в цілому.

З огляду на зазначені вище причини, осіб, які мають значний економічний та політичний вплив на політичне життя країни, а також визначений у пп. 2.5.2.1 Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікуваний стратегічний результат, у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* закладено систему заходів, реалізація яких дозволить на законодавчому рівні усунути можливість здійснення внесків на користь політичних партій фізичними особами, які не мають достатніх легальних доходів для здійснення таких внесків, а також запровадити заборону на здійснення внесків фізичними особами, які діють в інтересах інших осіб, зокрема, представників ФПГ (фінансово-промислових груп), олігархів, що мінімізує їх вплив на політичні партії та виборчі процеси.

Відсутність механізму розподілу коштів державного фінансування статутної діяльності політичних партій між політичними партіями, які не подолали встановленого законом прохідного бар'єру на виборах народних депутатів України, але отримали значну підтримку виборців.

Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) «Фінансування політичних партій» наголошує, що з метою підтримання та підвищення довіри громадян до політичних систем держави необхідно прийняти правила, які регулюють фінансування політичних партій та виборчих компаній. Такі правила мають ґрунтуватися на визначених принципах, одним із яких є розумний баланс між державним та приватним фінансуванням. ПАРЄ зазначає, що держави повинні заохочувати участь громадян у діяльності політичних партій, включаючи фінансову підтримку партій. Політичні партії повинні отримувати фінансові внески з державного бюджету, щоб не допустити залежність від приватних донорів. Зазначене дозволить новим партіям конкурувати на справедливих умовах з вже усталеними партіями¹.

¹ Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) «Фінансування політичних партій» від 22.05.2001 № 1516 (2001) <http://www.assembly.coe.int/nx/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16907&lang=en>.

Крім того, Групою держав проти корупції (GRECO)¹ розроблено Рекомендації щодо критеріїв надання державної підтримки політичним партіям, спрямовані на створення належних умов для розвитку нових партій, активної і чесної політичної конкуренції.

Політичні партії у багатьох державах Європи отримують державне фінансування за умови, якщо на останніх парламентських виборах вони мають значну підтримку – 1 – 2,5 % голосів виборців (Австрія, Албанія, Болгарія, Греція, Естонія, Ісландія, Італія, Латвія, Люксембург, Македонія, Німеччина, Норвегія, Словенія, Угорщина).

В Україні право на державне фінансування статутної діяльності отримують лише політичні партії, які пройшли до Верховної Ради України. Водночас політичні партії, які отримали значний рівень підтримки, однак не подолали виборчий бар'єр, залишаються без права на отримання державного фінансування.

З огляду на зазначену вище проблему, а також визначений у пп. 2.5.2.2 Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікуваний стратегічний результат, *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* закладено систему заходів, реалізація яких дозволить закріпити на законодавчому рівні новий механізм розподілу коштів державного фінансування з метою фінансової підтримки партій, які не подолали встановленого законом прохідного бар'єру на виборах народних депутатів України.

Відсутність переліку заборон щодо використання політичними партіями коштів державного фінансування та відсутність пріоритетних напрямів використання цих коштів призводять до того, що майже всі здійснені політичними партіями витрати можна віднести до витрат на «статутну діяльність».

Відповідно до Рекомендації ПАРЕ 1516, правила фінансування політичних партій та кандидатів мають бути чітко врегульовані на законодавчому рівні та узгоджені між собою.

Законодавством передбачено заборону на витрачання політичними партіями отриманих коштів державного бюджету на фінансування участі у виборах або на цілі, не пов'язані зі здійсненням статутної діяльності. Однак термін «статутна діяльність» законодавством не визначено, як і не визначено пріоритетних напрямів використання цих коштів.

Зазначена прогалина в законодавстві може бути використана окремими фізичними особами для незаконного збагачення, у тому числі шляхом спрямування коштів державного фінансування на погашення заборгованості, що утворилася у політичній партії до обрання її до складу Верховної Ради України.

Відсутність відповідних орієнтирів щодо напрямів використання коштів державного фінансування, наприклад, проведення заходів для підвищення інтересу до політичної діяльності жінок та молоді, а також поліпшення якості зв'язків політичних партій з виборцями. Це підтверджується наявністю двох політичних партій у Верховній Раді України, що дотрималися гендерного балансу. Крім того, серед народних депутатів України IX скликання частка жінок складає 26 %, а частка молоді (до 35 років) – 13,4 %.

З огляду на зазначену вище проблему, а також визначений у пп. 2.5.2.3 Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікуваний стратегічний результат, *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* закладено систему заходів, реалізація яких дозволить закріпити на законодавчому рівні перелік заборон щодо витрачання політичними партіями коштів державного фінансування, а також визначити пріоритетні напрями використання цих коштів з метою дотримання політичними партіями обмежень, визначених для учасників бюджетного процесу.

Відсутність порядку використання недрукованих засобів масової інформації, зовнішньої реклами, соціальних медіа та інших онлайн-платформ для цілей виборчої кампанії становить загрозу впливу на політичні, зокрема виборчі процеси в країні осіб, які

¹ Група держав проти корупції (GRECO), що стежить за дотриманням державами стандартів Ради Європи у сфері боротьби з корупцією, з 2006 року здійснює моніторинг за фінансуванням політичних партій.

мають значну економічну та політичну вагу, в суспільному житті країни, що суперечить законодавству Європейського Союзу.

Єврокомісія, надаючи Україні статус країни-кандидата у члени ЄС, наголосила на необхідності нашій державі «боротися з впливом приватних інтересів шляхом ухвалення закону про медіа, який приводить законодавство України у відповідність до Директиви ЄС про аудіовізуальні медіапослуги та надає повноваження незалежному медіарегулятору»¹.

Відсутність законодавчо встановлених вимог до маркування реклами в недрукованих засобах масової інформації, соціальних медіа та інших онлайн-платформ для цілей виборчої кампанії призводить до розповсюдження «прихованої реклами»^{2, 3}. Така реклама не оплачується з виборчих фондів і перебуває в рекламному просторі навіть у день тиші. Вона маскується під звичайні новини та пости, що водить в оману виборців та порушує принципи вільних та рівних виборів.

З огляду на зазначену вище проблему, а також визначені у п. 2.5.2.4 Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікуваний стратегічний результат, у **проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки** закладено систему заходів, реалізація яких дозволить на законодавчому рівні встановити порядок використання недрукованих засобів масової інформації, зовнішньої реклами, соціальних медіа та інших онлайн-платформ.

Проблема. 1.5.3.

Основними причинами проблеми недосконалої системи контролю за фінансуванням діяльності політичних партій та фінансуванням їх участі у виборах є:

1. Відсутність можливості подання до електронної системи звітності фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів та референдумів.

2. Відсутність автоматичного режиму проведення перевірок фінансових звітів суб'єктів виборчого процесу.

3. Неохоплення ризик-орієнтованим підходом здійснення контролю за діяльністю суб'єктів виборчого процесу.

4. Неефективний розподіл повноважень між Центральною виборчою комісією і НАЗК щодо контролю за фінансуванням політичної діяльності та передвиборної агітації.

1. Електронна система подання та оприлюднення звітності політичних партій потребує вдосконалення, зокрема в частині забезпечення можливості електронного подання звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів та референдумів.

Після створення та запуску НАЗК електронної системи звітності політичних партій, уповноважені представники мають можливість заповнювати фінансові звіти про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру онлайн на сайті НАЗК та подавати їх до електронної системи Єдиний державний реєстр звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. Це дозволяє зменшити навантаження на представників партій та забезпечує відкритість даних фінансової звітності політичних партій.

Відповідно до вимог Виборчого кодексу України фінансові звіти суб'єктів виборчого процесу оприлюднюються НАЗК у публічній частині електронної системи Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

Водночас подання фінансових звітів учасниками референдумів передбачено в паперовій формі та електронному вигляді одночасно до двох державних органів (ЦВК, НАЗК). Вимога

¹ <https://www.nrada.gov.ua/zakon-pro-media-shho-zminytsya-v-proyekti-drugogo-chytannya/>

² https://www.oporaua.org/news/vybory/mistsevi-vybory/mistsevi_2020/21921-den-voleviiavlennia-na-lvivshchini-opora-fiksuie-zovnishniu-reklamuz-oznakami-prikhovanoyi-agitatsiyi

³ <https://www.chesno.org/post/3493/>

законодавства щодо паперової форми звіту не відповідає викликам сьогодення, в частині пов'язаних з діджиталізацією функцій держави.

У зв'язку з цим є необхідність в удосконаленні системи контролю за фінансуванням діяльності політичних партій та фінансуванням їх участі у виборах шляхом інтеграції складової електронної системи Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру до порталу, що пов'язаний з політичними фінансами, який створить можливість подавати та оприлюднювати фінансову звітність в режимі онлайн як політичним партіям, так і суб'єктам виборчого процесу та референдумів на єдиній електронній платформі.

З огляду на зазначені вище причини, а також визначений у пп. 1.5.3.1 Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікуваний стратегічний результат, у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* закладено систему заходів, реалізація яких дозволить забезпечити можливість електронного подання звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів та референдумів, що забезпечить відкритість звітування та підвищить ефективність системи контролю за фінансуванням участі політичних партій у виборах.

2. Автоматичний режим проведення перевірок фінансових звітів політичних партій потребує вдосконалення для його застосування до фінансових звітів суб'єктів виборчого процесу.

Проведення перевірок звітів політичних партій здійснюється НАЗК в межах повноважень, визначених законодавством. Така перевірка передбачає здійснення аналізу звітності політичних партій на предмет їх достовірності та повноти відображення відомостей про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

НАЗК розпочало запровадження автоматичного режиму проведення перевірок звітів політичних партій шляхом інтеграції з іншими інформаційно-телекомунікаційними і довідковими системами, реєстрами, базами даних. Наразі здійснюється робота щодо налаштування конфігурацій окремих модулів Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, зокрема формування та відображення коректної інформації, яку інформаційна система отримує з державних реєстрів та баз даних. А також, відображення коректної інформації, що міститься в публічній частині зазначеного реєстру та кабінеті аналітика.

Проте закінчити таке налаштування можливо за умови відновлення звітування та поєднання автоматизованої системи з іншими базами даних.

Водночас запроваджено подання фінансових звітів суб'єктами виборчого процесу за допомогою електронних сервісів відповідно до вимог постанови ЦВК від 12.08.2022 № 90 «Про деякі питання подання передбачених Виборчим кодексом України фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів політичних партій, їх місцевих організацій, кандидатів на загальнодержавних та місцевих виборах». У зв'язку з цим стало нагальним питання впровадження НАЗК відповідного функціоналу в електронній системі.

Таким чином, подання фінансових звітів в електронному вигляді дозволить застосувати автоматичний контроль за:

- своєчасністю подання фінансової звітності;
- дотриманням обмежень щодо розміру внеску, здійсненого фізичними та юридичними особами;
- повнотою відображення відомостей про майно, що перебуває на праві власності у політичної партії;
- дотриманням обмежень щодо здійснення внеску на користь політичної партії та відповідних суб'єктів виборчого процесу особами, з якими укладено договір про закупівлю робіт, товарів чи послуг для забезпечення потреб держави або територіальної громади (на встановлену граничну суму року, в якому здійснюється внесок, – протягом строку дії такого договору та протягом одного року після припинення його дії).

З огляду на зазначені вище причини, а також визначений у пп. 1.5.3.2 Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікуваний стратегічний результат, **у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки** закладено систему заходів, реалізація яких дозволить запровадити автоматичний режим проведення перевірок фінансових звітів суб'єктів виборчого процесу, що підвищить якість заходів контролю за політичними фінансами.

3. Ризик-орієнтований підхід до здійснення контролю за діяльністю політичних партій не розповсюджується на суб'єктів виборчого процесу.

Нормативно-правове регулювання виконання правил, пов'язаних із фінансуванням політичних партій, обумовлює формування наглядової діяльності, скерованої на ризики. Ризик-орієнтований підхід дає можливість контролюючим органам розподіляти обмежені ресурси для ефективного здійснення своїх повноважень.

НАЗК застосовує ризик-орієнтований підхід до здійснення контролю за діяльністю політичних партій шляхом оперативного моніторингу ризиків в їхній діяльності.

З цією метою НАЗК розроблено та затверджено Методичні рекомендації щодо організації і проведення підготовчих заходів до перевірки звітів політичних партій про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру. Так, з червня 2021 по червень 2022 НАЗК ідентифіковано 280 ризикових операцій по 16-ти визначених ризиках фінансово-господарської діяльності політичних партій. Під час проведення аналізу поданих звітів політичних партій перевіряються встановлені за результатами моніторингу ризикові операції в діяльності політичних партій. Зазначені Методичні рекомендації регулюють питання внутрішнього контролю та розроблені для використання в роботі працівниками НАЗК.

У зв'язку з цим потребує закріплення на рівні закону визначення моніторингу як системи постійного спостереження за фінансово-господарською та іншою діяльністю політичних партій з метою ідентифікації ризиків.

Водночас контроль за діяльністю суб'єктів виборчого процесу одночасно здійснюється ЦВК та НАЗК. Так, на парламентських виборах 2019 року кандидати подавали свої фінансові звіти до ЦВК і НАЗК. ЦВК мала право аналізувати звіти й контролювати використання коштів із виборчих фондів для проведення агітації, тоді як НАЗК мало контролювати загальне дотримання партіями й кандидатами правил фінансування передвиборної агітації.

Однак обом інституціям бракувало необхідних ресурсів та інструментів для того, щоб ефективно аналізувати витрати кандидатів на передвиборну агітацію або виявляти порушення правил фінансування через значну кількість звітів¹.

Вирішення проблеми обмежених ресурсів при здійсненні контролю за фінансуванням політичної діяльності та передвиборної агітації можливе шляхом запровадження вибіркового контролю відповідно до ризиків фінансово-господарської та іншої діяльності суб'єктів виборчого процесу.

З огляду на зазначені вище причини, а також визначений у пп. 1.5.3.3 Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікуваний стратегічний результат, **у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки** закладено систему заходів, реалізація яких дозволить запровадити ризик-орієнтований підхід до здійснення контролю за діяльністю суб'єктів виборчого процесу, що мінімізує потенційні порушення, пов'язані з фінансуванням діяльності політичних партій та суб'єктів виборчого процесу.

¹ Джерела доходу й механізму влади: гендерні аспекти й політичне фінансування на виборах в Україні. Міжнародна фундація виборчих систем.-2021.-режим доступу: https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_gender_and_political_finance_in_ukrainian_elections_sources_of_income_and_patterns_of_power_july_2021_ukrainian.pdf

4. На початку 2021 року НАЗК на заміну до застарілих прийнято нові порядки подання та перевірки звітності політичних партій, а також форми звіту та висновку за результатами такої перевірки¹.

З огляду на це **проект**ом Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки передбачено перегляд та актуалізацію вимог вказаних актів.

5. Відсутність ефективного розподілу повноважень між Центральною виборчою комісією і Національним агентством щодо контролю за фінансуванням політичної діяльності та передвиборної агітації несе в собі проблеми дублювання повноважень.

Проблема обумовлена відсутністю законодавчо визначеного єдиного державного органу, на який покладено обов'язок здійснення контролю (аналізу) фінансових звітів суб'єктів виборчого процесу.

У різних країнах контроль за фінансуванням передвиборної агітації часто є найслабшою ланкою в системі контролю за політичними фінансами. Україна не є винятком, оскільки нормативно-правові колізії й законодавчі прогалини, відсутність належної координації між різними державними органами суттєво послаблюють контроль за дотриманням правил політичного фінансування¹.

Згідно з чинним законодавством України контроль виборчих фондів політичних партій та кандидатів на загальнодержавних виборах покладено на ЦВК, її регіональне або територіальне представництво, НАЗК та банки, у яких відкрито рахунки виборчих фондів². Водночас аналіз фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів здійснюється ЦВК спільно з НАЗК, що призводить до дублювання повноважень та, як наслідок, до неефективного використання ресурсів.

З огляду на зазначені вище причини, а також визначений у пп. 1.5.3.5 Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікуваний стратегічний результат, у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* закладено систему заходів, реалізація яких дозволить закріпити на законодавчому рівні ефективний розподіл повноважень між Центральною виборчою комісією і НАЗК щодо контролю за фінансуванням політичної діяльності та передвиборної агітації шляхом внесення змін та доповнень до Виборчого кодексу України.

Підрозділ 1.6. Захист викривачів корупції

Проблема. 1.6.1.

Ставлення до проблеми корупції та до тих, хто мав сміливість повідомити про корупцію, на даний час є одним із найсерйозніших викликів для українського суспільства.

Інститут викривачів є важливим запобіжником виникнення та поширення корупції. Саме викривачі мають доступ до інформації про корупцію, яку можуть виявити і повідомити тільки вони, оскільки перебувають всередині організації.

Водночас на сьогодні превентивний потенціал цього інституту використовується не на повну силу.

Так, однією з ключових проблем є **недостатня вмотивованість** потенційних викривачів до повідомлення уповноважених суб'єктів про можливі факти корупційних або

¹ Наказ НАЗК від 19.02.2021 № 102/21 «Про деякі питання подання звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0507-21#n13>; Наказ НАЗК від 14.01.2021 № 6/21 «Про деякі питання проведення перевірки звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» <https://nazk.gov.ua/uk/documents/53204/>

² Виборчий кодекс України від 19.12.2019 № 396-IX. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>

пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції»¹.

Хоча важливим при прийнятті рішення повідомляти про корупцію чи ні, є питання правового захисту викривачів, не менш важливою є суспільна культура, в якій викриття заохочується, а не сприймається як негативне явище.

Основними причинами небажання особи повідомляти про відомі їй факти корупції є:

- 1) побоювання зазнати осуду свого оточення (колег, друзів, знайомих);
- 2) відсутність знань про порядок подання повідомлень та гарантії правового захисту;
- 3) побоювання зазнати наслідків у вигляді негативних заходів впливу.

У свою чергу, осуд оточенням дій з викриття корупції та відсутність поваги до викривачів корупції у суспільстві зумовлені низкою причин, основними серед яких є:

- толерування корупції;
- недостатньо сформована у суспільстві культура повідомлення про корупцію.

З огляду на описані причини небажання осіб повідомляти про корупцію, а також визначені в Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, у **проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки** передбачено виконання заходів, які будуть визначені у Стратегії комунікації у сфері запобігання та протидії корупції та дозволять сформувати в українському суспільстві культуру викривання та повагу до викривачів, а також підвищити рівень обізнаності громадян з гарантіями правового захисту викривачів.

Проблема. 1.6.2.

Удосконалення законодавства про захист викривачів корупції, яке відбулось у жовтні 2019 року та у червні 2021 року, посилило гарантії їх захисту, визначило механізми реалізації відповідних гарантій та запровадило фінансове стимулювання громадян до повідомлення про відомі їм факти корупції. Проте позитивний ефект від нормативного закріплення цих гарантій поки незначний, що обумовлено, зокрема, низьким рівнем обізнаності населення із можливими способами повідомлень про корупцію та процедурами розгляду таких повідомлень, недовірою до якості розгляду та зневірою у своєчасності та співмірності реагування на повідомлення, відсутністю єдиного каналу для подання повідомлень про корупцію.

Проведене у 2020 році дослідження виявило, що державні службовці, дізнавшись про порушення антикорупційного законодавства, надають перевагу повідомити про це керівнику

¹ Так, за результатами соціологічних досліджень, проведених у 2017, 2020, 2021 роках встановлено, що частка людей, яка вибрала викривальницьку модель поведінки зменшилася у 2020 році, проте зросла у 2021 році до 9,8% серед населення та до 22,7 % серед представників бізнесу. Водночас пряме запитання («Чи подали б Ви скаргу до органів влади або до правоохоронних органів в зв'язку з випадком корупції?») показує значно більшу частку потенційних викривачів: серед населення таких 22,2%, а серед бізнесу навіть більше ніж половина – 54,5%. Див. Корупція в Україні 2021: Розуміння, сприйняття, поширеність. Звіт за результатами опитування населення та бізнесу у 2021 році. 2022. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/1009488299966710444nacp_report_info_sapiens_2021_ukr_final.pdf.

Під час проведення дослідження «Антикорупційна доброчесність – 2020» до факторів, які заважають системі повідомлень про корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення стати потужним інструментом боротьби з корупцією, всі групи респондентів віднесли корумповану судову та правоохоронну систему (від 49,8% до 60,2%), національний менталітет (від 46,1% до 58,7%) та слабкі механізми захисту викривачів (від 43,8% до 46,6%). Див.: Антикорупційна доброчесність 2020: аналітичний огляд за результатами соціологічного дослідження. - К., Національне агентство з питань запобігання корупції, 2021. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/07/Doslidzhennya-Antykoruptsiyna-dobrocheshnist-2020.pdf>.

установи, антикорупційному уповноваженому, а вже потім спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції¹.

Водночас дослідження забезпечення органами каналів повідомлень про корупцію у 2020 році показало, що в більшості органів не забезпечено створення всіх передбачених законом каналів повідомлення, не розмежовано внутрішні та регулярні канали подання повідомлень, не розроблені процедури прийняття та розгляду повідомлень про корупцію, надавалась незначна кількість методичної допомоги потенційним викривачам. При цьому якість повідомлень є низькою, оскільки в них часто відсутні конкретні фактичні дані².

У 2019 році прийнято Директиву про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу, що є базовим документом із захисту викривачів у Європейському Союзі³.

Директива передбачила такі способи подання повідомлень: внутрішнє повідомлення (інформація про порушення повідомляється всередині організації), зовнішнє повідомлення (інформація про порушення повідомляється компетентним органам) та публічне розкриття (інформація про порушення повідомляється в публічній сфері).

Щодо українського законодавства, то в 2019 році були внесені зміни до Закону України «Про запобігання корупції» і канали для повідомлення про корупцію стали наближені до європейських стандартів. Так, Законом передбачено функціонування таких каналів для подання повідомлень: внутрішні канали (повідомлення про корупцію керівнику або уповноваженому підрозділу (особі) організації), регулярні канали (повідомлення про корупцію органам прокуратури, Національну поліцію України, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, Національне агентство з питань запобігання корупції (далі в цьому підрозділі – НАЗК)) та зовнішні канали (повідомлення про корупцію через засоби масової інформації, журналістів, громадські об'єднання, професійні спілки).

Змінами до Закону України «Про запобігання корупції» від 01.06.2021 передбачено функціонування Єдиного порталу повідомлень викривачів, який зробить процес подання повідомлень про корупцію простим та зручним, забезпечить конфіденційність та анонімність викривачам. Також цим Законом було уніфіковано процедуру розгляду повідомлень про корупцію.

Враховуючи низький рівень обізнаності населення із можливими способами повідомлень про корупцію, процедурами розгляду таких повідомлень, недовіру до якості розгляду та зневіру у своєчасності та співмірності реагування на повідомлення, а також визначені у п. 2.6.2. Антикорупційній стратегії на 2021 – 2025 роки очікувані стратегічні результати, у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки* передбачено виконання заходів, які будуть визначені у Стратегії комунікації у сфері запобігання та протидії корупції та дозволять підвищити рівень обізнаності громадян щодо способів (каналів) повідомлення про корупцію та механізмів розгляду повідомлень.

Законом України «Про запобігання корупції» передбачено, в яких випадках викривачі можуть повідомляти інформацію з обмеженим доступом зовнішніми каналами повідомлення. Проте це не стосується інформації, яка містить державну таємницю, з цього приводу в Законі

¹Так, на питання «Як ви діятимете, якщо Вам стало відомо про порушення вимог антикорупційного законодавства працівником органу?» варіант повідомити безпосередньому керівнику чи керівнику органу обрали 54,7 % респондентів, повідомити антикорупційному уповноваженому – 22,7%, повідомити НАБУ, НАЗК або поліції – 8,4%, журналістам – 1,2%. Див.: Антикорупційна доброчесність 2020: аналітичний огляд за результатами соціологічного дослідження. - К., Національне агентство з питань запобігання корупції, 2021. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/07/Doslidzhennya-Antykoruptsiyna-dobrochesnist-2020.pdf>.

²Див. Моніторинговий звіт щодо виконання норм Закону України «Про запобігання корупції» в частині захисту викривачів центральними органами виконавчої влади та обласними державними адміністраціями у 2020 році. – Київ: ТОВ РЕД ЗЕТ, 2021. URL: https://acrec.org.ua/wp-content/uploads/2021/08/research-nazk-v-NNNN_compressed.pdf.

³Директива про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу. 2019. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366_EN.html#title2.

зазначено, що порядок повідомлення такої інформації визначений законом. Водночас досі відсутній порядок та канали повідомлення такої інформації.

Закон має гарантувати всім громадянам право на розкриття інформації про корупцію або загрозу суспільним інтересам, незалежно від місця роботи викривача, будь то органи національної безпеки, Збройні сили, органи досудового розслідування або розвідувальні органи.

Водночас якщо викривач, наприклад, працює у Міністерстві оборони України, Генштабі Збройних Сил України чи СБУ, його можуть притягнути до відповідальності за розголошення державної таємниці.

У зв'язку з тим, що внутрішні канали для повідомлень про корупцію, які містять в собі інформацію, що віднесена до державної таємниці, таємниці слідства, а також службової інформації, яка була зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни наразі відсутні, *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано створити такі канали.

Проблема 1.6.3.

Практика імплементації гарантій захисту прав викривачів у світі свідчить, що від ефективності функціонування інституційної інфраструктури захисту прав викривачів залежить рівень викривання корупції в країні.

В Україні ключову роль в інституційному механізмі захисту прав викривачів відіграє НАЗК.

Крім НАЗК повноваженнями, спрямованими на співпрацю з викривачами та вжиття заходів їх захисту, наділені Національне антикорупційне бюро України, Національна поліція, органи прокуратури, суб'єкти надання безоплатної правової допомоги, уповноважені підрозділи (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, суди.

Кожного із зазначених суб'єктів законодавець наділив тими чи іншими повноваженнями, спрямованими на захист викривачів. Ефективність реалізації згаданими суб'єктами таких повноважень залежить від рівня їх взаємодії та координації у процесі виконання покладених на них обов'язків.

Одну з ключових ролей в системі захисту викривачів відіграють уповноважені підрозділи (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції, які є первинною ланкою у системі запобігання корупції в Україні, оскільки саме вони повинні на місцях вживати відповідних заходів задля недопущення порушення прав та гарантій викривачів керівником чи роботодавцем.

До завдань уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) належить, зокрема, забезпечення захисту працівників, які повідомили про корупцію, від застосування негативних заходів впливу з боку керівника або роботодавця відповідно до законодавства щодо захисту викривачів.

Втім, на практиці уповноважені підрозділи (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції не завжди вживають дієвих заходів для недопущення порушення трудових прав викривачів і забезпечення відповідних заходів захисту у разі їх порушення.

Для вирішення цієї проблеми слід запровадити **систему моніторингу діяльності уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції щодо роботи з викривачами**, яка сприятиме посиленню вжиття уповноваженими підрозділами (уповноваженими особами) заходів задля недопущення відповідним органом, підприємством, установою чи організацією порушення прав викривачів, а у випадках порушення прав та гарантій викривачів – сприятиме вжиттю у межах компетенції відповідних заходів захисту.

Що стосується взаємодії та координації між органами, уповноваженими на забезпечення захисту викривачів, слід зазначити, наприклад, що Кримінальний процесуальний кодекс України (далі в цьому підрозділі – КПК України) у ч. 9 ст. 214 зобов'язує слідчого, дізнавача протягом 24 годин з моменту внесення відповідних відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань у письмовій формі повідомляти Національне агентство про початок досудового розслідування за участю викривача, підставу початку досудового розслідування та інші відомості, передбачені ч. 5 цієї статті.

Однак, як свідчить практика, органи досудового розслідування не завжди повідомляють НАЗК про початок досудового розслідування за участю викривача. Так, за даними Офісу Генерального прокурора, у 2021 році було обліковано 1625 корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень, зареєстрованих за заявами (повідомленнями) фізичних осіб, натомість до Національного агентства у цьому ж звітному періоді надійшло всього 69 відповідних повідомлень від органів досудового розслідування.

За таких обставин НАЗК не володіє своєчасно та у повному обсязі інформацією про набуття особами статусу викривача, а у разі звернення таких осіб за захистом позбавлене можливості швидко та дієво реагувати на випадки порушення прав та гарантій викривачів. Так, НАЗК або самі викривачі змушені звертатися до органів досудового розслідування для підтвердження набуття статусу викривача.

Для уникнення зазначених ситуацій та забезпечення належного захисту викривачів між органами, уповноваженими на забезпечення захисту викривачів, **повинна бути налагоджена чітка взаємодія, координація та обмін інформацією**, зокрема, шляхом надання НАЗК доступу до Єдиного реєстру досудових розслідувань для своєчасного отримання інформації щодо набуття особою статусу викривача, а також для реалізації інших повноважень НАЗК, зокрема доступу аналітика, для формування державної антикорупційної політики.

Одним із важливих елементів механізму захисту викривачів є забезпечення надання викривачам психологічної допомоги.

Викривачі є вразливою категорією і у мирний час, викривати ж правопорушення у воєнний час ще важче, враховуючи психологічний тиск на особу як зовнішніх обставин, так і з боку колективу, в якому працює особа.

За даними The Horuragi Foundation (2013), більшість викривачів не могли змиритися з тим, що вони зазнали переслідувань за повідомлення, оскільки вважали, що роблять правильну справу, не очікуючи жодної вигоди. Вони були налякані критикою, сарказмом та поглядами оточуючих людей, і вони відчували себе самотніми, не зрозумілими й неоціненними замість того, щоб отримати суспільне визнання. Ці переживання порушують раціональне та логічне мислення та повну концентрацію на роботі серед викривачів. Вплив воєнних дій на психологію викривача та прийняття ним рішення викривати порушення взагалі не досліджений, що потребує нагального вироблення ефективної системи психологічної допомоги викривачу в таких умовах.

Враховуючи викладене, **у проекті Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки** запропоновано врегулювати питання надання викривачам психологічної допомоги.

Як свідчить практика, після здійснення повідомлення та набуття статусу викривача останні часто зіштовхуються із вжиттям керівником (роботодавцем або іншою посадовою особою) щодо них негативних заходів впливу, тобто порушенням його трудових прав.

Закон України «Про запобігання корупції» не містить визначення поняття «негативних заходів впливу», однак надає невичерпний перелік дій, які можуть вважатися таким заходами. До них належать: відмова у прийнятті на роботу, звільнення чи примушування до звільнення, ініціювання дисциплінарних проваджень та притягнення викривача до дисциплінарної відповідальності, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова у призначенні на вищу посаду, зменшення заробітної плати тощо.

У разі застосування керівником або роботодавцем до викривача негативних заходів впливу для органу, уповноваженого на здійснення захисту викривача, важливим є встановити

наявність причинно-наслідкового зв'язку між такими негативними заходами впливу (або загрозою їх застосування) та повідомленням викривача про корупцію.

У випадках порушення прав викривача Закон їм гарантує можливість користуватися всіма видами правової допомоги, передбаченої Законом України «Про безоплатну правову допомогу», або залучити адвоката самостійно.

Тому у подальшому для захисту порушених трудових прав викривачі самостійно або через центр надання безоплатної правової допомоги звертаються до суду, де зіштовхуються з труднощами доведення наявності причинно-наслідкового зв'язку між застосованим негативним заходом впливу (наприклад звільненням) та повідомленням про корупцію.

Як свідчить практика розгляду трудових спорів за участю викривача суд часто ігнорує розгляд питання наявності причинно-наслідкового зв'язку між негативним заходом впливу та повідомленням викривача та не досліджує ці обставини як негативні заходи впливу до викривача у зв'язку з його повідомленням, а зосереджується на встановленні фактів порушення роботодавцем (наприклад, при звільненні викривача) законодавства про працю взагалі.

При цьому працівники та адвокати центрів безоплатної правової допомоги отримали з 2020 року нового клієнта, водночас не обізнані зі специфікою роботи з викривачами.

На сьогодні судова практика з питань захисту викривачів тільки формується і від неї залежить, як надалі будуватиметься захист викривачів. Отже, для запровадження в Україні надійного механізму захисту прав викривачів **у проекті Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки** передбачено серед суддів та співробітників і адвокатів центрів безоплатної правової проводити навчання та тренінги з питань захисту викривачів, які б сприяли підвищенню рівня їх кваліфікації та компетентності.

Також залишаються складнощі з реалізацією гарантії безпеки викривачів, оскільки органи стикаються з проблемою застарілості та низької дієвості Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві».

Варто зауважити, що цей Закон поширюється виключно на осіб, які заявили про вчинення кримінального корупційного правопорушення, а діяльність викривачів є значно ширшою і викривач може зазнавати переслідування за повідомлення про порушення, яке за своїм змістом не є кримінальним корупційним правопорушенням.

У зв'язку з цим Закон України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» потребує оновлення шляхом внесення змін в частині забезпечення безпеки викривачів та їх близьких осіб шляхом розширення категорій осіб, які претендують на здійснення заходів безпеки та впровадження нових заходів безпеки.

У зв'язку із викладеним, **у проекті Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки** запропоновано привести українське законодавство у відповідність до міжнародних стандартів захисту викривачів.

РОЗДІЛ 2. ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У ПРІОРИТЕТНИХ СФЕРАХ

Підрозділ 2.1. Справедливий суд, прокуратура та органи правопорядку

Проблема 2.1.1.

Протягом тривалого часу суспільство висловлює недовіру до ряду органів у системі правосуддя. Зокрема, діяльність Вищої ради правосуддя (далі в цьому підрозділі – ВРП) та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі в цьому підрозділі – ВККС) викликала критичні застереження з боку різних заінтересованих сторін. Наприклад, проведене у 2019 році соціологічне дослідження засвідчило, що ВККС у 2019 році довіряло 16,8% респондентів, а ВРП – 17,7%¹.

Основними чинниками, які вплинули на оцінку довіри до цих органів, стали висловлені у ЗМІ сумніви у доброчесності їх членів² та можливе прийняття ними рішень в умовах конфлікту інтересів³. У звітах міжнародних організацій також відзначалися брак прозорості та належної оцінки заслуг кандидатів до органів суддівського врядування⁴.

1. Перші законодавчі зміни щодо удосконалення діяльності органів суддівського врядування були схвалені ще в 2019 році, але їх так і не було повноцінно імplementовано, а пізніше низка положень відповідного Закону була визнана неконституційною згідно з рішенням Конституційного Суду України № 4-р/2020 від 11.03.2020 у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII.

Заходи, спрямовані на реформування цих органів, є зобов'язаннями України перед міжнародними партнерами. Зокрема, відповідно до ратифікованого Верховною Радою України Меморандуму про взаєморозуміння між Україною як Позичальником та Європейським Союзом як Кредитором, «органи державної влади посилять незалежність, доброчесність та ефективне функціонування судової влади, беручи до уваги висновки Венеціанської комісії, у тому числі шляхом внесення законодавчих поправок для забезпечення: а) створення нової Вищої кваліфікаційної комісії суддів України шляхом прозорої процедури відбору, що проводиться Конкурсною комісією з міжнародною участю; та б) створення Комісії з питань етики з міжнародною участю, яка мала б повноваження:

1) здійснювати одноразову оцінку доброчесності та етичності членів Вищої ради правосуддя та рекомендувати їх звільнення органам обрання (призначення) у випадках виявлення невідповідності членів Вищої ради правосуддя стандартам; та

2) створення переліку попередньо відібраних кандидатів у Вищу раду правосуддя, з якого органи обрання (призначення) членів Вищої ради правосуддя, будуть висувати свої

¹ Судова реформа очима громадян: що може позитивно вплинути на довіру до суду? Результати опитування, червень 2019. Режим доступу: <https://dif.org.ua/uploads/pdf/8122978245d2858ad0d7c28.25535334.pdf>.

² ВРП здійснює тиск на суддів Вишого антикорупційного суду. Фондація DEJURE, листопад 2020. URL: <https://vrpfails.dejure.foundation/vrp-tysne-na-suddic-vyshchogo-antikoruptsiynoho-sudu>

³ Можливий конфлікт інтересів у справі судді Вовка: у Вишій раді правосуддя кажуть, що «незалежні». Радіо Свобода, 06 липня 2020 року. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-schemes-vrp-pro-konflikt-interesiv/30710226.html>

⁴ Anti-Corruption Reforms in Ukraine. Pilot 5th Round of Monitoring Under the Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 2022. Режим доступу: <https://bit.ly/3Dhfryi>.

кандидатури»¹. Зобов'язання щодо реформування ВРП Україна взяла на себе і в межах співпраці з Міжнародним валютним фондом².

Задля підвищення довіри до органів суддівського врядування та з метою виконання міжнародних зобов'язань України, у 2021 році були прийняті та набрали чинності Закони України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя».

Вказані закони передбачають, зокрема:

- встановлення вимог до членів ВРП та членів ВККС щодо відповідності критеріям доброчесності та професійної етики (з визначенням аспектів, за якими встановлюється відповідність цим критеріям);

- здійснення конкурсного добору членів ВККС, який наразі проводить конкурсна комісія у складі суддів (суддів у відставці), визначених Радою суддів України, та незалежних експертів, визначених міжнародними та іноземними організаціями, які надавали Україні міжнародну технічну допомогу; незалежні експерти мають вирішальну роль у процедурі добору³;

- здійснення Етичною радою одноразового оцінювання діючих членів ВРП на відповідність критеріям доброчесності та професійної етики з подальшим розглядом питання про звільнення тих членів, щодо яких Етична рада встановила невідповідність цим критеріям, суб'єктами призначення;

- здійснення оцінки відповідності критеріям доброчесності та професійної етики кандидатів на посади членів ВРП, яку наразі проводить Етична рада у складі суддів (суддів у відставці), визначених Радою суддів України, та незалежних експертів, визначених міжнародними та іноземними організаціями, які надавали Україні міжнародну технічну допомогу; незалежні експерти мають вирішальну роль у процедурі оцінювання.

Значною мірою ці положення вже імplementовані на практиці: утворені та здійснюють свою діяльність Етична рада та Конкурсна комісія з добору членів ВККС; проведено одноразове оцінювання діючих членів ВРП на відповідність критеріям професійної етики та доброчесності для зайняття посади члена ВРП; повноваження одного члена ВРП, щодо якого Етична рада надала висновок про невідповідність вказаним критеріям, були припинені.

Також задля формування нового складу ВККС була утворена та розпочала свою діяльність Конкурсна комісія з добору членів ВККС. До початку повномасштабної неспровокованої агресії російської федерації проти України був розпочатий прийом документів від осіб, які бажають прийняти участь у конкурсі на посади членів ВККС. Через початок повномасштабної війни конкурс спочатку був призупинений, але станом на жовтень 2022 року він продовжується, завершений етап прийому документів від потенційних кандидатів на посади у ВККС.

¹ Меморандум про взаєморозуміння між Україною як Позичальником та Європейським Союзом як Кредитором. 2020. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_004-20#n2.

² Лист про наміри та Меморандум про економічну і фінансову політику від 2 червня 2020 року. 2020. Режим доступу: <https://bit.ly/3eJ03jW>. Лист про наміри та Меморандум про економічну і фінансову політику від 8 листопада 2021 року. 2021. Режим доступу: <https://bit.ly/313iGbF>.

³ Слід відзначити, що участь незалежних експертів, визначених міжнародними та іноземними організаціями, які надавали Україні міжнародну технічну допомогу, у діяльності Етичної ради та Конкурсної комісії з добору членів ВККС є тимчасовою і замість них пізніше у наступних складах цих органів будуть делеговані по одній особі, запропоновані відповідно Радою прокурорів України; Радою адвокатів України; Національною академією правових наук України в особі Президії. Потребуватиме додаткової оцінки, наскільки такий підхід до формування обох органів дозволить забезпечити незалежність цих органів після виключення участі міжнародних та іноземних організацій у їх формуванні.

Для збереження досягнутих результатів у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано зберегти незмінними та чинними положення законів України «Про Вищу раду правосуддя» та «Про судоустрій і статус суддів» щодо:

1) відповідності кандидатів на посади члена ВРП та члена ВККС критерію доброчесності, а також показників, за якими здійснюється оцінка відповідності критерію доброчесності;

2) проведення незалежною комісією оцінки відповідності критерію доброчесності кандидатів на посаду члена ВРП та члена ВККС, чинних членів ВРП;

3) розгляд суб'єктом призначення питання про звільнення (припинення повноважень) члена ВРП, якого незалежна комісія визнала таким, що не відповідає критерію доброчесності та професійної етики.

Водночас, до сьогодні існує ряд невирішених аспектів відповідної проблеми.

2. Формування нового складу ВРП та ВККС ще не завершено. Саме тому у висновку Європейської Комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі надається рекомендація щодо необхідності «завершення перевірки Етичною радою доброчесності кандидатів у члени Вищої ради правосуддя та відбір кандидатів до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України»¹. При цьому, громадськість висловлювала критичні зауваження щодо браку прозорості у діяльності Етичної ради².

Задля доведення до логічного завершення процесів оновлення складів ВРП та ВККС у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано:

1) провести оцінку відповідності всіх кандидатів на вакантні посади члена ВРП критерію професійної етики та доброчесності, передати суб'єктам призначення та оприлюднити відповідні висновки Етичної ради;

2) провести оцінку відповідності всіх кандидатів на вакантні посади члена ВККС критерію доброчесності, передати ВРП та оприлюднити перелік кандидатів на вакантні посади членів ВККС, які відповідають критерію доброчесності;

3) змінити порядок формування другого і наступних складів Етичної ради та Конкурсної комісії з добору членів ВККС, відповідно до якого три члени цих органів є представниками громадянського суспільства, делегованими Громадською радою доброчесності.

3. Існуючі на даний час механізми запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності членів ВРП та ВККС не були дієвими на практиці, адже не убезпечили від вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів³. Так, положення ч. 2 ст. 35-1 Закону України «Про запобігання корупції» передбачають загальне правило, згідно з яким у разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів у особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи, яка входить до складу колегіального органу (комітету, комісії, колегії тощо), **вона не має права брати участь** у прийнятті рішення цим органом. Разом із тим, відповідно до ст. 100 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» відвід члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, щодо якого наявні дані про конфлікт інтересів, **не є безумовним** – рішення про відвід (самовідвід) ухвалюється більшістю голосів членів ВККС, які беруть участь у засіданні.

¹ Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union. 2022. Режим доступу: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-ukraines-application-membership-european-union_en (ст. 11, 20).

² Судова реформа на межі катастрофи: Етична рада пропускає до ВРП сумнівних кандидатів, блокує гідних і не пояснює своїх рішень. 2022. Режим доступу: <https://dejure.foundation/tpost/uafsk9opu1-sudova-reforma-na-mezh-katastrofi-etichn>.

³ Напр.: Кваліфікаційне оцінювання суддів 2016-2018: проміжні результати. 2019. Режим доступу: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/04/1554460296qualification_report_full_eu.pdf.

Anti-Corruption Reforms in Ukraine. Pilot 5th Round of Monitoring Under the Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 2022. Режим доступу: <https://bit.ly/3Dhfyri> (ст. 79).

При цьому, на практиці можуть виникнути ситуації, коли у всіх членів ВРП чи ВККС буде однаковий приватний інтерес, або коли констатація факту наявності конфлікту інтересів призведе до втрати можливості ухвалювати відповідні рішення. Для віднайдення оптимального шляху їх вирішення (з вжиттям заходів зовнішнього або самостійного врегулювання конфлікту інтересів чи без) у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано:

- 1) провести аналітичне дослідження щодо механізмів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності ВРП та ВККС;
- 2) напрацювати законодавчі зміни, що ґрунтуватимуться на результатах аналітичного дослідження, із метою усунення виявлених проблем.

4. На практиці також виникали проблеми із обґрунтованістю та прозорістю виставлення балів, прийняття рішень у ВРП та ВККС під час процедур добору суддів чи кваліфікаційного оцінювання. Наприклад, під час кваліфікаційного оцінювання суддів ВККС не вказувало, яку конкретно кількість балів визначено окремо за кожним із десяти показників за положенням про проходження кваліфікаційного оцінювання¹, що унеможливило громадський та будь-який інший контроль за процесом оцінювання.

Задля зміцнення довіри до органів суддівського врядування та усунення ризиків неналежного впливу у процедурах добору та оцінювання у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано на рівні закону передбачити відкрите та поіменне голосування (виставлення балів) членами ВККС при прийнятті рішень під час добору кандидатів на посаду судді, проведення кваліфікаційного оцінювання, а також членами ВРП при прийнятті рішень щодо кандидата на посаду судді та переведення судді з одного суду до іншого. Крім цього, для забезпечення належного рівня гласності запропоновано оприлюднювати повні тексти усіх рішень ВККС та ВРП, прийнятих у межах вказаних вище процедур.

Проблема 2.1.2.

1. У різних органів, які залучені до оцінювання суддів (кандидатів на посади суддів) чи надають сприяння у певних аспектах – ВРП, ВККС, Громадській раді доброчесності (далі в цьому підрозділі – ГРД), Громадській раді міжнародних експертів (далі в цьому підрозділі – ГРМЕ), Етичній раді та Конкурсній комісії з добору членів ВККС – застосовувались відмінні критерії чи індикатори щодо відповідності чи невідповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям доброчесності та професійної етики. Так, у ВРП чи ВККС взагалі були відсутні будь-які чітко окреслені індикатори та методики оцінювання в цій частині. ГРМЕ визначила свої керівні настанови, це також було зроблено ГРД, яка, зокрема, враховувала настанови й практику ГРМЕ. Етична рада та Конкурсна комісія з добору членів ВККС ухвалили свої методології оцінювання критерію доброчесності. Оскільки усі ці органи здійснюють оцінку відповідності одним і тим самим критеріям – щодо доброчесності та професійної етики, то у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано узгодити спільні критерії оцінювання з урахуванням найкращих практик, які вже були застосовані в Україні, зокрема, у діяльності ГРМЕ. Ці ж спільні критерії мають визначити і принципи їх практичного застосування, зокрема, належний стандарт доказування².

2. Оцінювання кандидатів на посаду судді, які призначаються вперше, не передбачає належного оцінювання відповідності критерію доброчесності. Крім того, не передбачена участь Громадської ради доброчесності у процедурах добору суддів вперше – ГРД лише сприяє ВККС у процедурах кваліфікаційного оцінювання. З цього приводу Європарламент

¹ Кваліфікаційне оцінювання суддів 2016-2018: проміжні результати. 2019. Режим доступу: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/04/1554460296qualification_report_full_eu.pdf. (с. 37)

² Відбір та оцінювання суддів в Україні. 2018. Режим доступу: <https://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/5c0/fcd/d87/5c0fcd87fb7e669371310.pdf>.

висловлював жаль у резолюції від 11 лютого 2021 року щодо виконання Угоди про асоціацію з Україною в ЄС¹.

ГРД потребує посилення у низці аспектів задля більш ефективного виконання своїх функцій. Насамперед, йдеться про потребу у посиленні впливу ГРД на прийняття рішень у ВККС. Раніше – із вимогою підтримки рішення більш як 2/3 складу ВККС для «подолання» негативного висновку ГРД – переважна більшість позицій ГРД була відкинута ВККС, причому без наведення переконливих аргументів і мотивів для цього². Це зумовлює необхідність пошуку більш оптимальної моделі щодо ролі ГРД і вона може бути запозичена із більш успішної моделі ГРМЕ, за якої кандидат на посаду судді припиняв участь у конкурсі, якщо його подальшу участь не було підтримано на спільному засіданні ВККС та ГРМЕ більшістю від спільного складу, у тому числі принаймні половиною членів ГРМЕ.

Члени ГРД здійснюють аналіз інформації у значному обсязі щодо значного кола осіб, однак, на відміну від ВККС або навіть ГРМЕ, для ГРД не передбачено функціонування секретаріату чи навіть помічників, які могли б виконувати допоміжну роботу для членів ГРД. Ці питання рекомендували розглянути надалі міжнародні експерти³.

З метою уникнення ситуації з неможливістю ГРД ефективно виконувати свої повноваження у визначені ВККС часові межі, слід погоджувати графіки здійснення добору суддів та кваліфікаційного оцінювання з тим, щоб ГРД мало змогу на них впливати і мати достатньо часу для аналізу суддів (кандидатів на посади суддів).

Тому у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано:

1) передбачити оцінку відповідності кандидатів на посаду судді критерію доброчесності у всіх процедурах добору суддів;

2) поширити участь ГРД у сприянні ВККС встановленню відповідності кандидатів на посаду судді критерію доброчесності на всі процедури добору суддів;

3) встановити, що у разі наявності висновку ГРД про невідповідність судді критеріям доброчесності та професійної етики, а кандидата на посаду судді – критерію доброчесності проводиться спільне засідання ВККС та ГРД, внаслідок якого може бути прийняте рішення про відповідність кандидата критеріям доброчесності та професійної етики лише в разі його підтримки більш як половиною спільного складу ВККС та ГРД, у тому числі більш як половиною членів ГРД;

4) передбачити доступ членів ГРД та уповноважених працівників секретаріату ГРД до суддівських досьє (досьє кандидатів на посаду судді) у повному обсязі;

5) передбачити утворення секретаріату ГРД, який сприяє членам ГРД під час здійснення визначених законом повноважень;

6) передбачити участь ГРД у визначенні графіків, строків та черговості проведення оцінювання суддів і кандидатів на посаду судді.

3. Під час удосконалення положень Конституції України у 2016 році щодо правосуддя запроваджено проведення кваліфікаційного оцінювання усіх діючих суддів. Дотепер його не

¹ Резолюція Європарламенту від 11 лютого 2021 року щодо виконання Угоди про асоціацію з Україною в ЄС. Режим доступу: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0050_EN.html?fbclid=IwAR1y6QBhSSb_kBBNnBgmYd6wyH30vH9F8POxNgh7YsL_rRoEqFYLKTl6G74

² Як Вища кваліфікаційна комісія суддів України може виконати свою місію: аналіз процедур та шляхи їх удосконалення. 2021. Режим доступу: https://drive.google.com/file/d/1aaiJk_kPkiEgWbdH7WrPSt-2V674mrQQ/view (ст. 15).

³ Відбір та оцінювання суддів в Україні. 2018. Режим доступу: <https://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/5c0/fcd/d87/5c0fcd87fb7e669371310.pdf> (ст. 33).

завершено щодо більш як 2000 суддів¹. Також залишається значною кількістю вакантних суддівських посад і вона також перевищила 2000 станом на кінець 2021 року².

При цьому, у процедурах, які визначені ВККС, існує можливість спрощення здійснення окремих етапів та зменшення навантаження на членів ВККС і секретаріат органу.³

Тому у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано розробити нормативно-правовий акт, яким буде спрощено порядок проведення іспитів та тестувань, зокрема, щодо можливості оцінювання практичних завдань фахівцями, залученими ВККС; спрощенням виставлення балів за результатами психологічних тестувань.

Доцільність подальшого спрощення процедур в інших аспектах потребує аналізу, щоби такі кроки були збалансованими і не призвели до погіршення якості чи повноти оцінювання суддів (кандидатів на посаду судді), що нівелюватиме зміст процедур добору та кваліфікаційного оцінювання. У разі необхідності, заходи з подальшого спрощення процедур можуть бути включені до Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки під час наступних переглядів.

Ще одним окремим аспектом проблеми, який не сприяє оперативній роботі ВККС та збільшує навантаження на неї, є ведення і формування суддівських досьє (досьє кандидатів на посади судді) у паперовій формі, хоча законодавчо передбачено їх формування і ведення саме в електронній формі. Це не втілено дотепер, через що неефективно використовуються обмежені ресурси.

З огляду на це у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* пропонується:

1) розробити програмне забезпечення та запровадити технічне устаткування для забезпечення формування і ведення суддівського досьє (досьє кандидата на посаду судді) в електронній формі у Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі (далі в уьому підрозділі – ЄСІТС);

2) провести сертифікацію комплексної системи захисту інформації програмно-апаратного комплексу (модулів тощо), необхідних для забезпечення формування і ведення суддівського досьє (досьє кандидата на посаду судді) в електронній формі у ЄСІТС;

3) підготувати та затвердити положення, що визначає порядок функціонування підсистеми, у якій забезпечується формування і ведення суддівського досьє (досьє кандидата на посаду судді) в електронній формі у ЄСІТС.

4. Попри рекомендації неурядових організацій⁴, так і не була затверджена професіограма судді. Вона мала би сформувати єдині очікування від кандидатів на посади суддів у всіх заінтересованих сторін й суспільства загалом, а також слугувати основою для подальшого розвитку критеріїв оцінювання кандидатів на посади суддів чи діючих суддів, визначення балів для кандидатів залежно від ступеня демонстрації певних якостей чи навичок. З огляду на це у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* передбачено розробку проекту професіограми судді, проведення консультацій за участі ВРП, ВККС, ГРД, ГРМЕ, Ради суддів України, неурядових організацій, інших заінтересованих сторін щодо нього з подальшим затвердженням та оприлюдненням доопрацьованої професіограми судді

Широко відзначалась також проблема з відсутністю чітких та обґрунтованих критеріїв для виставлення балів кандидатам на посади суддів чи суддям, що зумовлювало надмірну

¹ Стосовно звіту Вищої кваліфікаційної комісії суддів України за 2021 рік. 2022. Режим доступу: <https://vkksu.gov.ua/news/stosovno-zvitu-vyshchoyi-kvalifikacijnyoi-komisiyi-suddiv-ukrayiny-za-2021-rik>.

² Стосовно звіту Вищої кваліфікаційної комісії суддів України за 2021 рік. 2022. Режим доступу: <https://vkksu.gov.ua/news/stosovno-zvitu-vyshchoyi-kvalifikacijnyoi-komisiyi-suddiv-ukrayiny-za-2021-rik>.

³ Як Вища кваліфікаційна комісія суддів України може виконати свою місію: аналіз процедур та шляхи їх удосконалення. 2021. Режим доступу: https://drive.google.com/file/d/1aaiJk_kPkiEgWbdH7WrPSt-2V674mrQQ/view (ст. 15).

⁴ Кваліфікаційне оцінювання суддів 2016-2018: проміжні результати. 2019. Режим доступу: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/04/1554460296qualification_report_full_eu.pdf.

дискрецію ВККС¹. Більшість балів (79%) виставлялась членами ВККС за так звані «суб'єктивними» складовими. Це зумовлює потребу пошуку більш збалансованого розподілу балів та визначення чітких правил виставлення балів залежно від продемонстрованих кандидатом чи суддею якостей або навичок.

Тому у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано після проведення консультацій за участі ВРП, ВККС, ГРД, ГРМЕ, Ради суддів України, неурядових організацій, інших заінтересованих сторін затвердити та оприлюднити детальні методики ВККС щодо виставлення балів суддям (кандидатам на посаду судді) на кожному відповідному етапі у процедурах добору суддів та кваліфікаційного оцінювання, а також аналогічно до процедур оцінювання кандидатів на посаду судді оприлюднювати результати іспитів під час кваліфікаційного оцінювання суддів.

Проблема 2.1.3.

1. Дисциплінарне провадження щодо суддів здійснюють дисциплінарні палати Вищої ради правосуддя. Водночас, представники громадськості неодноразово звертали уваги на недоліки їх діяльності, що стосувалися оперативного і справедливого розгляду дисциплінарних справ щодо суддів.

По-перше, на «апеляцію для обраних» звертали увагу експерти Фондації DEJURE². Зокрема, відповідно до абз. 2 ч. 1 ст. 51 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» скарги має право оскаржити рішення Дисциплінарної палати у дисциплінарній справі до Вищої ради правосуддя **за наявності дозволу** Дисциплінарної палати на таке оскарження. Отже, якщо Дисциплінарна палата вирішить відмовити у притягненні судді до відповідальності та не надасть дозволу на оскарження такого рішення скаргнику, — воно стане остаточним і вже ніколи й ніким не переглядатиметься. Такий дозвільний підхід на оскарження **не відповідає принципу змагальності**, закладеному в дисциплінарне провадження. Ще Головне науково-експертне управління Верховної Ради України, аналізуючи проект закону «Про Вищу раду правосуддя» перед його прийняттям³, зазначало, що це положення алогічне та суперечить загальним принципам оскарження та правового захисту.

По-друге, на сьогодні Секретаріат Вищої ради правосуддя залучений до попереднього вивчення дисциплінарних скарг щодо суддів. При цьому, правовий статус дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя визначається Законом України «Про державну службу» з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про Вищу раду правосуддя». Водночас останнім не передбачено положень, які би гарантували їх добросовісний і професійний склад, незалежність від ВРП та її членів в рамках дисциплінарних проваджень.

По-третє, Громадська рада добросовісності бере участь в оцінюванні відповідності критерію добросовісності для цілей кваліфікаційного оцінювання. Водночас не передбачена участь Громадської ради добросовісності в оцінюванні добросовісності суддів під час дисциплінарних проваджень.

З огляду на це у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* передбачаються заходи щодо вдосконалення порядку розгляду дисциплінарних проваджень щодо суддів, а саме запропоновано:

1) передбачити право оскаржувати до Вищої ради правосуддя рішення дисциплінарного без отримання дозволу Дисциплінарної палати на таке оскарження;

¹ Кваліфікаційне оцінювання суддів 2016-2018: проміжні результати. 2019. Режим доступу: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/04/1554460296qualification_report_full_eu.pdf. Як Вища кваліфікаційна комісія суддів України може виконати свою місію: аналіз процедур та шляхи їх удосконалення. 2021. Режим доступу: https://drive.google.com/file/d/1aaiJk_kPkiEgWbdH7WrPSt-2V674mrQQ/view.

² 8 проблем з притягненням суддів до дисциплінарної відповідальності. Андрій Химчук, Микола Колотило. Березень 2018. Режим доступу: <https://dejure.foundation/longread/8-problems-of-disciplinary-proceedings>

³ Висновок Головного науково-експертного управління ВРУ щодо проекту закону «Про Вищу раду правосуддя» від 23.09.2016. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=5180&skl=9

2) визначити обґрунтовані та збалансовані вимоги до кандидатів на посади у секретаріаті Вищої ради правосуддя, які дозволяють забезпечити їхню відповідність критеріям компетентності, доброчесності та професійної етики;

3) визначити порядок участі Громадської ради доброчесності у розгляді дисциплінарних скарг, зокрема тих, що стосуються допущення суддею недоброчесної поведінки, допущення суддею поведінки, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя, використання статусу судді з метою незаконного отримання ним або третіми особами матеріальних благ або іншої вигоди, декларування завідомо недостовірних (у тому числі неповних) тверджень у декларації доброчесності судді. При визначенні вказаних вище засад враховано найкращі практики щодо залучення громадськості до діяльності органів, що відповідають за суддівську дисципліну¹.

2. За результатами 4-го раунду оцінювання щодо запобігання корупції у діяльності парламентарів, суддів та прокурорів, GRECO відзначало проблему щодо того, що підстави притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності сформульовані недостатньо чітко. Через це була надана рекомендація «сформулювати визначення дисциплінарних правопорушень, які стосуються поведінки суддів, більш чітко. Зокрема, варто замінити фразу «норми суддівської етики та стандарти поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду», більш чітким і конкретним формулюванням відповідного правопорушення»². Станом на кінець 2021 року, ця рекомендація залишається невиконаною³.

З огляду на це у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано підготувати та ухвалити законопроект щодо уточнення підстав для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності з дотриманням принципу правової визначеності та у відповідності до рекомендацій GRECO.

Із набранням чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» №1635-ІХ від 14.07.2021, було вдосконалено та спрощено механізми дисциплінарного розслідування та розгляду дисциплінарних справ, насамперед – завдяки запровадженню інституту дисциплінарних інспекторів та наділенню їх основними повноваженнями із підготовки до розгляду дисциплінарних скарг щодо суддів, а також здійснення дисциплінарного провадження. Доцільність подальшого удосконалення і спрощення дисциплінарних процедур потребує аналізу, а тому у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано провести аналітичне дослідження щодо доцільності подальшого удосконалення та спрощення процедур здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів. У разі необхідності, заходи на виконання відповідних рекомендацій будуть включені до Державної антикорупційної програми під час наступних переглядів.

3. З 2019 року ВРП прийняла рішення про обмеження здійснення відеотрансляцій з розгляду дисциплінарних скарг і прийняття рішень у дисциплінарних провадженнях щодо суддів⁴. Таке невибіркове обмеження не сприяє зміцненню довіри до ВРП та не забезпечує належну впевненість громадськості в об'єктивності й неупередженості розгляду

¹ Напр.: Standards VI: Non-judicial Members in Judicial Governance. ENCJ Report 2015-2016. 2016. Режим доступу:

https://www.ency.eu/images/stories/pdf/workinggroups/encj_standards_vi_2015_2016_adopied_ga_warsaw.docx.pdf.

² Четвертий раунд оцінювання. Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів. Звіт за результатами оцінки. Україна. 2017. Режим доступу: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco-19-23-2017-1680737206> (пункт 183).

³ Четвертий раунд оцінювання. Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів. Другий звіт – оцінка відповідності. Україна. 2021. Режим доступу: <https://rm.coe.int/-89-greco-29-3-2021-1680a64ea4> (пункти 101-105).

⁴ Вища рада правосуддя закрила відеотрансляцію своїх засідань. 2019. Режим доступу: <https://dejure.foundation/tpost/dsy1911y28-vischa-rada-pravosuddya-zakrila-vdeotran>.

дисциплінарних справ щодо суддів. Відтак, існує потреба у законодавчому закріпленні гарантій відкритості й прозорості розгляду відповідних питань у ВРП та Дисциплінарними палатами ВРП, а можливість закритого розгляду без здійснення відеотрансляції в режимі реального часу повинна бути чітко обмежена конкретними законодавчо визначеними підставами й застосовуватись лише за вмотивованим рішенням відповідного органу.

Тому у проєкті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано розробити та ухвалити закон, яким передбачити:

1) загальний принцип відкритого засідання Дисциплінарних палат ВРП із забезпеченням відеотрансляції в режимі реального часу;

2) загальний принцип відкритого засідання ВРП із розгляду скарг на рішення Дисциплінарних палат ВРП щодо судді із забезпеченням відеотрансляції в режимі реального часу;

3) вичерпний перелік підстав проведення закритого розгляду на засіданні Дисциплінарних палат ВРП без забезпечення відеотрансляції в режимі реального часу;

4) вичерпний перелік підстав проведення закритого розгляду на засіданні ВРП із розгляду скарг на рішення Дисциплінарних палат ВРП щодо судді без забезпечення відеотрансляції в режимі реального часу;

5) можливість проведення закритого розгляду на засіданні Дисциплінарних палат ВРП без забезпечення відеотрансляції в режимі реального часу лише за вмотивованого рішення Дисциплінарних палат ВРП з обґрунтуванням наявності відповідних підстав, визначених законом;

6) можливість проведення закритого розгляду на засіданні ВРП із розгляду скарг на рішення Дисциплінарних палат ВРП щодо судді без забезпечення відеотрансляції в режимі реального часу лише за вмотивованого рішення ВРП з обґрунтуванням наявності відповідних підстав, визначених законом;

7) чіткі строки для кожного етапу дисциплінарного провадження, які унеможливають безпідставне затягування розгляду дисциплінарних скарг;

8) відкрите та поіменне голосування членами Дисциплінарних палат ВРП та ВРП щодо рішень у дисциплінарних справах.

Крім цього, аналіз дисциплінарної практики ВРП, який проводився неурядовими організаціями, засвідчив брак сталості та передбачуваності¹. Ті самі проблеми відзначені у нещодавньому звіті OECD ACN щодо України з посиланням на думки заінтересованих сторін².

Вирішення цієї проблеми полягає як у досягненні вищого рівня безсторонності й неупередженості членів ВРП завдяки удосконаленню процедур добору (що передбачено, зокрема, іншими заходами Державної антикорупційної програми), так у впровадженні періодичного узагальнення дисциплінарної практики, її обговоренні із заінтересованими сторонами задля виявлення належних підходів та, водночас, прогалин, недоліків, проблем тощо, які потребують реагування ВРП й Дисциплінарних палат. Саме тому у проєкті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано щорічно узагальнювати дисциплінарну практику Дисциплінарних палат ВРП та ВРП (із перегляду рішень Дисциплінарних палат ВРП).

4. Застосування видів дисциплінарних стягнень залежно від вчиненого діяння на рівні закону в цілому врегульовано і надалі питання застосування цих стягнень з урахуванням

¹ Незмінні проблеми з притягненням суддів до дисциплінарної відповідальності. 2021. Режим доступу: <https://dejure.foundation/constant-problems-with-disciplinary-proceedings>. Дисциплінарна практика Вищої ради правосуддя щодо суддів. 2018. Режим доступу: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/1531838958practice.pdf>.

² Anti-Corruption Reforms in Ukraine. Pilot 5th Round of Monitoring Under the Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 2022. Режим доступу: <https://bit.ly/3Dhfyri>.

принципів пропорційності та індивідуалізації стягнень знаходиться у площині забезпечення єдності, сталості та передбачуваності дисциплінарної практики щодо суддів.

На практиці виникають випадки, за яких судді, щодо яких здійснюється дисциплінарне провадження, ще до його завершення звільняються з посад на підставі заяв про відставку. У такий спосіб судді мають змогу звільнитись у відставку за власним бажанням на підставі відповідної заяви про відставку, уникнувши звільнення з посади через вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді.

Хоча після звільнення судді у відставку за ним зберігається звання судді, відсутні будь-які дієві механізми реагування на прояви поведінки суддів у відставці, яка істотно підриває авторитет правосуддя. Коло підстав для припинення відставки є обмеженим і не дозволяє реагувати на подібні діяння.

Тому у проєкті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано передбачити на законодавчому рівні:

- 1) заборону на звільнення судді з посади за його заявою про відставку до завершення дисциплінарного провадження щодо судді;
- 2) підстави для припинення відставки та позбавлення статусу судді у разі допущення суддею у відставці поведінки, яка є несумісною зі званням судді;
- 3) порядок розгляду питання про припинення відставки та позбавлення статусу судді у разі допущення суддею у відставці поведінки, яка є несумісною зі званням судді.

5. Під час удосконалення положень Конституції України у 2016 році щодо правосуддя було запроваджено нову підставу для звільнення судді з посади – порушення обов'язку підтвердити законність джерела походження майна.

Слід відзначити, що у ст. 126 Конституції України цю підставу чітко відмежовано від іншої – вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді.

Водночас, звільнення за цією новою підставою здійснюється у разі встановлення відповідних фактів у межах дисциплінарного провадження, кваліфікаційного оцінювання або в межах судового провадження, що не є оптимальним рішенням.

Відтак у проєкті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано передбачити окрему процедуру для перевірки законності джерел походження майна, невиконання суддею в межах якої обов'язку із підтвердження законності джерел походження майна призводитиме до звільнення з посади на підставі п. 6 ч. 6 ст. 126 Конституції України.

6. Тривалий час в Україні залишалась чинною ст. 375 Кримінального кодексу України, яка встановлювала кримінальну відповідальність за постановлення суддею (судьями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови. У межах міжнародних моніторингових механізмів (GRECO, OECD ACN) надавались рекомендації скасувати таке положення або «як мінімум, іншим чином забезпечити, що це та будь-яке інше положення про кримінальне правопорушення криміналізують виключно умисні порушення у сфері судочинства, а правоохоронні органи не зловживають такими нормами для неправомірного впливу та тиску на суддів»¹.

Внаслідок рішення Конституційного Суду України № 7-р/2020 від 11.06.2020 у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції

¹ Четвертий раунд оцінювання. Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів. Звіт за результатами оцінки. Україна. 2017. Режим доступу: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco-19-23-2017-1680737206> (пункти 114-115). Anti-corruption reforms in Ukraine. 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 2017. Режим доступу: <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-4th-Round-Report-Ukraine-ENG.pdf> (ст. 89).

України (конституційності) статті 375 Кримінального кодексу України, вказане положення було визнане неконституційним і пізніше втратило чинність. Попри ініціювання низки законопроектів у Верховній Раді України, кримінальну відповідальність суддів за подібні діяння так і не було відновлено. Через це один із очікуваних стратегічних результатів до цієї проблеми передбачає запровадження інституту кримінальної відповідальності суддів за свавільне зловживання своїми повноваженнями. Втім, криміналізація такого діяння має відбуватись з урахуванням правових позицій КСУ, зокрема, щодо необхідності дотримання принципу правової визначеності, порушення якого стало основною причиною визнання неконституційною ст. 375 КК України. При цьому, важливо запровадити такі особливості здійснення цих кримінальних проваджень, щоби суттєво мінімізувати ризики використання цих проваджень з метою впливу на суддів – це би дозволило втілити рекомендації GRECO та OECD ACN з одночасним запровадженням кримінальної відповідальності суддів за зловживання своїми повноваженнями. Існуючих механізмів із забезпечення суддівської незалежності – наприклад, з повідомленням про втручання в його діяльність як судді щодо здійснення правосуддя та подальшими заходами реагування – було недостатньо, аби істотно знизити ризики неналежного впливу на суддів.

Відтак у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано:

1) встановити кримінальну відповідальність за зловживання судьями своїми повноваженнями, з дотриманням принципу правової визначеності та урахуванням рішення Конституційного Суду України № 7-р/2020 від 11.06.2020 у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 375 Кримінального кодексу України;

2) визначити особливості відкриття кримінального провадження та здійснення досудового розслідування кримінальних проваджень щодо зловживання судьями своїми повноваженнями, які унеможливають використання таких проваджень для здійснення тиску на суд.

Проблема 2.1.4.

У системі правосуддя існує цілий ряд корупційних ризиків, які зумовлені недосконалістю законодавства.

1. Всупереч положенням ч. 9 ст. 20 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»¹ окремі судді обіймають посади голови суду чи заступника голови суду більш як два строки поспіль². Слід наголосити на тому, що правило про неможливість обіймати одну адміністративну посаду більш як два строки підряд жодних сутнісних змін не зазнавало з 2010 року.

Натомість, на практиці застосовуються такі способи тлумачення вказаної вище норми, які дозволяють займати адміністративні посади у судах більш ніж два строки поспіль. Зокрема, на думку окремих суддів, призначення включно до 2016 року взагалі не мають враховуватися з огляду на інший суб'єкт призначення (Вища рада юстиції, а не загальні збори суддів)³. В

¹ «Суддя, обраний на адміністративну посаду, не може обіймати одну адміністративну посаду відповідного суду більш як два строки поспіль, якщо інше не передбачено законом»

² Напр.: «Вічні» голови судів – ядро корупційних та недоброчесних схем у судовій системі. 2022. Режим доступу: <https://dejure.foundation/tpost/t31hnn3g1-vchn-golovi-sudv-yadro-koruptsinih-ta-ne>.

«Вічні» голови судів: «господарники» чи «корупціонери»? 2020. Режим доступу: <https://blog.liga.net/user/lsliva/article/38256>.

³ Відповідаючи на аналогічні аргументи, колегія ВККС наголосила, що практика безперервного очолювання суду є недоброчесною, а тому визнала кандидата нездатним здійснювати правосуддя у Верховному Суді. Рішення ВККС від 11.02.2019 № 189/вс-19, справа щодо судді Шаповала. Режим доступу: <https://www.vkksu.gov.ua/doc/pro-provedennya-spivbesidy-za-rezultatamy-doslidzhennya-dosye-kandydata-na-zaynyattya-5>

інших випадках вважається, що якщо другий строк припинити достроково, то він не вважатиметься завершеним, а отже «нове» обрання є лише «другим».

Виявлені випадки порушення вказаного вище положення закону засвідчують, що тривале обіймання адміністративної посади у суді призводить до зосередження в руках відповідної особи значних повноважень і пов'язаних з ними можливостей, а відтак і ризику їх використання у приватних інтересах. Це зумовлює необхідність пошуку інших підходів до визначення суддів, що обіймають адміністративні посади, щоб усунути існуючі проблеми.

З огляду це у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки запропоновано* провести аналітичне дослідження щодо випадків обіймання адміністративних посад у суді понад два строки підряд для виявлення прогалин у законодавстві. Після такого комплексного аналізу необхідно підготувати та прийняти закон, який унеможливить виникнення відповідних прогалин.

2. Потреба в економії фінансових, часових та людських ресурсів суду та учасників судових проваджень, а також позитивний зарубіжний досвід доводять необхідність використання сучасних технологій при здійсненні правосуддя¹. Вони дозволять підвищити якість судових сервісів та покращити доступ до правосуддя, а також сприятимуть усуненню корупційних ризиків у діяльності судів.

Так, Закон України «Про судоустрій і статус суддів» передбачає функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (далі в цьому підрозділі – ЄСІТС), яку, однак, повноцінно не впроваджено дотепер. Зокрема, функціонують лише підсистеми «Електронний кабінет», «Електронний суд» та підсистеми відеоконференцв'язку². Водночас функції ведення електронного діловодства, в тому числі рух електронних документів у межах суду та між судами, формування і ведення суддівського дос'є, розподіл справ у ВРП, ВККС, ведення Єдиного державного реєстру судових рішень та Єдиного державного реєстру виконавчих документів ще не реалізовано. Крім цього, визначення судді, судді-доповідача та присяжних для розгляду справи до сьогодні здійснюється наявними засобами окремих автоматизованих систем документообігу судів. Хоча модулі для впровадження всіх названих вище функцій входять до структури ЄСІТС згідно з затвердженою концепцією³. Без реалізації цих функцій потенціал ЄСІТС не буде реалізовано і електронний суд не буде запроваджений належно.

На сьогодні виявлено ряд перешкод у повноцінному впровадженні ЄСІТС. Зі змісту Концепції програми інформатизації місцевих та апеляційних судів і проекту побудови ЄСІТС на 2022-2024 роки, розробленої ДСА України, вбачається лише одна із них – недостатнє фінансування, що впливає, у першу чергу, на забезпечення судів засобами інформатизації та розробку програмного забезпечення для відповідних модулів⁴. Водночас, в умовах воєнного часу особливо актуальним стало забезпечення надійного захисту ЄСІТС. Тим паче, що за результатами аудиту поточного стану розробки та наявних функціональних можливостей

¹ Інструменти зміцнення довіри до суду в Україні. Куйбіда Р., Жернаков М., Серета М. 26.09.2019. Режим доступу: <https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/%D0%A6%D0%9F%D0%9F%D0%A0-final-UA-2.pdf>.

² Положення про порядок функціонування окремих підсистем Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, затверджене рішенням Вищої ради правосуддя від 17.08.2021 № 1845/0/15-21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1845910-21#Text>

³ Концепція побудови Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, затверджена наказом ДСА України від 07.11.2019 № 1096. Режим доступу: https://dsa.court.gov.ua/userfiles/media/media/ЕСІТС_Konceptcia.pdf

⁴ Згідно з Концепцією програми інформатизації місцевих та апеляційних судів і проекту побудови ЄСІТС на 2022-2024 роки, станом на кінець 2021 року забезпечення персональними комп'ютерами становить близько 82%; серверним обладнанням – 85%; оргтехнікою – 91%; обладнанням для здійснення аудіо-, відеозапису судових засідань, відеоконференцій – близько 67%. При цьому, 90% залів судових засідань і лише 43% нарадчих кімнат забезпечені комп'ютерною технікою.

Концепція програми інформатизації місцевих та апеляційних судів і проекту побудови ЄСІТС на 2022-2024 роки, затверджений наказом ДСА України від 14.06.2022 № 178. Режим доступу: https://dsa.court.gov.ua/dsa/inshe/esits/178_2022_june_06

прикладного програмного забезпечення, яке проведено ДП «Інформаційні судові системи», при створенні комплексної системи захисту інформації виявлено недоліки та невідповідності вимогам технічних завдань¹.

При цьому, згідно з концепцією побудови Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи до кінця 2023 року заплановано не тільки створення комплексної системи захисту інформації та отримання атестату відповідності, але й забезпечення комплексного функціонування ЄСІТС.

Відтак, у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано:

1) розробити програмне забезпечення та запровадити технічне устаткування, необхідні для забезпечення реалізації повного функціоналу ЄСІТС;

2) підготувати та затвердити положення про ЄСІТС, яке визначає порядок функціонування та застосування усіх підсистем (модулів).

Окрім цього, експерти рекомендують «внести зміни до процесуальних кодексів, якими передбачити екстериторіальний розподіл справ між судами, якщо вони вирішуються за допомогою електронного суду. Це дозволило б вирівняти навантаження на суди, оскільки справи, що вирішуються через систему «Електронний суд», розподілялися б між судами і суддями без урахування традиційних правил територіальної підсудності – дистанційний розгляд робить неважливим місцезнаходження суду»².

З метою реалізації відповідних пропозицій у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* пропонується визначити за результатами аналізу категорії справ, які могли б розглядатись у вказаний спосіб без шкоди правам та інтересам учасників проваджень, та на основі рекомендацій такого аналізу підготувати й прийняти необхідні законодавчі зміни.

3. Надмірна завантаженість судів України та об'єктивна неможливість вирішення всіх конфліктів у судовому порядку зумовлюють поступове розширення використання альтернативних та досудових способів врегулювання спорів.

При цьому, із 2020 року на розгляді у Верховній Раді України перебуває проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку утворення та діяльності третейських судів з метою відновлення довіри до третейського розгляду» (№ 3411 від 29.04.2020), який наразі підготовлений до розгляду у другому читанні. Законопроект спрямований на удосконалення діяльності третейських судів і його остаточне прийняття з подальшим набранням чинності сприятиме ширшому застосуванню звернень до третейських судів замість місцевих судів.

Також існує необхідність у внесенні змін до процесуальних кодексів, які необхідні «з метою ширшої підтримки міжнародних судів, арбітражів, третейських судів з боку державних судів»³. Аналогічні за змістом заходи передбачені у Національній економічній стратегії на період до 2030 року⁴.

Відтак, у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано:

1) удосконалити порядок формування та діяльності третейських судів;

2) внести зміни до процесуальних кодексів з метою ширшої підтримки міжнародних судів, арбітражів, третейських судів та виконання прийнятих ними рішень;

¹ Опубліковано звіт про висновки проведеного аудиту в ЄСІТС. Судово-юридична газета, 26.02.2020. Режим доступу: <https://sud.ua/ru/news/ukraine/162022-opublikovano-zvit-pro-visnovki-provedenogo-auditu-v-yesits>

² Інструменти зміцнення довіри до суду в Україні. Куйбіда Р., Жернаков М., Серета М. 26.09.2019. Режим доступу: <https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/%D0%A6%D0%9F%D0%9F%D0%A0-final-UA-2.pdf>.

³ Вектори економічного розвитку 2030: матеріали для обговорення. 2020. Режим доступу: <https://nes2030.org.ua/docs/doc-vector.pdf> (ст. 37).

⁴ Національна економічна стратегія на період до 2030 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 179 від 03.03.2021. Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179>.

3) удосконалити порядок врегулювання спорів за участі судді.

Проблемам вдосконалення інституту бізнес-омбудсмена в Україні як самостійного інституту альтернативного врегулювання спорів присвячені положення підрозділів 2.2.3 та 2.4.4 проекту Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки.

4. Виконання судових рішень залишається недостатньо ефективним. Як зазначає Міністерство юстиції України, розмір стягнутої в 2020 році заборгованості становив 20,7 млрд грн, тоді як залишились нестягнутими понад 770 млрд грн; частка фактично виконаних судових рішень у 2020 та 2021 роках становила відповідно 31,2% та 26%¹. Задля досягнення кращих показників необхідні законодавчі зміни, спрямовані на цифровізацію процесу примусового виконання судових рішень та унеможливлення зловживань правами сторін проваджень².

Крім цього, в Україні чинними є більше десяти мораторіїв у сфері примусового виконання судових рішень, які дозволяють боржникам не виконувати свої зобов'язання повністю або частково, а в окремих випадках спричиняють збитки державі³.

Також слід приділити увагу виконанню рішень міжнародних арбітражів в Україні⁴ та продовжувати розвиток інституту приватних виконавців⁵ з огляду на невиконання або виконання протягом тривалого строку відповідних рішень.

З огляду на це у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано удосконалити чинне законодавство задля подальшої цифровізації процесів примусового виконання рішень; усунення можливості зловживання сторонами своїми правами під час виконавчого провадження, розширення можливості виконання рішень приватними виконавцями, ефективного виконання рішень міжнародних арбітражів. Крім цього, запропоновано переглянути та скасувати необґрунтовані мораторії щодо примусового виконання рішень, боржниками за якими є державні підприємства.

5. Судова система в Україні має обмежений обсяг фінансування, що систематично відзначали органи суддівського врядування⁶, також це вказано в останньому звіті OECD ACN⁷. В умовах таких обмежених ресурсів важливо забезпечити максимально ефективне використання наявного фінансування та доступних ресурсів.

З цією метою у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано провести аудит діяльності Державної судової адміністрації України (далі в цьому підрозділі – ДСА України) як органу, який відповідно до закону здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади. Такий аудит має охоплювати принаймні питання фінансово-господарського забезпечення судів та органів судової влади,

¹ План діяльності Міністерства юстиції на 2022-2024 роки. 2021. Режим доступу: https://minjust.gov.ua/objectives_of_public_policy (ст. 7, 20).

² План діяльності Міністерства юстиції на 2022-2024 роки. 2021. Режим доступу: https://minjust.gov.ua/objectives_of_public_policy (ст. 7).

³ Моніторинговий звіт про проведення аналізу проблем та підготовку пропозицій щодо зняття мораторіїв, що ускладнюють виконання судових рішень, здійснення моніторингу мораторіїв з метою визначення їх регуляторного впливу на вирішення наявних проблем та на діяльність і права інших осіб, а також підготовку пропозицій щодо доцільності створення небюджетного фонду гарантування виконання рішень судів щодо підприємств, які перебувають під дією мораторіїв, внески до якого сплачуватимуться такими підприємствами. Міністерство юстиції України, 2021. Режим доступу: <https://minjust.gov.ua/files/general/2021/07/28/20210728152123-56.pdf>

⁴ Вектори економічного розвитку 2030: матеріали для обговорення. 2020. Режим доступу: <https://nes2030.org.ua/docs/doc-vector.pdf> (ст. 37).

⁵ Інструменти зміцнення довіри до суду в Україні. Куйбіда Р., Жернаков М., Серета М. 26.09.2019. Режим доступу: <https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/%D0%A6%D0%9F%D0%9F%D0%A0-final-UA-2.pdf> (ст. 22).

⁶ Напр.: ВРП заявила про недостатнє фінансування судової системи в проекті держбюджету на 2021 рік. 2020. Режим доступу: <https://ua.interfax.com.ua/news/general/707350.html>.

⁷ Anti-Corruption Reforms in Ukraine. Pilot 5th Round of Monitoring Under the Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 2022. Режим доступу: <https://bit.ly/3Dhfyji>.

управління об'єктами державної власності, що належать до сфери її управління. Доречним є проведення такого аудиту Рахунковою палатою (за її згодою) як конституційним органом, що має гарантії незалежності, задля його більшої безсторонності й неупередженості. Внаслідок такого аудиту можуть бути надані рекомендації (пропозиції), які потребуватимуть дій від ДСА України та, можливо, інших органів державної влади.

Також ефективне використання обмежених ресурсів та запровадження регламентів прозорого планування і розподілу бюджетних ресурсів у судовій системі на підставі об'єктивних та чітко визначених критеріїв будуть неможливими, допоки не визначені нормативи кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів. Затвердження таких нормативів прямо передбачене п. 17 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» і вони можуть слугувати одними із критеріїв, на яких ґрунтуватимуться регламенти. Відтак, у проекті **Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки** запропоновано затвердити нормативи кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів, а також регламенти прозорого планування і розподілу бюджетних ресурсів у судовій системі.

6. Попри запровадження нового адміністративно-територіального устрою – зокрема, із набранням чинності постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» № 807-IX від 17.07.2020 – зміни у системі місцевих судів не здійснювались. Через це мережа судів не є оптимальною.

Враховуючи описані вище проблеми з фінансуванням судової влади, існує також потреба перегляду мережі місцевих судів з урахуванням критеріїв економічної обґрунтованості, однак, при цьому, без будь-якої шкоди праву осіб на доступ до правосуддя.

Задля визначення оптимальної мережі місцевих судів з урахуванням оновленого адміністративно-територіального устрою, економічної обґрунтованості та необхідності забезпечення доступу до правосуддя у проекті **Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки** передбачено провести аналітичне дослідження щодо потреб утворення, реорганізації та ліквідації місцевих судів. Після такого комплексного аналізу та формування бачення оновленої мережі місцевих судів, необхідно підготувати та прийняти закони про утворення, реорганізацію та ліквідацію місцевих судів у встановленому Конституцією України (ч. 2 ст. 125) та Законом України «Про судоустрій і статус суддів» (ст. 19) порядку.

7. Згідно з ч. 2 ст. 130 Конституції України розмір винагороди судді встановлюється законом про судоустрій. Водночас, на практиці розмір суддівської винагороди обмежувався на підставі інших нормативно-правових актів, що не узгоджувалось з гарантіями суддівської незалежності. Зокрема, у 2020 році встановлювалось обмеження розміру суддівської винагороди на час карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, і надалі таке обмеження було визнане неконституційним відповідно до рішення Конституційного Суду України № 10-р/2020 від 28.09.2020. Наразі нормативно-правові акти, які обмежують розмір суддівської винагороди, встановлений Законом України «Про судоустрій і статус суддів», не є чинними. Єдине застереження може виникати лише щодо застосування для розрахунку розміру суддівської винагороди окремо визначеного розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб (абз. 5 ст. 7 Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік»), однак, це не є обмеженням розміру суддівської винагороди, яка встановлена Законом України «Про судоустрій і статус суддів». Тому у проекті **Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки** запропоновано не приймати у майбутньому закони чи інші нормативно-правові акти, якими розмір суддівської винагороди визначався б без внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Проблема 2.1.5.

Управлінські процеси в органах прокуратури не завжди є прозорими та ефективними.

До причин, що зумовлюють існування даної проблеми, належать:

- недосконала система оцінювання якості роботи прокурорів;
- вагомість політичного впливу у процесі призначення і звільнення з посади Генерального прокурора;

- неякісне законодавче регулювання підстав притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, гарантій незалежності та ефективного функціонування органу, що здійснює дисциплінарне провадження, процедури розгляду дисциплінарної скарги та застосування дисциплінарних стягнень.

1. Корупційні ризики **системи оцінювання якості роботи прокурорів** зумовлені законодавчо визначеними критеріями, методами та суб'єктами оцінювання прокурорів.

GRECO рекомендувала запровадити у законодавчому порядку регулярні оцінки виконання службових обов'язків прокурорів в органах прокуратури (включно з органами прокурорського самоврядування) на основі заздалегідь встановлених і об'єктивних критеріїв, забезпечуючи при цьому, що прокурори матимуть достатні можливості для участі в процесі оцінювання¹. З 2020 року регулярні оцінки виконання службових обов'язків прокурорів в органах прокуратури здійснювались відповідно до Тимчасового положення про систему оцінювання якості роботи прокурорів та преміювання прокурорів, затвердженого Наказом Генерального прокурора від 30.10.2020 № 503², а з 01.01.2023 року буде здійснюватися повноцінно згідно з Положенням про систему оцінювання якості роботи прокурорів, затвердженого Наказом Генерального прокурора від 29 грудня 2021 року № 407 (далі в описі даної проблеми – Положення)³.

Відповідно до Положення прокурор, що підлягає оцінюванню, заповнює оціночний звіт та план професійного (кар'єрного) розвитку, а безпосередній керівник проводить оцінювання, після чого результати оцінювання якості роботи прокурорів направляються керівнику вищого рівня. Здійснення оцінювання прокурора його безпосереднім керівником критикується в ряді наукових праць⁴. До того ж у висновках та рекомендаціях Венеціанської комісії⁵ та звіті Організації з безпеки і співробітництва в Європі⁶ наголошувалось на тому, що оцінювання

¹ Другий Звіт-оцінка відповідності щодо України у рамках четвертого раунду оцінювання, який стосується запобігання корупції серед народних депутатів, суддів і прокурорів [Електронний ресурс]. – 2021. – Режим доступу до ресурсу: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a64e60>.

² Тимчасове положення про систему оцінювання якості роботи прокурорів та преміювання прокурорів, затверджене Наказом Генерального прокурора від 30.10.2020 № 503 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0503905-20/paran10#n10>.

³ Положення про систему оцінювання якості роботи прокурорів, затверджене Наказом Генерального прокурора від 29 грудня 2021 року № 407 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0407905-21#Text>.

⁴ Подкопаєв С.В. Міжнародні (європейські) стандарти оцінювання роботи прокурорів [Електронний ресурс] / С.В. Подкопаєв // Юридичний науковий електронний журнал. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: http://www.lsej.org.ua/4_2020/90.pdf.

Костенко С. Засади створення системи оцінювання прокурорів в Україні [Електронний ресурс] / С. Костенко // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/3-2018/kostenko.pdf>.

⁵ Opinion on the draft law on the Public Prosecutors' service of Moldova adopted by the Venice Commission at its 75th Plenary Session, Venice, 13–14 June 2008. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)019-e).

Opinion on the draft Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina adopted by the Venice Commission at its 98th Plenary Session, Venice, 21–22 March 2014. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)008-e)

⁶ Nikolai Kovalev. Needs assessment report: Strengthening functional independence of prosecutors in Eastern Europe anparticipating States [Електронний ресурс] / Nikolai Kovalev. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/0/447859.pdf>.

професійних якостей та особистих досягнень прокурора не варто залишати на власний розсуд його безпосереднього керівника або Генерального прокурора.

Позитивним є врахування рекомендацій Консультативної ради європейських прокурорів щодо визначення для оцінювання прокурорів не тільки кількісних показників (кількість справ, тривалість провадження тощо), але і якісних. Однак у висновку Консультативної ради європейських прокурорів¹ та звіті Організації з безпеки і співробітництва в Європі² наголошено також на тому, що система оцінювання прокурорів повинна орієнтуватися на навички прокурора, включаючи показники, які можуть бути професійними (знання права, вміння надавати докази в суді, вміння писати клопотання та інші процесуальні документи), особистісними (вміння справлятися з робочим навантаженням, вміння самостійно приймати рішення) та соціальними (вміння працювати з колегами, повага до суду й сторони захисту й потерпілого).

Щодо критеріїв оцінювання прокурорів в Україні, то у Положенні виокремлено наступні:

- виконання службових обов'язків / посадових обов'язків (вага при оцінюванні складає 80%);
- професійний розвиток та ділова активність прокурора (вага при оцінюванні складає 20 %).

Більше того, єдиним методом оцінювання є виставлення балів безпосереднім керівником після ознайомлення з заповненим прокурором, що підлягає оцінюванню, оціночним звітом.

Таким чином, у Положенні не передбачено такі важливі критерії оцінювання, як-от: добросовісність та комунікативні навички прокурора, а також не передбачено достатньої кількості методів оцінювання, які б забезпечили об'єктивність його результату.

З огляду на зазначені вище причини існування корупційних ризиків у системі оцінювання якості роботи прокурорів, а також визначені у п. 3.1.5. Антикоруційної стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, **у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки** пропонуємо наступні рішення:

- запровадити електронну систему оцінки якості роботи прокурорів;
- визначити суб'єктом оцінювання якості роботи прокурорів комісії з оцінювання, при цьому у їхньому складі представників громадськості повинно бути не менше 25%;
- до критеріїв оцінювання, окрім професійних компетенцій, функціональних компетенцій, управлінських компетенцій (для керівників), а також результативності роботи, включити добросовісність;
- передбачити ефективні методи оцінювання.

2. В Україні при призначенні та звільненні Генерального прокурора вагому роль відіграє політичний вплив. GRECO рекомендувала приділити належну увагу перегляду порядку призначення і звільнення з посади Генерального прокурора, щоб зробити цей процес більш стійким до політичного впливу і більш зосередженим на об'єктивних критеріях щодо професійних якостей кандидатів³. Однак можемо відзначити, що відсутність конкурсної процедури, за результатом якої надається рекомендація Президенту України щодо кандидатів на посаду Генерального прокурора, та відсутність чітко визначених на рівні закону підстав

¹ Opinion No. 11 of the Consultative Council of European Prosecutors On the quality and efficiency of the work of prosecutors, including when fighting terrorism and serious and organised crime adopted by the CCPE at its 11th plenary meeting, Strasbourg, 17–18 November 2016. Режим доступу до ресурсу: <https://rm.coe.int/16807474b9>.

² Nikolai Kovalev. Needs assessment report: Strengthening functional independence of prosecutors in Eastern European participating States [Електронний ресурс] / Nikolai Kovalev. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/0/447859.pdf>.

³ Звіт-оцінка відповідності щодо України у рамках четвертого раунду оцінювання, який стосується запобігання корупції серед народних депутатів, суддів і прокурорів [Електронний ресурс]. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/03/Greko.pdf>.

висловлення недовіри Генеральному прокуророві зумовлюють те, що вирішальним при призначенні та звільненні Генерального прокурора залишається політичний вплив¹.

З огляду на зазначені вище причини існування політичного впливу на призначення та звільнення Генерального прокурора, а також визначені у п. 3.1.5. Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* закладено систему заходів, реалізація яких дозволить належним чином законодавчо врегулювати питання:

- порядку призначення Генерального прокурора, передбачивши конкурсну процедуру, за результатами якої конкурсна комісія, до складу якої входять міжнародні експерти; рекомендуватиме Президенту України кандидата на посаду Генерального прокурора;
- підстав висловлення недовіри Генеральному прокурору.

3. У свою чергу, *неякісне законодавче регулювання підстав притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності* полягає у нечіткому формулюванні дисциплінарних проступків, які стосуються поведінки прокурорів і дотримання ними етичних норм, на чому наголошувалось у Рекомендації XXIX GRECO в рамках четвертого раунду оцінювання². Попри те, що поняття «дій, що порочать звання прокурора...» розкрито в Порядку організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України, GRECO зазначає, що залишається потреба для юридичного уточнення підстав для притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорів³.

Крім того, відсутність чітко визначеного на законодавчому рівні переліку видів дисциплінарних проступків, вчинення яких прокурором тягне за собою застосування такого виду дисциплінарного стягнення як звільнення з посади в органах прокуратури, може зумовлювати необґрунтоване та свавільне його застосування.

Проблемним є законодавче регулювання гарантій незалежності органу, що здійснює дисциплінарне провадження, та порядку розгляду ним дисциплінарних скарг. Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» п'ять з одинадцяти членів органу, що здійснює дисциплінарне провадження, призначаються з числа прокурорів. У Звіті про оцінку Ради прокурорів України і Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів⁴ акцентувалася увага на можливості небажаного тиску на прокурора, відрядженого до органу, що здійснює дисциплінарне провадження, що зумовлений усвідомленням прокурором можливості повернення на свою посаду після спливу трирічного строку повноважень і можливого перебування під керівництвом тих прокурорів, щодо яких розглядається дисциплінарне провадження. Ця проблема залишається актуальною і найбільша лояльність спостерігається при розгляді дисциплінарного провадження щодо Генерального прокурора та його заступників⁵. Крім того, потребує вирішення проблема фінансового забезпечення органу, що здійснює дисциплінарне провадження. У Законі України «Про прокуратуру» зазначається, що відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження, має самостійний баланс та рахунки в органах Державного казначейства України, однак фінансове та матеріально-

¹ OECD(2022), Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. Режим доступу: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-ukraine_b1901b8c-en#page4

² Другий Звіт-оцінка відповідності щодо України у рамках четвертого раунду оцінювання, який стосується запобігання корупції серед народних депутатів, суддів і прокурорів [Електронний ресурс]. – 2021. – Режим доступу до ресурсу: : <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a64e60>.

³ Звіт-оцінка відповідності щодо України у рамках четвертого раунду оцінювання, який стосується запобігання корупції серед народних депутатів, суддів і прокурорів [Електронний ресурс]. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/03/Greko.pdf>.

⁴ Needs assessment report on the Council of prosecutors of Ukraine and the Qualification and disciplinary commission of prosecutors, 2017. – 43 с.

⁵ Дисциплінарна відповідальність прокурорів в Україні [Електронний ресурс] / О. Банчук, М. Каменів, Є. Крапивін та ін.]. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://pravo.org.ua/books/dystryplinarna-vidpovidalnist-prokuroriv-v-ukrayini/>.

технічне забезпечення діяльності органу здійснюється Офісом Генерального прокурора, що негативно впливає на рівень незалежності органу, що здійснює дисциплінарне провадження.

Важливо також звернути увагу на проблемні аспекти законодавчого регулювання відмови у відкритті дисциплінарного провадження. Так, за наявними даними, у період 2017-2018 рр. за результатом перевірки відомостей щодо 70% скарг було відмовлено у відкритті дисциплінарних проваджень¹. Однак ця інформація не була опублікована на офіційному вебсайті органу, що здійснює дисциплінарне провадження. При цьому відповідно до чинних законодавчих положень скажник немає можливості оскаржити відмову у відкритті дисциплінарного провадження².

Проблемним питанням є визначення строків здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурора. У Законі України «Про прокуратуру» чітко зазначено строк для перевірки відомостей про наявність підстав для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, в той час як часові рамки загальної тривалості дисциплінарного провадження не визначені, що може призвести до порушення принципу розгляду справи впродовж розумного строку³.

З огляду на зазначені вище причини існування проблемних аспектів здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів та неналежного рівня гарантій незалежності і ефективності функціонування органу, що здійснює дисциплінарне провадження, а також визначені у п. 3.1.5. Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* пропонуються наступні рішення:

- визначити перелік дій, які входять до складу дисциплінарних проступків, які стосуються поведінки прокурорів і дотримання ними етичних норм;
- встановити вичерпний перелік видів дисциплінарних проступків, вчинення яких прокурором тягне за собою звільнення з посади в органах прокуратури;
- встановити, що дисциплінарні скарги на Генерального прокурора, його заступників (включаючи керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури) розглядає Вища рада правосуддя;
- визначити, що строк розгляду дисциплінарної скарги не може перевищувати 60 робочих днів.

Проблема 2.1.6.

Кадрове забезпечення та внутрішні управлінські процеси в Національній поліції не завжди є прозорими та ефективними, що зумовлює ослаблення антикорупційних запобіжників в діяльності поліцейських.

До причин, що зумовлюють існування цієї проблеми, належать:

- неефективні та непрозорі механізми призначення на посади та просування по службі у системі Національної поліції;
- неефективний порядок проведення службових розслідувань і притягнення до дисциплінарної відповідальності поліцейських;
- застаріла система оцінки ефективності роботи поліцейських, низький (порівняно з іншими правоохоронними органами) рівень грошового забезпечення поліцейських, а також недосконалі механізми матеріального стимулювання поліцейських.

¹ Дисциплінарна відповідальність прокурорів в Україні [Електронний ресурс] / О. Банчук, М. Каменєв, Є. Крапивін та ін.]. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://pravo.org.ua/books/dystsyplinarna-vidpovidalnist-prokuroriv-v-ukrayini/>.

² Дисциплінарна відповідальність прокурорів в Україні [Електронний ресурс] / О. Банчук, М. Каменєв, Є. Крапивін та ін.]. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://pravo.org.ua/books/dystsyplinarna-vidpovidalnist-prokuroriv-v-ukrayini/>.

³ Needs assessment report on the Council of prosecutors of Ukraine and the Qualification and disciplinary commission of prosecutors, 2017. – 43 с.

1. Щодо призначення на посади в Національну поліцію, то відповідно до законодавчих положень конкурс обов'язково проводиться серед осіб, які вперше приймаються на службу в поліції з призначенням на посади молодшого складу поліції, однак проведення конкурсу не є обов'язковим у випадку комплектування в порядку просування по службі посад молодшого, середнього та вищого складу поліції.

Між тим, служба в поліції є особливим різновидом державної служби, а запровадження широкого застосування прозорих конкурсних процедур для обіймання вищої посади надало б змогу забезпечити відповідність цих процедур найкращим практикам організації підбору фахового та добросовісного персоналу¹.

Більше того, у звіті за результатами дослідження поліцейських комісій в Україні акцентована увага на існуванні низки прогалин та колізій в актах законодавства, які регулюють їхню діяльність.²

З огляду на зазначені вище причини неефективності механізмів призначення та просування по службі поліцейських *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* передбачається:

- проведення аналітичного дослідження організації роботи постійно діючих поліцейських комісій за весь час їх існування (до лютого 2022 року);

- внесення законодавчих змін, якими: встановлено, що призначення на вищу посаду в поліції здійснюється виключно на умовах конкурсу; добросовісність визначено як один із критеріїв, яким має відповідати поліцейський, який претендує на зайняття вищої посади; упроваджені рекомендації зазначеного вище аналітичного дослідження щодо підвищення ефективності та якості роботи поліцейських комісій та процедури відбору.

2. Низька ефективність службових розслідувань і притягнення до дисциплінарної відповідальності поліцейських зумовлена передусім тим, що ключову роль у цьому процесі відіграє керівник, якому надані повноваження із застосування до поліцейського дисциплінарного стягнення, відсутні постійно діючі дисциплінарні комісії, а громадськість усунена від контролю або участі у цих процедурах.

Так, керівник, якому надані повноваження із застосування до поліцейського дисциплінарного стягнення, видає письмовий наказ, яким призначається службове розслідування та утворюється дисциплінарна комісія, а згодом затверджує висновок службового розслідування та з урахуванням зібраних за результатами його проведення матеріалів приймає рішення, що може відрізнитися від запропонованого дисциплінарною комісією. Відтак у керівника залишаються важелі для впливу на зміст самого висновку, попри те, що безпосередньої участі у службовому розслідуванні керівник не брав. Більше того, навіть при затвердженні висновку комісії, керівник формально не зв'язаний запропонованим у висновку видом санкції, і самостійно визначає вид стягнення, враховує характер проступку, обставини його вчинення, тощо. Отже, сама по собі роль дисциплінарної комісії є вельми слабкою: висновок комісії за результатами службового розслідування не має самостійного значення і набуває чинності лише після затвердження його особою, що ухвалює кінцеве рішення по дисциплінарному провадженню.

Створення кожного разу окремої спеціальної дисциплінарної комісії є нераціональним та неефективним: працівники, що будуть входити до складу цих комісій, відволікаються від виконання своїх безпосередніх обов'язків, вони зацікавлені у швидкому (точніше, поверховому) завершенні службового розслідування, а тому сформульовані за результатами

¹ Незважаючи на відсутність законодавчої вимоги, позитивним був факт проведення конкурсу із залученням міжнародних експертів при призначенні на посаду керівника Національної поліції в Україні, що сприяло підвищенню ефективності добору високопрофесійних кадрів (див.: https://mvs.gov.ua/uk/press-center/news/Arsen_Avakov_U_konkursi_na_Glavu_Nacpolicii_mozhe_vzyati_uchast_kozhen_hto_vidpovida_zakonni_m_vimogam_UMOV_I_KONKURSU_4606).

² Банчук О. Поліцейські комісії в Україні: звіт за результатами дослідження [Електронний ресурс] / О. Банчук, Є. Крапивін, Б. Малишев. – 2018. – Режим доступу: http://umdppl.info/police-experts.info/periodicals/police_commissions_report/.

такої роботи висновки можуть бути необґрунтованими або відверто хибними. Ще більше заперечення викликає закріплений підхід, згідно з яким склад дисциплінарної комісії визначається керівником із числа своїх підлеглих та ще і для розслідування можливого правопорушення, вчиненого одним із його ж підлеглих, що очевидно створює низку корупційних та інших ризиків¹.

До того ж не передбачено обов'язкової участі громадськості у роботі дисциплінарних комісій, які проводять службові розслідування за інформацією про порушення поліцейським конституційних прав і свобод людини і громадянина. У цьому разі до складу дисциплінарних комісій *можуть* включатися представники громадськості, однак і вирішення цього питання перебуває у площині вільного розсуду керівника потенційного правопорушника.

З огляду на зазначені вище причини неефективності законодавчо закріпленого порядку притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* передбачено:

- проведення аналітичного дослідження результатів застосування норм Дисциплінарного статуту Національної поліції з 2018 року до лютого 2022 року;

- внесення законодавчих змін, якими, серед іншого, передбачено: створення та функціонування постійних незалежних дисциплінарних комісій (одна для проведення службових розслідувань за ознаками порушення поліцейським конституційних прав і свобод людини і громадянина², а інша – для проведення службових розслідувань щодо інших дисциплінарних проступків поліцейських); затвердження кількості та складу дисциплінарних комісій центрального органу управління поліції Міністром внутрішніх справ України, а кількості та складу дисциплінарних комісій територіальних (у тому числі міжрегіональних) органів поліції – Головою Національної поліції України; механізм висловлення незгоди керівником поліцейського, уповноваженим накладати дисциплінарне стягнення, з висновком комісії тощо.

3. Закон України «Про Національну поліцію», визначає рівень довіри населення до поліції як основний критерій оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції, проте не передбачає ефективної системи оцінювання якості роботи самих поліцейських. Таким чином, на законодавчому рівні, окрім атестування, не передбачено інших методів оцінювання якості роботи поліцейських, що безумовно ускладнює внутрішні управлінські процеси.

Крім того, низький, порівняно з іншими правоохоронними органами (НАБУ, ДБР, БЕБ) рівень грошового утримання поліцейських не забезпечує конкурентоздатність служби в поліції на ринку праці, що негативно впливає на якість кадрового складу поліції, а також є одним із чинників досить високого рівня поширеності корупції в діяльності поліцейських.

З огляду на зазначене *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* передбачено:

- внесення законодавчих змін за рахунок яких: в рамках процедури атестування поліцейських в електронній системі управління персоналом передбачено обов'язкове оцінювання ефективності поліцейських та додатково до наявних визначено такі критерії оцінювання як «добросесність», «управлінські компетенції» (для керівників), а також «результативність роботи»; рейтинг оцінювання поліцейських та рекомендації електронної системи оцінювання враховуються під час ухвалення управлінських, кадрових рішень у Національній поліції України, у тому числі щодо встановлення щомісячних додаткових видів грошового забезпечення, премій.

¹ Див., зокрема: Малишев Б.В. Чотири проблеми із притягненням поліцейських до дисциплінарної відповідальності [Електронний ресурс] / Б. Малишев. – 2019. – Режим доступу : <https://rpr.org.ua/news/chotyry-problemy-iz-prytyahnenniam-politsejskyh-do-dystsyplinarnoji-vidpovidalnosti>.

² З включенням до складу не менше половини членів, які є авторитетними і відомими представниками громадськості, протозахисних організацій.

- проведення аналітичного дослідження перспектив поліпшення кадрової політики та зміни умов оплати праці поліцейських задля підвищення конкурентоздатності служби в поліції на ринку праці, який, зокрема, містить пропозиції щодо джерел покриття додаткових витрат на грошове забезпечення поліцейських.

Проблема 2.1.7.

На даному етапі розвитку антикорупційних функцій держави вкрай важливим є те, щоб органи, до повноважень яких входить запобігання корупції та боротьба з нею, залишалися ефективними, неупередженими та незалежними.

Складовими, що сприятимуть подальшому вдосконаленню діяльності антикорупційних інституцій у цьому контексті, **зокрема**, є:

- належне розслідування фактів, що свідчать про вчинення правопорушень працівниками зазначених органів;

- дієве здійснення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності НАБУ та САП;

- уніфікація підстав для звільнення очільників антикорупційних інституцій у разі вчинення ними адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією.

При підготовці Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки з урахуванням очікуваних стратегічних результатів, закріплених нею, конкретні заходи, що обумовлені необхідністю подальшого удосконалення процесу проведення незалежного оцінювання роботи антикорупційних органів та розробки механізмів притягнення до відповідальності, розроблялися у таких напрямках.

1. Унеможливлення існування конфлікту інтересів при розслідуванні правопорушень, вчинених працівниками антикорупційних органів.

Порядок запобігання та врегулювання конфлікту інтересів встановлений Законом України «Про запобігання корупції», який поширюється, зокрема, на службовців НАЗК, НАБУ, АРМА, САП. Також положення щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів під час кримінального провадження включені до КПК України.

У наявних дослідженнях у цілому відсутні зауваження щодо обраної для НАБУ моделі чи її практичного втілення. Наприклад, раніше команда експертів, яка проводила оцінку діяльності НАБУ, відзначала: «у результаті аналізу було зроблено висновок, що Управління внутрішнього контролю НАБУ виконує свої завдання відповідно до Закону про НАБУ і робить важливий внесок у сприйняття НАБУ як організації з високим рівнем доброчесності». Варто звернути увагу, що вчинені працівниками НАБУ правопорушення розслідуються лише у разі виявлення таких правопорушень підрозділом внутрішнього контролю. Цей підрозділ підпорядковується безпосередньо Директору НАБУ, що забезпечує його достатню незалежність в межах самої інституції. Крім того, правопорушення, вчинені Директором НАБУ, його першим заступником або заступником безумовно розслідуються іншим органом досудового розслідування і підрозділ внутрішнього контролю НАБУ не може їх розслідувати навіть у разі самостійного виявлення таких правопорушень.

Враховуючи наведене, відсутня необхідність вживати будь-яких заходів із метою унеможливлення існування конфлікту інтересів при розслідуванні правопорушень, вчинених працівниками антикорупційних органів. У той же час для мінімізації ризиків негативних змін щодо описаного стану речей є потреба провести експертне опитування на предмет наявності чи відсутності зауважень експертів щодо конфлікту інтересів при розслідуванні правопорушень, вчинених працівниками антикорупційних інституцій, в 2025 році – тобто станом на момент закінчення реалізації заходів *Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки*.

2. Уніфікація правового регулювання щодо звільнення (дострокового припинення повноважень) у разі притягнення керівника правоохоронного органу до

адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Так, для Директора НАБУ така підстава відсутня, водночас законодавчо її встановлено для Директора ДБР, Директора БЕБ. За загальними положеннями законів щодо підстав звільнення зі служби в СБУ, органах поліції, органах прокуратури так само підлягають звільненню Голова СБУ¹, голова Національної поліції України², Генеральний прокурор³.

Найбільш ґрунтовною видається позиція, відповідно до якої керівники правоохоронних органів повинні підлягати звільненню лише у разі набрання законної сили рішенням суду про визнання їх винними у вчиненні адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, яким на особу накладено стягнення у виді заборони обіймати посади, пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. Тому слід уніфікувати законодавство з урахуванням цієї позиції.

Також варто звернути увагу, що норми окремих законів, які регулюють підстави звільнення з посади працівників правоохоронних органів, встановлюють у цій частині більш суворі вимоги аніж зазначено у попередньому абзаці⁴.

З огляду на необхідність системного перегляду законодавства та враховуючи те, що до працівників правоохоронних органів нижчих ланок не можуть застосовуватися більш суворі вимоги щодо добору та звільнення порівняно із керівниками цих органів, у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки* запропоновано внести законодавчі зміни, які уніфікують положення різних законів щодо звільнення працівників правоохоронних органів, встановивши, що підставою для звільнення з посади працівників правоохоронних органів є набрання законної сили рішенням суду щодо їх притягнення до адміністративної відповідальності за пов'язане з корупцією правопорушення, яким на особу накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

3. Створення належних умов для проведення зовнішнього незалежного оцінювання (аудиту) діяльності НАБУ та САП.

У попередні роки не проводилось зовнішнє незалежне оцінювання (аудит) ефективності діяльності НАБУ, хоча цю процедуру і було законодавчо передбачено. Причини цього полягали як у спробах політизації процесу аудиту⁵, так і в тому, що законодавчо встановлений порядок формування комісії, яка мала б проводити такий аудит, суперечив Конституції України (через наділення Президента України та Верховної Ради України тими повноваженнями, які для них не визначені Конституцією України). Більшість перешкод було усунуто з набранням чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення статусу Національного антикорупційного бюро України у відповідність з вимогами Конституції України» № 1810-ІХ від 19.10.2021.

Тепер для НАБУ постає питання про проведення аудиту на практиці з урахуванням перехідних положень вказаного Закону (перша зовнішня незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності НАБУ проводиться через один рік після призначення Директора НАБУ за результатами конкурсного добору).

Проведення зовнішнього незалежного оцінювання (аудиту) ефективності діяльності САП наразі взагалі не визначене законодавчо, хоча його запровадження впливає із

¹ Ч. 9 ст. 19 Закону України «Про Службу безпеки України». Ця норма застосовується, якщо Голова СБУ не є військовослужбовцем.

² П. 10 ч. 1 ст. 77 Закону України «Про Національну поліцію».

³ П. 3 ч. 1 ст. 51 Закону України «Про прокуратуру».

⁴ Див., зокрема, п. 10 ч. 1 ст. 77 Закону України «Про Національну поліцію».

⁵ Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. – 2022. – Режим доступу: <https://bit.ly/3RmLuka> (ст. 180).

зобов'язань, раніше взятих на себе Україною у межах співробітництва з Міжнародним валютним фондом¹.

У зв'язку з наведеним у проекті **Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки** запропоновано внесення законодавчих змін, що передбачатимуть обов'язкове проведення зовнішнього незалежного оцінювання (аудиту) діяльності САП, а також проведення такого оцінювання щодо діяльності САП та НАБУ.

Підрозділ 2.2. Державне регулювання економіки

Проблема. 2.2.1.

Низький рівень цифрової трансформації держави негативно впливає на ефективність роботи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, на швидкість та зручність отримання послуг громадянами і бізнесом та зумовлює існування ряду корупційних ризиків тощо. Дана проблема в Україні детермінується наступними факторами.

1. Неефективність складення тендерної документації для публічних закупівель у сфері інформатизації.

Наріжним каменем цифрової трансформації є інформатизація - сукупність взаємопов'язаних організаційних, правових, політичних, соціально-економічних, науково-технічних, виробничих процесів, що спрямовані на створення умов для задоволення інформаційних потреб громадян та суспільства на основі створення, розвитку і використання інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій, які побудовані на основі застосування сучасної обчислювальної та комунікаційної техніки².

Цифрова трансформація органів державної влади і органів місцевого самоврядування часто передбачає проведення публічних закупівель у сфері інформатизації. Наказом Міністерства цифрової трансформації від 13.06.2022 № 51 визначено перелік кодів Національного класифікатора України, що визначають належність завдань, проектів (робіт) до сфери інформатизації³.

Однак досить часто уповноважена особа замовника, яка відповідає за організацію та проведення процедур закупівлі у сфері інформатизації, не має достатніх технічних знань і досвіду закупівель високотехнологічних товарів і послуг. Це зрештою призводить до завищення стартової ціни або використання антиконкурентних формулювань у тендерній документації закупівлі. Унаслідок цього відбувається невиправдане завищення витрат на інформатизацію. Наприклад, 47% закупівель за CPV 30200000-1 (Комп'ютерне обладнання та приладдя) в 2020-2021 рр. відбулися за участі єдиного учасника⁴. Ці проблеми особливо характерні для закупівель, які проводяться органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами та іншими організаціями, які не мають спеціалістів у галузі цифрової трансформації та закупівель у сфері інформатизації.

Більше того, проблемним аспектом публічних закупівель у сфері інформатизації залишається відсутність спеціального інструмента, який надавав би замовникам аналітичну інформацію та (за можливості) допомагав у процесі формування умов закупівель. Відсутність вищезгаданого інструмента ускладнює процес створення тендерної документації, адже

¹ Ukraine: First Review Under the Stand-By Arrangement, Requests for Extension and Rephrasing of Access of the Arrangement, Waivers of Nonobservance of a Performance Criterion, Financing Assurances Review, and Monetary Policy Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine. – 2021. – Режим доступу: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2021/English/1UKREA2021001.ashx> (ст. 82; п. 28.с).

² Про Національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 № 74/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80#Text>.

³ Про внесення змін у додаток до Методики визначення належності бюджетних програм до сфери інформатизації: Наказ Мінцифри від 13.06.2022 № 51. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0679-22#Text>.

⁴ Конкуренція в успішно завершених тендерах. URL: <https://bi.prozorro.org/sense/app/fba3f2f2-cf55-40a0-a79f-b74f5ce947c2/sheet/sXfT/state/analysis>

відсутня можливість у замовника розглянути аналітику щодо кількості аналогічних закупівель, отримати обчислену очікувану вартість закупівлі на підставі об'єктивних показників, спрогнозувати кількість учасників, візуалізувати публічні закупівлі та визначити необхідність наявності в учасників закупівлі електронної комунікаційної мережі. До того ж для закупівель за окремими CPV можливе розроблення окремих модулів, які дозволятимуть проводити розрахунки, специфічні для даного CPV. Наприклад, вартість закупівлі доступу до мережі Інтернет зазвичай залежить від наявності такого доступу в даному населеному пункті, віддаленості від магістральних ліній зв'язку тощо.

З огляду на зазначені вище причини неефективності складення тендерної документації для публічних закупівель у сфері інформатизації, а також визначені у п. 3.4.4. Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* пропонуються наступні рішення:

- на законодавчому рівні передбачити обов'язок замовника при здійсненні закупівель використовувати інструмент підготовки та проведення закупівель у сфері інформатизації;
- розробити та ввести в промислову експлуатацію інструмент підготовки та проведення закупівель у сфері інформатизації, який забезпечуватиме автоматизацію розрахунків очікуваної вартості товару, роботи чи послуги, візуалізацію статистики закупівель.

2. У процесі цифрової трансформації надання послуг стримуючим фактором виступає недостатня інтероперабельність інформаційних систем органів державної влади та місцевого самоврядування.

Станом на 2021 рік Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів містив близько ста інформаційних систем, хоча реальна їх кількість в Україні, імовірно, більша. В нього входять реєстри, кадастри, інформаційні бази, програмні продукти тощо. Інформаційні системи використовуються органами державної влади та органами місцевого самоврядування для їхньої щоденної діяльності та для надання послуг.

Процес надання послуг часто передбачає потребу в інформації, яка не знаходиться в розпорядженні органу, який надає послугу. Надання такої інформації традиційно покладається на отримувача послуги. Це може приймати форму надання довідок, виписок з реєстрів тощо. Така практика суттєво збільшує час, який отримувач витрачає на отримання послуги та створює додаткові корупційні ризики, що зумовлюються потребою більше взаємодіяти з органами влади. Цифрові послуги здатні зекономити час і ресурси для громадян і органів влади, оскільки дозволяють останньому в автоматизованому режимі запитувати потрібну інформацію у інших органів влади. Так, за дослідженнями Офісу ефективного регулювання онлайн-послуги вже зекономили більше 58,6 тисяч людино-років та 14,7 млрд грн¹.

Однак наразі не всі послуги можуть бути надані онлайн. Однією з причин є те, що інформаційні системи органів влади ведуться на низькому технічному рівні (часто у формі звичайних електронних таблиць) та не можуть бути під'єднані до системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів “Трембіта”.

З огляду на зазначені вище причини недостатньої інтероперабельності інформаційних систем органів державної влади та місцевого самоврядування, а також визначені у п. 3.4.4. Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* пропонуються наступні рішення:

- провести аудит інформаційних систем органів державної влади та органів місцевого самоврядування і підготувати та оприлюднити звіт за результатами аудиту, в якому буде визначено технічний рівень інформаційних систем; послуги та процеси, під час яких збираються дані, які могли б бути отримані шляхом обміну інформацією між інформаційними системами;

¹ Майже 15 млрд гривень зекономили українці завдяки державним онлайн-послугам – дослідження BRDO.
URL: <https://brdo.com.ua/top/majzhe-15-mlrd-gryven-zekomyly-ukrayintsi-zavdyaky-derzhavnym-onlajn-poslugam-doslidzhennya-brdo/>

- затвердити План підвищення інтероперабельності інформаційних систем і забезпечити його виконання.

Проблема. 2.2.2.

Несправедливе та вибіркоче застосування обов'язкових правил до суб'єктів господарювання в Україні детермінується такими ключовими факторами.

1. Незавершеність процесу переходу від карально-репресивної системи державного нагляду (контролю) до превентивної і ризик-орієнтованої системи.

Система державного нагляду (контролю) зазнала значних змін з 2016 року, коли було запроваджено ризик-орієнтований підхід¹.

Ключова перевага запуску Інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) полягає у зменшенні корупційних ризиків під час здійснення перевірок шляхом:

1) підвищення прозорості та значної автоматизації процесу планування заходів державного нагляду (контролю);

2) забезпечення повної прозорості інформації про стан проведення заходів державного нагляду (контролю), їх результати;

3) систематизацію інформації про заходи державного нагляду (контролю), їх динаміку, основні тенденції, особливості роботи різних органів державного нагляду (контролю) тощо.

Наразі відсутність єдиної методики оцінки державного нагляду (контролю) та відсутність ефективного інструменту обрахунку ризиків ускладнюють процес переходу до ризик-орієнтованої системи державного нагляду (контролю).

За 5 років пілотного функціонування Інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) (далі в описі даної проблеми – ІАС ДНК) був зібраний значний масив даних, що дозволив проаналізувати фактичні підходи до здійснення заходів державного нагляду (контролю), основні проблеми та прогалини існуючого законодавства. Як результат, Мінекономіки спільно з ДРС за участі ГО «Офіс ефективного регулювання» розробили проект Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю)», що покликаний повністю оновити, стандартизувати та максимально цифровізувати систему державного нагляду (контролю) в Україні. Ухвалення цього проекту Закону дозволить повноцінно імплементувати закладені раніше принципи ризик-орієнтованого підходу на всіх етапах державного нагляду (контролю) шляхом:

- створення публічного рейтингу підприємств за ступенями ризику;
- впровадження залежності строку перевірки від ступеня ризику підприємства, а не його розміру;
- створення можливості проходження бізнесом добровільного аудиту без санкцій та інших наслідків;
- впровадження інституту страхування відповідальності підприємств;
- підвищення об'єктивності та публічності розгляду скарг підприємців;
- заборони вимагати у суб'єкта господарювання витяги та копії документів, що і так є у вільному та безоплатному доступі органу контролю або надавалися йому раніше;
- створення можливості не проводити позапланову перевірку, якщо суб'єкт надав всю необхідну інформацію про усунення порушення;
- призупинення діяльності підприємства у разі найбільших загроз;
- максимальної автоматизації та прозорості процесу перевірки завдяки ІАС ДНК, включно з можливістю здійснення онлайн-перевірок.

Також проект Закону дозволить ліквідувати найбільш поширені шляхи уникнення перевірок, такі як:

- швидку зміну реєстраційних даних підприємства або адреси провадження діяльності;

¹ Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 03.11.2016 № 1726-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1726-19#Text>.

- недопуск інспектора через свідоме неотримання паперового повідомлення про перевірку;

- недопуск інспектора через відсутність журналу для внесення записів про перевірки.

Водночас, зібраний масив даних дозволяє зробити перші кроки у підготовці Методики оцінки ефективності державного нагляду (контролю). Відсутність такої Методики призводить до того, що кожен орган встановлює власні показники ефективності, які часто є дискримінаційними для бізнесу та створюють корупційні ризики. Такими показниками є, зокрема, кількість зафіксованих порушень або кількість накладених санкцій. У разі, якщо оцінка діяльності інспектора базується на таких показниках, це мотивує інспектора до їх штучного завищення, що підвищує формальну результативність заходів державного нагляду (контролю), але водночас створює надмірне навантаження на бізнес та не сприяє реальній ефективності. Розробка та ухвалення відповідної Методики дозволить зробити процес перевірок не лише прозорим, але й вимірюваним.

Однак оцінка ефективності державного нагляду (контролю) та її ризик-орієнтованість неможлива без ідентифікації та обрахунку ризиків, на управління якими спрямована діяльність органів державного нагляду (контролю) та встановлення відповідних цільових значень. Для цього необхідно створити Електронну систему управління ризиками, яка забезпечить збір даних про небезпеки, на мінімізацію виникнення яких спрямовані заходи державного нагляду (контролю), а також оцінку кореляції небезпечних подій, що відбулися, із розподілом суб'єктів господарювання за ступенями ризику та результатами здійснення заходів державного нагляду (контролю).

Таке вибіркове застосування правил до бізнесу, як у системі державного нагляду (контролю), не поодиноким.

З огляду на зазначені вище причини незавершеності процесу переходу до ризик-орієнтованої системи державного нагляду (контролю) у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* закладено такі рішення:

1) забезпечити супроводження розгляду у Верховній Раді України проекту Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю)» (проект №5837 від 05.08.2021)»;

2) затвердити Методику оцінки ефективності державного нагляду (контролю);

3) створити та ввести в експлуатацію Електронну систему управління ризиками.

2. Через надмірну дискрецію з боку органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в переважній більшості випадків не забезпечується рівний доступ суб'єктів господарювання до спільних обмежених ресурсів (зокрема, природних ресурсів).

Під «спільним ресурсом» слід вважати ресурс, який потенційно може належати будь-якій фізичній або юридичній особі без виключення¹.

В деяких випадках законодавством передбачається можливість регулювання одних і тих самих правовідносин у сфері доступу до обмеженого спільного ресурсу різними способами. Таке вибіркове застосування правил до бізнесу призводить до корупційних чинників у процесі отримання права на користування обмеженим спільним ресурсом, дані ресурси використовуються не на повний потенціал, а ті, що перебувають у користуванні, використовуються нераціонально та неощадливо.

Разом з тим, головною ціллю держави у сфері регулювання доступу до спільного обмеженого ресурсу є забезпечення рівних умов всім суб'єктам господарювання для отримання ними в користування обмеженого спільного ресурсу, що можливо забезпечити шляхом створення баз даних про всі ресурси, що можуть бути передані в користування суб'єктам господарювання, запровадження відкритої та конкурентної процедури надання обмеженого спільного ресурсу у користування.

¹ Офіс ефективного регулювання Зелена книга: аналіз доступу до спільних обмежених ресурсів. 2018. URL: <http://surl.li/drdmz>.

Як наслідок, українці не отримують належних матеріальних благ від неефективного використання природних ресурсів, які відповідно до ст.13 Конституції України є об'єктами права власності Українського народу.

Значних збитків держава зазнає від незаконних рубок¹, самовільного зайняття водного об'єкта², незаконного, непідзвітного та неконтрольованого рибальства³, тіньової аквакультури⁴ та неефективного використання природних ресурсів (неосвоєних родовищ корисних копалин⁵, видобутку природного газу та нафти⁶, рибопродуктивності ставкової аквакультури⁷).

Питання щодо забезпечення автоматизованої взаємодії між державою та бізнесом, а також застосування відкритих, конкурентних та прозорих процедур під час надання у користування та продажу природних ресурсів, частково вирішене шляхом впровадження сучасних електронних сервісів - аукціонів, здатних забезпечити належні обсяги продажів за надійною та відкритою процедурою на конкурентних умовах, які проводяться в електронній торговій системі «Прозорро.Продажі», а також завдяки створенню окремих ІТ-інструментів управління природними ресурсами, зокрема:

1) проводяться аукціони з продажу спеціальних дозволів на користування надрами, необробленої деревини;

2) створено та введено в промислову експлуатацію Електронний кабінет надрокористувача⁸;

3) запроваджено моніторинг внутрішнього споживання деревини та електронної системи обліку деревини⁹;

¹ За даними Держлісагентства у 2021 році сума збитків від незаконних рубок складала 213,9 млн. Публічний звіт Голови Державного агентства лісових ресурсів України за 2021 рік. URL:<http://surl.li/dotns>.

² За даними Державного агентства водних ресурсів України фактичний дохід з оренди 1 га дзеркала поверхні прісних водойм складає 86,6 грн, а нормативна середня вартість оренди 1 га складає 386,58 грн., що визначена відповідно до Методики визначення розміру плати за надані в оренду водні об'єкти, затвердженої наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 28.05.2013 № 236. Це призводить до втрати місцевими бюджетами щорічно мінімум 60 млн грн., фактичний дохід суспільства з оренди 1 га дзеркала поверхні прісних водойм є у 4,5 рази менше за нормативно-визначений.

³ У сфері промислового рибальства - 60% загального об'єму є незаконним, непідзвітним та неконтрольованим рибальством, що складає приблизно 1 млрд грн. (включаючи аквакультуру).

⁴ Загальна кількість суб'єктів аквакультури за останніми даними територіальних органів Держрибагентства становить 4568 підприємств різних форм власності, з них надали звітність за формою № 1 А-риба (річна) «Виробництво продукції аквакультури за 2020 рік» 1870 таких підприємств або 41 % загальної кількості суб'єктів аквакультури. (У 2019 році звітність становила 51%), тобто майже половина аквакультури знаходиться в тіні. Звіти, у тому числі щодо задоволення запитів на інформацію Держрибагентства. URL: <https://data.gov.ua/dataset/ac15707d-8d63-4354-90c2-41b0d9ca7282>

⁵ Маючи понад 20000 родовищ корисних копалин, промисловістю України освоєно лише 17% з них, а саме 3349 родовищ, що містять від 40 до 75% розвіданих запасів різноманітних корисних копалин. Відкрито близько 400 родовищ нафти і газу, з яких 28 мають видобувні запаси від 30 до 700 млн т. Рудько Г. Ресурсний потенціал корисних копалин України: його вивчення та використання. URL: http://miningworld.com.ua/www_miningworld/files/9b/9b644817-f6cb-48a1-b3ca-474cd6444775.pdf.

⁶ Показник видобутку природного газу та нафти у 2020 році склав 2% та 1,4% відповідно, в той час як Україна витрачає на імпорт паливно-енергетичних ресурсів 10 млрд. доларів США та відповідно повинна поступово зменшувати залежність від імпорту енергоносіїв.

⁷ За даними Держрибагентства, у 2019 році фактична рибопродуктивність ставкової аквакультури склала 4,8 ц/га, при тому, що нормативна мінімальна розрахункова рибопродуктивність при інтенсивному веденні ставкової аквакультури складає 14 ц/га, відповідно до наказу Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження Зон аквакультури (рибництва) та рибопродуктивності по регіонах України» від 30.01.2013 № 45, тобто, майже 35% від нормативно-встановленого. Огляд виробництва продукції аквакультури в Україні за даними статистичної форми 1а-риба (річна) за 2019 рік. URL: https://darg.gov.ua/files/15/04_22_akva2.pdf.

⁸ Розпочав роботу Електронний кабінет надрокористувача. URL: <https://www.geo.gov.ua/rozpochav-robotu-elektronnyy-kabinet-nadrokorystuvacha/>.

⁹ Про затвердження Порядку проведення моніторингу внутрішнього споживання вітчизняних лісоматеріалів необроблених і контролю за неперевищенням обсягу внутрішнього споживання вітчизняних лісоматеріалів необроблених: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 № 1142. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1142-2019-%D0%BF#Text>.

4) спрощено процедури надання водних об'єктів в користування через конкурентні та прозорі механізми¹;

5) запроваджено видачу дозволів на спеціальне використання водних² та лісових³ ресурсів в електронному вигляді;

б) створено Єдину екологічну платформу «ЕкоСистема»⁴.

Водночас, запроваджені заходи лише частково дозволяють вирішити описані проблеми. Наприклад, за інформацією Держгеонадр⁵, за підсумками 2020 року через систему Прозорро продано більше лотів спеціальних дозволів на користування надрами і за вищу ціну, ніж за всі попередні роки. За 2021 рік оголошено електронні торги на рекордну кількість ділянок надр, на 160 з них видано спецдозволи, із 217 виставлених лотів продано 184 (85%), а надходження до держбюджету склали 923 млн.грн. Середня ціна продажу зросла в 1,8 разів.

Разом з тим, у 2019 році мала місце ідея запуску та проведення електронних аукціонів у сфері спеціального використання водних біоресурсів на системі Прозорро, були запроваджені експериментальні проекти, але вони не були реалізовані.⁶ Також, не створена електронна система управління рибною галуззю.

Рівень реалізації лісоматеріалів на аукціонах з продажу необробленої деревини є низьким, у 2021 року цей показник склав лише 32%.⁷

У сфері прозорого, ефективного та недискреційного використання обмеженого спільного ресурсу важливу роль відіграє інформація про наявні спільні обмежені ресурси (про ті, які вже перебувають в користуванні, та про ті, які можна взяти у користування). Створена у 2021 році Єдина екологічна платформа «ЕкоСистема»⁸ має на меті забезпечити доступ до інформації про природні ресурси та стан довкілля і більшою мірою вирішити окреслені питання. Проте, на сьогодні «ЕкоСистема» містить лише 10 онлайн послуг, 5 реєстрів відкритих екологічних даних та 6 інтегровані інформаційні ресурси.

Прикладом позитивних змін є розробка та впровадження Держгеонадрами Інвестиційного атласу надрокористувача⁹ – постійно діючого сервісу ведення переліку ділянок надр, який пропонується суб'єктам господарювання для придбання шляхом електронних торгів. Потенційний покупець може ініціювати проведення аукціону по об'єктах, запропонованих Держгеонадрами лише заповнивши просту форму. Водночас, якщо бажаної ділянки в Атласі немає, її можна номінувати на електронні торги, дотримавшись нескладної процедури.

Але у багатьох сферах інформація про природні ресурси є закритою, оскільки не проведена інвентаризація природних ресурсів (зокрема, водних біоресурсів, лісових ресурсів), через необхідність залучення великого обсягу коштів.

З огляду на зазначені вище причини наявності надмірної дискреції з боку органів виконавчої влади та місцевого самоврядування при забезпеченні доступу до спільних

Про затвердження Інструкції з ведення електронного обліку деревини: Наказ Міндовкілля від 27.09.2021 № 621. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1343-21#Text>.

¹ [Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення порядку передачі в оренду водних об'єктів у комплексі з земельними ділянками](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-20#Text): Закон України від 04.11.2020 № 963-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-20#Text>.

² Портал електронних послуг. URL: <https://e-services.davr.gov.ua/>.

³ Електронні інформаційні системи. URL: <https://www.ukrforest.com/>.

⁴ ЕкоСистема. URL: <https://eco.gov.ua/>.

⁵ Статистика електронних торгів. URL: <https://www.geo.gov.ua/wp-content/uploads/presentations/ukr/statistika-elektronnix-torgiv.pdf>

⁶ Про реалізацію експериментального проекту із запровадження порядку здійснення штучного розведення, вирощування водних біоресурсів та їх використання у спеціальних товарних рибних господарствах та проведення аукціонів з продажу режимів рибогосподарської експлуатації водного об'єкта шляхом електронних торгів: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.10.2019 № 1138. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1138-2019-%D0%BF#Text>.

⁷ Публічний звіт Голови Державного агентства лісових ресурсів України за 2020 рік. URL: <http://surl.li/drhjq>

⁸ ЕкоСистема. URL: <https://eco.gov.ua/>.

⁹ Інвестиційний атлас надрокористувача. URL: <https://www.geo.gov.ua/>.

обмежених ресурсів, зокрема природних ресурсів, у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* закладено такі рішення:

1) підготувати аналітичні звіти щодо стану фактичного впровадження та функціональних можливостей нормативно-правових актів, якими впроваджені електронні аукціони та системи для доступу до обмеженого спільного ресурсу, та поточного стану впровадження електронних аукціонів та систем для доступу до обмежених спільних ресурсів та способи обходу їх обмежень (продаж на ЕТС “Прозорро.Продажі”);

2) забезпечити набрання чинності нормативно-правовими актами щодо впровадження електронних аукціонів та систем для доступу до обмеженого спільного ресурсу на постійній основі щодо всіх спільних обмежених ресурсів;

3) відкрити доступ до актуальної інформації про спільні обмежені ресурси та забезпечити запровадження на постійній основі та функціонування в повному обсязі електронних аукціонів та ІТ-систем для доступу до обмеженого спільного ресурсу;

4) забезпечити можливість отримання екологічних послуг (у тому числі послуг з доступу до спільного обмеженого природного ресурсу), подання електронної звітності у сфері використання природних ресурсів за допомогою Єдиної екологічної платформи «ЕкоСистема».

3. Відсутність ефективних інструментів перевірки даних про контрагентів у суб'єктів господарювання.

У сфері бізнес-даних також присутні проблеми, пов'язані з формально обґрунтованими, але вибірковими перевітками бізнесу. Часто такі перевірки спровоковані веденням бізнесу з «підозрілими» контрагентами. Це призводить до значних витрат на штрафи, обслуговування перевірок та до корупції. Доступ до бізнес-інформації у формі відкритих даних дозволяє компаніям відслідковувати ризик-фактори контрагентів заздалегідь, не наражаючись на небезпеку.

До такої інформації відноситься, наприклад, інформація про засновників і структуру власності з Єдиного державного реєстру юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців. Надзвичайно корисною є податкова інформація (статус платника податку на додану вартість або єдиного податку, інформація про наявність податкового боргу). Досі недоступною залишається інформація про ризикованість платника податку – комплексна оцінка ризиків, яку готує Державна податкова служба. Фінансова звітність підприємств (оприлюднена лише частково за 2020 рік) – важливе джерело інформації про активність компанії та її фінансову спроможність. Реєстри міністерств дозволяють дізнатись, про наявність дозвільних та інших документів, що згідно з законом вимагаються для здійснення діяльності суб'єкта господарювання.

З 2015 року, коли сфера відкритих даних почала розвиватись в напрямку доступу до інформації, був зроблений значний прогрес. Були оприлюднені десятки тисяч наборів даних, а компаніям стали доступні десятки реєстрів, серед яких Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (далі в описі даної проблеми – ЄДР), реєстри податкової, ліцензійні реєстри тощо. Запровадження в Україні правового режиму воєнного стану призвело до обмеження доступу до майже всієї інформації у формі відкритих даних. Критично важливо повернути хоча б частковий (з урахуванням питань безпеки) доступ до наступних реєстрів під час воєнного стану: ЄДР, реєстрів платників єдиного податку, платників податку на додану вартість, компаній з податковим боргом, ліцензійних реєстрів. Більше того, після завершення воєнного стану має бути відновлений доступ до всіх наборів даних, а розпорядники мають здійснити їх оновлення.

З огляду на зазначені вище причини ускладненості процесу отримання суб'єктом господарювання інформації про контрагентів у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* закладено такі рішення:

1) під час воєнного стану оприлюднювати і оновлювати у формі відкритих даних Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань,

реєстри платників податку на додану вартість і єдиного податку, реєстри Мінагрополітики, Міндовкілля та Мінекономіки, оприлюднення яких у формі відкритих даних передбачено Постановою КМУ №835 від 21.10.2015, з урахуванням необхідних обмежень в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності, оборони та захисту прав фізичних осіб;

2) забезпечити після скасування/припинення воєнного стану відновлення доступу до всіх наборів відкритих даних, їхнє оприлюднення в повному обсязі, а також оновлення даних вищезгаданих реєстрів.

4. Неefективні та непрозорі процедури конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства.

Реалізація проектів державно-приватного партнерства (далі в описі даної проблеми – проекти ДПП), у тому числі концесій, із залученням бізнесу наразі має свої обмеження, які спричиняють вибіркоче застосування обов'язкових правил для бізнесу, що супроводжується відповідними корупційними ризиками під час відбору приватного партнера (проведенні конкурсів).

Проблема пов'язана з відсутністю стандартизації у підготовці проектів ДПП та проведенні конкурсних процедур, проведенні процедур виключно у паперовій формі з обмеженими вимогами щодо публічності процесу та оприлюднення інформації, що створює нерівномірний доступ бізнесу до інформації про наявні проекти та конкурси, що проводяться державними партнерами для реалізації проектів, зокрема із застосуванням державного та/або комунального майна, а також коштів бюджетів різних рівнів.

Зокрема, відсутність стандартизації та застосування новітніх систем управління підготовкою проектів ДПП призводить до значних розбіжностей у якості підготовлених проектів та зібраної інформації для бізнесу, що ускладнює оцінку бізнесом потенційних можливостей участі у таких конкурсах та зменшує рівень економічної вигоди, що може бути отримана державним партнером при збільшенні рівня конкуренції серед потенційних учасників конкурсів.

Проведення конкурсних процедур без застосування інформаційно-телекомунікаційних систем обмежує доступ до інформації потенційних учасників конкурсів, що мають обмежені ресурси на моніторинг децентралізованої інформації про проведення конкурсів та створює складність адаптації бізнесу до різних підходів і процедур у залежності від особливостей державного партнера. У той же час, корупційні ризики при проведенні конкурсів без застосування інформаційних систем значно підвищуються та можуть спричинити дискримінаційне ставлення, або вибіркоче застосування окремих норм чи процедур до окремих учасників конкурсів.

Для вирішення цієї проблеми, у Законі України «Про концесію» уже було передбачено створення електронної торгової системи (ЕТС), інформаційно-комунікаційної системи, що включає центральну базу даних та електронні майданчики, які взаємодіють із центральною базою даних через інтерфейс програмування додатків такої центральної бази даних. ЕТС забезпечує можливість створення, розміщення, оприлюднення та обміну інформацією і документами в електронному вигляді, проведення концесійного конкурсу та конкурентного діалогу, а також публікацію документів у процедурі прямих переговорів з орендарем державного майна, що передається в концесію.

Окремої уваги потребує впровадження єдиної системи підготовки та управління проектами, що дозволить уніфікувати та стандартизувати процес підготовки проектів у відповідності до найкращих міжнародних практик, що дозволить залучити більшу кількість зацікавлених потенційних інвесторів та забезпечити рівний доступ бізнесу до інформації щодо проектів.

З огляду на зазначені вище причини неefективності та непрозорості процедури конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* закладено такі рішення:

- 1) внесення змін до законодавства про державно-приватне партнерство з метою удосконалення процедур проведення конкурсів та доступу до інформації;
- 2) розроблення та впровадження електронної торгової системи для проведення конкурсів з відбору приватного партнера для реалізації проектів державно-приватного партнерства на базі ДП «PROZZORO» або/та ДП «PROZZORO.SALE»;
- 3) розроблення та впровадження системи підготовки та управління проектами державно-приватного партнерства.

Проблема 2.2.3.

Наразі в Україні існує проблема надмірного регулятивного навантаження на суб'єктів господарської діяльності, що значно ускладнює процес їх заснування, здійснення господарської діяльності та сприяє існуванню ряду корупційних ризиків.

Держава для реалізації економічної політики, виконання цільових програм економічного і соціального розвитку застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності. Одну з таких груп складають інструменти обмеження доступу до ринків.

1. Наявність великої кількості інструментів, які регламентують доступ до ринків негативно впливає на започаткування господарської діяльності суб'єктами господарювання та їх виходу на ринок.

Складні адміністративні процедури отримання документів дозвільного характеру, ліцензій, погоджень, свідоцтв тощо потребують значних часових витрат суб'єктів господарювання, створюють додаткове фінансове навантаження на них. Крім того, існують випадки застосування подвійного або навіть потрійного регулювання в одній сфері господарської діяльності та застосування однакових вимог для отримання різних документів дозвільного характеру.

За підрахунками Офісу ефективного регулювання нормативне поле налічує 15 типів дозвільних документів¹, а саме: акти, висновки, декларації, довідки, дозволи, згоди, повідомлення, погодження, посвідчення, ліцензії, підтвердження, рішення, свідоцтва, сертифікати, форми реєстрації.

При цьому інструменти, які регламентують доступ до ринків, не взаємопов'язані між собою. Так, ліцензування господарської діяльності регламентується Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» (далі в описі даної проблеми – Закон про ліцензування) та відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (далі в описі даної проблеми – Закон про дозвільну систему) не є частиною дозвільної системи.

Документи дозвільного характеру (далі в описі даної проблеми – ДДХ) складають основу дозвільної системи у сфері господарської діяльності, регламентуються власним рамковим Законом про дозвільну систему та чітко визначені у Законі України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» (далі в описі даної проблеми – Закон про перелік).

Документи без визначеного правового статусу, які також регламентують доступ до ринків суб'єктів господарювання, проте не передбачені ні Законом про ліцензування, ні Законом про перелік, можуть мати або не мати ознаки документа дозвільного характеру, не є адміністративними послугами в розумінні Закону України «Про адміністративні послуги» (далі в описі даної проблеми - Закон про адмінпослуги).

Відсутність взаємопов'язаності інструментів доступу до ринків на нормативному рівні призводить до *розгалуженої та непослідовної регламентації дозвільної системи* та як наслідок до:

- 1) неприведення порядків видачі інструментів, які не передбачені Законом про перелік, у відповідність до вимог Закону про дозвільну систему, а саме: відсутність визначення

¹ Зелена книга “Обмеження доступу до ринків” Офісу ефективного регулювання/2017. URL: <https://regulation.gov.ua/book/4-dostup-na-rinok>

платності чи безоплатності видачі інструментів, вичерпного переліку підстав для відмови у видачі, анулювання інструменту, його строку дії тощо у спеціальних законах;

2) надмірної складності та непрозорості процедур видачі інструментів доступу до ринків;

3) прогалин правового регулювання у вигляді відсутності порядків видачі інструментів доступу до ринків;

4) створення умов для порушень прав і законних інтересів суб'єктів господарювання та вчинення дозвільними органами, суб'єктами надання адміністративних послуг корупційних діянь.

Неврегульованість процедур видачі інструментів особливо негативно впливає на підприємницьке середовище, стосується близько 1.9 млн суб'єктів господарювання та справляє значний вплив на організацію бізнес-процесів¹.

Така статистика характеризує поточну дозвільну систему у сфері господарської діяльності як недосконалу та непослідовну. Неодноразові порушення основних вимог до дозвільної системи, які визначені Законом про дозвільну систему та Законом про адміністративні послуги, свідчать про низьку якість нормативного поля у сфері обмеження доступу до ринків, про відсутність дієвих інструментів аналізу рівня та результативності регулятивного навантаження на різні види бізнесу та про відсутність єдиного комплексного підходу держави до регламентації правовідносин у сфері господарської діяльності. Більше того, проблема надмірного регуляторного навантаження на бізнес зумовлена також відсутністю систематичної взаємодії органів державної влади, зокрема, Мінекономіки, Державної регуляторної служби України (далі в описі даної проблеми ДРС), з представниками бізнес-середовища щодо питань дерегуляції.

Це призводить до таких наслідків, як-от:

1) надмірно обтяжливого регулювання;

2) недоцільного регулювання;²

3) неможливості захисту прав, законних інтересів, життя і здоров'я людини, навколишнього природного середовища, обмежених ресурсів держави та забезпечення безпеки держави;

4) корупційних ризиків;

5) уповільнення економічного розвитку.

Головними причинами відсутності взаємопов'язаності інструментів доступу до ринків, що у свою чергу призводить до надмірного адміністративного навантаження на бізнес, є відсутність на державному рівні єдиної законодавчо закріпленої доктрини, яка б регламентувала інтегровану (цілісну) дозвільну систему та її інструменти, а також відсутність ефективного системного перегляду вже діючих регуляторних актів, зокрема органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

На сьогодні, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 11 серпня 2021 р. № 895 (далі в описі даної проблеми – Постанова) здійснюється експериментальний проект

¹ Так, за результатами опрацювання нормативно-правової бази Офісом ефективного регулювання було виявлено: 1) 1295 інструментів обмеження доступу до ринків; 2) 22% усіх інструментів доступу до ринків не мають визначеного правового статусу; 3) 34% незаконних інструментів доступу до ринків; 4) 19% інструментів доступу до ринків є неактуальними; 5) у 13% випадків, суб'єкти, які видають інструменти доступу до ринків, не є дозвільними органами (суб'єктами надання адміністративних послуг); 6) у 8% випадків регламентації інструментів доступу до ринків на законодавчому рівні не встановлені суб'єкти, які мають їх видавати; 7) у середньому в 84% випадках регламентації інструментів доступу до ринків на рівні спеціальних законів не визначаються ті чи інші основні вимоги до дозвільної системи у сфері господарської діяльності, що передбачені статтею 4 Закону про дозвільну систему та статтею 5 Закону про адмінпослуги; 8) у 33% випадків порядки видачі інструментів доступу до ринків відсутні. Джерело: Зелена книга "Аналіз інструментів доступу до ринків" Офісу ефективного регулювання.2017. URL: <https://regulation.gov.ua/book/147-zelena-kniga-analiz-instrumentiv-dostupu-do-rinkiv>

² У зв'язку з неправильним застосуванням лише інструменту ліцензування (наразі ліцензія не є крайнім засобом державного регулювання) суб'єкти господарювання щорічно витрачають близько 900 млн. грн. тільки офіційних платежів. Зелена книга "Аналіз інструментів доступу до ринків" Офісу ефективного регулювання.2017. URL: <https://regulation.gov.ua/book/147-zelena-kniga-analiz-instrumentiv-dostupu-do-rinkiv>

щодо запровадження надання через Портал Дія адміністративних та інших послуг у сфері ліцензування в електронній формі. Даний експеримент діє до 31 жовтня 2023 року та передбачає автоматизацію повного циклу процедур у сфері ліцензійних та дозвільних документів¹.

Постановою, серед іншого, передбачається:

- створення ліцензійних реєстрів в Єдиній дозвільній системі, в разі, якщо ліцензійні реєстри ще не створені;
- забезпечення взаємодії з ліцензійними реєстрами, що уже створені;
- забезпечення взаємодії з іншими реєстрами органів у разі, якщо інформація з цих реєстрів використовується для ліцензування;
- зберігання ліцензійних справ;
- здійснення контролю та моніторингу строків надання ліцензій та дозволів.

Однак у зв'язку з військовою агресією російської федерації, реалізація експериментального проекту уповільнилася. Також причиною низьких темпів була відсутність достатнього фінансування цього проекту.

Робота над проектом активізувалася восени 2022 року, у т.ч. завдяки наявності фінансування з боку міжнародних партнерів. Так, на сьогодні Мінекономіки, Мінцифри, ДРС спільно з БРДО та міжнародними партнерами вживають заходи, зокрема щодо інтеграції існуючих реєстрів та доопрацювання програмного забезпечення. У подальшому, у 2023 році доцільним вбачається продовження строків реалізації проекту, а також безпосередньо оцифрування процедур видачі ліцензій, визначених в Постанові.

З огляду на зазначені вище причини існування необґрунтовано великої кількості інструментів, які регламентують доступ до ринків, а також визначені у п. 3.2.3. Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* закладено систему заходів, реалізація яких дозволить належним чином:

- продовжити реалізацію експериментального проекту щодо запровадження першої та другої черги Єдиної державної електронної системи дозвільних документів Є-дозвіл до грудня 2024 року;
- забезпечити розширення переліку дозвільних документів, які видаються в електронній формі;
- впровадити модуль оцінки регуляторного навантаження на різні види бізнесу;
- впровадити модуль взаємодії з бізнес-середовищем на ІТС «Регуляторний Портал»;
- забезпечити набрання чинності Законом України «Про Єдину інтегровану дозвільну систему доступу до ринків».

2. Відсутність можливості відкриття поширених видів бізнесу онлайн згідно з принципом життєвих ситуацій.

Можливість для особи відкрити бізнес за допомогою онлайн-інструментів має ряд переваг: від швидкості та зручності користувача до мінімізації контактів з органами державної влади та корупційних ризиків процесу створення суб'єктів господарювання. Передбачення можливості створення суб'єктів господарювання в режимі онлайн сприятимуть посиленню прозорості не лише правового регулювання, а й самої сфери господарювання, а також в організаційному сенсі сприятимуть бізнесу (особливо малому і середньому, для якого важливим є оптимізація витрат, часу і зусиль на подібні процеси) як за звичайної ситуації в

¹ В першу чергу передбачається проведення експерименту щодо 10 ліцензій у сфері господарської діяльності, а саме, на такі: посередництво у працевлаштуванні за кордоном; роздрібна торгівля алкогольними напоями (крім столових вин); роздрібна торгівля тютюновими виробами; роздрібна торгівля паливом; зберігання пального; провадження туроператорської діяльності; провадження господарської діяльності з ветеринарної практики; провадження господарської діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; провадження господарської діяльності у сфері дошкільної освіти; провадження господарської діяльності з медичної практики.

економіці, так і за наявності обмежень, що можуть встановлюватися для забезпечення суспільного благополуччя¹.

Однак наразі на вебпорталі державних послуг онлайн Дія наявна лише можливість відкриття ФОП та реєстрації ТОВ на підставі модельного статуту.

З огляду на зазначені вище переваги можливості відкриття поширених видів бізнесу онлайн згідно з принципом життєвих ситуацій, а також визначені у п. 3.2.3. Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* закладено систему заходів щодо розробки та введення в експлуатацію модулю «Відкриття бізнесу онлайн» на Єдиному вебпорталі електронних послуг Дія.

3. Дублювання інформації, що подається суб'єктом господарювання, у різних видах звітності.

Суттєво посилює адміністративне навантаження на бізнес необхідність заповнення та подання різних форм звітності. Відповідно до ч.2 ст.3 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» бухгалтерський облік є обов'язковим видом обліку, який ведеться підприємством. Фінансова, податкова, статистична та інші види звітності, що використовують грошовий вимірник, ґрунтуються на даних бухгалтерського обліку².

Зазвичай форми звітності містять дублюючу інформацію, яку бізнес має неодноразово заповнювати. Наприклад, у сфері оподаткування форми декларацій містять обов'язкові для заповнення реквізити, як мінімум третину з яких необхідно виключити, оскільки вони повторюються та містяться, зокрема в електронному кабінеті платника податків. Разом з тим, варто відмітити, що за останні 2 роки кількість обов'язкових статистичних форм зменшилась на 20%³.

З огляду на зазначені вище причини існування необґрунтовано великої кількості видів звітності, яку суб'єкту господарювання необхідно подавати різним органам, а також визначені у п. 3.2.3. Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* закладено систему заходів, реалізація яких дозволить належним чином:

- проаналізувати можливість внесення змін до законів з метою оптимізації кількості, форми та змісту звітності, яку подають суб'єкти господарювання;

- забезпечити набрання чинності закону, який буде розроблено за результатами вищезазначеного аналітичного дослідження.

- впровадити подання податкової звітності через Єдиний вебпортал електронних послуг Дія, у тому числі шляхом внесення змін до Наказу Міністерства фінансів України від 14.07.2017 № 637 «Про затвердження Порядку функціонування Електронного кабінету» та до постанови Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1137 «Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг».

4. Відсутність ефективного системного перегляду прийнятих регуляторних актів.

Велике значення для прийняття прогнозованих, економічно-обґрунтованих регуляторних норм, які в подальшому впливатимуть на бізнес середовище, має належне дотримання регуляторними органами вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Однак, на сьогодні, рівень виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади процедур підготовки, прийняття та відстеження результативності дії регуляторних

¹ Вінник О. Роль модельних установчих документів (шаблонів) у процесі цифровізації сфери господарювання. Підприємство, господарство і право. Київ, 2020. № 7. С.62–68.

² Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні: Закон України від 16.07.1999 № 996-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14#Text>

³ Протягом 2020-2021 р. було скасовано 12 форм статистичної звітності, 10 форм зазнали змін, зокрема щодо зменшення кількості показників для державних статистичних досліджень і періодичності їх подання

актів, а також стан виконання органами виконавчої влади вимог та принципів державної регуляторної політики в частині дотримання органами виконавчої влади принципу передбачуваності регуляторної діяльності, оцінювання рівня відповідності проектів регуляторних актів вимогам та принципам державної регуляторної політики, дотримання центральними та місцевими органами виконавчої влади вимог оновленої методології проведення аналізу впливу при підготовці проектів регуляторних актів, проведення моніторингу прийняття регуляторних актів з дотриманням вимоги щодо обов'язковості погодження проектів актів з Державною регуляторною службою, а також здійснення регуляторними органами відстеження результативності дії регуляторних актів є низьким.

За I півріччя 2022 року на погодження до ДРС надійшло 219 проектів регуляторних актів, розробниками яких виступали органи виконавчої влади (209 проектів центральних та 10 проектів місцевих органів виконавчої влади). З них погоджено 127 проектів (119 центрального та 8 – місцевого рівня) та відмовлено в погодженні 32 проектів центральних органів виконавчої влади.¹ Протягом звітного періоду залишено без розгляду 23 проекти регуляторних актів ЦОВВ та 1 – МОВВ як такі, що підготовлені з порушення вимог регуляторного законодавства, а саме, щодо них не здійснено аналіз регуляторного впливу, не оприлюднено проект з метою отримання зауважень і пропозицій та/або не внесений до затвердженого регуляторним органом плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів та 2 проекти регуляторних акта відкликано розробниками. Крім того, прийнято 8 рішень про погодження та 1 рішення про відмову в погодженні проектів місцевих органів виконавчої влади.

При цьому, за результатами опрацювання 361 проекту регуляторних актів, розробниками яких є органи місцевого самоврядування, стосовно 146 проектів надано пропозиції щодо їх удосконалення відповідно до принципів державної регуляторної політики, стосовно 20 проектів відсутні пропозиції щодо їх удосконалення відповідно до принципів державної регуляторної політики, по 50 проектам розробників повідомлено про відсутність у органів місцевого самоврядування повноважень щодо прийняття відповідних актів. Протягом звітного періоду щодо 49 проектів регуляторних актів органам місцевого самоврядування повідомлено про відмову у підготовці пропозицій у зв'язку з недотриманням розробником статті 34 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Усі 361 проекти, надані органами місцевого самоврядування, потребували проведення М-тесту. Фактично М-тест було проведено до 307 проектів (85 %).

Недотримання регуляторними органами при розробці проектів регуляторних актів основних принципів державної регуляторної політики посилює ризики до ухвалення економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, збільшення втручання державних органів у підприємницьку діяльність, появи корупційних ризиків, а також до правових, адміністративних, економічних та організаційних перешкод у розвитку підприємництва.

Для вирішення вказаних вище проблем Урядом України доручено² центральним органам виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідних сферах, провести аналіз застосування інструментів державного регулювання господарської діяльності та переглянути доцільність їх застосування в існуючому вигляді. Також, згідно з дорученням має бути утворена Міжвідомча робоча група з питань прискореного перегляду інструментів державного регулювання господарської діяльності (далі в описі даної проблеми – МРГ) за участі представників (на рівні заступника міністра) Мінекономіки, Мінцифри, Мін'юсту, Мінфіну, Мінрегіону, ДРС та відповідно Мінекономіки має забезпечити організацію роботи МРГ на постійній основі до повного виконання завдання. При цьому, центральні органи виконавчої влади мають надати Мінекономіки інформацію щодо інструментів державного регулювання господарської діяльності (ліцензій, дозволів, результатів надання інших

¹ Стан виконання Плану роботи Державної регуляторної служби України на 2022 рік. URL:- <https://www.drs.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/Stan-vykononannya-Planu-DRS-na-2022-II-kv-na-15.07.2022.pdf>

² Доручення № 28665/1/1-22 від 01.11.2022

адміністративних послуг). За результатом прийнятих МРГ рішень має бути підготовлений та внесений на розгляд Уряду відповідний проект Закону України.

З огляду на зазначені вище причини необхідності перегляду прийнятих регуляторних актів, а також визначені у п. 3.2.3. Антикоруptionної стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* закладено такі рішення:

- забезпечити функціонування модулю взаємодії з бізнес-середовищем на Регуляторному порталі;
- забезпечення оприлюднення на Регуляторному порталі Плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності;
- забезпечити набрання чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо скасування інструментів регулювання господарської діяльності».

5. Відсутність ефективних каналів співробітництва органів державної влади з Радою бізнес-омбудсмена, націлених на імплементацію системних рекомендацій, наданих останньою.

З метою забезпечення прозорості діяльності органів державної влади, сприяння зниженню рівня корупції та запобігання недобросовісній (нечесній) поведінці стосовно суб'єктів підприємництва в Україні утворено Раду бізнес-омбудсмена.¹

Це спеціальна установа, відповідальна за прийом скарг від юридичних осіб щодо вимагання неправомірної вигоди державними службовцями і пов'язаних з корупцією питань, надання захисту або допомоги бізнесу для вирішення проблем. Крім того, важливою є функція даної установи щодо надання пропозицій для усунення системних проблем, з якими стикаються представники українського бізнесу.

Раду бізнес-омбудсмена регулярно готує та публікує звіти, які стосуються найбільш актуальних системних проблем, які негативно впливають на бізнес та інвестиційний клімат, і пропонує практичні шляхи їхнього вирішення. Ці системні звіти містять рекомендації як для органів влади в цілому, так і для конкретних державних/муніципальних органів. За шість років діяльності Рада бізнес-омбудсмена підготувала 17 системних звітів про проблеми бізнесу та надала понад 400 рекомендацій державним органам.

Згідно з інформацією, наданою Радою бізнес-омбудсмена, у 2020 році дана установа надала 90 рекомендацій щодо вирішення системних проблем, пов'язаних із занепокоєнням бізнесу щодо корупції, вимагання неправомірної вигоди та пов'язаних із цим питань. З них 13 (14%) виконано, 68 (76%) перебувають у процесі виконання, 9 (10%) не були реалізовані.

Під час візиту ОЕСР стало очевидним, що хоча Рада бізнес-омбудсмена співпрацює та ефективно працює з органами державної влади при підготовці своїх звітів, однак не існує стандартної процедури або офіційного каналу для подання підсумкових звітів та рекомендацій органам державної влади. Відтак, кожне таке подання є спеціальним процесом, що вимагає пояснень з боку Ради бізнес-омбудсмена для різних державних органів влади щодо важливості розгляду рекомендацій по суті².

З огляду на зазначені вище причини відсутності офіційного каналу для подання Радою бізнес-омбудсмена підсумкових звітів та рекомендацій органам державної влади, а також визначені у п. 3.2.3. Антикоруptionної стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* закладено наступне рішення: укладення Меморандумів про співпрацю та партнерство між Радою бізнес-омбудсмена та органами державної влади та забезпечення здійснення моніторингу та щорічне

¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 691. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/691-2014-%D0%BF#Text>

² OECD(2022), Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-ukraine_b1901b8c-en#page4

оприлюднення інформації про результативність упровадження державними органами індивідуальних рекомендацій Ради бізнес-омбудсмена.

Проблема 2.2.4.

1. В Україні не сформована адекватна система збору, аналізу, структурування інформації та підготовки на її основі обґрунтованих рекомендацій виробникам політики щодо доцільності ухвалення відповідних рішень.

Державна політика як вибір найбільш оптимального (з точки зору збалансування суспільних інтересів) варіанту впливу на суспільну проблему засобами законного втручання/інструментами, якими володіють органи державної влади, потребує систематизації та інституалізації в діяльності органів публічної адміністрації.

Формування успішної державної політики, що характеризується результативністю (прогресом у вирішенні суспільної проблеми) та збалансованістю (оптимальним розподілом вигід та витрат між тими суспільними групами, що зазнають впливу) неможливе без належного рівня поінформованості її виробників. Релевантна завданням формування державної політики інформація стосується головним чином наявного та прогнозу майбутнього стану проблеми (є результатом аналізу статистичних даних, галузевої експертизи тощо) та ймовірних наслідків для різних груп суспільства, інтереси яких зазнаватимуть суттєвого впливу (є результатом проведених консультацій зі стейкхолдерами).

Основні причини існування даної проблеми полягають в наступному:

1. Неадекватний зміст аналітичних документів, що не задовольняє потреби виробників політики у покращенні розуміння доцільності ухвалення рішень.

Аналітичні документи, суть яких полягає у наданні релевантної потребам виробників політики інформації як такі існують в практиці вітчизняного врядування у дуже обмеженому та звуженому виді, зазвичай як «концепції» та «пояснювальні записки» до проектів нормативно-правових актів, іноді як окремі експертизи з порівняно невеликого обсягу можливих впливів (антикорупційного, бюджетного, гендерного, екологічного) та юридичного аналізу «відповідності» міжнародним зобов'язанням, вимогам та положенням конвенцій, актів з вищою юридичною силою тощо. Інакше кажучи, інформація що надається виробникам рішень, переважно стосується їх законності (необхідна умова), а не присвячена обґрунтуванню їх доцільності (достатня умова). До того ж ці аналітичні документи стосуються одного з інструментів одного з етапів державної політики – її реалізації. Управлінська звітність також є різновидом аналітичної інформації, що допомагає здійснювати моніторинг реалізації окремих заходів політики. Між тим, виробникам політики суттєво бракує інформації: про проблему, на вирішення якої розробляється політика, варіантів її вирішення та обґрунтування обрання одного з них, аналізу фактичного впливу заходів політики на стан проблеми (оцінювання), впливу рішення на інтереси різних суспільних груп та їх ймовірні реакції, узгодженості взаємних впливів різних рішень в межах різних політик тощо.

2. Відсутність адекватних вимог до супровідних документів.

Супровідні/аналітичні документи зазвичай не цікавлять їх адресатів (виробників політики), позаяк не надають інформації/обґрунтованих порад, які релевантні їх потребам. Зміст цих документів не є результатом глибокого аналізу та проведених консультацій, а заповнюється «розробником проекту акту» зазвичай поспіхом, покладаючись виключно на власне розуміння. Робота над складанням аналітичних документів стала частиною «формалізму» бюрократичних вимог з підготовки проекту акту, зміст якої не є ні предметом критичної оцінки, ні політичних дискусій. Він відіграє роль «обов'язкового додатку» до регулятивного документу.

3. Брак знань, умінь та навичок у службовців, що займаються формуванням державної політики.

Більшість «розробників актів» не отримали належних знань й не мають ні досвіду, й відповідно ні сформованих умінь та набутих навичок належної підготовки аналітичних та консультативних («для проведення обговорення/консультацій») документів.

4. Відсутність ustalених методик проведення аналізу, консультацій та підготовки обґрунтованих рекомендацій.

Існують поодинокі методичні матеріали, що стосуються окремих галузевих «експертиз» (антикорупційної, гендерної, регуляторної, моніторингу виконання заходів політики). Вони страждають на суттєві вади: укладачі притримувалися різних підходів та термінології, стосуються лише обмеженої обсягу значущої інформації, не створено системи навчання їх використання, надання консультативної допомоги, контролю якості, моніторингу та перегляду змісту цих методичних матеріалів.

5. Неадекватність процедур публічних консультацій.

Вітчизняна практика проведення публічних консультацій засновується на невірній парадигмі. Консультації проводяться не задля покращення розуміння розробниками політики проблем, варіантів рішень та можливих впливів певної політики шляхом знайомства з відмінними точками зору тих, хто зазнаватиме впливу, як це прийнято в практиці успішних держав. Процедура консультацій фактично вбудована в логіку «погоджень» юридичних формулювань проектів актів, і передбачає завищені вимоги до її учасників, спроможних підготувати «якісні» пропозиції щодо зміни формулювань юридичних документів. Зазвичай такі консультації не пробуджують інтересу нікого, окрім експертної спільноти, а безпосередні стейкхолдери дізнаються про зміст рішень постфактум і починають реагувати на них тоді, коли вони уже набули чинності.

6. Брак, нерелевантність, недостовірність даних.

Будь-яка політика, з огляду на особливість проблеми на вирішення якої вона спрямовується, потребує специфічного набору даних, що характеризують проблему, дають можливості порівнювати різні варіанти, прогнозувати/встановлювати фактичні впливи. Це передбачає існування досить гнучкого механізму створення системи показників, збору та критичного аналізу достовірності даних. В Україні цей механізм існує лише частково. Це зумовлено переважно юридичним характером розробки політики як підготовки проектів нормативно-правових актів, що в наших реаліях означає відсутність потреби роботи з даними як такими, та «паралельним» існуванням системи державної статистики та управлінської звітності, дані яких практично не використовуються в процесах формування політики та підготовки аналітичних документів. Іноді наявні дані просто не релевантні аналітичним потребам виробників політики. Або ж релевантні дані ніхто не збирає, або отримані дані сумнівні щодо їх достовірності.

7. Відсутність традицій та суспільних вимог до обґрунтування доцільності змісту рішень.

У вітчизняному суспільстві зміст рішень державної політики переважно оцінюється за критеріями «законності» та «професіоналізму». Останній критерій, власне, витісняє потребу раціонального обґрунтування змісту політики, адже передбачається, що зміст рішення залежить від рівня фахової освіти та досвіду того, хто їх ухвалює. Інакше кажучи, зміст рішення, а отже і обґрунтованість його доцільності політики не є предметом критичного суспільного аналізу та обговорення, а «делегується» «професіоналам». Суспільство не чує і не знає аргументів на користь тієї чи іншої політики, позаяк формування її змісту визнається сферою «професіоналів». Розробка державної політики набуває закритого «ексклюзивно-експертного» характеру.

Наслідки проблеми:

- відсутність впливу/незначний вплив аналітичних документів з огляду на нерелевантність їх змісту реальним інформаційним потребам виробників політики, що означає марне витрачання людських та часових ресурсів на їх підготовку;

- домінування «інтуїтивного» стилю ухвалення рішень через неналежний рівень поінформованості виробників політики;

- рішення не виконуються/переглядаються/скасовуються;

- політика «розсипається» у множину заходів, що є наслідком відсутності центрованості «системи заходів» на вирішенні проблеми (досягнення цілей) як осереддя змісту державної політики;

- неможливість адекватно обґрунтувати потребу в ресурсах;

- діяльність планується не з точки зору досягнення результатів тієї чи іншої політики, а з позицій того, який обсяг видів звичайної діяльності «можна зробити на доступних ресурсах/наявному фінансуванні».

- високий рівень конфліктності в реалізації політики;

- відсутність підзвітності виробників політики;

- недовіра до виробників державної політики через нерозуміння мотивів ухвалення рішень;

- свавільний характер перегляду змісту державної політики та відсутність наступності.

- унеможливлення повноцінного інклюзивного характеру процесів формування державної політики.

З огляду на те, що питання системного аналізу регулювання ринків та впровадження його рекомендацій вирішується в межах очікуваного стратегічного результату 2.2.3.6. «Здійснено перегляд регуляторних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо їх результативності; надано пропозиції щодо внесення змін до актів, які не відповідають вимогам чинного законодавства, містять корупціогенні фактори чи спотворюють конкуренцію», заходи, спрямовані на досягнення зазначеного складника очікуваного стратегічного результату 2.2.4.1 передбачаються в рамках вирішення проблеми 2.2.3. «Надмірне та необґрунтоване регуляторне навантаження на бізнес, що обумовлює високий рівень корупції у цій сфері».

З метою усунення в майбутньому позначених проблем *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки запропоновано* низку заходів, спрямованих на те, щоб:

- номенклатура та структура аналітичних та консультаційних документів, що використовуються в процесі формування політики в Україні, відповідали вимогам до таких документів інституцій Європейського Союзу;

- формування державної політики стало інклюзивним процесом, який здійснюється на основі достатньої, об'єктивної інформації;

- працівники структурних підрозділів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, відповідальні за підготовку аналітичних та консультаційних документів щодо формування політики, мали належний рівень фахової підготовки з питань аналізу політики.

2. Заробітні плати державних службовців залишаються непрозорими та розбалансованими.

Діюча система оплати праці державних службовців характеризується суттєвими диспропорціями, необґрунтованими стимулюючими виплатами і в той же час низьким рівнем заробітних плат на місцевому рівні.

Вона включає у себе 11 складових, з яких частка посадового окладу становить у середньому 40-50%. Решту - це премії, надбавки, стимулюючі виплати, розмір яких, як правило, визначає керівник, часто спираючись не на результати роботи, а на власне суб'єктивне бачення і ставлення до працівника.

НАДС проведено опитування, у якому взяло участь понад 53 тисячі державних службовців. За даними опитування, 43% респондентів зазначили, що їм не зрозуміла структура заробітної плати¹.

За результатами оцінки SIGMA стану справ державного управління, проведеного у 2018 році за методологією, розробленою [OECD SIGMA](#), за показником «Справедливість та

¹ <https://nads.gov.ua/oplata-praci-derzhavnih-sluzhbovciv/opituvannya-shchodo-reformuvannya-sistemi-oplati-praci-derzhavnih-sluzhbovciv>

конкурентоспроможність системи оплати праці державних службовців» отримано оцінку 1 з 5. За субіндикатором щодо якості та прозорості законодавчого визначення заробітної плати, критеріїв і процедур її нарахування отримано оцінку 0 з 2¹.

Відповідно до ст. 7 Конвенції ООН проти корупції кожна держава-учасниця прагне, в належних випадках і згідно з основоположними принципами своєї правової системи, створювати, підтримувати й зміцнювати такі системи приймання на роботу, набору, проходження служби, просування по службі та виходу у відставку державних службовців і, в належних випадках, інших державних посадових осіб, які не обираються, які: а) ґрунтуються на принципах ефективності й прозорості й на таких об'єктивних критеріях, як бездоганність роботи, справедливість і здібності; б) включають належні процедури підбору й підготовки кадрів для заняття державних посад, які вважаються особливо вразливими з точки зору корупції, і ротації, у належних випадках, таких кадрів на таких посадах; с) сприяють виплаті належної винагороди й установленню справедливих окладів з урахуванням економічного розвитку держави-учасниці. Ті ж принципи мають застосовуватись з метою посилення прозорості у фінансуванні на виборні державні посади.

Діяльність народних депутатів України є особливо вразливою з точки зору корупції, адже їх рішення впливають без перебільшення на кожного громадянина, всі державні та суспільні інституції. При цьому, їхні посадові оклади визначені Постановою Верховної Ради України «Про фінансове забезпечення діяльності народних депутатів України»², прив'язані до прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб на 1 січня календарного року та менше ніж у два рази перевищують середню заробітну плату в Україні³. Невідповідний рівню корупційних ризиків рівень заробітної плати значно послаблює соціально-економічні гарантії незалежності народних депутатів України, що зумовлює випадки їхньої недоброчесної поведінки. В Італії та Литві заробітна плата парламентарів (без врахування додаткових виплат на покриття витрат) перевищує середню заробітну плату у 4,5 та 4,3 рази відповідно⁴. Отже, варто з урахуванням європейських принципів та досвіду визначення рівня оплати праці переглянути розмір заробітної плати народних депутатів України з метою зниження їх вразливості для корупції.

Основні причини існування даної проблеми полягають в наступному:

- непрозорість та складність структури заробітної плати державних службовців;
- відсутність класифікації посад державної служби за функціональним принципом;
- високий рівень дискреції керівника при визначенні розміру заробітної плати;
- відсутність юридично визначеного механізму планування і розподілу фонду оплати праці між державними органами.

Наслідки проблеми:

Діюча структура заробітної плати призвела до наявності необґрунтованих у схемі посадових окладів вертикальних (відповідно до підкатегорій посад державної служби) і горизонтальних (відповідно до визначених рівнів державних органів) диспропорцій у розмірах посадових окладів, зокрема без урахування ролі і місця посади в структурі державного органу, а також рівня професійної компетентності, необхідного для виконання посадових обов'язків.

За результатами моніторингу оплати праці державних службовців у 2021 році, проведеному НАДС, різниця між найнижчим та найвищим рівнем середньої заробітної плати міністерств становить приблизно 17,1 тис грн.

Відбувається штучне утримання великої кількості вакансій, яка в окремих державних органах утримується на рівні 40-70%.

¹ <https://cutt.ly/3MIFRXXR>

² Про фінансове забезпечення діяльності народних депутатів України: Постанова Верховної Ради України від 07.12.2017 № 2240-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2240-19#top>.

³ Середня зарплата в Україні. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/labour/salary/average/>.

⁴ Головне - не переплатити. Європейські принципи оплати депутатської роботи. URL: <https://www.euointegration.com.ua/articles/2016/11/1/7056729/>.

Утворена економія фонду оплати праці використовується для встановлення стимулюючих виплат, розмір яких необмежений. Це породжує корупційну практику встановлення надмірних стимулюючих виплат.

Наслідком тривалого збереження ситуації без змін залишається неконкурентна заробітна плата у порівнянні з ринковим рівнем, «міграція» персоналу між державними органами, відтік професіоналів на роботу за кордон, до приватних компаній та проектів, непривабливість роботи у державних органах для залучення громадян в цілому.

Про неконкурентність заробітної плати на місцевому рівні свідчать численні звернення державних службовців державних органів, апаратів судів тощо. Зокрема, на рівні районів обмежені можливості економії фонду оплати праці і державні службовці отримують заробітну плату нижче мінімальної, їх оклад – 5 200 грн. Здійснюється доплата до мінімальної, а премії та стимулюючі практично відсутні.

Таким чином, за просту некваліфіковану роботу (обслуговуючий персонал) передбачено вищу заробітну плату, ніж на посадах державної служби з високим рівнем відповідальності, значними обмеженнями і вимогами до особи.

Диспропорції в оплаті праці державних службовців виникають також через різні підходи щодо планування фонду оплати праці державних органів. Сучасний механізм формування та розподілу Фонду оплати праці на державній службі непрозорий та має корупційні ризики.¹

З 2020 року триває реформування системи оплати праці державних службовців. Передбачено запровадження чіткої та прозорої системи оплати праці державних службовців на основі класифікації посад. Для збереження раціонального та обґрунтованого підходу передбачається обмежити варіативні складові заробітної плати (надмірні надбавки і премії) для наближення до моделі оплати праці 70/30 (на індивідуальному рівні).

Вирівнювання диспропорцій в оплаті праці між державними органами, забезпечення прозорості заробітної плати шляхом підвищення посадових окладів та припинення надмірних необґрунтованих виплат дасть змогу державній службі бути конкурентною на ринку праці та залучати, зокрема, кваліфікованих ІТ, HR та інших спеціалістів.

Після завершення у 2020 році другого етапу реформи децентралізації в Україні, сформовано базовий рівень місцевого самоврядування – 1470 територіальних громад (сільських, селищних, міських рад), на районному рівні – 136 районів (119 районних рад), обласний рівень залишився незмінним – 24 обласні ради².

Пріоритетним напрямом в процесі децентралізації публічної влади є удосконалення принципів служби в органах місцевого самоврядування, процедур добору та проходження служби в органах місцевого самоврядування, соціальних гарантій та відповідальності службовців місцевого самоврядування, обмеження дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб при затвердженні матеріально-фінансового забезпечення службовців місцевого самоврядування, стимулювання кар'єрного зростання, деполітизації служби в органах місцевого самоврядування.

Існує необхідність приведення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування у відповідність із Законом України «Про державну службу», який був прийнятий 10 грудня 2015 року та набрав чинності 01 травня 2016 року.

¹ За даними Держаудитслужби, ревізії проведені протягом 2019-2020 років та I півріччя 2021 року, в міністерствах, ЦОВВ та інших державних органах, показали порушення з оплати праці на загальну суму майже 7,1 млрд гривень. Відповідно до пункту 8 Висновків до згаданого Звіту Рахункової палати про результати аналізу використання коштів державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління 2017–2018 роки, затвердженого рішенням від 19.03.2019 № 6-1, вказано, що завдання в частині фінансової стабільності реформування системи оплати праці державних службовців не забезпечується застосуванням Міністерством фінансів України порядком планування видатків державного бюджету на вказані цілі. Таке планування здійснюється фактично не згідно з економічно обґрунтованими розрахунками, а за усередненими даними. Режим доступу : <https://cutt.ly/UMIJMyn>

² Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади станом на 10.01.202. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/800/10.01.2022.pdf>

Також, дотепер окремі питання проходження служби в органах місцевого самоврядування та оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування, регулюються нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, які були прийняті для реалізації Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ, який втратив чинність у 2016 році.

Існуюча система оплати праці в органах місцевого самоврядування дозволяє посадовим особам місцевого самоврядування отримувати різну заробітну плату за виконання однієї і тієї ж роботи (посадових обов'язків) в одній і тій самій раді. Також діюча структура заробітної плати та алгоритм її формування призвела до наявності необґрунтованих високих чи низьких заробітних плат посадових осіб.

Основні причини існування даної проблеми полягають в наступному:

- багатокомпонентність, непрозорість та складність структури заробітної плати посадових осіб місцевого самоврядування;

- високий рівень дискреції керівника при визначенні розміру заробітної плати та її складових (премія, надбавки за високі досягнення у праці або за виконання особливо важливої роботи тощо);

- відсутність критеріїв формування сталої та змінної частин заробітної плати, визначення розмірів верхніх меж відповідної змінної частини заробітної плати, граничних меж розміру премій, а також непрозорий алгоритм та критерії нарахування відповідних премій в органах місцевого самоврядування на підставі локальних актів.

Наслідки проблеми:

- нераціональне та непрозоре використання коштів з місцевого бюджету територіальної громади;

- політичні торги між місцевими депутатами та головою цієї ради за розмір фонду оплати праці, збільшення корупційних ризиків;

- створення конфліктів всередині колективів органів місцевого самоврядування;

- посилення недовіри жителів територіальної громади до органу місцевого самоврядування.

З огляду на ідентифіковані причини проблеми *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки запропоновано:*

- запровадити систему оплати праці на основі класифікації посад та преміювання залежно від особистого внеску в загальний результат роботи органу;

- прозоре планування видатків на оплату праці державних службовців за єдиними підходами;

- проведення класифікації посад державної служби;

- запровадити систему оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування, що враховує місцеві умови та можливості відповідних місцевих бюджетів, виходячи з необхідності забезпечення добору та збереження висококваліфікованого персоналу.

3. Враховуючи запроваджені реформи у сфері державне управління лісовим господарством, діяльність лісогосподарських підприємств надалі залишається з високими корупційними ризиками.

За оцінками експертів, держава щороку від непрозорого ринку втрачала 30% податкових надходжень, збитки від нелегальних рубок та незаконного обігу деревини оцінювалися у 200 млн гривень¹. Такі негативні явища зумовили для держави розпочати трансформаційні процеси у цій сфері та запровадити цифрові електронні інструменти контролю за ринком деревини. До 2019 року електронна система контролю за обігом деревини покривала лише 73 % ринку, 60 % необробленої деревини реалізовуватися через аукціони.

¹ Зелена книга «Регулювання ринку деревини». URL: <https://regulation.gov.ua/book/17-reguluvanna-rinku-derevini>.

З метою врегулювання вищезазначених проблем, запроваджено Єдину державну систему електронного обліку деревини¹, яка на сьогодні вже охоплює 100% ринку та забезпечує збирання, зберігання, обробку і захист інформації про походження, заготівлю та реалізацію деревини в автоматизованій інформаційно-телекомунікаційній системі. Така електронна система надає можливість 100% простежуваності ринку та контролю громадськості та правоохоронних органів за господарською діяльністю лісгосподарських підприємств.

Крім того, для створення конкурентних умов для реалізації деревини запроваджено систему електронних аукціонів, що охоплює 100% ринку необробленої деревини², та забезпечила зниження корупційної складової у цій сфері.

В подальшому, в 2021 році Законом України «Про ринок капіталу та організовані товарні ринки» запроваджено систему реалізації необробленої деревини на ліцензованих товарних біржах, що на сьогодні відображає позитивну динаміку на ринку деревини та створює інвестиційну привабливість цього ринку.

Однак незбалансованість системи правовідносин між суб'єктами лісового господарства проявляється конфліктом інтересів в управлінні державних та комунальних підприємств, низьким рівнем довіри громадськості у частині корупційних ризиків в сфері лісового господарства.

Отже, така господарська діяльність потребує постійного моніторингу та посиленого контролю у частині виконання заходів та запроваджених реформ, що стане основою забезпечення ефективного управління лісами, збереження біорізноманіття, створення сприятливих умов для активізації розвитку деревообробної та суміжних галузей економіки, розробки та внесення змін у частині удосконалення законодавства у цій сфері та запровадження сучасних електронних інструментів простежуваності деревини.

Крім того, представники деревообробного бізнесу, враховуючи європейський досвід, наголошують на необхідності прийняття галузевого Закону України «Про ринок деревини», який має запровадити систему обов'язкового декларування переробки деревини та створить умови для прозорості інформації щодо продажу деревини, а також удосконалив інструменти реалізації деревини на аукціоні та на умовах оферти.

З огляду на описаний стан досягнення очікуваного стратегічного результату *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* передбачається низка моніторингових заходів, спрямованих на забезпечення вимог щодо електронного обліку деревини, реалізації необробленої деревини на аукціонах, а також необхідність набрання чинності Законом України «Про ринок деревини» з визначеними критеріями якості правового регулювання.

4. Електронна комунікаційна інфраструктура та доступ до мережі Інтернет є основою цифрової трансформації, електронної комерції, цифрових послуг, електронного урядування. Цифрова форма адміністративних послуг, відкриті дані є факторами зменшення корупційних ризиків.

Національна економічна стратегія на період до 2030 року³ визначає ціль – 95% активних користувачів високошвидкісного Інтернету серед громадян. На 01.01.2022 в Україні 54,2%

¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 04 грудня 2019 року № 1142 «Про затвердження Порядку проведення моніторингу внутрішнього споживання вітчизняних лісоматеріалів необроблених і контролю за неперевикненням обсягу внутрішнього споживання вітчизняних лісоматеріалів необроблених». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1142-2019-%D0%BF#Text>.

² Постанова Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1178 «Про реалізацію експериментального проекту щодо проведення електронних аукціонів з продажу необробленої деревини». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2019-%D0%BF#Text>.

³ Постанова КМУ від 03.03. 2021 р. № 179 «Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#n25>

домогосподарств та 61,8% підприємств мали фіксований доступ до мережі Інтернет¹, наразі ця цифра буде меншою через руйнування внаслідок війни інфраструктури електронних комунікацій (понад 20% було зруйновано на червень 2022 - за даними Держспецзв'язку).²

16.12.2020 ухвалений Закон України «Про електронні комунікації», який набрав чинності 01.01.2022. 16.12.2021 ухвалений Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку», який набрав чинності 13.02.2022.

Вказані закони передбачають реформу сектора електронних комунікацій на основі Директиви (ЄС) 2018/1972 про створення Європейського кодексу електронних комунікацій. Це відповідає обов'язку України за Угодою про асоціацію імплементувати законодавчі акти ЄС у сфері телекомунікацій, в тому числі, нові.

Ключовими складниками проблеми практичної імплементатії реформи електронних комунікацій та, відповідно, Директиви (ЄС) 2018/1972 є такі.

Відсутність переважної більшості підзаконних актів, необхідних для впровадження реформи, передбаченої Законом «Про електронні комунікації».

Так, згідно з п. 9 Прикінцевих та перехідних положень цього Закону відповідні акти мали бути прийняті протягом року з дня опублікування Закону, тобто до 16.01.2022, водночас на сьогодні прийнято лише 21 такий акт. Значною мірою через відсутність необхідних підзаконних актів наразі не впроваджено або не приведено у відповідність до вказаного Закону ряд ключових регуляторних інструментів, передбачених Законом України «Про електронні комунікації», в тому числі, щодо географічних оглядів розгортання мереж, забезпечення географічної і цінової доступності універсальних послуг, регулювання міжоператорського доступу до мереж та інфраструктури електронних комунікацій, План розподілу і користування радіочастотним спектром в Україні, аналізу ринків та накладення регуляторних зобов'язань на постачальників електронних комунікаційних мереж або послуг із значним ринковим впливом, позасудового врегулювання спорів за зверненням споживачів та інших.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 09.02.2022 № 107 виконання повноважень органу виконавчої влади у сферах електронних комунікацій та радіочастотного спектра забезпечує адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації (протягом періоду воєнного стану та 6 місяців після його припинення).

Від належного виконання Закону України «Про електронні комунікації» залежить також досягнення Україною ряду цілей, пов'язаних з євроінтеграцією, повоєнним відновленням, цифровою трансформацією держави, боротьбою з корупцією.

Так, гармонізоване з ЄС регулювання є умовою набуття режиму внутрішнього ринку в телекомунікаційному секторі, передбаченого Угодою про асоціацію з ЄС (Додаток XVII)³, наближення до єдиного цифрового ринку ЄС, а Національна економічна стратегія України до 2030 р.⁴ передбачає синхронізацію з європейським Зеленим курсом⁵, в якому зелений перехід розглядається нерозривно від одночасного цифрового переходу⁶.

¹ Річний звіт НКРЗІ за 2021 р.: https://nkrzi.gov.ua/images/upload/142/10078/report-12-05-2022_for_print_ToPrint.pdf

² Ворог пошкодив або зруйнував понад 20% телекомунікаційної інфраструктури // Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації, Телеграм, 10.06.2022: https://t.me/dsszzi_official/3841

³ Угода про асоціацію // Урядовий портал: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/evropejska-integraciya/ugoda-pro-asociacyu>

⁴ Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року»: Постанова КМУ від 03.03.2021 № 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#n25>

⁵ European Commission. Brussels, 11.12.2019 COM(2019) 640 final. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: the European Green Deal: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>

⁶ Єврокомісія (повідомлення від 18.05.2022) визначає, що повоєнна відбудова України має відповідати зеленому та цифровому порядку денному (European Commission. Brussels, 18.5.2022 COM (2022) 233 final. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European

Фактична невідповідність діючого регулятора вимогам статті 7 Директиви ЄС 1972/2018 та статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку» - щодо відкритої і прозорої процедури відбору членів регулятора.

Так, відповідно до Директиви ЄС 1972/201838 (ст. 7), голова та члени регулюючого органу призначається після відкритої та прозорої процедури відбору, що є передумовою незалежності регуляторних органів.

Водночас більшість членів регулятора були призначені у червні 2021 р.,¹ тобто до набрання чинності Законом України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку», відповідно до п.5 Прикінцевих та перехідних положень якого особи, які перебували на посадах голови та членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, продовжують здійснювати свої повноваження протягом строку, що становить різницю між 6 роками та строком перебування на посаді до дня набрання чинності цим Законом.

Таким чином, на зазначений перехідний період, тобто до 2027 р. має діяти склад регулятора, сформований без дотримання вимог Директиви ЄС 1972/2018.

З огляду на зазначені причини незавершеності реформи електронних комунікацій у *Державній антикорупційній програмі на 2023 – 2025 роки* передбачено необхідність:

- набрання чинності всіма підзаконними актами, необхідними для імплементації Закону України «Про електронні комунікації»;
- виконання вимог щодо незалежності регулятора, передбачених Законом України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку»;
- упровадження ключових регуляторних інструментів, передбачених Законом України «Про електронні комунікації».

Проблема 2.2.5.

Якісне конкуренційне законодавство, ефективне правозастосування та економічна політика, заснована на конкуренції, сприяють добробуту споживачів та економічному зростанню, одночасно роблячи ринки більш гнучкими та інноваційними. Завдячуючи роботі міжнародних організацій, які займаються розвитком та захистом конкуренції, в українських урядовців та законодавців завжди є актуальна та достовірна інформація щодо наявної проблематики в українському конкуренційному законодавстві, а також щодо тих сфер конкуренційного правозастосування, які потребують подальшого вдосконалення².

Серед висновків та рекомендацій, наданих такими організаціями за результатами здійснених ними досліджень, можна виокремити декілька груп факторів, усунення яких матиме наслідком не лише суттєве зниження корупційних ризиків у роботі Антимонопольного комітету (органу, що забезпечує державний захист конкуренції), а й дозволить підвищити ефективність функціонування системи захисту економічної конкуренції в Україні в цілому.

Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Ukraine Relief and Reconstruction: URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ukraine-relief-reconstruction_en.pdf

¹ Указ Президента України від 25.06.2021 № 271/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2712021-39285>

² Див., наприклад: Огляд ОЕСР «Конкурентне право та політика в Україні». 2008. URL: <https://www.oecd.org/daf/competition/sectors/41165982.pdf>; Огляд ОЕСР законодавства і політики у сфері забезпечення конкуренції. Звіт щодо виконання попередніх рекомендацій». 2016. URL: https://www.oecd.org/daf/competition/UKRAINE-OECD-Reviews-of-Competition-Law-and-Policy_WEBUKR.pdf; Меморандум про економічну та фінансову політику (МВФ). 2021. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%A3%D0%9A%D0%A0_24_11_21.pdf.

1. Положення чинного законодавства про захист економічної конкуренції не забезпечують належного рівня відкритості Антимонопольного комітету для громадськості та юридичної спільноти.

Зокрема, наразі не врегульовано питання безперешкодного доступу громадськості до обговорення рішень, проектів нормативно-правових актів, планів та результатів діяльності Антимонопольного комітету; відсутній обов'язок Антимонопольного комітету оприлюднювати рекомендації, які він надає, оприлюднювати перелік справ, які він розглядає, та інформувати про суть, стадії та перебіг їх розгляду.

Закритість інформації про рекомендації, що надаються, усуває громадський контроль за станом їх виконання, що є важливою складовою антимонопольної політики держави.

Неоприлюднення Комітетом інформації про стан розслідувань та справи, що перебувають в провадженні, з одного боку, збільшує корупційні ризики та негативно впливає на рівень довіри до відомства, а, з іншого, – позбавляє можливості потерпілих від порушення вступити до справи як третя особа з метою належного захисту своїх прав та законних інтересів. Як наслідок, порушники антимонопольного законодавства, впливові монополісти та учасники картелів, крім «грошової» переваги та можливостей адміністративного впливу, отримують ще й процесуальні «привілеї». Вони, на відміну від потерпілих споживачів, користуючись процесуальними правами, можуть впливати на перебіг розслідування та доносити до відомства свою позицію.

Як приклад забезпечення прозорості діяльності конкурентних відомств можна взяти модель відомства Великої Британії (СМА), на офіційному веб-порталі якого в певному розділі (вкладці)¹ розміщено інформацію про справу конкретного суб'єкта господарювання, в тому числі, дата відкриття, стан справи, сектор ринку, хронологія подій щодо надання рекомендацій, розслідування, запрошення сторін тощо, також розміщено документи, що стосуються справи (рекомендації, розпорядження, рішення тощо). Також вдалим прикладом є веб-сайт антимонопольного відомства США².

Крім того, неоприлюднення інформації стосовно заявлених концентрацій (назва та організаційно-правова форма учасників концентрації, зміст заявлених дій) фактично виключає можливість подання іншими учасниками ринків своїх застережень чи іншої корисної інформації щодо заявленої концентрації до прийняття рішення Комітетом про надання дозволу на її здійснення. Після прийняття рішення про надання дозволу на концентрацію, подання застережень конкурентами чи іншими учасниками ринку втрачає сенс. Практика повідомлення про майбутню концентрацію використовується конкурентними відомствами країн ЄС і є одним з ключових кроків антимонопольної реформи та адаптації законодавства про захист економічної конкуренції до законодавства ЄС. У цьому контексті недостатніми видаються положення ч. 4 ст. 27 Закону України «Про захист економічної конкуренції», де вживається словосполучення «Інформація стосовно заявлених узгоджених дій може бути опублікована в друкованих чи електронних засобах масової інформації або оприлюднена Антимонопольним комітетом України чи його територіальним відділенням в інший спосіб» із диспозитивним способом викладу правового матеріалу.

Практика конкурентних відомств ЄС свідчить про те, що відомства оприлюднюють інформації щодо усіх заявлених концентрацій. До прикладу конкурентне відомство Австрії (BWB) опубліковує таку інформацію на наступний день після подання заявки на концентрацію. Завдяки зручному інтерфейсу веб-сайту, зацікавлені особи можуть переглянути актуальний перелік поданих заявок, їх поточний статус, назви сторін, сутність концентрації, ринок, на якому відбувається концентрація³.

¹ Вкладка «Справи» на сторінці Управління з питань конкуренції та ринків на офіційному веб-порталі Уряду Великобританії. URL: <https://www.gov.uk/cma-cases>.

² Сторінка Федеральної Комісії торгівлі. URL: <https://www.ftc.gov/>.

³ Див. відповідну вкладку сторінки Федерального органу з конкуренції. URL: <https://www.bwb.gv.at/en/merger-control/2022>.

Більше того, нещодавно Антимонопольний комітет здійснив кроки з подальшого закриття інформації про свою діяльність. Зокрема, у першій половині 2022 року було припинено вільний публічний доступ до текстів прийнятих Антимонопольним комітетом рішень щодо допустимості, недопустимості та повернення державної допомоги суб'єктам господарювання¹, а також рішень щодо порушених Комітетом справ з цих питань², які раніше були оприлюднені у вільному доступі на Порталі державної допомоги, який є складовою частиною офіційного вебпорталу Антимонопольного комітету.

Так, на засіданнях, які відбулися 22.07.2022³ та 31.08.2022⁴, Антимонопольний комітет прийняв розпорядження «Про запровадження тимчасового обмеження на окремі види інформації», зміст яких залишається невідомим, однак назва яких може вказувати на подальше обмеження прозорості діяльності відомства.

У зв'язку із наведеним у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки* запропоновано розробити проект Закону, яким зобов'язати АМКУ та його територіальні відділення оприлюднювати:

1) рекомендації (повний текст), які надаються органам державної влади, органам місцевого самоврядування, установам, організаціям, суб'єктам господарювання, об'єднанням;

2) вичерпний перелік справ, які перебувають на розгляді Антимонопольного комітету України, із зазначенням за кожною справою про порушення законодавства про захист економічної конкуренції в динаміці інформації, зокрема, про суть справи, відповідальний структурний підрозділ та відповідального державного уповноваженого, строк розгляду та стадію розслідування у справі, підстави для продовження строку розгляду справи;

3) повні тексти нормативно-правових актів, рекомендаційних роз'яснень та роз'яснень, які приймає та надає Антимонопольний комітет.

2. Наділення Антимонопольного комітету низкою дискреційних повноважень:

- дискреція у прийнятті рішень щодо початку розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, строку їх розгляду та продовження такого строку;

- невизначеність строку проведення перевірки інформації про незаконну державну допомогу;

- відсутність прозорого механізму визначення та заміни державних уповноважених, відповідальних за розгляд справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, який би враховував їх професійні якості та досвід, сприяв неупередженості, незалежності, законності та обґрунтованості рішень, які вони приймають;

- дискреція у визначенні розміру штрафу, який накладається за порушення законодавства про захист економічної конкуренції.

Окремі аспекти діяльності Антимонопольного комітету, зокрема, пов'язані з початком та процедурою розгляду справ, законом чітко не регламентовані, що надає змогу посадовим особам Комітету приймати рішення на власний розсуд. Це не сприяє передбачуваності та відкритості діяльності відомства, що негативно впливає і на рішення, які воно приймає.

Трапляються випадки застосування неоднакових підходів до різних суб'єктів: одні справи можуть розслідуватись кілька місяців, розслідування ж інших може тривати роками

¹ Розділ «Рішення щодо державної допомоги» на Порталі державної допомоги. URL: <http://pdd.amc.gov.ua/portal/registry/registryofdecision/list>.

² Розділ «Справи про державну допомогу» на Порталі державної допомоги. URL: <http://pdd.amc.gov.ua/portal/registry/refistryofcases/list>.

³ Інформація про рішення АМКУ 22.07.2022. URL: <https://amcu.gov.ua/news/informaciya-pro-rishennya-amku-22072022>.

⁴ Інформація про рішення АМКУ 31.08.2022. URL: <https://amcu.gov.ua/news/informaciya-pro-rishennya-amku-31082022>.

без жодних об'єктивних на те причин¹. Ситуація ускладнюється і тим фактом, що на законодавчому рівні не встановлено граничної тривалості розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та законодавства про захист від недобросовісної конкуренції, а також факторів, які можуть на неї впливати².

При цьому спроби врегулювати строки раніше вже мали місце. Зокрема, встановлення максимальних строків розгляду справи пропонувалося законопроектами із реєстр. № 6746 від 17.07.2017³ та 0969 від 29.08.2019⁴, однак щодо обох законопроектів Президентом України було застосовано право вето із наданням пропозицій, які так і не були розглянуті Верховною Радою України.

Звичною стала практика зустрічей слідчих та керівництва відомства з підозрюваними у вчиненні порушень. Такі зустрічі не фіксуються, та можуть використовуватись як майданчик для досягнення корупційних домовленостей⁵.

В минулому широкого застосування набула практика, коли керівник відомства без жодних пояснень міг вилучити справу в одного державного уповноваженого та передати її на розслідування іншому⁶. Це могло використовуватись як покарання для нелояльних до керівника членів Комітету або як спосіб змінити хід та напрямок розслідування, що зрештою, має вплив на його результати.

Процедура розподілу між членами Комітету завдань з розслідування справ також є непрозорою. Критерії, на підставі яких ті чи інші справи потрапляють на розслідування до одного або іншого державного уповноваженого, або у відповідне територіальне відділення, не визначені.

Зазначені обставини створюють умови для необ'єктивного та непрозорого розподілу справ на підставі суб'єктивних факторів, наприклад, з урахуванням наближеності того чи іншого державного уповноваженого до окремих бізнес-груп, що є передумовою для вчинення корупційних правопорушень. При цьому у законодавстві про захист економічної конкуренції відсутні положення, які б надавали учасникам процесу право заявляти відводи державним уповноваженим, відповідальним за розслідування справ, що сприяло б зменшенню можливостей для зловживань посадовими особами при розгляді справ: ні Закони «Про захист економічної конкуренції», «Про Антимонопольний комітет України», «Про захист від недобросовісної конкуренції», ні Тимчасові правила розгляду справ про порушення антимонопольного законодавства України, затверджені розпорядженням Антимонопольного комітету України від 19.04.1994 № 5 не містять положення про право відповідача у справі заявити відвід державному уповноваженому. На практиці складається ситуація, у якій відповідач формально може подати клопотання про відвід державного уповноваженого

¹ Огляд ОЕСР законодавства і політики у сфері забезпечення конкуренції. Звіт щодо виконання попередніх рекомендацій». – 2016 (с. 76: «Крім того, історично за АМКУ закріпилася репутація непрозорого й непослідовного органу влади, який затримує розгляд справ»). URL: https://www.oecd.org/daf/competition/UKRAINE-OECD-Reviews-of-Competition-Law-and-Policy_WEBUKR.pdf

² Всеукраїнське професійне юридичне видання «Юридична Газета» № 8 (662), публікація «На захисті економічної конкуренції». URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/antimonopolne-konkurentne-pravo/nazahisti-ekonomichnoyi-konkurenciyi.html>.

³ Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення принципів процесуальної справедливості та підвищення ефективності проваджень у справах про порушення законодавства про захист економічної конкуренції: проект Закону України із реєстр. № 6746 від 17.07.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62321.

⁴ Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення принципів процесуальної справедливості та підвищення ефективності проваджень у справах про порушення законодавства про захист економічної конкуренції: проект Закону України із реєстр. № 0969 від 29.08.2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66536.

⁵ Див., наприклад, повідомлення на офіційному вебпорталі АМКУ про зустріч 12.05.2022 керівництва Комітету з представниками найбільших мереж автозаправних станцій в Україні, яких підозрюють у зловживаннях на ринку. URL: <https://amcu.gov.ua/news/deficit-palnogo-amku-rozpochinaye-doslidzhennya>.

⁶ Див., наприклад, публікацію від 07.08.2019 «АМКУ vs Ostchem: гра в піддавки чи прокляття непрофесіоналізму», видання «Наші Гроші». URL: <https://nashigroshi.org/2019/08/07/amku-vs-ostchem-hra-v-piddavky-chy-prokliattia-neprofesionalizmu/>.

Антимонопольного комітету у справі, однак останній має дискрецію відхилити дане клопотання.

Одним з інструментів здійснення Антимонопольним комітетом державного контролю за допустимістю державної допомоги суб'єктам господарювання є проведення ним перевірки інформації про незаконну державну допомогу. Таку інформацію Комітет може як виявляти самостійно, так і отримувати з будь-яких джерел.

Статтею 12 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» передбачено, що з метою перевірки інформації про незаконну державну допомогу, Антимонопольний комітет може, зокрема, вимагати від надавача державної допомоги подання повідомлення про таку державну допомогу, а також почати розгляд справи про державну допомогу у порядку, встановленому Законом.

При цьому для загальних випадків Закон встановлює граничні строки розгляду повідомлення та справи про державну допомогу (два та шість місяців відповідно). Однак для випадків, якщо таке повідомлення надано та/або справу порушено в межах перевірки інформації про незаконну державну допомогу, то Закон не зобов'язує Антимонопольний комітет дотримуватися зазначених граничних строків (ч. 6 ст. 12 Закону).

За таких обставин перевірки отриманої інформації про незаконну державну допомогу можуть тривалий час не завершуватися (або ж фактично взагалі не здійснюватися), що створює умови для вчинення корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Законодавство України про захист економічної конкуренції не містить положень, які б встановлювали на рівні закону принципи визначення Антимонопольним комітетом конкретних розмірів штрафів в межах, встановлених Законом України «Про захист економічної конкуренції».

При цьому процедура визначення Антимонопольним комітетом розміру штрафу є непрозорою та такою, що містить корупційні ризики. За законом, розмір штрафу може сягати від 0% до 10% (або ж до 1%, до 5%, залежно від виду порушення) від річного доходу порушника. На практиці такий штраф може бути визначений у діапазоні від 1 гривні до мільярдів гривень. Прагнучи підвищити прозорість та передбачуваність правозастосування в цій частині, та мінімізувати дискрецію власних повноважень щодо встановлення розміру штрафів, Антимонопольний комітет прийняв рекомендаційні роз'яснення щодо порядку розрахунку штрафу¹.

Однак зазначені рекомендації не є нормативно-правовим актом, не є обов'язковими до застосування органами Комітету, не можуть застосовуватись судом, правоохоронними органами та громадськістю для зовнішнього контролю за діяльністю відомства, а також останнім часом не дотримувалися самим Комітетом.

До прикладу, у 2020 році за змову на 42 торгах (загальною очікуваною вартістю близько 700 млн грн) Комітет оштрафував² компанію «Інтерпайп Україна» на 69,3 млн грн, що склало лише близько 4% від максимального розміру санкції (0,43% від доходу порушника). У 2021 році, за змову на 60 торгах з закупівлі шкільного харчування (загальною очікуваною вартістю близько 245 млн грн) Комітет оштрафував³, зокрема, ФОП Сергієнко В.І. на 82,1 млн грн, та ФОП Мазаратій Н.І. на 16,5 млн грн, тобто застосував до обох ФОПів 100% від максимального розміру санкцій (10% від доходу кожного з порушників).

У зв'язку з наведеним у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки*, зокрема, запропоновано:

¹ Рекомендаційні роз'яснення АМКУ від 09.08.2016 № 39-рр «Щодо застосування положень частин другої, п'ятої та шостої статті 52 Закону України «Про захист економічної конкуренції», частин першої та другої статті 21 Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції». URL: https://amcu.gov.ua/storage/app/sites/1/imported_content/5d69103546d46.pdf.

² Рішення АМКУ від 29.10.2020 № 677-р. URL: <https://amcu.gov.ua/npas/pro-porushennya-zakonodavstva-pro-zahist-ekonomichnoyi-konkurenciyi-ta-nakladennya-shtrafu-152>.

³ Рішення АМКУ від 26.10.2021 № 142-р/тк. URL: <https://amcu.gov.ua/npas/pro-porushennya-zakonodavstva-pro-zahist-ekonomichnoyi-konkurenciyi-ta-nakladennya-shtrafu-256>.

- 1) встановити граничні строки розгляду справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції для кожного з видів правопорушень;
- 2) встановити прозорий та недискримінаційний порядок визначення та заміни державних уповноважених;
- 3) встановити право осіб, які беруть участь у справі, заявляти відводи державним уповноваженим.

3. Програма звільнення від відповідальності учасників картелів (Leniency) недостатньо ефективна.

У Європейському Союзі та США програма звільнення або пом'якшення відповідальності учасників картелів є одним з найбільш дієвих способів виявлення картелів та боротьби з ними. Однак подібна норма в українському законодавстві про захист економічної конкуренції за понад 20 років існування не знайшла широкого застосування. Так, з середини 2012 року по кінець 2020 року до Комітету було подано три заяви про звільнення від відповідальності¹. Для порівняння: лише до Федерального картельного офісу Німеччини (Bundeskartellamt) протягом 2012–2014 років щорічно надходило 50–70 таких заяв².

Саме завдяки програмі «Leniency» конкурентні відомства світу мають змогу швидко та ефективно розслідувати картельні справи. Компанія, що повідомляє відомству про існування картелю, його учасників, мету створення тощо, може уникнути штрафу за порушення. Але для цього вона має надати всю відому інформацію та докази, не знищувати їх та співпрацювати з контролюючим органом.

Закон України «Про захист економічної конкуренції» містить положення про програму звільнення від відповідальності, метою якої є сприяння викриттю незаконних узгоджених дій.

Однак, крім статті 6, що містить загальні умови звільнення від відповідальності за вчинення антиконкурентних узгоджених дій для осіб, Закон на сьогодні не деталізує механізм звернення суб'єкта до Комітету, розгляду таких звернень тощо.

Також Закон не передбачає можливості пом'якшення відповідальності для інших учасників картелю, в обмін на їх сприяння здійсненню Антимонопольним комітетом швидкого та ефективного розслідування картелю.

З огляду на зазначене у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки* закладено систему заходів, які передбачають внесення змін до законодавства про захист економічної конкуренції задля вдосконалення механізму звільнення або пом'якшення відповідальності учасників картелю.

Проблема 2.2.6.

Незважаючи на те, що надання державної допомоги суб'єктам господарювання є звичною для України практикою, механізм контролю за обсягами та впливом від надання такої допомоги впроваджений відносно нещодавно – з набранням у 2017 році чинності Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» (далі в описі даної проблеми – Закон).

Такий механізм контролю є аналогічним до того, що застосовується в Європейському Союзі, та передбачає, що будь-яка державна допомога (за незначними винятками) може бути надана підприємству лише після надсилання попереднього повідомлення про намір її надання до Уповноваженого органу (в Україні – Антимонопольний комітет України), та виключно у разі, якщо Уповноважений орган прийме рішення про допустимість надання такої допомоги. Надсилання зазначеного повідомлення є принципово необхідним, адже без нього

¹ Див. щодо цього публікацію Т. Симоненко «В Україні тільки тричі пробували розвалити картелі по програмі «Leniency». URL: <https://zn.ua/ukr/ECONOMICS/v-ukrajini-tilki-trichi-probuvali-rozvaliti-karteli-po-prohrami-leniency.html>.

² Карп'юк О. Програма «Ліненсі» у конкурентній політиці країн світу (с. 80). URL: [http://zt.knute.edu.ua/files/2016/2\(85\)/8.pdf](http://zt.knute.edu.ua/files/2016/2(85)/8.pdf).

Уповноважений орган не може одержати вичерпної інформації про державну допомогу, а тому не може здійснити контроль за її допустимістю, під час якого перевірити, зокрема, чи дійсно існує потреба у її наданні, чи надається допомога у мінімальному обсязі, здатному досягнути цілей надання допомоги та чи не надається державна допомога на дискримінаційних засадах. Державна допомога, надана без попереднього повідомлення, є незаконною.

Разом з цим, за даними як самого Антимонопольного комітету України¹, так і Рахункової палати², органи виконавчої влади не в повному обсязі виконують свій обов'язок щодо подання повідомлень про державну допомогу суб'єктам господарювання. Так, саме органи виконавчої влади є найбільш значними надавачами державної допомоги, однак із загального числа повідомлень про державну допомогу суб'єктам господарювання, отриманих Комітетом протягом 2020 року, повідомлення від центральних органів виконавчої влади становили менше 10% (у 2019 році – 13%).

При цьому, згідно з експертною оцінкою, здійсненою напередодні набрання чинності Законом³, лише в результаті надання державної допомоги у формі податкових пільг підприємствам, ВВП України щорічно недоотримував близько 3,5% (від 32 до 46 млрд грн).

У той же час, за даними, наведеними у річних звітах АМКУ про надання державної допомоги суб'єктам господарювання¹, надавачі державної допомоги надавали АМКУ інформацію про значно менші обсяги державної допомоги, наприклад, у 2019 році – щодо 0,11%; у 2020 році – щодо 0,26% від ВВП України.

За таких умов, посадові особи органів влади – надавачів державної допомоги, отримують змогу при прийнятті рішень щодо надання державної допомоги, визначення її обсягів, отримувачів тощо, керуватися не лише об'єктивними потребами держави та суспільства, а й власними суб'єктивними (в тому числі корупційними) інтересами. Це, зокрема, призводить до незаконного використання публічних коштів, спотворення економічної конкуренції, надання державної допомоги на дискримінаційних засадах.

Варто також звернути увагу на той факт, що незважаючи на просвітницьку роботу Антимонопольного комітету України, яка здійснюється, зокрема, шляхом проведення навчальних тренінгів, семінарів та вебінарів для представників різних ланок органів влади, а також надсилання листів-нагадувань про необхідність подання Антимонопольному комітетові України інформації згідно з вимогами Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», триваючу роками проблему неповного надання надавачами інформації про державну допомогу, не усунуто.

При цьому, основною причиною порушення надавачами державної допомоги вимог Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» щодо повідомлення про

¹ Див., наприклад: Річний звіт про надання державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні за 2020 рік, затверджений Розпорядженням АМКУ від 26.08.2021 № 17-рп (с. 19). URL: <https://amcu.gov.ua/storage/app/uploads/public/613/0b3/a45/6130b3a45c7dc400334459.pdf>; Річний звіт про надання державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні за 2019 рік, затверджений Розпорядженням АМКУ від 28.08.2020 № 14-рп (с. 19). URL: <https://amcu.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%94%D0%94%20%D0%B7%D0%B0%202019.pdf>; Річний звіт про надання державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні за 2018 рік, затверджений Розпорядженням АМКУ від 29.08.2019 № 15-рп (с. 19, 20) URL: https://amcu.gov.ua/storage/app/sites/1/Docs/zvity/richni_zviti_dergavna_dopomoga/2018/%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%94%D0%94%20%D0%B7%D0%B0%202018.pdf; Річний звіт про надання державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні за 2017 рік, затверджений Розпорядженням АМКУ від 31.08.2018 № 17-рп (с. 14). URL: https://amcu.gov.ua/storage/app/sites/1/Docs/zvity/richni_zviti_dergavna_dopomoga/2017/%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%94%D0%94%202017.pdf.

² Див., наприклад: Звіт про результати аналізу звіту Антимонопольного комітету України за 2020 рік у частині, що впливає на виконання державного бюджету, затверджений рішенням Рахункової палати від 31.08.2021 № 18-4 (с. 14,17). URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2021/18-4_2021/Zvit_18-4_2021.pdf.

³ Дослідження «Державна підтримка суб'єктів господарювання в Україні», 2005 (с. 16). URL: https://www.researchgate.net/publication/342513102_STUDY_ON_STATE_SUPPORT_TO_UNDERTAKINGS_IN_UKRAINE.

намір надати державну допомогу, є відсутність відповідальності за це, встановленої Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання». Саме тому у Звіті від 31.08.2021 № 18-4 Рахункова плата прямо вказує на те, що «Відповідальність керівників надавачів державної допомоги за недотримання вимог Закону 1555 щодо обов'язку подання до Комітету повідомлень про нову державну допомогу не встановлена. Як наслідок, процедура отримання такої допомоги без оцінки правомірності АМКУ створює ризики її надання за відсутності законодавчих підстав».

З огляду на зазначене, а також визначений у п. 3.2.6. Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки очікуваний стратегічний результат, у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки закладено* систему заходів, реалізація яких дозволить закріпити на законодавчому рівні юридичну відповідальність уповноважених осіб – надавачів державної допомоги за недотримання вимог Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» щодо надання незаконної та недопустимої державної допомоги.

Проблема. 2.2.7.

Питанням створення та діяльності суб'єктів господарювання державної та комунальної форм власності в ринкових умовах та за наявності конкуренції присвячували увагу не лише міжнародні організації, які займаються розвитком та захистом конкуренції¹, а й українські дослідники економічної політики² та навіть Антимонопольний комітет³.

Дані зазначених досліджень свідчать, зокрема, про те, що аналоги організаційно-правової форми «комунальне унітарне підприємство» не є розповсюдженими в країнах Європи. Натомість, поширеною в Європі є діяльність господарських товариств. Також існують приклади залучення приватного капіталу до надання суспільно важливих послуг та механізмів незалежної оцінки ефективності надання таких послуг.

У той же час в Україні кількість наново зареєстрованих комунальних підприємств постійно зростає. Так, аналіз динаміки створення комунальних підприємств за п'ятирічними періодами свідчить, що у 2015–2019 рр. середньорічна кількість наново зареєстрованих комунальних підприємств порівняно з попереднім п'ятиріччям зросла у 2,3 рази та склала 367 підприємств на рік. Станом на 1 грудня 2019 року в Україні вже було зареєстровано **13 774** комунальних підприємства⁴.

Поряд з недостатньою ефективністю суб'єктів господарювання, які знаходяться у державній та комунальній власності, вони часто асоціюються з джерелом корупції. Так, згідно з опитуванням компанії GfK Ukraine у рамках проекту Центру економічної стратегії

¹ Див., наприклад, Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності, редакція 2015 року. – 2015. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264312906-uk.pdf?expires=1661672943&id=id&accname=guest&checksum=518E7239994FC8ABE938D48E9D1FE3E6>.

² Див., наприклад: Дослідження Центру економічної стратегії «Що робити Києву з комунальними підприємствами?». 2021. URL: <https://ces.org.ua/kyiv-municipal-enterprises-papers/>; Дослідження Центру економічної стратегії «Як подолати неефективність комунальних підприємств?». 2020. URL: <https://ces.org.ua/municipal-enterprise-ownership-presentation/>; Дослідження Центру економічної стратегії «Як фінансування комунальних підприємств спотворює конкуренцію?». 2020. URL: <https://ces.org.ua/how-does-utility-financing-impairs-competition/>; Дослідження Центру економічної стратегії «Як подолати корупцію на державних підприємствах?». 2018. URL: <https://ces.org.ua/state-enterprise-corruption/>.

³ Див., наприклад: Аналітичні матеріали АМКУ «Аналіз деяких чинників впливу державних та комунальних підприємств на конкуренцію на товарних ринках». – 2021. – Режим доступу: <https://amcu.gov.ua/storage/app/uploads/public/613/5d9/a4c/6135d9a4c238a290240634.pdf>; Рекомендаційні роз'яснення АМКУ від 19.08.2021 № 24-рр «Щодо застосування положень частини четвертої статті 20 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» у частині погодження проектів нормативно-правових актів та інших рішень органів влади та органів місцевого самоврядування про створення суб'єктів господарювання, встановлення і зміну правил їх поведінки на ринку». URL: <https://amcu.gov.ua/npas/shchodo-zastosuvannya-polozhen-chastini-chetvertoyi-statti-20-zakonu-ukrayini-pro-antimonopolnij-komitet-ukrayini-u-chastini-pogodzhennya-proyektiv-normativno-pravovih-aktiv-ta-inshih-rishen-pogodzhennya-proyektiv-normativno-pravovih-aktiv-ta-inshih-rishen->.

⁴ Див. с. 12 Аналітичних матеріалів, що доступні за посиланням: <https://amcu.gov.ua/storage/app/uploads/public/613/5d9/a4c/6135d9a4c238a290240634.pdf>.

«Критичне мислення проти популізму», 66% респондентів радше або цілковито погоджуються з твердженням, що державні підприємства – це джерело корупції. 74% респондентів вважають, що за державної власності підприємства часто розкрадають, чого приватний власник не допустить¹.

Крім того, близько 9% від усіх порушень законодавства про захист економічної конкуренції, вчинених у 2020 році та I половині 2021 року, які виявив Антимонопольний комітет, вчинені саме державними та комунальними підприємствами².

У аналітичних матеріалах «Аналіз деяких чинників впливу державних та комунальних підприємств на конкуренцію на товарних ринках» АМКУ прямо вказує на те, що «під час прийняття адміністративних рішень щодо створення державних та комунальних підприємств, наділення їх адміністративно-господарськими повноваженнями суб'єкти їх створення (органи влади та органи місцевого самоврядування) повинні враховувати їх вплив на конкуренцію, зокрема приймати такі рішення відповідно до законодавства про захист економічної конкуренції»³.

Відповідні інструменти державного контролю щодо створення комунальних та державних підприємств передбачені ч. 4 ст. 20 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», яка зобов'язує органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю погоджувати з Антимонопольним комітетом України, його територіальними відділеннями проекти нормативно-правових актів та інших рішень, які можуть вплинути на конкуренцію, зокрема щодо створення суб'єктів господарювання, встановлення і зміни правил їх поведінки на ринку.

Утім, існуючий механізм здійснення попереднього контролю та оцінки впливу на конкуренцію актів та рішень щодо створення та функціонування суб'єктів господарювання державного та комунального секторів економіки не є ефективним. Так, за даними Дослідження Центру економічної стратегії «Як подолати неефективність комунальних підприємств?»:

- у 2017 році з 336 новостворених комунальних підприємств отримало погодження АМКУ лише 1 підприємство (**0,3%**);

- у 2018 році з 507 новостворених комунальних підприємств отримали погодження АМКУ лише 8 підприємств (**1,6%**);

- у 2019 році з 369 новостворених комунальних підприємств отримали погодження АМКУ лише 54 підприємства (**14,6%**)⁴.

Така ситуація обумовлена тим, що, з одного боку, органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю свідомо не дотримуються вимог ч. 4 ст. 20 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», а, з іншого, – у державного реєстратора відсутній обов'язок вимагати рішення Антимонопольного комітету щодо новоствореного комунального підприємства під час реєстрації останнього.

Таким чином, основною причиною низької ефективності зазначеного механізму, є відсутність запобіжників, які б не дозволяли органам влади, органам місцевого самоврядування, органам адміністративно-господарського управління та контролю уникати державного контролю під час створення комунальних та державних підприємств.

З огляду на зазначене у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* запропоновано законодавчі зміни, відповідно до яких:

¹ Див. с. 3 Дослідження «Як подолати корупцію на державних підприємствах?», що доступне за посиланням: <https://ces.org.ua/state-enterprise-corruption/>.

² Див. с. 101 Аналітичних матеріалів, що доступні за посиланням: <https://amcu.gov.ua/storage/app/uploads/public/613/5d9/a4c/6135d9a4c238a290240634.pdf>.

³ Див. с. 108 Аналітичних матеріалів, що доступні за посиланням: <https://amcu.gov.ua/storage/app/uploads/public/613/5d9/a4c/6135d9a4c238a290240634.pdf>.

⁴ Див. с. 28 Аналітичної записки, що доступна за посиланням: <https://ces.org.ua/municipal-enterprise-ownership-presentation/>.

1) нормативно-правові акти, які можуть вплинути на конкуренцію, прийняті без погодження з Антимонопольним комітетом України, його територіальними відділеннями, є нікчемними;

2) діяльність суб'єктів господарювання, створених без погодження з АМКУ чи його територіальними відділеннями у випадках, коли таке погодження необхідне відповідно до закону, підлягає припиненню шляхом їх ліквідації;

3) до переліку документів, що подаються заявником для державної реєстрації юридичної особи, входить також документ, що підтверджує погодження органом Антимонопольного комітету проекту рішення органу влади чи органу місцевого самоврядування щодо створення суб'єкта господарювання.

Підрозділ 2.3. Митна справа та оподаткування

Проблема 2.3.1.

Проблеми ефективного, прозорого та прогнозованого функціонування митних органів, його цифровізації та автоматизації, а також наявності корупційних факторів у законодавстві України з питань митної справи є предметом широкої уваги з боку як наукової, так і з боку експертної (фахової) та практичної спільноти¹.

Публікації у цій сфері показують, що за різними даними втрати від прогалин у законодавстві, неефективності роботи митних органів та від контрабанди сягають понад 4-5 млрд доларів на рік², що є досить значним показником, який надає змогу констатувати недостатню ефективність роботи митниці та необхідність її вдосконалення з урахуванням принципів, на яких ґрунтується Антикорупційна стратегія на 2021 – 2025 роки.

Найбільш вагомо зазначений показник обумовлюють такі проблеми і практики, характерні для діяльності митних органів.

1. Наявність випадків безпідставного та необґрунтованого застосування працівниками митниці резервного методу визначення митної вартості.

Питання обрання методу визначення митної вартості досить однозначно та детально врегульовано Митним кодексом України. Зважаючи на положення глави 9 цього нормативно-правового акта, передбачено 6 методів визначення митної вартості, з яких 1 – основний та 5 – другорядні. При цьому кожний наступний метод застосовується, якщо митна вартість товарів не може бути визначена шляхом застосування попереднього методу.

Резервний метод є останнім з-поміж передбачених законодавством методів, а тому відповідно до положень ч. 1 ст. 64 Митного кодексу може бути застосований лише у тому разі, якщо митна вартість товарів не може бути визначена шляхом послідовного використання інших методів.

¹ Див., зокрема, Протидія корупції в митних органах ДФС / Н.О. Коваль // Lex Portus: юрид. наук. журн. / редкол. : С.В. Ківалов (голов. ред. ради), Б.А. Кормич (голов. ред.), І.В. Сафін (заст. голов. ред.), Т.В. Аверочкіна (наук. ред., відп. секр.) [та ін.] ; НУ «ОЮА», ГО «МА Святий Миколай». – Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. – № 6. – С. 93-104. Режим доступу: https://lexportus.net.ua/vipusk-6-2017/koval_n_o_prottydii_koruptsii_v_mytnykh_organakh_dfs.pdf; Українська митниця vs контрабанда: бій з тінню? Публікація ТОВ «Міжнародний центр перспективних досліджень». 2021 р. Режим доступу: <https://icps.com.ua/ukrayinska-mytnytsya-vs-kontrabanda-biy-z-tinnyu/>; Ефективні способи протидії «сірому» імпорту в Україні. І. Томаров. 2019 р. Режим доступу: https://vkr.ua/publication/efektivni_sposobi_protidii_siromu_importu_likarskikh_zasobiv_v_ukraini; Митниця майбутнього: без митників і за 5 хвилин. Публікація у газеті «Економічна правда». Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/publications/2017/05/29/625356/>.

² Див. у цьому контексті Українська митниця vs контрабанда: бій з тінню? Публікація ТОВ «Міжнародний центр перспективних досліджень». 2021 р. Режим доступу: <https://icps.com.ua/ukrayinska-mytnytsya-vs-kontrabanda-biy-z-tinnyu/>.

При цьому досить часто трапляються випадки, коли у разі неможливості застосування основного методу визначення митної вартості митні органи при прийнятті рішень про корегування митної вартості застосовують одразу резервний метод без належних на те підстав¹.

Це містить у собі певний ризик, пов'язаний із тим, що на відміну від інших методів визначення митної вартості правила застосування резервного методу згідно із ст. 64 МК не є жорсткими, залишаючи можливість гнучкого використання різних способів, які не суперечать законам України і є сумісними з відповідними принципами і положеннями Генеральної угоди з тарифів і торгівлі (ГАТТ). За таких умов трапляються випадки, коли визначена митним органом митна вартість за результатами застосування резервних методів є недостатньо обґрунтованою та переконливою, що створює низку обтяжень для суб'єктів господарювання², на яких покладається зобов'язання сплачувати більшу суму митних платежів, аніж цього вимагається законодавством.

Для створення додаткових законодавчих механізмів запобігання наведеним випадкам у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки* пропонується внесення змін до законодавства, відповідно до яких резервний метод визначення митної вартості застосовуватиметься лише у межах спеціальної процедури, яка мінімізує ризики, пов'язані із його необґрунтованим застосуванням.

Крім цього, сприятиме вирішенню даної проблеми також внесення законодавчих змін до законодавчого переліку питань, стосовно яких може бути прийнято рішення щодо зобов'язуючої інформації, шляхом його доповнення питанням визначення методу, що буде використовуватися при визначенні митної вартості товарів, які ввозяться на митну територію України відповідно до митного режиму імпорту відповідно до п.п. (b) п. 9 ст. 3 Угоди про спрощення процедур торгівлі СОТ³.

2. Велика кількість порушень прав інтелектуальної власності при імпорті товарів.

Проблема стосується так званого «сірого» імпорту, який полягає у ввезенні на ринок країни оригінальних товарів, що виготовлені правовласником та введені в обіг вперше в іншій країні ним же або за його згодою. Такий імпорт здійснюється без згоди власника торговельної марки на території імпорту.

Слід звернути увагу, що обсяг «сірого» імпорту є досить значним: у 2020 році його рівень за даними опитування імпортерів та експортерів склав 24,2%, що є майже таким же показником, який мав місце у 2018 році (25,3%)⁴.

¹ Див. щодо цього Митна вартість: поняття, проблемні аспекти та шляхи їх усунення / О.І. Люба // Трансформація бухгалтерського обліку, аналізу та контролю в умовах соціально-економічних викликів : матеріали Міжнар. круглого столу [Тернопіль, 28 трав. 2021 р.]. – Тернопіль : ЗУНУ, 2021. – Т. 1. – С. 94. Режим доступу:

<http://dSPACE.wunu.edu.ua/bitstream/316497/45493/1/%D0%9B%D1%8E%D0%B1%D0%B0%20%D0%9E.%D0%86.pdf>; Дискреційні повноваження митників як виправдання їх бездіяльності. А. Свінцицький. 2015 р. Режим доступу: <http://letrado.ua/uk/publikatsiyi/dyskretsiyni-povnovazhennya-mytnykyv/>; Огляд судової практики Верховного Суду у сфері митної справи. 2020 рік. Режим доступу: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Ohliad_mytna_sprava.pdf.

² Див., зокрема, постанову Верховного Суду від 26.02.2019 у справі № 808/454/18 (режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80129164>).

³ Угода про спрощення процедур торгівлі. Режим доступу: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=b4d9ae8d-03af-4a2a-8892-42d55c2ec948&title=TekstUgodiproSproschenniaProtседurTorgivli&isSpecial=true>.

⁴ П'ята хвиля щорічного опитування українських експортерів та імпортерів. Короткий виклад основних результатів. Дослідження проведено Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій в рамках реалізації проекту Підтримка Громадської Ініціативи «За чесну та прозору митницю». 2020 рік. Режим доступу: http://tfdialogue.ier.com.ua/wordpress/wp-content/uploads/2020/12/IER_TradeSurvey_2020_Topic4_UKR_final-1.pdf.

При цьому основними причинами «сірого» імпорту в Україні є корупція в митних органах, можливість безризикового збуту товарів сірого імпорту всередині країни, а також можливість для нелегального імпортера уникнути податків і отримати вищу маржу¹.

Проблема порушень, пов'язаних з «сірим» імпортом, негативно впливає на споживачів, які можуть бути позбавлені можливості захисту своїх прав у разі отримання неякісних товарів, та на офіційних імпортерів, ціна продукції яких стає дорожчою порівняно із ціною продукції «сірого» імпорту, що в кінцевому рахунку погіршує ринкове середовище у цілому.

Описана ситуація обумовлює необхідність вжиття заходів, спрямованих на посилення захисту прав інтелектуальної власності при імпорті товарів.

Наразі питання захисту прав інтелектуальної власності при переміщенні товарів через митний кордон України врегульовано Розділом XIV МК.

Відповідно до норм цього Розділу в Україні діє Митний реєстр об'єктів права інтелектуальної власності, який містить інформацію про дату реєстрації у Митному реєстрі, дату закінчення строку, тип об'єкта, охоронний документ, правовласника, товари та уповноважених осіб².

Наразі чинна система передбачає такий алгоритм дій для захисту прав інтелектуальної власності. Митний орган у разі виявлення на підставі даних Митного реєстру товарів, які підозрюються у порушенні прав інтелектуальної власності, зупиняє їх митне оформлення з одночасним повідомленням правовласника. У зв'язку із таким повідомленням правовласник отримує змогу звернутися до суду або здійснити інші дії з метою забезпечення прав інтелектуальної власності.

У той же час наявна система не є достатньо ефективною³ та потребує подальшого вдосконалення. Зокрема, належним кроком було б передбачити розширення суб'єктного складу подання заяви про реєстрацію об'єкта права інтелектуальної власності у Митному реєстрі, надавши змогу звертатися із такою заявою не лише правовласникам, але й офіційним імпортерам, тобто особам, що мають виключне право на імпорт окремих товарів або франшизу, надану виробником чи офіційним дистриб'ютором таких товарів.

У зв'язку із наведеним у проєкті *Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки* запропоновано заходи, спрямовані на посилення захисту прав інтелектуальної власності офіційних імпортерів.

3. Недостатня цифровізація та автоматизація діяльності митних органів.

Відповідно до даних дослідження Організації Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР) на тему «Сприяння торгівлі» Україні за індикатором «Автоматизація» присвоєно бал 0,667 із 2. Згідно із методологією дослідження включає одинадцять індикаторів, які приймають значення від 0 до 2, де 2 означає найкращі практики, яких можна досягти. Дослідження відображає не лише нормативно-правову базу відповідних країн, але, наскільки це можливо, заглиблюється в стан впровадження різних заходів зі сприяння торгівлі⁴.

За цим критерієм, Україна суттєво відстає від інших країн з рівнем доходів нижче середнього (1,12) та країн, що реалізували «кращі практики» (1,92)⁵.

¹ Основні причини сірого імпорту ПТЕ. Експертна оцінка частки сірого імпорту ПТЕ. Режим доступу: <https://rau.ua/wp-content/uploads/2021/11/e193f713b46b075d8847154c7774ca17-17-scaled.jpg>.

² Реєстр доступний на сайті Державної митної служби України за посиланням: <https://customs.gov.ua/statistika-ta-reiestri>.

³ Див. «Сірий імпорт». Що це таке та які ризики він становить для кінцевого споживача? Публікація на сайті ЕВА. 2016 рік. Режим доступу: <https://eba.com.ua/siryj-import-shho-tse-take-ta-yaki-ryzyky-vin-stanovyt-dlya-kintsevogo-spozhyva/>. Автор публікації зазначає, що за 3 роки із моменту реєстрації товарного знаку на митниці компанія отримала повідомлення лише один раз, коли один дитячий будинок завозив одну пральну машинку в обсязі 1 шт., при чому компанія Gfk показувала значний обсяг товарів, завезених шляхом «сірого імпорту».

⁴ Trade facilitation. OECD official website. URL: <https://www.oecd.org/trade/topics/trade-facilitation/>.

⁵ Митниця майбутнього: без митників і за 5 хвилин. Л. Акуленко, Р. Зелді, А. Мельник. Економічна правда. 2017 р. Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/publications/2017/05/29/625356/>.

При цьому, на думку експертів ОЕСР, автоматизація української митниці може бути вдосконалена за такими напрямками: завершення розробки автоматизованих процедур управління ризиками, які зараз знаходяться на стадії розробки; сприяння доступності повної автоматизованої обробки для митних органів; а також поліпшення якості телекомунікацій та ІТ, що підтримують автоматизацію прикордонних процесів.

Останнім часом було вжито окремі рішучі заходи щодо автоматизації митниці. У даному контексті, зокрема, заслуговує на схвалення прийняття наказу Державної митної служби України від 07.05.2020 № 167 «Про запровадження рекомендаційно-технічного пілотного проекту виконання митних формальностей в автоматичному режимі».

Також Україна розпочала застосування Нової комп'ютеризованої системи транзиту (NCTS), що діє відповідно до Конвенції про процедуру спільного транзиту, з листопада 2020 року – спочатку у пілотному режимі, а з 17.03.2021 розпочато етап національного застосування NCTS.

07.07.2022 ухвалено рішення про запрошення України до Конвенції про процедуру спільного транзиту (NCTS) та до Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами¹.

Згодом Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про приєднання України до Конвенції про процедуру спільного транзиту» від 30.08.2022 № 2555-IX².

05.09.2022 українська делегація на чолі з Прем'єр-міністром України взяла участь у пленарному 8-му засіданні Ради асоціації Україна – ЄС у Брюсселі.

Під час засідання було оголошено важливе історичне для України рішення про можливість приєднання до міжнародних митних конвенцій з 1 жовтня цього року, завдяки чому запрацює так званий «митний безвіз»³.

У той же час наявна необхідність завершення практичної реалізації даних проектів та законодавчих змін.

У напрямі цифровізації до позитивних змін в організації роботи Державної митної служби України слід віднести запуск нового зручного офіційного веб-порталу⁴. На ньому є інтерактивна карта роботи пунктів пропуску. За допомогою фільтрів можна знайти місця митного оформлення в регіоні, який цікавить; переглядати пропускну здатність пропускних пунктів і навіть відслідковувати ситуацію на місці (приміром, із чергами) у режимі відеотрансляції (за наявності такої камери). Досить просто на веб-порталі можна перевірити автомобіль за VIN-кодом та пересвідчитись, що він дійсно пройшов митне оформлення в Україні і завезений легально зі сплатою усіх зборів. Крім того, на веб-порталі міститься вичерпна інформація, коли громадянам слід прямувати на зелений, а коли – на червоний коридори під час перетину кордону; для бізнесу – які товари заборонені, а які мають обмеження (квоти) для переміщення.

Відзначаючи зроблені Україною кроки у цілому, а також реформу з цифровізації та автоматизації митниці, очікуваний стратегічний результат є досягнутим. При цьому задля запобігання регресу у даному напрямі у строк дії Державної антикорупційної програми на 2023 - 2025 роки пропонується підтвердити його досягнення соціологічним опитуванням.

¹ Митний безвіз – ухвалено рішення про запрошення України до митних Конвенцій про процедуру спільного транзиту (NCTS) та спрощення торгівлі товарами. Урядовий портал: Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/news/mytnyi-bezviz-ukhvaleno-rishennia-pro-zaproshehnia-ukrainy-do-mytnykh-konventsii-pro-protseduru-spilnoho-tranzytu-ncts-ta-sproshchennia-torhivli-tovaramy>.

² Про приєднання України до Конвенції про процедуру спільного транзиту: Закон України № 2555-IX від 30.08.2022. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2555-20#Text>.

³ Рада асоціації Україна – ЄС: 1 жовтня Україна зможе приєднатися до міжнародних митних конвенцій. Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/news/rada-asotsiatsii-ukraina-ies-1-zhovtnia-ukraina-zmozhe-priyednatysia-do-mizhnarodnykh-mytnykh-konventsii>.

⁴ Доступний за посиланням: <https://customs.gov.ua/>.

4. Необхідність вдосконалення діяльності органу громадського контролю при митниці.

Одним із вагомих напрямів для мінімізації корупційних ризиків та забезпечення прозорості діяльності будь-якого органу державної влади є широке залучення громадськості, зокрема, шляхом формування дієвої, проактивної та незалежної громадської ради, яка здійснює реальний вплив на функціонування інституції, при якій створюється.

Наразі при Державній митній службі України діє Громадська рада¹ відповідно до Положення про Громадську раду при Державній митній службі України, затвердженого наказом Державної митної служби України від 18.02.2021 № 110². Викликом, який підлягає вирішенню, є приведення її фактичної діяльності до найкращих стандартів у сфері функціонування громадських рад.

При цьому моделлю, яка може бути взята за взірець, є модель функціонування громадських рад при НАЗК та НАБУ³.

Тому у проєкті *Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки* передбачено заходи з максимально можливого наближення стандартів функціонування Громадської ради при Державній митній службі до положень ч. ч. 2, 3, 5 ст. 14 Закону України «Про запобігання корупції».

Проблема 2.3.2.

Згідно із соціологічним дослідженням, проведеним за Методикою стандартного опитування щодо корупції в Україні, затвердженою наказом НАЗК від 30.12.2021 № 842, «Корупція в Україні: розуміння, сприйняття, поширеність» серед ситуацій у сфері митниці, в яких може проявлятися корупційна складова, друге та третє місце за поширеністю посідають ситуації корупційного способу вирішення питання щодо «непомічання» заниженої митної вартості товару (із показником 16%⁴) та вимоги або пропозиції неофіційних платежів чи послуг за «непомічання» неправильного коду класифікації товарів (із показником 11,9%⁵).

Наведене надає змогу дійти висновку, що *непрозорість підходів у визначенні митної вартості та коду класифікації товарів* є одним із найбільш поширених корупціогенних факторів у процесі діяльності митниці.

¹ Щодо діяльності Громадської ради при Державній митній службі див. відповідну секцію на офіційному веб-сайті останньої за посиланням: <https://customs.gov.ua/gromadska-rada#scrollTop=0>.

² Положення про Громадську раду при Державній митній службі України. Режим доступу: <https://customs.gov.ua/polozhennia-gromrada#scrollTop=0>.

³ Див., зокрема, відзнаку активності функціонування Громадської ради при НАЗК сторінки 73-75 Альтернативного звіту з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / [О. Калітенко, О. Леменов, Б. Малишев, А. Марчук, К. Сердюк, Р. Сіверс, М. Хавронюк, В. Чумак]; За заг. ред. М. Хавронюка. – К. : Мишалов Д.В., 2021. – 239 с. Режим доступу: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2021/11/Alternative_Report_2021.pdf.

⁴ Відсоток відображає частку українських підприємств, які мали корупційний досвід саме щодо даної ситуації, з-поміж загальної кількості підприємств, які мали корупційний досвід у сфері митниці.

⁵ Корупція в Україні: розуміння, сприйняття, поширеність. Звіт за результатами опитування населення та бізнесу. – Київ, 2022. Режим доступу: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/1009488299966710444nascp_report_info_sapiens_2021_ukr_final_.pdf.

Даний висновок підтверджується також шляхом аналізу виступів визнаних експертів із питань митної справи¹, інших соціологічних² та наукових³ досліджень у цій сфері, а також судової практики⁴.

При цьому варто також звернути увагу, що для вирішення даної проблеми державою вжиті прогресивні та рішучі кроки за останній період у рамках реформування митниці та митної справи, спрямованого на узгодження національного законодавства в цій сфері та практики його застосування праву ЄС.

Так, відповідно до ст. 84 та Додатку XV Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони Україна повинна впровадити положення Конвенції про процедуру спільного транзиту⁵.

В основі Конвенції про процедуру спільного транзиту лежить технологія Нової комп'ютеризованої системи транзиту (NCTS). NCTS з'єднує митні служби в країнах-учасниках Конвенції, дозволяючи обмінюватися митними даними.

Тому саме остаточна імплементація положень Конвенції про процедуру спільного транзиту та її належне практичне втілення є найбільш оптимальним шляхом вирішення цієї проблеми.

Водночас згадана Конвенція передбачає складну процедуру вступу до неї третіх країн. Відповідно до ст. 15а Конвенції, приєднання третіх країн до Конвенції відбувається лише на запрошення Спільного комітету Конвенції.

Україна розпочала застосування NCTS з листопада 2020 року – спочатку у пілотному режимі, а з 17.03.2021 розпочато етап національного застосування NCTS.

07.07.2022 ухвалено рішення про запрошення України до Конвенції про процедуру спільного транзиту (NCTS) та до Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами⁶.

Згодом Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про приєднання України до Конвенції про процедуру спільного транзиту» від 30.08.2022 № 2555-IX⁷.

05.09.2022 українська делегація на чолі з Прем'єр-міністром України взяла участь у пленарному 8-му засіданні Ради асоціації Україна – ЄС у Брюсселі.

¹ Ситуація на митниці стимулює корупцію. Інтерв'ю DW із заступником бізнес-омбудсмена України Я. Грегірчаком. 2018 рік. Режим доступу: <https://bit.ly/3eUnMhz>.

² Керівні принципи для митної справи в Україні. Дослідження Американської торговельної палати в Україні. 2018 рік. Режим доступу: https://chamber.ua/wp-content/uploads/2020/01/guidelines_for_customs_policy_in_ukraine_ua.pdf.

³ Коваль Н.О. Протидія корупції в митних органах ДФС / Н.О. Коваль // Lex Portus : юрид. наук. журн. / редкол. : С. В. Ківалов (голов. ред. ради), Б. А. Кормич (голов. ред.), І. В. Сафін (заст. голов. ред.), Т. В. Аверочкіна (наук. ред., відп. секр.) [та ін.] ; НУ "ОЮА", ГО "МА Святий Миколай". - Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2017. - № 6. – С. 93-104. Режим доступу: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/9230>. Запобігання корупційним злочинам, що вчиняються при здійсненні митних процедур: монографія / Д.О. Олійник; [наук. ред. Б.М. Головкін]. – Харків: Право, 2018. – 200 с. Режим доступу: http://criminology.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/03/mono_olijnik_2018.pdf.

⁴ Див., зокрема, вирок Бориспільського міськрайонного суду Київської області від 10.08.2021 у справі № 359/1916/19 (<https://reyestr.court.gov.ua/Review/98892483>), вирок Долинського районного суду Івано-Франківської області від 11.03.2020 у справі № 343/2165/19 (<https://reyestr.court.gov.ua/Review/88126916>).

⁵ Конвенція про процедуру спільного транзиту. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-87#Text.

⁶ Митний безвіз – ухвалено рішення про запрошення України до митних Конвенцій про процедуру спільного транзиту (NCTS) та спрощення торгівлі товарами. Урядовий портал: Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/news/mytnyi-bezviz-ukhvaleno-rishennia-pro-zaproshehnia-ukrainy-do-mytnykh-konventsii-pro-protseduru-spilnoho-tranzytu-ncst-ta-sproshchennia-torhivli-tovaramy>.

⁷ Про приєднання України до Конвенції про процедуру спільного транзиту: Закон України № 2555-IX від 30.08.2022. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2555-20#Text>.

Під час засідання було оголошено важливе історичне для України рішення про можливість приєднання до міжнародних митних конвенцій з 1 жовтня цього року, завдяки чому запрацює так званий «митний безвіз»¹.

Приєднання України до Конвенції про процедуру спільного транзиту стало першим кроком до створення прозорих механізмів переміщення товарів через українсько-європейський кордон. Це надає змогу здійснювати з іншими 35 країнами-учасницями Конвенції оперативний обмін митною інформацією щодо окремих характеристик товару: кількості (ваги) товару, найменування та коду товару на рівні 6 знаків Гармонізованої системи або УКТ ЗЕД (товарної підкатегорії) та мінімізує ризики, пов'язані з підміною товаросупровідних документів. Разом з тим, слід враховувати, що наразі застосування NCTS (системи, яка використовується для обміну даними між країнами-учасницями Конвенції) відбувається паралельно із національною системою контролю доставки товарів. Суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності самостійно обирають систему, до якої вони подають декларації для доставки товарів у митницю призначення. Більше того, Конвенцією не передбачено зазначення у деклараціях спільного транзиту інформації щодо фактурної або митної вартості товарів. Таким чином, для покращення повноти декларування товарів варто поступово розширювати сферу застосування NCTS на усі транзитні переміщення (у тому числі переміщення від української митниці відправлення на кордоні до внутрішньої митниці призначення). Комплексне застосування інструментів у поєднанні з системою управління ризиками дозволить суттєво посилити протидію незаконної діяльності щодо підміни товаросупровідних документів, заниження митної вартості товару, недостовірного декларування коду товару тощо.

Тому, враховуючи вищезазначене, а також позитивну динаміку у вирішенні проблеми, що наявна завдяки крокам України, спрямованим на виконання Угоди про асоціацію, у **проекті Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки** пропонується здійснення моніторингу процедури застосування міжнародної комп'ютеризованої системи транзиту та збереження чинності положень Митного кодексу України у редакції Закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України та інших законів України щодо деяких питань виконання глави 5 розділу IV Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 15.08.2022 № 2510-ІХ.

Крім цього, доводиться також констатувати проблему, пов'язану із **недостатньою ефективністю заходів митного пост-аудит контролю в Україні**.

Митний контроль на основі пост-аудиту є загальновизнаним інструментом спрощення міжнародної торгівлі. Ефективно налагоджена система митного пост-аудиту дозволяє митній адміністрації максимально спростити митні процедури під час випуску товарів та скоротити часові рамки митного оформлення, тоді як належний документальний контроль може проводитися саме на етапі після завершення митного оформлення.

Положення міжнародних угод (наприклад, Угода про асоціацію з ЄС) також зобов'язують Україну застосовувати сучасні методи митного контролю, такі як аналіз ризику, контроль після випуску товарів та аудит компаній.

Дійти висновку про незадовільний сучасний стан митного пост-аудиту в Україні можна з урахуванням результатів дослідження «Керівні принципи для митної справи», проведеного Американською торговельною палатою в Україні у 2018 році. Так, 90% опитаних компаній вважають теперішній стан митного пост-аудиту неефективним. При цьому компанії називають такі основні проблеми сучасного стану митного пост-аудиту:

¹ Рада асоціації Україна – ЄС: 1 жовтня Україна зможе приєднатися до міжнародних митних конвенцій. Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/news/rada-asotsiatsii-ukraina-ies-1-zhovtnia-ukraina-zmozhe-priyednatysia-do-mizhnarodnykh-mytnykh-konventsii>.

1. Метою проведення документальних перевірок є виключно донарахування податків. Компанії стверджують, що аудитори дуже часто дивляться не на суть операції, а виключно на її форму, намагаючись будь-якою ціною донарахувати податки.

2. Документальні перевірки зосереджуються виключно на питаннях сплати податків, а не на дотриманні митного законодавства у цілому. Митні органи не використовують потенціал пост-аудиту для можливості перенесення частини митних формальностей, не пов'язаних зі справлянням податків (наприклад, перевірка доданих до митної декларації документів, застосування заходів нетарифного регулювання тощо), на етап пост-аудиту¹.

Протягом останнього часу законодавець вжив окремих заходів, спрямованих на покращення процедури митного пост-аудиту в Україні. Так, Законом України «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо деяких питань функціонування авторизованих економічних операторів» від 02.10.2019 № 141-IX² МК було доповнено ст. 337¹, якою врегульовано здійснення пост-митного контролю, при чому встановлено, що пост-митний контроль здійснюється за результатами застосування системи управління ризиками.

Такі законодавчі зміни слід вітати, адже без одночасного запровадження пост-митного аудиту паралельно з іншими інститутами, пов'язаними з пост-митним аудитом, зокрема, управлінням ризиками та автоматизацією митних процедур, пост-митний аудит може стати не інструментом спрощення митних процедур, а додатковим інструментом контролю, на додаток до контролю під час випуску товарів.

Наразі для подальшого покращення процедур пост-митного контролю слід запроваджувати їх у практиці функціонування митних органів із тим, щоб пост-митний контроль став основною формою митного контролю.

Враховуючи наведене, у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки* пропонується внесення законодавчих змін, спрямованих на ефективне запровадження в Україні адміністрування митних платежів за результатами митного пост-аудиту, а також ведення статистики щодо частки заходів митного пост-аудиту з-поміж інших форм контролю із невинним збільшенням такої частки.

Проблема 2.3.3.

Опитування підприємців, виконане Американською торговельною палатою в Україні 2018 року у рамках дослідження «Керівні принципи для митної справи в Україні», показало, що 80% опитаних компаній заявили, що наявна система адміністративного оскарження рішень митних органів (до органу вищого рівня) є неефективною.

Однією з основних причин такої неефективності, на думку компаній, є те, що розгляд скарги є необ'єктивним: на практиці орган вищого рівня найчастіше захищає думку органу, чие рішення оскаржується, без належної оцінки доказів³.

Наведене дозволяє констатувати існування проблеми, пов'язаної з неефективністю механізму розгляду скарг на дії посадових осіб митних органів. Ілюстративними у даному контексті є звіти за результатами розгляду протягом січня – листопада 2020 року та січня – листопада 2021 року в адміністративному порядку скарг платників податків на податкові повідомлення-рішення митних органів.

Так, протягом січня – листопада 2020 року підлягали оскарженню 148 податкових повідомлень-рішень, з яких розглянуто – 111, залишено без змін – 95, скасовано повністю – 11, скасовано частково – 2. З загального обсягу розглянутих скарг у звітному періоді

¹ Див. с. 31-32 Керівних принципів для митної справи в Україні. Дослідження Американської торговельної палати в Україні. 2018 рік. Режим доступу: https://chamber.ua/wp-content/uploads/2020/01/guidelines_for_customs_policy_in_ukraine_ua.pdf.

² Про внесення змін до Митного кодексу України щодо деяких питань функціонування авторизованих економічних операторів: Закон України від 02.10.2019 № 141-IX. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-20#n601>.

³ Керівні принципи для митної справи в Україні. Американська торговельна палата в Україні, 2018 р. Режим доступу: https://chamber.ua/wp-content/uploads/2020/01/guidelines_for_customs_policy_in_ukraine_ua.pdf.

Держмитслужбою залишено без змін 85,6% податкових повідомлень-рішень митних органів, які підлягали оскарженню, що складає 70,3% від загальної суми розглянутих грошових зобов'язань за результатами адміністративного оскарження, та скасовано 14,4% податкових повідомлень-рішень митних органів, які підлягали оскарженню, що складає 29,7% від загальної суми розглянутих грошових зобов'язань за результатами адміністративного оскарження.

У свою чергу протягом січня – листопада 2021 року підлягали оскарженню 170 податкових повідомлень-рішень, з яких розглянуто – 166, залишено без змін – 157, скасовано повністю – 9; скасовано частково – 44; збільшено – 3¹.

Це контрастує із результатами розгляду судових справ у цій сфері. Так, відповідно до Звіту судів першої інстанції про розгляд справ у порядку адміністративного судочинства за 2021 рік на розгляді судів перебувала 4 391 позовна заява у сфері митної справи (крім охорони прав на об'єкти інтелектуальної власності); зовнішньоекономічної діяльності; спеціальних заходів щодо демпінгового та іншого імпорту, у тому числі щодо визначення коду товару за УКТЗЕД та визначення митної вартості товару, із них розглянуто із прийняттям рішення 3 732, із задоволенням позову 3 312².

І хоча абсолютне співставлення наведених даних про результати адміністративного оскарження та результати розгляду судових справ не є у повній мірі коректним у зв'язку із певними відмінностями у предметі відповідної статистики, втім її порівняння надає підстави стверджувати про діаметрально різні підходи до вирішення спірних питань в процесі адміністративного та судового оскарження рішень митних органів. Особливо контрастує різниця у кількості судових оскаржень, яких більше у близько 50 разів порівняно із адміністративними. Так само шанси на задоволення адміністративного позову є принципово вищими аніж на задоволення скарги, поданої в адміністративному порядку, становлячи близько 88%.

Наведене потребує реагування із тим, щоб адміністративне оскарження стало більш ефективним та привабливим серед суб'єктів господарської діяльності способом захисту своїх прав та законних інтересів порівняно із судовим оскарженням, будучи більш дешевим, швидким, та професійним способом вирішення спору.

При цьому у даному напрямі в процесі здійснення митної реформи, спрямованої на узгодження законодавства України з питань митної справи із законодавством Європейського Союзу, останнім часом мали місце суттєві покращення.

Так, 01.10.2022 набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Митного кодексу України та інших законів України щодо деяких питань виконання глави 5 розділу IV Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 15.08.2022 № 2510- IX³, яким Главу 4 Митного кодексу України викладено у новій редакції, суттєво вдосконаливши порядок розгляду скарг на дії митних органів на практиці. У фаховій літературі згаданий Закон навіть називають «малим Митним Кодексом України» за його фундаментальні зміни в чинне митне законодавство та велику кількість нових для митного законодавства новел, а саме (у контексті оскарження рішень, дій та бездіяльності митних органів):

а) прийнята редакція змін встановлює досить чіткі вимоги до порядку оскарження саме Митним кодексом, на відміну від попередньої редакції, у якій було зазначено, що форма, зміст,

¹ Розгляд спорів в адміністративному порядку. Офіційний веб-сайт Державної митної служби України. Режим доступу: <https://customs.gov.ua/rozgliad-sporiv-v-administrativnomu-poriadku>.

² Звіт судів першої інстанції про розгляд справ у порядку адміністративного судочинства за 2021 рік. Форма № 1-а (річна). Судова влада України. Режим доступу: https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/main_site/1a_2021.xlsx.

³ Про внесення змін до Митного кодексу України та інших законів України щодо деяких питань виконання глави 5 розділу IV Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Закон України від 01.10.2022 № 2510-IX. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2510-20#n477>.

строки подання, порядок і строки розгляду скарг визначаються Законом України «Про звернення громадян» та Митним кодексом України;

б) встановлено паперову та електронну форми подання скарги та визначено зміст скарги;

в) на відміну від чинної раніше норми Митного кодексу, відповідно до якої за результатом розгляду скарги митний орган вищого рівня надає скаржнику невизначену «відповідь» на скаргу (у зв'язку із чим траплялися зловживання митних органів, які надавали у відповідь лише своє бачення щодо предмета оскарження, але не вирішували скаргу по суті), чітко врегульовано можливі рішення за результатами розгляду скарги;

г) врегульовано структуру рішення, яке повинно складатися із вступної, описової, мотивувальної та резолютивної частин.

Зазначені зміни сприятимуть більш визначеним та передбачуваним взаємовідносинам між суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та митними органами¹.

У той же час залишається потреба у їх належному втіленню на практиці. Крім цього, подальшому покращенню ефективності інституту адміністративного оскарження сприятиме запровадження публічності та доступності рішень за результатами розгляду скарг шляхом опублікування їх знеособленого тексту на офіційному веб-сайті Держмитслужби.

Іншим проявом описаної проблеми є неефективність процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників митних органів.

Так, у ЗМІ непоодинокими є публікації із фактами, що свідчать про неспроможність процедури дисциплінарної відповідальності досягати своєї мети та бути ефективною у контексті працівників митних органів, що унеможливує оновлення кадрового складу митниці. Зокрема, зазначається, що усі 46 працівників Галицької митниці, які були відсторонені за рішенням Ради національної безпеки і оборони через підозри в корупції та контрабанді, повернулися до виконання своїх посадових обов'язків – всі дисциплінарні провадження були закриті у зв'язку з невстановленням в діях службових осіб дисциплінарного проступку².

Тому у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки* пропонуються заходи, спрямовані на належну імплементацію змін, передбачених Законом України від 15.08.2022 № 2510- IX, а також покращення спроможності інституту дисциплінарної відповідальності працівників митних органів.

Проблема 2.3.4.

Аналіз публікацій фахової юридичної спільноти надає змогу констатувати існування випадків втручання працівників правоохоронних органів у процедуру митного оформлення³. Про існування цієї проблеми також повідомляли і у Раді бізнес-омбудсмена⁴.

Втручання правоохоронних органів в процес митного оформлення розглядалося в ході спільного засідання Комітету з питань митної справи Громадської ради при Міністерстві фінансів України та Комітету практичного застосування митного законодавства Громадської ради при Держмитслужбі України, що відбулося 04.02.2021. У ході доповіді під час вказаного засідання, зокрема, зазначалося, що отримані статистичні дані показують *низьку ефективність орієнтувань правоохоронних органів щодо можливих порушень законодавства під час митного оформлення товарів*, крім того, в окремих випадках ці орієнтування не

¹ Адаптація митного законодавства України до митного законодавства ЄС. Г. Тасліцький. Всеукраїнське професійне юридичне видання «Юридична газета». Режим доступу: <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/adaptaciya-mitnogo-zakonodavstva-ukrayini-do-mitnogo-zakonodavstva-es.html>.

² Див., зокрема, Митниця дає добряче. Новини Львова і Львівщини – Варіанти. 2022 рік. Режим доступу: <https://varianty.lviv.ua/89459-mytnytsia-dae-dobriache>. Всі відсторонені після рішення РНБО львівські митники повернулися на свої посади. Новини України від LB.ua. 2021 рік. Режим доступу: https://lb.ua/pravo/2021/06/25/487863_vsi_vidstoroneni_pislya_rishennya_rnbo.html.

³ Митні огляди та правоохоронці. Barger Law Firm. 2017 рік. Режим доступу: <https://barger.com.ua/2017/12/01/mytni-oglyady-ta-pravoohorontsi/>.

⁴ Ситуація на митниці стимулює корупцію. Офіційний веб-сайт Ради бізнес-омбудсмена України. 2018 рік. Режим доступу: <https://boi.org.ua/publications/press/1162-situaciya-na-mitnici-stimulyuye-korupciyu/>.

відповідають вимогам законодавства, а відтак не підлягають виконанню митними органами. Ця ситуація створює додаткові корупціогенні фактори, а суб'єкти господарювання зазнають додаткових втрат. В минулому було анонсовано, що всі орієнтування будуть надходити до центрального апарату Держмитслужби і після перевірки на відповідність вимогам законодавства ця інформація буде вноситься в АСУР в електронному вигляді для відпрацювання відповідними територіальними органами. Однак за наявною інформацією це не було реалізовано і наразі орієнтування надходять в різних форматах від різних адресатів безпосередньо до територіальних органів – місцевих митниць. При цьому в окремих випадках посадові особи митниць в порушення діючого законодавства виконують незаконні доручення правоохоронних органів.

На сьогодні можливість правоохоронних органів ініціювати проведення митного огляду товарів, шляхом направлення до митних органів відповідних доручень, визначена постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2012 р. № 467 «Про затвердження вичерпного переліку підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення митними органами України».

Водночас, Законом України від 25.01.2022 № 1999-IX «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо оподаткування митними платежами товарів, що переміщуються (пересилаються) у міжнародних поштових відправленнях, міжнародних експрес-відправленнях, та порядку їх декларування» (далі – Закон № 1999) внесено зміни до ч. 5 ст. 338 Митного кодексу України (далі – МКУ), якою регламентується питання проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення, за наявності достатніх підстав вважати, що переміщення цих товарів, транспортних засобів через митний кордон України здійснюється поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю. Зазначеними змінами визначено, що отримана від правоохоронних органів офіційна інформація опрацьовується митними органами самостійно із застосуванням системи управління ризиками.

Відповідно до ст. 320 МКУ форми та обсяги митного контролю обираються посадовими особами митних органів на підставі результатів застосування системи управління ризиками; та/або автоматизованою системою управління ризиками.

Не допускається визначення форм та обсягів митного контролю іншими органами державної влади, а також участь їх посадових осіб у здійсненні митного контролю.

Ст. 336 МКУ митний огляд (огляд та переогляд товарів, транспортних засобів комерційного призначення, огляд та переогляд ручної поклажі та багажу, особистого огляду громадян) визначений однією з форм митного контролю. Митний контроль здійснюється безпосередньо посадовими особами митних органів.

Існуючий на сьогодні порядок визначення підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення, встановлений постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2012 № 467, що дає змогу правоохоронним органам шляхом направлення доручення безпосередньо визначати форми та обсяги митного контролю, що не узгоджується із вказаними вище вимогами МКУ.

Згідно із діючою редакцією зазначеної вище постанови доручення правоохоронними органами направляються митницям виключно у рамках кримінального провадження.

Водночас, ст. 1 Кримінального процесуального кодексу України визначено, що порядок кримінального провадження на території України визначається лише кримінальним процесуальним законодавством України.

Повноваження слідчого та порядок їх реалізації регламентуються виключно КПК, ст. 41 якого передбачає можливість здійснення слідчих (розшукових) дій в кримінальному провадженні за письмовим дорученням слідчого, прокурора.

Поняття та процедура огляду як слідчої (розшукової) дії визначені ст. 237 КПК. Огляд проводиться у спосіб та відповідно до правил КПК, передбачених для обшуку житла чи іншого володіння особи, а результати проведеного огляду фіксуються у протоколі.

Разом з тим митний огляд товарів, транспортних засобів комерційного призначення проводиться в цілях митного контролю та митного оформлення та за результатами його проведення складається Акт про проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів, ручної поклажі та багажу. Такий огляд не є слідчою (розшуковою) дією в розумінні КПК. Отже, вимога про його проведення виходить за межі повноважень слідчого, визначених КПК, а відомості, отримані в такий спосіб, не можуть бути використані для досягнення цілей кримінального провадження.

З урахуванням наведеного у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки* запропоновано виключення положень п. 14 Вичерпного переліку підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення органами доходів і зборів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2012 № 467.

Проблема 2.3.5.

Дані соціологічного дослідження, проведеного 2020 року за Методикою стандартного опитування, затвердженою НАЗК, засвідчують, що одним з найбільш пріоритетних напрямів боротьби з корупцією на думку бізнесу є податкова та митна сфера, адже 31,7% опитаних підприємств відзначили цей напрям як пріоритетний. За даним показником податкова та митна сфера уступає лише очищенню від корупції в сферах судової системи (56,9% бізнесу) та боротьбі з корупцією в органах правопорядку (40,6% бізнесу)¹.

При цьому дані аналогічного дослідження 2021 року надають змогу констатувати певну позитивну динаміку. Так, відповідно до нього податківці – це ті представники держави, з якими підприємці контактують найчастіше з-поміж інших сфер, які досліджувалися. Майже кожний четвертий респондент – представник бізнесу (26,3%) мав досвід відвідин або інших контактів із представниками податкових органів з питань діяльності підприємства.

Про те, що вони стикалися із корупцією при таких контактах, заявили 13,2% респондентів (ствердна відповідь на пряме питання). У цілому про перебування в конкретних контактних ситуаціях, що містили ознаки корупції, зазначили 17,6% респондентів.

Ураховуючи часті контакти підприємців з цією сферою, позитивним є сигнал, що рівень корупції у податкових органах найнижчий: це найкращий показник серед усіх сфер, які досліджувалися².

Подальшим напрямом вдосконалення податкової сфери в описаному напрямі є усунення недоліків податкового законодавства з урахуванням принципів, закладених в Антикорупційній стратегії на 2021 – 2025 роки, адже окремі його положення є складними та непрозорими, що становить причину виникнення корупційних проявів.

Зокрема, з положень Податкового кодексу України вбачається, що він водночас як досить детально врегульовує порядок здійснення посадовими особами податкових органів своїх повноважень, так і в деяких випадках наділяє останніх досить широким спектром для дискреції. При цьому з одного боку дискреція сама по собі не є негативним явищем, проте відсутність її чітких меж щодо визначення повноважень органів державної влади може зумовлювати несприятливі наслідки для інших суб'єктів.

1. Дискреційні повноваження у руках недобросовісного та безвідповідального працівника податкового органу можуть слугувати для нього як інструмент особистого збагачення або отримання певних переваг для себе або близьких осіб. Відтак з метою отримання неправомірної вигоди під час виконання посадовими особами своїх повноважень

¹ Див. с. 67 Корупція в Україні 2020: розуміння, сприйняття, поширеність. Звіт за результатами опитування підприємців, експертів та населення. – Київ, 2020. Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/12/N73.pdf>.

² Див. с. 76 Корупція в Україні 2-21: розуміння, сприйняття, поширеність. Звіт за результатами опитування підприємців, експертів та населення. – Київ, 2022. Режим доступу: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/1009488299966710444nacp_report_info_sapiens_2021_ukr_final.pdf.

можуть мати місце зловживання правами або ж бездіяльність.

Зазначене у першу чергу зумовлено тим, що деякі повноваження посадових осіб податкових органів визначаються досить широко, що надає їм змогу приймати рішення на власний розсуд. При цьому з огляду на відсутність чітких законодавчих меж такого розсуду, на кінцеве вирішення певної ситуації досить часто впливають певні економічні, соціальні, моральні та інші фактори, які у своїй сукупності і формують суб'єктивне вирішення певного питання. Зазначене призводить до обмеження прав платників податків та існування різноманітних корупційних практик.

З урахуванням наведеного, у **проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки** закладено систему заходів, реалізація яких дозволить мінімізувати вплив суб'єктивних чинників на роботу податкових органів, зробити комунікацію між платниками податків та податковими органами більш прозорою та зрозумілою шляхом запровадження автоматизації процедур та функціонуванні електронних сервісів під час взаємодії цих суб'єктів.

2. У державах-членах Європейського Союзу під час проведення податкового контролю віддають перевагу системі ризик-аналізу, що дає змогу проводити його з мінімальними витратами для бюджету та платників податків. При цьому значна увага приділяється відбору платників податків, які мають високий ступінь ризику порушень податкового законодавства. Це сприяє зниженню вірогідності застосування процедур податкового контролю до сумнівних працівників та зменшенню адміністративного тиску на суб'єктів підприємницької діяльності. Ключовим фактором підвищення результативності податкового контролю є наявність ефективної системи відбору платників. Більшість держав-членів ЄС надають можливість платникам податків самостійно оцінювати ризики своєї фінансової діяльності за розширеним спектром критеріїв, що забезпечує прозорість процесу відбору підприємств для перевірки¹.

У зв'язку із євроінтеграційними процесами в Україні у податковій сфері також було запроваджено схожі зміни у контрольно-перевірочній роботі податкових органів шляхом використання ризик-орієнтовного підходу під час формування плану-графіку документальних планових перевірок. Однак на практиці його застосування не є ефективним та не відповідає ключовим вимогам, оскільки під час визначення податкових ризиків податкові органи використовують широкий перелік інформаційно-аналітичних ресурсів, відомості у яких не завжди можуть бути достовірними. Проте, незважаючи на це, контролюючі органи використовують їх для визначення необхідності віднесення певного платника податків до ризикових, не запитуючи будь-яких актуальних відомостей безпосередньо у самих платників податків².

Наведене призвело до того, що платники податків з незначним ступенем ризику несплати податків зазнали однакового, а у деяких випадках навіть і більшого тиску з боку податкових органів, ніж платники з вищим ступенем ризику. Це зумовлює зростання економічно непродуктивних затрат часу і ресурсів, підвищення навантаження на добросовісних суб'єктів господарювання податковими перевітками.

З огляду на вищевикладене, у **проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки** передбачено заходи, спрямовані на автоматизацію проведення податкових перевірок, запровадження обов'язкового електронного обміну даними податкового обліку для усіх категорій платників податків та вдосконалення застосування ризик-орієнтованого підходу.

¹ А.В. Лісовий, К.П. Проскура. Проблеми податкового контролю в Україні та напрями підвищення його ефективності. Науковий вісник НЛТУ України. 2014. Вип. 24.6. - С. 140-150. – Режим доступу: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=nmvltu_2014_24.6_25

² Рада бізнес-омбудсмена. Системний звіт. Адміністрування податків, які сплачує бізнес. 2020. – Режим доступу: https://boi.org.ua/files/qp/e0/report_new.pdf

3. Відповідно до законодавства податкові органи наділені правом проведення широкого переліку перевірок, серед як: камеральні, документальні (планові або позапланові; виїзні або невиїзні) та фактичні перевірки¹. Водночас на практиці більшість зловживань податковими органами відбувається саме під час їх проведення, що підтверджує статистика поданих скарг до Ради бізнес Омбудсмена².

Водночас зловживання з боку працівників податкових органів здебільшого мають місце під час проведення перевірок у тих випадках, коли останні мають безпосередній контакт із платниками податків. Найчастіше такі ситуації спостерігаються під час проведення позапланових документальних перевірок та фактичних перевірок.

Зазвичай у таких ситуаціях можуть мати місце такі обставини:

1) контролюючі органи та суб'єкт, який підлягає перевірці, досягають певних взаємовигідних домовленостей, що, як правило, полягає у отриманні працівниками податкових органів певної матеріальної або ж нематеріальної вигоди, а платниками податків – уникнення притягнення відповідальності за вчинене порушення. Відтак фактично саме під час проведення перевірок найбільше прослідковується вплив суб'єктивних чинників, оскільки саме на податкові органи покладається визначення того, чи наявні фактичні обставини дають підстави для притягнення платника податків до відповідальності;

2) непоодинокими є й випадки допущення посадовими особами податкових органів і процесуальних порушень під час проведення перевірок (вихід за межі предмету перевірки, неналежне повідомлення про початок перевірки тощо), що призводить до безпідставного притягнення платника податків до відповідальності на підставі формальних вимог. При цьому зазвичай платники податків не мають можливості надати свої пояснення або будь-які підтверджуючі документи. Здебільшого такі процедурні порушення спостерігаються під час проведення фактичних перевірок. Зокрема, під час їх проведення податкові органи вимагають відомості, які не є предметом перевірки, внаслідок чого приймають незаконні та необґрунтовані рішення, що неодноразово ставало підставою для оскарження дій контролюючих органів.

Дещо інша ситуація виникає під час проведення позапланових документальних перевірок. Як правило, має місце досить широке тлумачення податковими органами підстав її проведення відповідно до положень п.п. 78.1.1. та 78.1.4., внаслідок чого контролюючі органи майже у будь-яких випадках мають можливість проводити таку перевірку.

Окремим проблемним питанням у цьому виді перевірок є те, що вона проводиться у разі ненадання платником податків документів, які запитуються податковим органом з метою встановлення останнім реальних фактів порушення платником податкового, валютного або іншого законодавства. При цьому у запиті не завжди чітко вказано підстави порушення та документи, які потрібно надати контролюючому органу для аналізу наявності фактів порушення. З огляду на це досить часто платники податків не надають такі відомості, оскільки, на їх думку, такі запити не відповідають вимогам законодавства. Крім цього, інколи має місце ситуація, коли платники податків надають документи, підтверджуючі відсутність порушень, однак, на думку контролюючих органів, вони не достатні для усунення у них сумнівів щодо відсутності порушень з боку платника податків. У будь-якому випадку ці обставини стають підставою для подальшого оскарження дії представників органів податкової служби.

З огляду на це у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* передбачаються заходи спрямовані на зменшення проведення перевірок із безпосереднім контактом з платником податку та зміщення акценту на проведення електронних перевірок.

Проблема 2.3.6.

¹ Податковий кодекс України (п. 75.1.). – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n16558>

² Станом на 01.07.2020 року Рада отримала загалом 7 379 скарг, 1 048 з яких (14,2% або кожна сьома скарга) стосувалися питань оскарження платниками результатів податкових перевірок (див. Рада бізнес-омбудсмена. Системний звіт. Адміністрування податків, які сплачує бізнес. 2020. – Режим доступу: https://boi.org.ua/files/qp/e0/report_new.pdf)

Одним із пріоритетних завдань Державної податкової служби України є здійснення повноважень щодо контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків, зборів, платежів¹. Таким чином, в основу діяльності податкових органів фактично закладено виконання ними фіскальної функції². Проте визначення такого пріоритету у функціонуванні податкових органів призводить до ряду проблем, які полягають у такому.

1. Протягом тривалого часу злочини у фінансовій сфері розслідували кілька органів, зокрема, Служба безпеки України, Національна поліція України та податкова міліція. Це призводило до дублювання повноважень цих органів, здійсненні надмірного тиску на платників податків, при цьому, спостерігався досить низький відсоток розслідувань злочинів у цій сфері.

Це було зумовлено тим, що значна кількість кримінальних проваджень вказаної категорії розпочиналася за відсутності факту кримінального правопорушення, а метою досудового розслідування було здійснення силового тиску на бізнес-структури. Крім того, внаслідок проведення підрозділами податкової міліції необґрунтованих слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій було припинено роботу низки юридичних осіб, що потягнуло за собою ліквідацію відповідних бізнес-структур³.

Наразі ситуація змінилась шляхом заснування у травні 2021 року нового правоохоронного органу у сфері охорони економічної безпеки – Бюро економічної безпеки України (БЕБ). Водночас, незважаючи на те, що в цілому такий крок є досить позитивним у реформуванні цієї сфери, деякі питання у роботі цього органу наразі потребують вдосконалення задля забезпечення його незалежної та ефективної діяльності.

Однією із гарантій незалежності БЕБ є особливий порядок конкурсного відбору, призначення та звільнення Директора Бюро економічної безпеки України. Відповідно до ч. 1 ст. 15 Закону України «Про Бюро економічної безпеки» Директор БЕБ призначається на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України за пропозицією комісії з проведення конкурсу. При цьому до складу цієї конкурсної комісії входять особи, які визначені Радою національної безпеки і оборони України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України⁴. Наведений порядок проведення конкурсного відбору не відповідає найкращим стандартам, передбаченим у Законах України «Про запобігання корупції» та «Про Національне антикорупційне бюро України» щодо порядку конкурсного відбору Голови НАЗК та Директора НАБУ. Поряд із цим недостатньо чітко визначено є етапність проходження конкурсу, що може створити ризики зловживань з боку суб'єктів призначення. Це може не сприяти формуванню високого рівня довіри громадян до діяльності цього органу.

¹ Положення про Державну податкову службу України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 року № 227. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text>

² Відповідно до статистичних даних станом на 31.12.2021 року близько 85% дохідної частини бюджету країни закладено саме на податкові надходження (див. Мінфін. Доходи держбюджету України. – Режим доступу: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/income/2021/>)

³ Так, у 2018 році було зафіксовано 1099 кримінальних проваджень за статтею 212 КК України, з яких лише 39 передано до суду з обвинувальним актом; за 2019 рік – 852 кримінальних провадження за ст. 212 КК України та направлено до суду лише 22 обвинувальні акти; за січень-грудень 2020 року – 910 кримінальних проваджень, із них було закрито 124 кримінальні провадження, а до суду направлено лише 10 обвинувальних актів. За 2020 рік, крім 10 обвинувальних актів, до суду також було направлено 28 проваджень із клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності. Таким чином, із 910 зареєстрованих кримінальних проваджень було закрито 124, а до суду направлено лише 38 (10 з обвинувальним актом та 28 з клопотанням про звільнення від кримінальної відповідальності) (див. Співак О. Бюро економічної безпеки України: що передбачає прийнятий закон та які можливі наслідки для бізнесу. Ліга Закон. – Режим доступу: https://biz.ligazakon.net/analytys/201304_byuro-ekonomchno-bezpeki-ukrani-shcho-peredbacha-priynyatiy-zakon-ta-yak-mozhlyv-naslDKi-dlya-bznesu)

⁴ Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX «Про Бюро економічної безпеки». – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text>

Зазначене підтвердилось вже після проведення першого конкурсу на посаду Директора БЕБ. Так, у суспільстві досить негативно поставились до обраного кандидата, а порядок проведення самого конкурсу вважали заангажованим. Зокрема, Transparency International Ukraine зазначало, що під час етапу співбесід майже не порушувалися теми доброчесності та професійності кандидатів, а призначення та сам хід конкурсу суперечили загальній ідеї створення БЕБ. Крім цього, було підсумовано, що при організації відборів на керівні посади в держорганах потрібна участь незалежних експертів у комісіях, оскільки це створює систему стримань і противаг, яка дозволяє обрати справді кваліфікованого та доброчесного кандидата¹.

З огляду на це, **проектom Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки** передбачено заходи, які спрямовані на усунення політичного впливу під час обрання кандидатів на посаду Директора БЕБ, забезпечення прозорого та змагального конкурсу обрання кандидатів, що сприятиме самостійності Бюро, а також його інституційній спроможності у системі органів державної влади.

2. Наразі головним критерієм визначення ефективності роботи податкових органів є забезпечення відповідних податкових надходжень до бюджету. Проте нерідко наявність в податкових органів функцій щодо застосування фінансових санкцій виступають для них інструментом для здійснення тиску на платників податків саме з метою належного виконання фіскальної функції. При цьому податковими органами значно менше уваги приділяється на проведення роз'яснень положень податкового законодавства, запобігання податкових порушень платниками податків тощо.

Це зумовлює ряд негативних наслідків, серед яких:

- виникнення корупційних ризиків, які полягають у виникненні ситуації, спрямованої на досягнення домовленостей щодо уникнення притягнення платника податків до відповідальності;

- виникнення конфліктів між платниками податків та податковими органами;
- формування у платників податків недовіри до податкових органів;
- зменшення кількості платників податків, які добровільно сплачують податки.

Поряд із цим податкові органи у своїй діяльності повинні виконувати не лише контролюючі та каральні функції, а й використовувати у своїй роботі превентивні заходи, які будуть попереджувати порушення податкового законодавства. Зокрема, такий підхід використовується у країнах Європейського Союзу, що сприяє як зменшенню корупційних практик, так і підвищенні податкової дисципліни у платників податків. Він забезпечує підвищення добровільної сплати податків, що зумовлено розумінням платниками податків правил оподаткування та збільшенням довіри до податкових органів².

Окрім цього розширення потребує і надання деяких сервісних функцій, зокрема, спрощення можливості подання щорічної декларації про майновий стан і доходи (податкової декларації)³. Наразі має місце ситуація, коли більша частина громадян належним чином не виконують зазначений обов'язок, що зумовлено такими факторами:

- 1) необізнаності більшості громадян про порядок виконання цього конституційного обов'язку;

- 2) не досить ефективним порядками визначення способів подання такої декларації.

Враховуючи вищевикладене, **проектom Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки** передбачено заходи, спрямовані на:

- зміну цілей діяльності податкових органів, шляхом превалювання сервісних та консультативних функцій, що сприятиме підвищенню податкової грамотності платників

¹ Transparency International Ukraine. Конкурс БЕБ показав, що владі треба переглянути правила таких відборів. – Режим доступу: <https://ti-ukraine.org/news/rezultaty-konkursu-beb-vkazaly-na-neobhidnist-uchasti-nezaleznyh-ekspertiv-dlya-prozorogo-vidboru/>

² Мельник М.І., Лещух І.В. Податковий контроль в Україні: проблеми та пріоритети підвищення ефективності: монографія. Львів. 2015. – Режим доступу: <http://ird.gov.ua/irdp/p20150301.pdf>

³ Положеннями ст. 67 Конституції України передбачено, що усі громадяни щорічно подають до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік (див. Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text>)

податків, визначенні основних причинно-наслідкових зв'язків порушень законодавства та пошуку шляхів їх вирішення, а також виходу платників податків із тіньової економіки;

- розроблення онлайн-курсу на Єдиному державному вебпорталі електронних послуг щодо подання щорічної декларації про майновий стан і доходи (податкової декларації);

- спрощення способів подання щорічної декларації про майновий стан і доходи (податкової декларації) шляхом запровадження можливості її подання через Єдиний державний вебпортал електронних послуг.

3. Протягом останніх років динаміка підготовки та надання узагальнюючих консультацій є досить низькою¹. Відтак найбільш актуальні питання які мають значний пріоритет для представників бізнесу залишаються нерозглянутими. Натомість перевага здебільшого надається консультуванню через загальнодоступний інформаційно-довідковий ресурс, оскільки він на відміну від узагальнюючих податкових консультацій формально не має жодної юридичної сили, у той час як узагальнюючі податкові консультації легітимізують певний підхід податкових органів і захищають платників податків від претензій ревізорів². Наведена ситуація сприяє виникненню негативного ефекту у вигляді фактичної відсутності захисту платників податків від порушень з боку посадових осіб податкових органів та зниженню ефективної взаємодії між ними.

Крім цього, це зумовлює відсутність розуміння і формування єдиного підходу щодо певних проблемних питань. У такому разі у податкових органів на місцях з'являються дискреційні повноваження при розгляді подібних ситуацій – вони можуть застосовувати різні підходи, що суттєво впливатимуть на податкові наслідки для платників податків. Відповідно, наявність дискреції у таких ситуаціях тягне за собою виникнення корупціогенних ризиків. До того ж, з того часу, коли до відання Міністерства фінансів України було віднесено тлумачення застосування Національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку (НП(С)БО), податкові органи припинили надавати роз'яснення з питань, які стосуються застосування/тлумачення стандартів бухгалтерського обліку. Якщо платники податків подають запити на індивідуальні податкові консультації з цих питань, то податкові органи не надають роз'яснень, а рекомендують звертатися до Міністерства фінансів України. Водночас на практиці останнє не спроможне вчасно обробляти велику кількість запитів та надавати відповідні роз'яснення, що призводить до появи численних прогалин з питань застосування/тлумачення НП(С)БО.

З метою вирішення цієї проблеми *проектом Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* визначено заходи, спрямовані на забезпечення регулярності надання узагальнюючих податкових консультацій на найбільш актуальні теми для представників бізнес-асоціацій.

Підрозділ 2.4. Державний та приватний сектори економіки

Проблема 2.4.1.

Не дивлячись на поступовий рух на шляху до централізованої моделі управління суб'єктами господарювання державного сектору економіки таке управління все ще здійснюється за децентралізованою моделлю, відповідно до якої таке управління здійснюють міністерства, які визначають політику у тій чи іншій галузі. Наразі реалізацію прав власника суб'єктами господарювання державного сектору економіки здійснюють понад 80 суб'єктів

¹ У період з 2018 по 2022 рік було надано всього лише 10 узагальнюючих консультацій (див. Державна податкова служба України. Узагальнюючі податкові консультації. – Режим доступу: <https://tax.gov.ua/zakonodavstvo/podatkove-zakonodavstvo/uzagalnyuyuchi-podatkovi-konsultatsii/>)

² Рада бізнес-омбудсмена. Системний звіт. Адміністрування податків, які сплачує бізнес. 2020. – Режим доступу: https://boi.org.ua/files/qp/e0/report_new.pdf

(уповноважених органів державної влади)¹. Така ситуація зумовлює відсутність єдиної стратегії розвитку та оптимізації як функціонування державного сектора економіки у цілому, так і самих державних підприємств.

Як наслідок, сьогодні управління державним сектором економіки характеризується низькою ефективністю та низьким рівнем прозорості управління державного сектору економіки, що призводить до виникнення корупційних практик та зумовлює невисокий рівень інвестиційної привабливості.

Задля усунення чинників, які зумовлювали неефективне управління суб'єктами господарювання державного сектора економіки, а саме державними унітарними підприємствами, суб'єктами господарювання, у яких частка власності держави прямо чи опосередковано перевищує 50% (далі в цьому підрозділі – підприємства державної форми власності), а також корупцію у діяльності таких суб'єктів, Україна впроваджує стандарти корпоративного управління державними підприємствами, що визначені Організацією економічного співробітництва та розвитку (далі в цьому підрозділі – ОЕСР).

Проведений у 2020 – 2021 роках огляд впровадження цих принципів виявив низку недоліків як на рівні законодавчого регулювання, так і у запровадженні на практиці підходів, що передбачають Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності (далі в цьому підрозділі – Керівні принципи ОЕСР)².

1. Першочерговим питанням у реалізації реформи корпоративного управління державних підприємств є визначення *чітких, зрозумілих та обґрунтованих цілей* у державному секторі економіки, зокрема, напрямків управління державною власністю (так званої політики власності)³, оскільки одним із елементів неефективного управління державного сектору економіки є відсутність стратегії його розвитку. Відсутність всебічної політики власності призводить до розбіжностей у підходах до управління та конфліктів у визначенні цілей для певних підприємств державної форми власності⁴.

Спроби вирішити цю проблему вже були. Зокрема, у жовтні 2018 року протокольним рішенням Уряду були затверджені «Основні засади впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки»⁵.

Однак цей документ є досить загальним, містить широке обґрунтування здійснення державою ролі власника, визначає наявні проблеми у державному секторі економіки, проте не окреслює головні шляхи їх вирішення. Окрім цього, зазначений документ затверджений протокольним рішенням Кабінету Міністрів України, яке не є нормативно-правовим актом.

У зв'язку із зазначеним наразі існує необхідність **розроблення комплексної політики власності з чіткими обґрунтуваннями державної власності**, про що, зокрема, йшлося в Огляді ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. Такий документ повинен бути офіційно оформлений як нормативно-правовий акт; розроблятися з урахуванням компромісів між вартістю для акціонерів, довгостроковою інвестиційною спроможністю, спеціальним обов'язками та іншими цілями державної політики; відображати загальнодержавну політику й пріоритети; визначати зв'язок з іншими існуючими стратегіями. Окрім цього, політика власності повинна бути предметом для консультацій із

¹ Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств: Україна. 2021. URL: <http://www.oecd.org/corporate/soe-review-ukraine.htm>.

² Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності. 2019. URL: <https://bit.ly/3RR7jJ9>.

³ Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності. 2019. URL: <https://bit.ly/3RR7jJ9> (ст. 21).

⁴ Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств: Україна. 2021. URL: <http://www.oecd.org/corporate/soe-review-ukraine.htm>.

⁵ Основні засади впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки. 2018. URL: <https://cutt.ly/MBBgNBN>.

заінтересованими сторонами¹. Наразі вже зроблено перші кроки для вирішення цієї проблеми. Зокрема, Верховною Радою України прийнято у першому читанні за основу проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління юридичних осіб, акціонером (засновником, учасником) яких є держава» (реєстр. №5593-д від 06.07.2021) (далі в цьому підрозділі – законопроект 5593-д), який передбачає наділення Урядом повноваженнями із затвердження Політики державної власності. Затвердження Урядом Політики державної власності надалі слугуватиме основою для розробки й затвердження індивідуальних політик власності особливо важливих для економіки державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі.

З огляду на зазначене у **проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки** пропонується комплекс заходів, який має забезпечити:

- 1) розробку та ухвалення закону, який, зокрема, передбачатиме затвердження Кабінетом Міністрів України Політики державної власності, а також розробку та затвердження індивідуальних політик власності на підприємствах державної форми власності, що міститимуть цілі державної власності, основні завдання підприємств державних компаній, основні види господарської діяльності, показники продуктивності таких підприємств;
- 2) розробку та затвердження Кабінетом Міністрів України Політики державної власності
- 3) розробку та затвердження індивідуальних політик власності для підприємств державної форми власності принаймні для 25 найбільших підприємств державної форми власності.

2. Іншою проблемою є те, що одні й ті самі суб'єкти (органи державної влади) одночасно реалізують *функції власника* від імені держави, здійснюють *регуляторний нагляд* та, у деяких випадках, ще й мають функції із *формування державної політики*.

Окремі функції управління нечітко розмежовані між Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншим центральними органами виконавчої влади. Деякі функції, що мають бути незалежними одна від одної, виконуються одним органом. Існує суперечливість цілей, встановлених для суб'єктів господарювання, та відсутнє чітке розмежування комерційних та некомерційних (соціально-політичних) функцій².

Через таку розпорошеність і неузгодженість функцій в сфері управління державним сектором економіки фактично не існує єдиного органу, який би централізовано забезпечував здійснення функцій держави як суб'єкта права власності. Така ситуація призводить до виникнення конфлікту між функціями, реалізація яких йде в розріз одна одній, унеможлиблює ефективне та професійне управління підприємствами державної форми власності.

Вирішенням цієї проблеми може слугувати створення централізованого органу координації власності та переходу до централізованої координації управління принаймні основними підприємствами державної форми власності, із забезпеченням захисту такого органу від надмірного політичного втручання та корупції³.

Розгляду цього питання, як і визначенню оптимальної моделі розмежування різних функцій, має передувати підготовка, оприлюднення та обговорення із заінтересованими сторонами аналітичного звіту, який міститиме рекомендації щодо найбільш оптимальної моделі розподілу відповідних функцій. На основі здійсненого аналізу має бути ухвалений законопроект, яким на законодавчому рівні буде здійснено відповідне розмежування функцій. Реалізація відповідних заходів визначено **проектом Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки**.

¹Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. 2021. URL: <https://www.oecd.org/corporate/ca/SOE-Review-Ukraine-UKR.pdf>.

²Основні засади впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки. 2018. URL: <https://cutt.ly/bBbjMUk>.

³Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. 2021. URL: <https://www.oecd.org/corporate/ca/SOE-Review-Ukraine-UKR.pdf>.

3. Згідно з Керівними принципами ОЕСР, річна фінансова звітність підприємства державної форми власності повинна бути предметом **незалежного зовнішнього аудиту** на основі високих стандартів його якості¹.

В Україні проведення незалежного аудиту не є обов'язковими для усіх підприємств державної форми власності, що, зокрема, обмежує можливості мінімізації корупційних ризиків у діяльності відповідних підприємств.

Зокрема, Господарським кодексом України передбачено, що річна фінансова звітність державного унітарного підприємства *може підлягати обов'язковій перевірці незалежним аудитором*, а отже й не є обов'язковою. При цьому критерії віднесення державних унітарних підприємств до таких, фінансова звітність яких підлягає обов'язковій перевірці незалежним аудитором, визначаються Кабінетом Міністрів України залежно від балансової вартості активів державних унітарних підприємств². Схожі положення щодо визначення зазначених критеріїв визначено й у Законі України «Про управління об'єктами державної власності»³.

Водночас передбачені законом критерії щодо віднесення підприємств державної форми власності до таких, фінансова звітність (у тому числі консолідована) яких підлягає обов'язковій перевірці незалежним аудитором, залежно від балансової вартості активів таких державних унітарних підприємств чи господарських товариств, не визначені Урядом⁴. Така ситуація негативно впливає на прозорість та об'єктивну оцінку діяльності підприємств.

Крім того, ОЕСР відзначалось, що незважаючи на законодавче врегулювання питання проведення незалежного аудиту, практична реалізація відповідних норм не виконувалась належним чином. Так, у 2016 році з 146 підприємств державної форми власності, які були віднесені до тих, які мали провести обов'язковий зовнішній аудит, лише 53 провели його. З огляду на це ОЕСР було надано рекомендацію забезпечити проведення зовнішнього аудиту великих державних підприємств висококваліфікованими незалежними аудитором з вимогами Міжнародних стандартів фінансової звітності (далі в описі даної проблеми – МСФЗ)⁵.

Ситуація частково покращилась після внесення змін до законодавства, зокрема, Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні», якими наразі передбачено, що підприємства, що становлять суспільний інтерес (крім великих підприємств, які не є емітентами цінних паперів), публічні акціонерні товариства, суб'єкти природних монополій на загальнодержавному ринку, суб'єкти господарювання, які здійснюють діяльність у видобувних галузях зобов'язані проводити обов'язковий аудит фінансової звітності та оприлюднювати її на своїй веб-сторінці разом з аудиторським висновком⁶. Крім того, Законом України «Про особливості реформування підприємств оборонно-промислового комплексу державної форми власності» від 13.07.2021 №1630-IX запроваджено вимогу щодо незалежного аудиту у діяльності господарських товариств в оборонно-промисловому комплексі.

¹ Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності. 2019. URL: <https://bit.ly/3RR7jJ9> (ст. 30).

² Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: <https://cutt.ly/ANRkpMA>.

³ Див. п. 17¹ ст. 5 Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006 № 185-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text>.

⁴ У 2019 році був розроблений проект відповідної постанови Кабінету Міністрів України «Про визначення критеріїв віднесення державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, до таких, фінансова звітність (у тому числі консолідована) яких підлягає обов'язковій перевірці незалежним аудитором». URL: <https://bit.ly/3UpLeD3>.

⁵ Anti-Corruption Reforms in Ukraine Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises. 4th Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan. URL: <https://cutt.ly/9NRkhFe>.

⁶ Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні: Закон України від 16.07.1999 № 996-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14#Text>.

Утім, остаточно вирішення згаданої проблеми можливе лише у разі комплексного нормативного врегулювання питання щодо обов'язковості проведення щорічного незалежного аудиту¹.

Ще однією проблемою у розрізі цього питання є повноваження наглядової ради підприємств державної форми власності під час проведення аудиту. Відповідно до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» наглядові ради обирають незалежного аудитора та визначають умови договору, що укладається з ним, встановлення розміру оплати його послуг. Проте у разі відсутності наглядової ради на підприємстві, ці повноваження здійснює суб'єкт державної власності. Така ситуація зумовлює ймовірність політичного впливу на процес аудиту підприємства державної форми власності та ставить під сумнів об'єктивність результатів проведення незалежного аудиту.

Задля вирішення цієї проблеми необхідно забезпечити створення наглядових рад на підприємствах державної форми власності, на яких створення їх є обов'язковим відповідно до законодавства.

З огляду на зазначене у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* пропонується:

1) підготувати аналітичний звіт для обґрунтованого визначення критеріїв для обов'язкового проведення незалежного аудиту підприємств державної форми власності або встановлення обов'язковості проведення незалежного аудиту для всіх без винятку підприємств державної форми власності;

2) ухвалити нормативно-правовий акт, яким визначатимуться критерії для обов'язкового проведення незалежного аудиту фінансової звітності підприємств державної форми власності або буде встановлена обов'язковість проведення незалежного аудиту для всіх без винятку підприємств державної форми власності;

3) забезпечити підготовку періодичних аналітичних звітів щодо обґрунтованого визначення критеріїв для обов'язкового проведення незалежного аудиту підприємств державної форми власності (у випадку якщо будуть визначені певні) критерії та утворення в них незалежних наглядових рад.

4. На сьогодні держава має досить багато інструментів впливу на підприємства державної форми власності, зокрема шляхом затвердження стратегії, фінансових та інвестиційних планів, призначення членів наглядової ради, призначення/звільнення керівників таких підприємств тощо². Внаслідок цього управління підприємствами державної форми власності не завжди є прозорим, ефективним та може зумовлювати корупційні ризики.

Важливим елементом запобігання такому впливу на діяльність підприємств державної форми власності та запобігання корупції є **утворення наглядових рад, які діють незалежно**, у таких підприємствах³.

Проте, на сьогодні існує низка проблем, пов'язаних з діяльністю наглядових рад, які потребують вирішення:

- застарілі підходи до визначення критеріїв утворення наглядових рад у підприємствах державної форми власності (критерії щодо обов'язковості утворення наглядової ради на державних унітарних підприємствах та в господарських товариствах, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, були затверджені у 2017 році й відтоді жодного разу не змінювались);

¹Принагідно зауважимо, що наразі на розгляді у Парламенті перебуває проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління юридичних осіб, акціонером (засновником, учасником) яких є держава» (реєстр. №5593-д від 06.07.2021), яким передбачено запровадження обов'язкового щорічного незалежного аудиту.

²Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. 2021. URL: <https://www.oecd.org/corporate/ca/SOE-Review-Ukraine-UKR.pdf>.

³Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності. 2019. URL: <https://bit.ly/3RR7jJ9> (ст. 30).

- номінальна незалежність членів наглядових рад, у тому числі через наявність можливості у власника у будь-який час звільнити члена наглядової ради;
- відсутність чітких, об'єктивних критеріїв звільнення з посад членів наглядових рад;
- невідповідність на практиці процедур відбору членів наглядових рад критеріям відкритості та прозорості¹.

Наведене значно погіршує досягнення цілей підприємств державної форми власності, не сприяє подальшій оптимізації їхньої роботи та ефективності, а також підриває засади створення прозорого та продуктивного управління державним сектором економіки.

У зв'язку з цим існує необхідність у реалізації системи заходів, які дозволять забезпечити діяльність наглядових рад від політичного впливу та забезпечити певну автономію їхніх дій.

У розрізі цієї проблеми важливим також є необхідність передачі наглядовим радам повноважень щодо контролю за вжиттям внутрішніх антикорупційних заходів. Наразі ж організація та здійснення заходів із запобігання та виявлення корупції забезпечується уповноваженими підрозділами (уповноваженими особами) з питань запобігання та виявлення корупції чи Уповноваженими (залежно від того чи має підприємство, з огляду на встановлені критерії, антикорупційну програму)².

Цих осіб призначає/звільняє керівник підприємства, а вони відповідно є підзвітними та підпорядкованими останньому. Зазначене зумовлює можливість виникнення конфлікту інтересів при контролюванні та виявленні корупції на різних рівнях керівництва³, що навряд чи свідчить про ефективну протидію корупції на підприємствах державної форми власності. На це ж звертали увагу й експерти ОЕСР, вказавши, що визначенням того чи дійсно на підприємствах працюють етичні правила та антикорупційні програми є показник притягнення працівників до відповідальності за порушення положень антикорупційної програми або ж правил етики.

Проте, відповідно до проведеного ОЕСР моніторингу лише 4 суб'єкти господарювання державного сектору економіки, які мають особливо важливе (стратегічне) значення для економіки України, надали дані, згідно з якими декілька їхніх працівників було притягнуто до дисциплінарної відповідальності, у тому числі звільнено у період 2019 – 2021 років за порушення антикорупційної програми або правил етики. Інші підприємства не зберегли або не надали дані, які б підтверджували таку інформацію, або не підтвердили, що такі порушення взагалі не мали місця. Наведене викликало сумніви у ефективності застосуванні антикорупційних заходів, оскільки враховуючи масштаб цих організацій та корупційних ризиків, з якими вони стикаються, показники мали бути набагато вищими⁴.

З огляду на зазначене у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* пропонується комплекс заходів, який має забезпечити:

- 1) розробку та ухвалення закону, яким буде передбачено об'єктивну та прозору процедуру формування наглядових рад підприємств державної форми власності, вимоги до незалежних членів наглядових рад підприємств державної форми власності та їхні функціональні обов'язки, вичерпний перелік підстав для дострокового припинення повноважень членів наглядових рад підприємств державної форми власності, а також необхідність розробки методології визначення чітких та прозорих показників ефективності для наглядових рад підприємств державної форми власності;

- 2) формування та забезпечення належного функціонування наглядових рад на підприємствах державної форми власності, на яких їх створення є обов'язковим.

¹Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. URL: <https://doi.org/10.1787/b1901b8c-en>.

²Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

³Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. 2021. URL: <https://www.oecd.org/corporate/ca/SOE-Review-Ukraine-UKR.pdf>.

⁴Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. URL: <https://doi.org/10.1787/b1901b8c-en>.

5. У жовтні 2021 року протокольним рішенням Уряду був схвалений План заходів щодо приведення системи корпоративного управління у найбільших особливо важливих для економіки суб'єктах господарювання у відповідність до стандартів корпоративного управління ОЕСР¹. Заходи, які містяться у відповідному Плані заходів розраховані до кінця 2022 року, проте станом на сьогодні не всі вони належним чином реалізовані. Тому з метою запровадження повною мірою стандартів корпоративного управління у підприємствах державної форми власності наразі існує потреба у розробці нового Плану заходів щодо приведення системи корпоративного управління у найбільших особливо важливих для економіки суб'єктах господарювання у відповідність до стандартів корпоративного управління, з урахуванням вже виконаних заходів відповідно до існуючого на сьогодні Плану заходів.

Також потребуватиме актуалізації й перелік підприємств державної форми власності, які мають особливо важливе (стратегічне) значення для економіки України або найвищий рівень корупційних ризиків, або належать до найбільш важливих суб'єктів господарювання оборонно-промислового комплексу. Цьому має передувати оцінка корупційних ризиків у діяльності підприємств державної форми власності.

З огляду на зазначене у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* пропонується:

1) підготувати аналітичні звіти щодо:

- стратегічної оцінки корупційних ризиків у діяльності підприємств державної форми власності та визначення підприємств з найвищим рівнем корупційних ризиків;

- щодо визначення переліку підприємств державної форми власності, які мають особливо важливе (стратегічне) значення для економіки України або найвищий рівень корупційних ризиків, або належать до найбільш важливих суб'єктів господарювання оборонно-промислового комплексу;

2) підготувати та затвердити План заходів щодо приведення системи корпоративного управління у визначених суб'єктах господарювання у відповідність до стандартів корпоративного управління ОЕСР на період, починаючи з 2023 року (який у тому числі передбачає проведення конкурсного відбору керівників, голів виконавчих органів та членів наглядових рад суб'єктів державного сектору економіки, що зупинений у зв'язку із введенням воєнного стану), а також забезпечити його 100% виконання;

3) встановити право дострокового розірвання контракту з менеджментом у разі порушення ним норм антикорупційного законодавства або правил етичної поведінки, зокрема шляхом включення відповідних положень до контрактів з керівниками державних підприємств, членами колегіального виконавчого органу господарського товариства, у якому держава володіє більш як 50% часток чи акцій, а також особами, які здійснюють повноваження одноосібного виконавчого органу таких товариств.

6. Важливим елементом для удосконалення існуючої моделі управління у суб'єктах господарювання державного сектору економіки є також запровадження ефективної системи внутрішнього контролю та управління ризиками.

Ключовими проблемами у цій сфері є те, що:

- більшість підприємств державної форми власності не розробляє бізнес-плани на основі корпоративної стратегії та управління ризиками. Підприємства державної форми власності усе ще користуються планами стратегічного розвитку та фінансовими планами, які є застарілими інструментами планування й не дозволяють виконувати гнучке коригування, коли воно необхідне для досягнення цілей компанії. Окрім того, такі плани підлягають затвердженню

¹План заходів щодо приведення системи корпоративного управління у найбільших особливо важливих для економіки суб'єктах господарювання у відповідність до стандартів корпоративного управління Організації економічного співробітництва та розвитку (протокол засідання Кабінету Міністрів України від 20.10.2021 № 119). 2021. URL: <https://bit.ly/3BY7gpu>.

суб'єктами управління державною власністю, що неодноразово слугувало для останніх полем для зловживань та здійснення тиску на наглядові ради підприємств;

- лише незначна кількість підприємств державної форми власності розробили системи керування ризиками, які включають узгоджений і всебічний набір засобів внутрішнього контролю, але ці системи не функціонують належним чином;

- розкриття інформації у сфері управління ризиками не відповідає міжнародним стандартам;

- запровадження внутрішнього контролю не є обов'язковим для усіх підприємств державної форми власності¹.

Зазначене негативно впливає на ефективне управління підприємствами державної форми власності, унеможлиблює оперативне реагування на кризові ситуації, підвищує рівень залежності від внутрішнього та зовнішнього тиску.

У підприємствах державної форми власності існує також проблема, обумовлена неузгодженістю функцій внутрішнього контролю та функцій з реалізації внутрішніх антикорупційних заходів. Найкращим способом вирішення цієї проблеми є запровадження системи внутрішнього контролю у відповідності до так званої «моделі трьох ліній» (функції комплаєнсу, управління ризиками та внутрішнього аудиту) із чітким розподілом повноважень та обов'язків, а також залученням усіх підрозділів до підвищення ефективності внутрішнього контролю. Зокрема, на другу лінію слід покласти функцію управління ризиками (до яких можуть належати, у тому числі, корупційні ризики), що допоможе сфокусуватись на специфічних цілях управління ризиками (наприклад, дотримання законів та регулювань, стандартів етичної поведінки тощо)².

Після встановлення законодавчих вимог щодо управління ризиками, внутрішнього контролю, а також визначення повноважень наглядових рад із контролю за відповідною діяльністю (включно зі здійсненням контролю за вжиттям внутрішніх антикорупційних заходів), впровадження цих стандартів має здійснюватися вже індивідуально у підприємствах державної форми власності.

З огляду на зазначене у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* пропонується:

1) розробити та ухвалити закон, яким буде визначено вимоги із запровадження у підприємствах державної форми власності системи внутрішнього контролю, яка охоплює функції комплаєнсу, управління ризиками та внутрішнього аудиту (модель «трьох ліній захисту»), узгоджено співвідношення між системою внутрішнього контролю та запровадженням антикорупційних програм, у тому числі управління корупційними ризиками; визначено повноваження наглядової ради зі здійснення контролю за функціонуванням системи внутрішнього контролю, у тому числі впровадженням внутрішніх антикорупційних заходів;

2) забезпечити дієве та ефективне функціонування системи внутрішнього контролю у підприємствах державної форми власності.

Проблема. 2.4.2.

Україна дотепер має надмірну кількість підприємств державного сектору економіки, що істотно ускладнює ефективне управління ними з метою досягнення поставлених цілей та належного використання наявних ресурсів. Задля зменшення відповідних проблем, держава неодноразово декларувала необхідність продовження приватизації.

У 2018 році набрав чинності новий Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна», який запровадив нові процедури приватизації, зокрема, так звану «малу приватизацію» із застосуванням електронної системи Prozorro.Продажі. Практика його застосування вже виявила низку недоліків та зумовила потребу подальшого удосконалення

¹Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. 2021. URL: <https://cutt.ly/uNRk0N1>.

²The IIA's Three Lines Model. 2020. URL: <https://cutt.ly/uNRkBwP>.

відповідних процедур. «Мала приватизація» дозволила реалізувати низку історій успіху¹, тоді як продаж першого об'єкту «великої приватизації» був проведений лише восени 2021 року², хоча нині триває досудове розслідування щодо можливих кримінальних правопорушень у цьому процесі³.

1. У практиці приватизації залишається низка проблем, основними серед яких є такі:

- неефективні процедури підготовки до приватизації об'єктів, які перебувають у процесі банкрутства, ліквідації;
- неефективні процедури з внесення змін до реєстраційних, правовстановлюючих документів щодо об'єктів, які передані для приватизації, та подальших змін у державних реєстрах, базах даних тощо; відсутність дієвого способу усунення проблем із відсутністю правовстановлюючих документів для деяких об'єктів, які передані для приватизації;
- ризики зловживань керівництвом підприємств державної та комунальної форм власності, які передані для приватизації, щодо яких прийняте рішення про приватизацію; існування перешкод для зміни керівництва таких підприємств через необхідність додаткових погоджень;
- наявність перешкод для підвищення привабливості об'єктів приватизації та збереження принаймні поточного стану об'єктів, переданих для їх приватизації;
- існування ризиків заявлення вимог щодо викупу часток інших акціонерів при приватизації частки, яка належить державі чи територіальній громаді;
- невиконання рішень щодо передачі органам приватизації об'єктів для проведення їхньої приватизації;
- неналежна підготовка об'єктів до проведення їхньої приватизації, погіршення стану об'єктів, переданих для приватизації;
- блокування приватизації шляхом забезпечення позову;
- блокування приватизації шляхом накладення арештів на об'єкти приватизації, корпоративні права, активи тощо;
- відсутність пропорційних, ефективних та стримуючих санкцій за порушення порядку використання державного та комунального майна, порушення вимог щодо надання інформації про такі об'єкти тощо;
- неможливість приватизації об'єктів, що перебувають у податковій заставі, без погодження контролюючого органу, що сповільнює темпи приватизації й сприяє подальшому необґрунтованому збереженню об'єктів у власності держави чи територіальної громади.

Зобов'язання щодо удосконалення та впровадження процедур приватизації відображені в попередньому Меморандумі України в межах співробітництва із Міжнародним валютним фондом: Україна підтвердила свій намір до суттєвого скорочення сектору державних підприємств і з цією метою очікувалось, зокрема, введення в дію законодавства щодо спрощення передачі активів до ФДМУ, спрощення процесу приватизації, продовження періоду дії норми про можливість застосування до договору купівлі-продажу об'єкта великої приватизації права Англії та Уельсу, зміцнення інституційної спроможності ФДМУ⁴.

Низка необхідних законодавчих змін було впроваджено із набранням чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння процесам релокації підприємств в умовах воєнного стану та економічного відновлення держави» № 2468-IX від 28.07.2022.

¹Напр.: Державний пакет акцій розміром 100% статутного капіталу ПрАТ «Готель «Дніпро». 2020. URL: <https://privatization.gov.ua/product/derzhavnyj-paket-aktsij-rozmirom-100-statutnogo-kapitalu-prat-gotel-dnipro/>.

²Продано перший об'єкт «Великої приватизації», фінрезультати «Нафтогазу»: підсумки тижня для ДП. 2021. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2021/10/30/679236/>.

³ДБР повідомило про підозру двом оцінювачам, які занизили вартість акцій заводу «Більшовик» на понад 1 млрд грн. 2022. URL: <https://dbr.gov.ua/news/dbr-povidomilo-pro-pidozru-dvom-ocinyuvacham-yaki-zanizili-vartist-akcij-zavodu-bilshovik-na-ponad-1-mlrd-grn>.

⁴Меморандум про економічну та фінансову політику. 2021. URL: <https://cutt.ly/fNRa0CN> (п. 35).

Також низку заходів щодо удосконалення процедур приватизації запропоновано у проекті Плану відновлення України: затвердження переліку державних стратегічних активів; спрощення та пришвидшення процедури передачі активів підприємств від органів управління до ФДМУ на основі чітких критеріїв, що унеможливають двозначність трактувань; ухвалення швидкої процедури продажу всіх інших активів із зобов'язанням щодо відновлення роботи підприємства (з прив'язкою до зобов'язання щодо товарного випуску на 3–5 років)¹.

Наразі на час воєнного стану та на період встановлення карантину й обмежувальних заходів щодо запобігання виникненню та поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) законодавчо запроваджені обмеження щодо проведення повторних аукціонів із зниженням стартової ціни, аукціони за методом покрокового зниження стартової ціни та подальшого подання цінкових пропозицій². Так само, обмеження виникають і через загальні проблеми з інвестиційним кліматом в Україні, що виходить за межі аспектів удосконалення процедур приватизації та реалізації заходів державної антикорупційної політики загалом.

У цілому, у 2020 – 2021 роках вдалось досягнути як збільшення фінансових надходжень від приватизації, так і збільшення конкуренції у процедурах приватизації. Як зазначає ФДМУ, середня кількість учасників зросла з двох до п'яти на один приватизаційний лот, а зростання вартості на аукціоні зросло з +21% до +150%³.

Задля удосконалення процедур приватизації, що сприятиме подальшому поліпшенню показників конкуренції й вартості на аукціонах, а також дозволить усунути чинники, які негативно впливають на процедуру приватизації *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки* запропоновано розробити та ухвалити закон яким:

- передбачити спрощення передачі активів до Фонду державного майна України та інших органів приватизації;
- спростити процедури приватизації з одночасним забезпеченням дотримання принципів здійснення приватизації, визначених законом;
- усунути можливості для необґрунтованого блокування приватизації, зокрема, через забезпечення позову;
- розширити повноваження Фонду державного майна України з метою забезпечення дієвої та оперативної підготовки об'єктів до приватизації;
- оновлено перелік об'єктів державної власності, які не підлягають приватизації;

Крім того, *проектом Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки* пропонується вжиття заходів із розробки та затвердження Кабінетом Міністрів України Порядку проведення електронних аукціонів для продажу об'єктів великої приватизації, визначення переможця за результатами електронного аукціону, що передбачено Законом України «Про приватизацію державного та комунального майна».

2. Органи приватизації здійснюють контроль за виконанням умов договорів купівлі-продажу та вживають подальших заходів реагування на виявлені порушення.

В останньому звіті про діяльність ФДМУ та хід приватизації зазначається про здійснення контролю органами приватизації більш як щодо 700 договорів купівлі-продажу внаслідок приватизації. За 49 договорами були встановлені порушення, що становить понад 6% від усіх перевірок виконання умов договорів. Обидва показники дещо поліпшились у порівнянні з 2020 роком, але все ще свідчать про неповне дотримання визначених у договорах умов. Також у звітах наводяться умови, за якими зафіксовані порушення⁴. Втім, раніше не проводився

¹Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Відновлення та розвиток економіки». 2022. URL: <https://cutt.ly/NNRaC3W> (ст. 13, 21, 38, 45, 47).

²П. 7-2 розділу V Про приватизацію державного і комунального майна: Закон України від 18.01.2018 № 2269-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19#Text>.

³Надходження від приватизації у 2021 рекордні за останнє десятиріччя. 2022. URL: <https://cutt.ly/dNRa6y9>.

⁴Звіт про роботу Фонду державного майна України та хід приватизації державного майна за 2021 рік. 2022. URL: <https://cutt.ly/HNRssSr> (ст. 14-15).

аналіз щодо обставин, які спричиняють чи сприяють випадкам недотримання визначених умов, а також не визначались заходи, спрямовані на усунення таких обставин.

З огляду на зазначене, **проект Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки** передбачає необхідність визначити найбільш поширені проблеми у виконанні покупцями обов'язкових умов продажу та/або експлуатації об'єкта приватизації та усунути ідентифіковані проблеми.

3. Тривалий час процедури передачі в оренду державного та комунального майна були непрозорими. Втім, набрання чинності Законом України «Про оренду державного та комунального майна» № 157-IX від 03.10.2019 створило передумови для забезпечення належної прозорості та конкуренції у цих процедурах. Важливо зберігати відповідні процедури як основні, а винятки із їхнього застосування повинні залишатись чітко визначеними та належно обґрунтованими. Наразі на час воєнного стану Кабінет Міністрів України може визначати «інші правила передачі в оренду державного та комунального майна, ніж ті, що передбачені цим Законом»¹.

Ключовою проблемою наразі є те, що у процедурах передачі в оренду майна наразі спостерігається низька конкуренція (в середньому – 1,2 учасники; залежно від процедури – від 1,1 до 1,5 учасників)². Причини цього можуть полягати, зокрема, в особливостях визначення із застосуванням електронної системи орендарів тих об'єктів, які вже перебувають в оренді. Втім, це питання потребує подальшого додаткового аналізу, здійснення якого передбачено **в проекті Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки**, а також усунення виявлених причин низької конкуренції на аукціонах з оренди державного та комунального майна.

Також доречно підвищувати професійність усіх учасників процедур передачі державного чи комунального майна в оренду, забезпечувати єдність застосування відповідного законодавства. Було би також доречно продовжити інтеграцію між різними електронними системами, наприклад, шляхом запровадження обміну даними між системою «Prozorro.Продажі» та Єдиним реєстром об'єктів державної власності (в частині об'єктів, що передані або передаватимуться в оренду). У такий спосіб можна буде принаймні частково усунути одну з існуючих проблем – неповноту поданої інформації про об'єкти³. Крім того, це сприятиме швидшому та зручнішому доступу до інформації про орендарів об'єктів державної власності або про характеристики об'єктів державної власності, які передаються в оренду, а також дозволить зменшити навантаження на працівників уповноважених державних органів, які мають вносити відповідну інформацію до зазначених онлайн-систем.

З метою вирішення відповідних питань **проектом Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки** передбачені заходи із забезпечення обміну даними та технічної можливості взаємодії між електронною системою «Prozorro.Sale» та Єдиним реєстром об'єктів державної власності щодо майна, яке передане або передається в оренду.

Проблема 2.4.3.

Оприлюднення інформації про діяльність підприємств державної та комунальної форм власності є важливим елементом запобігання корупції у діяльності таких підприємств. Недостатній обсяг публічно доступної інформації про суб'єктів господарювання, в яких держава має частку власності, істотно знижує прозорість їх діяльності, ускладнює громадський контроль та сприяє корупції. Зокрема, в умовах непрозорості значно складніше

¹П. 6-1 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 03.10.2019 № 157-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-20#Text>.

²Звіт про роботу Фонду державного майна України та хід приватизації державного майна у 2021 році. 2022. URL: <https://cutt.ly/wNRslxX> (ст. 32).

³Як покращити приватизацію та оренду держмайна? 2021. URL: <https://cutt.ly/ONRsukY>.

оцінити наскільки діяльність підприємств державної та комунальної форм власності відповідає інтересам власника – держави або територіальної громади відповідно. Крім того, оприлюднення інформації у незручному форматі, фрагментарно чи у різних джерелах значно ускладнює її збір, обробку та подальше використання. Ці проблеми зі збором та обробкою даних також ускладнюють виконання уповноваженими органами від імені держави чи територіальної громади функцій поінформованого та активного власника, як це вимагають відповідні міжнародні стандарти (насамперед, стандарти ОЕСР).

Наразі вимоги щодо звітування та оприлюднення інформації підприємствами державної чи комунальної форми власності визначені низкою нормативно-правових актів, серед яких Господарський кодекс України, Закон України «Про акціонерні товариства», Закон України «Про управління об'єктами державної власності», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку оприлюднення інформації про діяльність державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, а також господарських товариств, 50 і більше відсотків акцій (часток) яких належать господарським товариствам, частка держави в яких становить 100 відсотків» тощо. Серед іншого, відповідні нормативно-правові акти встановлюють вимоги щодо оприлюднення відповідними підприємствами цілей їх діяльності, статутів, фінансової звітності, аудиторських висновків, звітів наглядових рад та керівників підприємств, інформацію про винагороди членів наглядових рад та керівників підприємств, опис істотних ризиків та заходи щодо управління ними тощо.

Втім, встановлені вимоги є фрагментарними, визначені у дещо відмінному обсязі для підприємств різних організаційно-правових форм, не є достатньо детальними, через що виникає відмінність у тлумаченні вимог щодо обсягу розкриття даних.

Наразі дотримання на практиці встановлених вимог щодо розкриття інформації та оприлюднення звітності підприємств державної та комунальної форм власності залишається недостатнім. Обсяг оприлюднення інформації дещо змінюється залежно від організаційно-правової форми підприємства. Якість та достовірність оприлюдненої інформації змінюється залежно від підприємства. Окрема інформація (напр., про істотні ризики у діяльності підприємств та заходи з управління ними) недоступна навіть щодо багатьох найбільших підприємств державної форми власності. Ще однією істотною проблемою є значна кількість підприємств державної форми власності, що в принципі ускладнює контроль за дотриманням встановлених вимог щодо розкриття інформації. Такі проблеми були виявлені під час проведення у 2020–2021 рр. огляду щодо запровадження в Україні Керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності (далі в описі даної проблеми – Керівні принципи ОЕСР)¹.

Для комунальних унітарних підприємств також передбачене оприлюднення інформації про свою діяльність, але така інформація має оприлюднюватись на власній веб-сторінці (веб-сайті) такого підприємства або на офіційному веб-сайті суб'єкта управління об'єктами комунальної власності, що здійснює функції з управління підприємством. Це унеможливило централізовані збір та оприлюднення такої інформації, застосування єдиних стандартів та практик, сприяє фрагментарності наявної інформації, є одним із чинників неналежного виконання вимог щодо її оприлюднення. На практиці необхідна інформація часто відсутня².

Наприклад, при проведенні одного з досліджень автори не змогли зібрати інформацію про діяльність комунальних підприємств навіть шляхом направлення запитів, а актуальні фінансові звіти багатьох підприємств були взагалі відсутні³. Аналіз, який проводиться у межах

¹Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. 2021. URL: <https://cutt.ly/kNRfRTA> (ст. 217). Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності. 2019. URL: <https://bit.ly/3RR7jJ9>.

²Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. 2021. URL: <https://cutt.ly/jNRd0w9> (ст. 225).

³Як подолати неефективність комунальних підприємств? Аналітична записка. 2020. URL: <https://cutt.ly/mNRd7M5>.

дослідження «Прозорі міста», також свідчить про наявність проблем з оприлюдненням звітності підприємств комунальної форми власності у багатьох досліджуваних містах¹.

Вимоги щодо розкриття інформації про діяльність підприємств державної форми власності є однією зі складових Керівних принципів ОЕСР. У них зазначається, що у своїй діяльності державні підприємства мають дотримуватися високих стандартів прозорості й так само, як і публічні компанії, повинні дотримуватися високих стандартів якості бухгалтерського обліку, розкриття інформації, виконання законодавчих вимог і стандартів аудиту. У них також вказані основні приклади інформації, яка має оприлюднюватись, і зазначається, що організація-власник повинна розробити послідовні процедури звітування про діяльність державного підприємства та щорічно публікувати зведений звіт про діяльність державного підприємства. Належна практика передбачає користування засобами інтернет-комунікації, які сприяють доступу громадськості до інформації².

Поточний стан справ у цій сфері, з урахуванням описаних вище проблем, не дозволяє говорити про повноцінне впровадження Україною Керівних принципів ОЕСР у цій частині, хоча Україна неодноразово брала на себе зобов'язання послідовно їх втілювати на практиці. Наприклад, Україна взяла на себе зобов'язання із впровадження цих стандартів у межах співробітництва з Міжнародним валютним фондом³. Зокрема, в останньому меморандумі зазначалось про необхідність прийняття закону про корпоративне управління державними підприємствами, щоб надалі зміцнити засади корпоративного управління державними підприємствами, привести їх у відповідність до Керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами (...).

З урахуванням існуючих проблем на рівні нормативно-правового регулювання та дотримання встановлених вимог на практиці, ОЕСР надавала Україні рекомендацію щодо необхідності розробки політики розкриття інформації для державних підприємств, яка б визначала, яку інформацію слід публічно розкривати, відповідні канали розкриття та механізми забезпечення якості інформації, а також систематичного впровадження такої політики державними підприємствами. Разом із тим, задля обов'язковості відповідних вимог для всіх підприємств державної форми власності, доречно закріпити їх (або принаймні основні істотні вимоги) на рівні закону з належним врахуванням застосованих міжнародних стандартів – у цьому випадку, Керівних принципів ОЕСР.

Окрім встановлення законодавчих вимог щодо розкриття інформації про діяльність підприємств державної та комунальної форми власності, Україна також раніше вжила низку перших кроків, які б мали сприяти подоланню описаних проблем. Втім, їх імплементація так і не була завершена.

Зокрема, у 2019 році було запущено платформу «*Prozvit*»⁴, яка була схвально оцінена ОЕСР, зокрема, зазначено, що не дивлячись на здійснення постійних оновлень відповідної платформи та наявні деякі розбіжності, вона є цінним контрольним орієнтиром та є позитивним кроком у напрямку централізації інформації стосовно сектору державних підприємств та сприяє доступності та прозорості даних⁵. Попри схвальні відгуки відповідна платформа на сьогодні не функціонує.

Також Міністерство економіки України почало запровадження програмного забезпечення та оновлення до програмного забезпечення для збору, обробки та зберігання фінансової звітності суб'єктів господарювання державного сектору із застосуванням

¹Рейтинг міст за показником C01-1 «Чи звітують публічно про свою діяльність КП, які здійснюють діяльність у сферах: а) водопостачання та водовідведення; б) тепlopостачання; в) електротранспорту; г) перевезення (громадський транспорт); ґ) вивезення або утилізації сміття; д) організації паркування; е) рекламної діяльності?». 2021. URL: <https://cutt.ly/ZNRfad2>.

²Там само, стор. 29-30.

³Меморандум про економічну та фінансову політику. 2021. URL: <https://cutt.ly/UNRfzg4> (п. 34).

⁴В Україні презентували портал онлайн-аналітики держпідприємств Prozvit. 2019. Режим доступу : <https://cutt.ly/gNRsIoN>.

⁵Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. 2021. URL: <https://www.oecd.org/corporate/ca/SOE-Review-Ukraine-UKR.pdf> (ст. 233).

Автоматизованої системи електронного документообігу «Кращий звіт» («*Best Zvit Oracle*»)¹.

Крім цих сучасніших систем, тривалий час забезпечується наповнення та ведення *Єдиного реєстру об'єктів державної власності*, який містить більш загальну інформацію про підприємства державної форми власності.

На практиці відзначалась проблема з тим, що відсутні механізми забезпечення повного надання інформації суб'єктами управління щодо державних підприємств; реєстр наповнюється за інформацією, яка надається «спорадично» за бажанням суб'єктів, а ФДМУ не може вживати подальших кроків, перевіряти чи вимагати надання інформації на регулярній основі². Також формат і обсяг надання й оприлюднення інформації не є належними. Наприклад, інформація про суб'єктів господарювання державного сектору економіки оприлюднюється у форматі Excel-таблиці³, що не відповідає сучасним найкращим практикам, не є оптимальним форматом для подальшої обробки даних, не гарантує відповідність вимогам захисту інформації. Отримання інформації з цього реєстру можливе лише за запитом, який надсилається на поштову адресу ФДМУ або надається у поштову скриньку ФДМУ; при цьому, отримати повну інформацію за об'єктом можливо лише обмеженому переліку суб'єктів⁴.

Існування декількох різних систем чи веб-порталів для подання й оприлюднення звітності чи інформації про діяльність підприємств державної форми власності ускладнює зовнішній контроль, оскільки може призводити до суперечності даних у різних джерелах, використання різних форматів даних, фрагментарності доступних даних чи складнощів із доступом до них. Задля мінімізації подібних ризиків та уникнення дублювань інформації у різних джерелах, є доречним або перенесення всієї необхідної інформації до Єдиного реєстру об'єктів державної власності, або інтеграція системи «Бест Звіт Oracle» із вказаним реєстром в частині оприлюднення фінансової інформації суб'єктів господарювання державного сектору економіки. Так само доречним є перенесення чи інтеграція між вказаними системою, реєстром та порталом ProZvit. Такі кроки відповідали б рекомендаціям ОЕСР, наданим Україні в частині зосередження подальших зусиль на забезпеченні високоякісних даних, а також на оновленні та впорядкуванні платформи ProZvit, мінімізуючи розбіжності та дублювання з іншими існуючими джерелами (наприклад, єдиним порталом ФДМУ)⁵.

Задля усунення проблем з оприлюдненням інформації про діяльність підприємств комунальної форми власності, доречно запровадити обов'язкове централізоване подання інформації про діяльність комунальних підприємств та інших суб'єктів господарювання, частка власності територіальних громад у яких перевищує 50%, принаймні у разі відповідності такого суб'єкта певним критеріям (зокрема, розмір статутного капіталу, середньооблікова кількість працівників, обсяг валового доходу тощо). Це могло би стати першим кроком до уніфікації стандартів підготовки та оприлюднення інформації про діяльність комунальних підприємств. Додатково така інформація могла би і надалі оприлюднюватись на веб-сайтах самого підприємства (суб'єкта) та відповідних суб'єктів управління.

Також слід зазначити про існуючу раніше практику підготовки Міністерством економіки України так званої «агрегованої» звітності щодо діяльності 100 найбільших підприємств державної форми власності, що сприяло прозорості державного сектору економіки й полегшувало для громадськості контроль за виконанням уповноваженими органами від імені держави функцій поінформованого та активного власника у таких підприємствах. Це, у свою

¹Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. 2021. URL: <https://www.oecd.org/corporate/ca/SOE-Review-Ukraine-UKR.pdf> (ст. 174, 233).

²Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises. 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 2018. URL: <https://cutt.ly/BNRdajS> (ст. 13).

³Суб'єкти господарювання державного сектору економіки (державних підприємств, їх об'єднань, дочірніх підприємств та господарських товариств, державна частка у статутному капіталі яких перевищує 50 відсотків), станом на 01.04.2022. 2022. URL: <https://cutt.ly/7NRdlgf>.

⁴П. 9 Порядку та умов користування Єдиним реєстром об'єктів державної власності, затвердженим наказом ФДМУ від 23.03.2005 № 622, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 14 квітня 2005 р. за № 400/10680.

⁵Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. 2021. URL: <https://cutt.ly/aNRsJ48>.

чергу, сприяло зменшенню корупційних ризиків та створювало стимули до діяльності підприємств та уповноважених органів, які виконували функції власника, для діяльності не в приватних інтересах, а в інтересах суспільства. Втім, наразі практика підготовки таких звітів відсутня. Відновлення практики підготовки та оприлюднення таких звітів щодо всіх підприємств державної форми власності чи принаймні щодо найбільших, найважливіших підприємств сприятиме підвищенню прозорості їх діяльності. Таку рекомендацію також надавала ОЕСР за результатами нещодавнього огляду¹.

Дотримання встановлених вимог щодо розкриття інформації про діяльність підприємств державної та комунальної форми власності має бути також забезпечене шляхом запровадження та застосування на практиці пропорційних, ефективних та стримуючих санкцій у випадках порушень встановлених вимог. Це також відповідало б рекомендаціям ОЕСР для України в частині забезпечення контролю відповідного органу за дотриманням вимог щодо розкриття інформації стосовно діяльності підприємств державної форми власності та необхідності встановлення відповідальності за недотримання відповідних вимог².

З огляду на зазначене у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* пропонується комплекс заходів, який має забезпечити:

1) розробку та ухвалення закону, яким буде суттєво удосконалено функціонування Єдиного реєстру об'єктів державної власності та оприлюднення інформації щодо діяльності підприємств державної та комунальної форми власності: визначено чіткий порядок періодичного подання інформації суб'єктами управління до ЄРОДВ, а також порядок подання ними інформації у разі змін щодо об'єктів державної власності; передбачено обов'язкове щорічне оприлюднення агрегованих звітів принаймні щодо 100 найбільших підприємств державної форми власності; визначено обсяг оприлюднення у ЄРОДВ інформації про діяльність підприємств державної форми власності відповідно до Керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності; визначено критерії, за якими централізоване подання інформації до ЄРОДВ (та/або інших систем) є обов'язковим для підприємств комунальної форми власності; визначено обсяг оприлюднення у ЄРОДВ інформації про діяльність підприємств комунальної форми власності з урахуванням Керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності; передбачено оприлюднення у ЄРОДВ інформації про отриману державну допомогу підприємствами державної форми власності й підприємствами комунальної форми власності, відомості про які підлягають внесенню до ЄРОДВ; запроваджені ефективні, пропорційні та стримуючі санкції за недотримання вимог щодо подання та оприлюднення визначеної законом інформації про діяльність підприємств державної та комунальної форми власності, неповноту, недостовірність такої інформації, недотримання вимог щодо формату її подання та оприлюднення);

2) розробку та ухвалення нормативно-правових актів (змін до нормативно-правових актів), спрямованих на реалізацію положень зазначеного вище закону;

3) підготовку інформаційних та роз'яснювальних матеріалів, а також проведення тренінгів щодо застосування положень, запроваджених із набранням чинності зазначеного вище закону;

4) підготовку та затвердження нової редакції Положення про Єдиний реєстр об'єктів державної власності, включно із модулем (підсистемою) реєстру підприємств державної та комунальної форми власності;

5) розробку програмного забезпечення та налаштування технічного устаткування, необхідних для забезпечення оновлення Єдиного реєстру об'єктів державної власності, включно із модулем (підсистемою) реєстру підприємств державної та комунальної форми власності;

¹Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. 2021. URL: <https://cutt.ly/aNRsJ48>.

²Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. 2021. URL: <https://cutt.ly/aNRsJ48>.

б) забезпечення інтеграції або обміну даними й технічної можливості взаємодії між Єдиним реєстром об'єктів державної власності, включно із модулем (підсистемою) реєстру підприємств державної та комунальної форми власності, та:

- аналітичним порталом «Prozvit»

- Автоматизованою системою електронного документообігу «Кращий звіт» («Бест Звіт Oracle»);

7) забезпечення обміну даними й технічної можливості взаємодії між Єдиним реєстром об'єктів державної власності, включно із модулем (підсистемою) реєстру підприємств державної та комунальної форми власності, та реєстром державної допомоги.

Проблема. 2.4.4.

Високий рівень толерування корупції у приватному секторі економіки детермінується такими ключовими факторами.

1. Відсутність ефективних адміністративних, процесуальних та юридичних стимулів для бізнесу впроваджувати практики доброчесності. На відміну від органів державної влади, органів місцевого самоврядування та державних підприємств, перелічених у ст. 19 та ст. 62 Закону України «Про запобігання корупції», на юридичних осіб приватного права не покладаються (окрім базових) обов'язки щодо внутрішньої антикорупційної політики. Більше того, законодавство не передбачає стимулів запровадження таких обов'язків у приватному секторі.

Винятком є положення¹ щодо затвердження антикорупційних програм юридичними особами, які є учасниками процедури закупівлі відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», якщо вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг), робіт дорівнює або перевищує 20 мільйонів гривень. Водночас, навіть у цьому випадку як виконання, так і перевірка дотримання обов'язку впровадження антикорупційної програми здебільшого є формальністю. Законодавством передбачено проведення моніторингу закупівель Державною аудиторською службою України² та розгляд скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель Антимонопольним комітетом України³, однак не передбачено повноважень НАЗК щодо здійснення перевірки якості антикорупційних програм та фактичного добросовісного виконання останніх⁴.

Відповідно до Конвенції ООН проти корупції кожна Держава-учасниця вживає заходів згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права спрямованих на запобігання корупції у приватному секторі, у належних випадках, установлення ефективних, відповідних і таких, що стримують, цивільно-правових, адміністративних або кримінальних санкцій за нежиття таких заходів⁵. Проблемним залишається те, що корпоративна відповідальність юридичних осіб не є автономною, самостійною, а здійснення забезпечення корпоративної відповідальності досі залишається на недостатньому рівні⁶.

¹Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/conv#Text>.

²Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України: Постанова Кабінету Міністрів України; від 03.02.2016 № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF#Text>.

³Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text>.

⁴OECD(2022), Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-ukraine_b1901b8c-en#page4

⁵Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16/conv#Text.

⁶OECD(2022), Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-ukraine_b1901b8c-en#page4

Вважаємо, що важливо врахувати рекомендації ОЕСР щодо покращення практики доброчесності, що надані Україні наприкінці 2021 року за результатами пілотного п'ятого раунду моніторингу в рамках Стамбульського плану дій з боротьби з корупцією.

Зокрема, ОЕСР акцентувало увагу на таких проблемах відповідальності юридичної особи приватного права:

1) відсутності серед підстав для застосування до юридичної особи заходів кримінально-правового характеру вчинення корупційних кримінальних правопорушень кінцевим бенефіціарним власником (контролером), працівником юридичної особи нижчого рівня, третіми особами;

2) недостатній кількості передбачених негрошових санкцій. Можемо констатувати, що на законодавчому рівні передбачено виключно одну негрошову санкцію для юридичних осіб, у випадку вчинення її уповноваженою особою корупційного правопорушення чи правопорушення пов'язаного з корупцією, у виді *відмови учаснику в участі у процедурі закупівлі*. У Рекомендаціях ОЕСР акцентується увага на неефективності законодавчого регулювання питання негрошових санкцій в Україні та на необхідності передбачення санкції у виді анулювання ліцензії у випадку вчинення від імені чи в інтересах юридичної особи корупційного правопорушення¹;

3) відсутності законодавчого положення про право суду звільнити юридичну особу від застосування заходів кримінально-правового характеру за умови наявності у такої юридичної особи ефективних комплаєнс-правил, механізмів внутрішнього контролю та антикорупційної програми або вчинення достатньої кількості заходів з метою запобігання вчиненню корупційного кримінального правопорушення. У звіті ОЕСР наголошується, що країни-члени повинні розглянути можливість впровадження заходів для стимулювання компаній до розробки ефективних програм або заходів внутрішнього контролю, етики та комплаєнсу, у тому числі як потенційного пом'якшувального фактору. Тим не менш, країни-члени повинні забезпечити, щоб сама наявність програм або заходів внутрішнього контролю, етики та комплаєнсу не повністю звільняла юридичну особу від її відповідальності, щоб остаточний розгляд таких програм або заходів залишався виключно за судовими, правоохоронними або іншими органами державної влади, а санкції залишались ефективними, пропорційними та стримуючими відповідно до ст. 3 Конвенції ОЕСР про боротьбу з хабарництвом²;

4) відсутності законодавчого положення про право суду щодо покладення на юридичну особу обов'язків, і у випадку їхнього успішного виконання незастосування визначеного заходу кримінально-правового характеру;

5) відсутності законодавчих положень щодо укладення юридичними особами угоди про відстрочення судового переслідування та встановлення вимог до такої угоди³.

Крім того, враховуючи те, що Урядом України 5 липня 2022 року до ОЕСР подано заявку на вступ до організації, а 2 серпня 2022 заявку на приєднання до Робочої групи ОЕСР з питань боротьби із хабарництвом у міжнародних комерційних операціях, додаткової актуальності набуває впровадження норм, що передбачають відповідальність українських фізичних та юридичних осіб за підкуп іноземних посадових осіб. До обов'язкових до впровадження для вступу в ОЕСР і приєднання до Робочої групи належать такі акти як Конвенція ОЕСР про боротьбу з підкупом іноземних посадових осіб в міжнародних комерційних операціях⁴,

¹OECD(2022), Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-ukraine_b1901b8c-en#page4

²OECD(2022), Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-ukraine_b1901b8c-en#page4

³OECD(2022), Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-ukraine_b1901b8c-en#page4

⁴OECD(1997), Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0293>

Рекомендація Ради ОЕСР щодо подальшої боротьби із підкупом іноземних посадових осіб в міжнародних комерційних операціях [C(2009)159/REV1/FINAL]¹, Рекомендація Ради ОЕСР щодо хабарництва та офіційно-підтримуваних експортних кредитів [C(2006)163]², Рекомендація Ради ОЕСР щодо податкових заходів для подальшої боротьби із підкупом іноземних посадових осіб в міжнародних комерційних операціях [C(2009)64]³.

Впровадження наведених вище актів ОЕСР потребуватиме розробки та впровадження змін до нормативно-правових актів, які, серед іншого, прямо визначатимуть як окремих злочин підкуп іноземної посадової особи під час проведення комерційних операцій (тобто покарання для активної сторони підкупу поряд із отримувачем неправомірної вигоди – пасивною стороною), визначатимуть можливості притягнення юридичних осіб до кримінальної, адміністративної або цивільної відповідальності, передбачатимуть неможливість відрахування суми неправомірної вигоди з податкової бази.

З огляду на зазначені вище причини відсутності ефективних адміністративних, процесуальних та юридичних стимулів для бізнесу впроваджувати практики доброчесності у **проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки** закладено систему заходів, реалізація яких дозволить належним чином:

1) внести зміни до КК України, КПК України та інших законів з метою врахування рекомендацій ОЕСР, що надані за результатами пілотного п'ятого раунду моніторингу в рамках Стамбульського плану дій з боротьби з корупцією;

2) внести зміни до КК України, КПК України, Податкового кодексу України та інших нормативно-правових актів з метою імплементації актів ОЕСР у сфері боротьби з підкупом іноземних посадових осіб в міжнародних комерційних операціях та виконати відповідну частину вимог для набуття членства в ОЕСР та Робочій групі з питань боротьби з хабарництвом у міжнародних комерційних операціях;

2. Відсутність систематичного характеру взаємодії представників бізнесу та інститутів громадянського суспільства з органами державної влади.

В Україні функціонує Рада бізнес-омбудсмена. Це спеціальна установа, яка опікується захистом бізнесу в Україні, а також допомагає йому у вирішенні найбільш системних проблем (зокрема, корупційного характеру). Крім того, ця установа надає пропозиції щодо усунення системних проблем, з якими стикаються представники українського бізнесу. ОЕСР відзначає, що Рада бізнес-омбудсмена укомплектована високопрофесійним персоналом і добре фінансується, а статистика показує, що ці ресурси дозволяють їй проводити розслідування і своєчасно закрити справи⁴.

Однак проблемним залишається низький рівень взаємодії у формі діалогу представників бізнесу, інститутів громадянського суспільства та державної влади. Крім того, ефективна відбудова України є неможливою за відсутності умови повної прозорості реалізації Плану з відновлення України, що сприятиме побудові довіри суспільства до органів державної влади та попередженню корупційних ризиків у використанні коштів, отриманих на цілі відбудови.

З огляду на зазначене у **проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки** пропонується комплекс заходів, який має забезпечити:

- систематичний характер взаємодії представників бізнес-середовища з керівниками органів державної влади для аналізу системних проблем та розробки шляхів їх вирішення;

¹OECD(2009), Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0378>

²OECD(2019). Recommendation of the Council on Bribery and Officially Supported Export Credits. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0447>

³OECD(2009), Recommendation of the Council on Tax Measures for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0371>

⁴OECD(2022), Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-ukraine_b1901b8c-en#page4

- підтримку з боку органів державної влади Щорічному Місяцю Ділової Добросовісності комплаєнс-практиків Всеукраїнської Мережі добросовісності та комплаєнсу;
- інформаційне наповнення веб-сайту Плану з відновлення України з метою надання можливості представникам бізнесу та інститутам громадянського суспільства здійснювати моніторинг впровадженого Плану.

3. Відсутність спільного бачення щодо впровадження антикорупційних стандартів у діяльності компаній приватного сектору серед представників юридичних осіб, інститутів громадянського суспільства та органів державної влади.

За відсутності спільного бачення представниками бізнесу, інститутів громадянського суспільства та органів державної влади основних етапів впровадження антикорупційних стандартів в щоденну діяльність юридичних осіб приватного права, цей процес стає непослідовним та несистемним. Більше того, це зумовлює прийняття нормативного-правових актів, що вирішують проблеми лише фрагментарно, а також неналежне впровадження антикорупційних стандартів юридичними особами.

З огляду на зазначене у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* пропонується розробити антикорупційні стандарти у приватному секторі.

4. Недостатній рівень надання методичної допомоги юридичним особам щодо застосування антикорупційних стандартів та реалізації антикорупційних програм.

У Рекомендаціях з подальшої боротьби з підкупом іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях акцентується увага на тому, що у випадку впровадження заходів для стимулювання компаній до розробки програм або заходів відповідності, держава-учасниця повинна переконатися, що компетентні органи розглядають можливість проведення навчання та розроблення рекомендацій щодо оцінки адекватності та ефективності внутрішнього контролю, етики та програм або заходів відповідності з метою запобігання та виявлення іноземного хабарництва¹.

Відповідно відсутність методичних рекомендацій щодо виявлення та усунення корупційних ризиків у діяльності юридичної особи, зокрема і при здійсненні договірної, благодійної діяльності, ускладнює вироблення інструментів для їх ідентифікації та мінімізації.

Більше того, у компаніях приватного сектору часто виникають питання стосовно того, яким чином краще організувати антикорупційний комплаєнс, яке місце цієї функції у корпоративній структурі, яка її суть, яким кваліфікаційним вимогам має відповідати та яким досвідом має володіти відповідний персонал тощо. Відтак відсутність рекомендацій та практичних порад на прикладі конкретних моделей реалізації комплаєнс функції гальмує процес її впровадження в юридичних особах приватного сектору.

Крім того, низка помилок допускається в ході розслідувань випадків порушення антикорупційних комплаєнс-правил та процедур в межах компанії, що зумовлено в тому числі відсутністю рекомендацій щодо проведення таких розслідувань, які б містили уніфіковані підходи щодо цих процедур у приватному секторі.

З огляду на зазначене вище у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* пропонується розроблення методичних документів щодо:

- виявлення та усунення корупційних ризиків у діяльності юридичної особи;
- реалізації антикорупційної комплаєнс-функції та особливостей діяльності антикорупційних комплаєнс-відділів та комплаєнс-офіцерів.

5. Складність процесу розроблення та впровадження Кодексу добросовісності юридичної особи.

¹Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (Amended on: 26.11.2021). URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0378>.

Впровадження Кодексу доброчесності в українську корпоративну культуру є вагомим кроком на шляху побудови цивілізованого ринку та прозорих відносин організацій з партнерами та найманими працівниками. Це те, що узгоджує ринкові цілі та відносини підприємства з особистими цілями кожного співробітника та дозволяє компанії впевнено розвиватися, а працівникам – відчувати до себе повагу з боку роботодавця. На сьогодні в Україні тільки великі міжнародні компанії або компанії міжнародного зразка впроваджують у себе Кодекс доброчесності. Підприємства малого та середнього бізнесу часто вважають цей крок неважливим і таким, що не здійснює суттєвого впливу на бізнес, тож впровадження Кодексу доброчесності відкладається здебільшого на невизначений строк. Однак саме для представників малого та середнього бізнесу впровадження етичних стандартів ведення бізнесу є запорукою підвищення конкурентоспроможності та можливості залучення зовнішніх інвестицій для сталого розвитку.

З огляду на зазначене вище у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* пропонується розроблення Типового кодексу доброчесності.

6. Відсутність ефективних механізмів верифікації інформації, яка міститься в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, щодо кінцевого бенефіціарного власника юридичної особи.

Наявність визначених на законодавчому рівні¹ вимог з розкриття інформації про кінцевих бенефіціарних власників юридичних осіб не може убезпечити від виникнення проблеми подання неповної чи недостовірної інформації. Державний реєстратор під час проведення реєстраційних дій щодо юридичної особи та у випадку подання такою юридичною особою відомостей про особу, яка є кінцевим бенефіціарним власником юридичної особи, зобов'язаний здійснити перевірку відомостей, зазначених стосовно цієї особи, використовуючи відомості низки державних реєстрів. Однак, як стверджує Організація економічного співробітництва та розвитку, при реєстрації юридичної особи процес дослідження документів є формальним².

Як наслідок відсутності дієвих процедур верифікації таких відомостей, точність даних у відповідному державному реєстрі та його ефективність загалом ставляться під сумнів. Проведений у попередні роки аналіз відомостей, які містяться у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, засвідчив значну кількість юридичних осіб, щодо яких взагалі відсутня інформація про кінцевого бенефіціарного власника в реєстрі, таким власником зазначена інша юридична особа або номінальна особа тощо³.

У вересні 2022 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення регулювання кінцевої бенефіціарної власності та структури власності юридичних осіб», більшість положень якого набере чинності наприкінці 2022 року. Він запроваджує нові процедури верифікації інформації про кінцевого бенефіціарного власника.

Водночас, так і не запроваджено обов'язкове щорічне підтвердження інформації про кінцевого бенефіціарного власника та структури власності.

З огляду на зазначені вище у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* закладено:

- розробку та затвердження всіх підзаконних нормативно-правових актів, що необхідні для належної реалізації положень Закону України «Про внесення змін до деяких законів

¹Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>.

²OECD(2022), Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-ukraine_b1901b8c-en#page4

³Бенефіціар. Що ЄДР розповів про бенефіціарів компаній. 2019. URL: <https://project.liga.net/projects/beneficiar/>.

України щодо вдосконалення регулювання кінцевої бенефіціарної власності та структури власності юридичних осіб»;

- реалізацію низки технічних рішень, що необхідні для дієвої верифікації кінцевих бенефіціарних власників юридичних осіб.

7. Одним із чинників, що негативно впливають на бізнес-клімат впродовж останніх років, є **повільна дебіюрократизація бізнес-процесів**¹. Зокрема, згідно з останнім щорічним рейтингом Світового банку за показником Індексу легкості ведення бізнесу (Ease of Doing Business Index)², який зосереджений на вимірюванні рівня бюрократії, що супроводжує підприємницьку діяльність в тій чи іншій країні, Україна посіла 64 місце із 190 країн³ – між Індією та Пуерто-Ріко (дані станом на 01.05.2019). Крім цього Індекс сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index, CPI)⁴ та Індекс інвестиційної привабливості⁵, при визначенні яких враховується рівень бюрократії у країні, значного прогресу не демонструють⁶. Соціологічні опитування також підтверджують, що корупція та бюрократія, на думку бізнесу, є основними чинниками, які впливають на легкість ведення бізнесу⁷.

При цьому відносини суб'єктів господарювання з державою, коли остання визначає права та обов'язки перших, до сьогодні регулюються кількома сотнями законів та багатьма іншими правовими актами, що створює простір для зловживання та корупції (кожна установа винаходить свої правила взаємодії з бізнесом). Відтак бізнесу значно простіше, швидше, а часто і вигідніше толерувати корупційні умови під час адміністративних процедур, аніж чинити опір та використовувати законні інструменти, що і зумовлює констатовану проблему. Водночас уніфікація адміністративних процедур не тільки збільшить прозорість та ефективність у стосунках держави та бізнесу (зокрема, з огляду на участь останніх в адміністративних процедурах), а й стане законною альтернативою корупційним практикам.

Країни-члени ЄС вже давно кодифікували відповідні загальні принципи і правила у законах про адміністративну процедуру та активно їх впроваджують. В Україні 17 лютого 2022 року було прийнято Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі в описі даної проблеми – Закон № 2073-IX), яким визначено право особи бути вислуханою перед загрозою прийняття несприятливого адміністративного акту (ч. 1 ст. 17), необхідність прийняття збалансованих рішень, які законно врівноважуватимуть публічні та приватні інтереси (ч. 2 ст. 11), особливості адміністративного провадження у справах з великою кількістю осіб (ст. 59), а також обов'язок мотивувати рішення та зазначати порядок їх оскарження (ч. 3 ст. 8 та ч. 2 ст. 18).

Однак прийняття Закону № 2073-IX є лише першим кроком у впровадженні зрозумілих та уніфікованих для всіх адміністративних процедур. Так, Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки як першу із очікуваних результатів проведення реформи державного управління до 2025 року визначає забезпечення надання послуг високої якості та формування зручної адміністративної процедури для громадян і

¹Путівник з реформ 2030: бачення бізнесу на наступну декаду. Європейська Бізнес Асоціація, 2021. URL: <https://eba.com.ua/wp-content/uploads/2021/02/EBA-Strategy2030.pdf>

²World Bank. 2020. Doing Business 2020. Washington, DC: World Bank. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>.

³Ease of Doing Business Index, 2019. URL: <https://tradingeconomics.com/ukraine/ease-of-doing-business>

⁴Індекс сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index — CPI). Дослідження Transparency International, 2021. URL: <https://cpi.ti-ukraine.org/>

⁵Індекс інвестиційної привабливості України. І півріччя 2022 року. Європейська Бізнес Асоціація, 2022. URL: https://eba.com.ua/wp-content/uploads/2022/08/EBA-InvestIndex_1H-2022_UA.pdf

⁶Показник Індексу сприйняття корупції у 2021 році знизився на один бал (Україна у CPI посідає 122 місце зі 180 країн). Індекс інвестиційної привабливості України у I півріччі 2022 року показав найнижче значення з 2013 року.

⁷Бізнес у регіонах: інвестиційне середовище «на місцях»: опитування Європейської Бізнес Асоціації, проведене з 7 до 27 жовтня 2020 року у дев'яти областях України серед 113 компаній-членів регіональних офісів Європейської Бізнес Асоціації. URL: <https://eba.com.ua/biznes-u-regionah-investytsijne-seredovyshe-na-mistsyah/>

бізнесу¹. Крім цього, у проекті Плану відновлення України стратегічною ціллю у цьому контексті визначено запровадження *єдиних принципів* взаємодії держави з громадянами та бізнесом під час адміністративних процедур².

Відтак прийняття Закону № 2073-ІХ потребує проведення комплексу заходів та значних зусиль для реального застосування наданих можливостей громадянами та дотримання правил працівниками органів влади шляхом приведення у відповідність ключових законів України у сфері адміністративних процедур, проведення навчальних заходів та практичної реалізації.

Саме тому у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* запропоновано:

- 1) привести у відповідність положення інших чинних законів України за змістом до Закону № 2073-ІХ;
- 2) удосконалити процедуру розробки нових законопроектів для їх відповідності Закону № 2073-ІХ;
- 3) підвищити рівень обізнаності суспільства щодо нових засад здійснення адміністративної процедури;
- 4) вжити запобіжні заходи для недопущення регресу у вирішенні констатованої проблеми.

8. Дослідження причин існування корупції у приватному секторі демонструють, що сплата неофіційних платежів є поширеною корупційною практикою, яка спонукає до толерування корупції у приватному секторі економіки.

Згідно з опитуванням Світовим банком власників підприємств та топ-менеджерів у 1 337 фірмах України у 2019 році, глибина корупції (*% публічних транзакцій, у яких запитувались подарунки чи неофіційні платежі*), в Україні становить 33,5 % (для порівняння – у Європі та Центральній Азії – 5,8%). При цьому, частка фірм, які будуть надавати такі подарунки чиновникам чи сплачувати платежі, щоб «добитися цілі», становить 24,3 % (для порівняння – у Європі та Центральній Азії – 8,7%)³. За даними аналітичного звіту «Індекс конкурентоспроможності міст» найчастіше про такі неформальні платежі повідомляли респонденти з Одеси (18,5% опитаних), Рівного (16,8%), Запоріжжя (15,5%), Павлограда (15,4%) та Кривого Рогу (14,1%). Середня сума витрат на неофіційні платежі була практично однаковою: **6,5%** річного доходу для ФОП та **6,8%** для підприємств-юридичних осіб⁴. Проблема неофіційних платежів найгостріша в будівельній галузі⁵ та сільському господарстві⁶, однак так чи інакше пронизує всі сфери приватного сектору економіки в частині отримання адміністративних послуг.

Ключовою причиною виникнення цієї проблеми є непрозора та невпорядкована система оплати адміністративних послуг. Нормативні акти по-різному називають платежі, які мають характер плати за адміністративні послуги («державне мито», «ліцензійний збір», «плата» тощо), а також по-різному визначають і самі розміри плати (у прожиткових мінімумах, у неоподатковуваних мінімумах; в мінімальних заробітних платах; у відсотковому вимірі тощо). Нерідко плата за одну адміністративну послугу складається з кількох елементів, які визначені

¹Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України, від 21 липня 2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>.

²Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Державне управління». Національна рада з відновлення України від наслідків війни. 2022. Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/governance.pdf>. С. 7.

³Опитування підприємств (Enterprise Surveys data). Світовий банк (The World Bank), 2019. URL: <https://www.enterprisesurveys.org/en/data/exploreeconomies/2019/ukraine#2>

⁴О. Кузяків, Є. Ангел, І. Федець, Д. Савчук, А. Шуренкова. Аналітичний звіт "Індекс конкурентоспроможності міст 2021". Ч. 1 Аналіз результатів дослідження. 152 С. URL: http://www.ier.com.ua/files/Projects/2021/IKM/MCI2021%20report%2030.08.2021_UKR.pdf

⁵18% опитаних зіштовхувалися із ситуаціями, пов'язаними з такими платежами, контактуючи з місцевою владою у 2019 - 2020 роках (Індекс конкурентоспроможності, с. 58)

⁶Про такі платежі при взаємодії з місцевою владою повідомили 13% представників с/г бізнесу.

у різних нормативних актах (як-от, у паспортній сфері). Невпорядковане та нечітке правове регулювання ускладнює можливість швидко зорієнтуватися споживачу послуг щодо законності платежу, його розміру, порядку обчислення та сплати тощо, що у свою чергу дає можливість недобросовісному суб'єкту владних повноважень використати таку необізнаність у протиправних цілях.

Відтак чітке та прозоре визначення в одному законі поняття, видів та функцій плати (адміністративного збору) за надання адміністративних послуг, принципів його встановлення, сплати та використання, а також визначення переліку базових (ключових) адміністративних послуг та збалансованого розміру адміністративних зборів за відповідні послуги є найбільш оптимальним та системним способом вирішення вказаної проблеми. Крім цього, він дозволить адміністративним зборам стати більш компенсаторними¹, а отже покращити рівень доходів місцевих бюджетів.

З метою усунення цієї проблеми *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* пропонується:

1) на рівні закону визначити поняття, види та функції адміністративного збору, принципи його встановлення, сплати та використання адміністративного збору, єдині критерії платності та безплатності всіх адміністративних послуг (у тому числі необхідність встановлення платності виключно законом), мінімальний розмір адміністративного збору, конкретні та збалансовані розміри адміністративного збору за ключові адміністративні послуги згідно з відповідним Переліком, а також можливість зменшення чи збільшення адміністративного збору з огляду на форму та строки надання адміністративної послуги;

2) розробити чіткий та прозорий порядок визначення переліку витрат на надання адміністративної послуги (собівартості) та його застосування для визначення розміру адміністративного збору.

9. Відсутність на рівні закону чіткої і конкретної вимоги до внутрішніх аудиторів юридичних осіб повідомляти про виявлені ними факти вчинення корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень, а також про випадки підбурення до вчинення корупційного правопорушення, пов'язаного з діяльністю юридичної особи.

Внутрішній аудит – це процес, який здійснюється підрозділом внутрішнього аудиту або внутрішнім аудитором з метою перевірки ефективності діяльності юридичної особи, дотримання вимог чинного законодавства, надійності та точності фінансової звітності та збереження активів. Тобто, основною метою діяльності працівників підрозділу внутрішнього аудиту або внутрішнього аудитора є захист бізнесу та капіталу власника за рахунок зменшення (попередження) ризиків. Відтак особлива професійна ретельність має застосовуватися при виконанні складних аудиторських завдань, зокрема, в частині оцінювання ризиків, що створюються можливими фактами фінансових порушень, шахрайства та корупції.

У п. 4 ч. 3 ст. 61 Закону України «Про запобігання корупції» передбачена загальна вимога до працівників юридичної особи, в тому числі і приватних підприємств, невідкладно інформувати посадову особу, відповідальну за запобігання корупції у діяльності юридичної особи, керівника юридичної особи або засновників (учасників) юридичної особи про випадки

¹До прикладу, в рамках моніторингу ЦНАП у 25 громадах – учасницях Початкової фази Програми «U-LEAD з Європою» (де середня кількість мешканців у громаді складає 13 тисяч осіб, а середня кількість персоналу ЦНАП – 7 працівників), 4 громади отримали у 2019 році за адмінпослуги надходження у місцевий бюджет в межах від 100 до 200 тисяч грн., а 7 громад – взагалі менше 100 тис. грн. за рік. (Джерело: Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про адміністративний збір» за реєстр. № 4380 від 16.11.2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70434).

У 2021 році Мінцифри було проведено аналіз доходів і видатків 943 центрів надання адміністративних послуг за 2020 рік, за результатом якого виявлено, що 65% центрів є значно збитковими (витрати на їх функціонування перевищують доходи більше ніж на 20%) і лише 19% центрів є рентабельними. Така статистика, зокрема, пов'язана із тим, що розміри адміністративних зборів не відповідають реальній собівартості надання адміністративних послуг (Джерело: Пояснювальна записка до проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України». URL: <http://surl.li/dnkix>).

вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень іншими працівниками юридичної особи або іншими особами¹. Крім того, такий обов'язок чітко покладено на працівників підрозділів внутрішнього аудиту у органах виконавчої влади², однак залишається невизначеним чітко щодо працівників підрозділу внутрішнього аудиту приватної юридичної особи. Відсутність законодавчого положення, яким би чітко був визначений обов'язок внутрішніх аудиторів приватної юридичної особи повідомляти про виявлені ними факти вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, що пов'язані з корупцією, призводить до неефективного виконання такого обов'язку.

З огляду на зазначене у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* запропоновано чітко визначити безпосередньо у ст. 61 Закону України «Про запобігання корупції» обов'язок внутрішнього аудитора юридичних осіб повідомляти спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції, а також посадову особу, відповідальну за запобігання корупції у діяльності юридичної особи, керівника юридичної особи або засновників (учасників) юридичної особи про факти вчинення корупційних правопорушень чи правопорушень, що пов'язані з корупцією, також про випадки підбурення до вчинення корупційного правопорушення, пов'язаного з діяльністю юридичної особи.

10. Однією з причин високого рівня толерування корупції у приватному секторі економіки є **складність своєчасного та ефективного відновлення порушених органами державної влади прав та законних інтересів суб'єктів господарювання.**

Контролюючі органи часто зловживають своїми повноваженнями, використовуючи надані інструменти адміністративного примусу. У свою чергу, судова система не завжди забезпечує належний захист порушених прав та законних інтересів суб'єктів господарювання. Крім цього, заходи щодо переслідування за корупційні правопорушення тривалий час були неефективними.

Така ситуація призводить не тільки до низького рівня довіри представників бізнесу (як вітчизняного, так і міжнародного) до органів державної влади України, а й до низького рівня дотримання економічних свобод. Так, у рейтингу Heritage Foundation «Index of Economic Freedom» за 2022 рік Україна посідає 130 місце із 180 (44 місце із 45 країн Європи) та знаходиться в категорії «Переважно невольні країни». Окремо слід зазначити, що низка пострадянських країн, які звикли вважати менш демократичними, ніж Україна, значно її випереджають, більше того, включені до вищої категорії рейтингу – «Відносно вільні країни»³.

Для впливу на вказану причину держава має налагоджувати партнерство з бізнесом, стимулюючи його до пошуку законних шляхів вирішення спірних питань у взаємодії з публічним сектором (аніж використання корупційних моделей поведінки). Одразу ж після подій Революції Гідності представники нового Уряду України, коаліція п'яти найпотужніших бізнес-асоціацій України та міжнародні фінансові організації (ЄБРР та ОЕСР) об'єднали свої зусилля і 12 травня 2014 року підписали *Меморандум про взаєморозуміння щодо підтримки антикорупційної ініціативи України*⁴. За консенсусом сторін Меморандуму для досягнення цілей боротьби з корупцією в приватному секторі, просування ідеї належного врядування був обраний формат установи бізнес-омбудсмена, роль якого полягає у захисті суб'єктів господарювання від порушення прав, зловживання повноваженнями, несправедливих рішень і поганого управління.

¹Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/conv#Text>.

²Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту: Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок від 28.09.2011 № 1001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011-%D0%BF#Text>

³Index of Economic Freedom (Ukraine). Heritage Foundation, 2022. URL: https://www.heritage.org/index/pdf/2022/countries/2022_IndexofEconomicFreedom-Ukraine.pdf

⁴Меморандум про взаєморозуміння щодо підтримки антикорупційної ініціативи України. Антикорупційна ініціатива України. 12 травня 2014 року. Київ. 6 с. URL: https://boi.org.ua/files/9-/wg/memo_ed2.pdf

Нині національна установа бізнес-омбудсмена – Рада бізнес-омбудсмена діє лише на підставі постанови КМУ від 26 листопада 2014 р. № 691 «Про утворення Ради бізнес-омбудсмена»¹. Водночас, ст. 92 Конституції України визначає домінуючу роль закону в системі нормативно-правових актів, що здійснюють правове регулювання суспільних відносин в Україні, та визначає найважливіше коло питань, які можуть регулюватись виключно законами. Оскільки до таких питань віднесені правовий режим власності та правові засади і гарантії підприємництва (пункти 7 та 8 ч. 1 ст. 92 Конституції України), то статус Установи, що здійснює свою діяльність саме з метою гарантування суб'єктам господарювання захисту їх права на свободу підприємницької діяльності та невтручання у неї, має бути врегульовано законом.

Більше того, відповідно до *Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про розвиток інституту омбудсмена, прийнятих Європейською комісією «За демократію через право»*² інститут омбудсмена, в тому числі його повноваження, повинен ґрунтуватися на міцній правовій базі, переважно бути закріпленим на конституційному рівні, а його характеристики та функції можуть бути додатково опрацьовані на законодавчому рівні.

Відтак для посилення інституційної спроможності установи бізнес-омбудсмена в Україні *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* запропоновано на законодавчому рівні врегулювати правовий статус, завдання та організаційні засади діяльності Установи бізнес-омбудсмена і, таким чином, забезпечити практичну реалізацію гарантій, передбачених статтями 13 та 42 Конституції України, а саме – сприяти забезпеченню захисту державою права на здійснення підприємницької діяльності та законних прав суб'єктів господарювання.

Спеціальний закон про Установу бізнес-омбудсмена створить необхідні гарантії для ефективного функціонування альтернативного механізму позасудового захисту прав та інтересів суб'єктів господарської діяльності.

Підрозділ 2.5. Будівництво, земельні відносини та інфраструктура

Проблема 2.5.1

Протягом останніх кількох років у країні відбулися значні зміни, пов'язані із забезпеченням прозорості інформації у сфері містобудування та землеустрою, а також цифровізацією (переведення в електронну форму) послуг у сфері будівництва, що однозначно позитивно вплинуло на рівень відкритості інформації, а у багатьох випадках усунуло можливість безпосередньої взаємодії заявника із посадовими особами при наданні послуг, спростило отримання послуг та зменшило витрати часу як заявників, так і органів публічної влади.

Публічність інформації про подані заявки для отримання документів, що дають право на виконання будівельних робіт, прозорий рух цих документів, можливість ознайомлення з підставами відмови чи отримати інформацію про видані документи – усе це забезпечує не лише можливість громадського контролю, а й новий рівень підзвітності органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду та уповноважених органів архітектури. В експертному середовищі підтримується думка, що саме відкритий розгляд питання видачі дозволів у

¹Положення про Раду бізнес-омбудсмена, схвалене постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 691. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/691-2014-%D0%BF>

²Рекомендація CM/Rec (2019)6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про розвиток інституту омбудсмена від 16 жовтня 2019 року. URL: <https://www.echr.com.ua/document/rekomendaciya-cm-rec-20196-vid-16-10-2019/>

будівництві, онлайн трансляції засідань, відеозаписи у відкритому доступі на сайті зведуть до нуля необґрунтовані відмови¹.

1. Водночас запровадження *Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва* не завершено в заплановані строки, а також реалізація роботи цієї системи, попри позитивні досягнення, має й свої недоліки. Так, не весь функціонал Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва було реалізовано, що впливає на коректність роботи системи та зумовлює неможливість автоматизації багатьох процесів, які цього нагально потребують для ліквідації корупційної складової.

Варто зазначити, що мінімізувати безпосередню взаємодію із особою, відповідальною за прийняття рішення, не означає усунути корупційну складову, а саме лише оприлюднення рішень не буде дієвим без інших запобіжників. Зокрема, для забезпечення належного громадського контролю та публічності надання послуг не реалізовано можливість ознайомитися з документами, на підставі яких було прийнято те чи інше рішення. Також незабезпечення доступу до повних матеріалів містобудівної документації, історико-архітектурних опорних планів, науково-проектної документації про затвердження меж і режимів використання історичних ареалів населених місць та меж і режимів використання зон охорони об'єктів культурної спадщини, екологічні, інженерно-геологічні умови тощо не дає можливості оцінити рішення посадової особи з точки зору обґрунтованості прийнятого ним/нею рішення саме через брак зазначеної інформації та неможливість її врахування.

Саме тому у *Державній антикорупційній програмі на 2021–2025 роки зазначається не лише про необхідність* реалізації всього передбаченого функціоналу Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, а й створення та наповнення всією необхідною інформацією Єдиного електронного містобудівного кадастру, складовою якого і є Єдина державна електронна система у сфері будівництва відповідно до закону².

2. Проте і при запровадженні нового функціоналу Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва важливою є необхідність роботи системи виключно у відповідності до вимог чинних законів (а не в розріз із ними), забезпечення коректної та безперебійної роботи системи та сервісів, та убезпечення даних від незаконного поширення та незаконного доступ до них. Зокрема, неприпустимим є фактичне надання засобами Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва можливості органам архітектурно-будівельного контролю та нагляду вчиняти ті дії, які не передбачені законом. Прикладом цього є можливість повернення через Єдину державну електронну систему у сфері будівництва на доопрацювання таких документів, як повідомлення про початок виконання підготовчих/будівельних робіт, хоча така можливість не передбачена законом³. Про цю проблему зазначалося як Комісією ВРУ з питань розслідування фактів корупції в органах державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду у своїх Звітах, так і у дорученні в.о. Голови Державної архітектурно-будівельної інспекції України⁴, де було визнано, що

¹ Президент Конфедерації будівельників України та колишній заступник міністра з регіонального розвитку та будівництва Лев Парцхаладзе вважає, що для зведення до нуля необґрунтованих відмов потрібно проводити розгляд дозволів відкрито. За словами Парцхаладзе, це можна забезпечити за допомогою онлайн-трансляції засідань, відеозаписів у відкритому доступі на сайті, а також за допомогою особистої присутності замовника на засіданні цієї комісії. Див. Куницький О. Війна з будівельною корупцією: осада та штурм. URL: <https://www.unian.ua/economics/other/10755357-viyana-z-budivelnouyu-korupciyeyu-osada-ta-shturm.html>.

² Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>.

³ Стаття 36 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачає виникнення права на виконання підготовчих робіт після подання (а не реєстрації) повідомлення про початок виконання будівельних робіт. Указаний закон не передбачає можливість повернення на доопрацювання чи відмови в реєстрації повідомлень про початок виконання будівельних робіт. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>.

⁴ Зазначені обставини неодноразово досліджувалися Тимчасовою слідчою комісією Верховної Ради України з питань розслідування фактів корупції в органах державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду ще протягом 2020-2021 років, що знайшло своє відображення як у проміжному, так і в остаточному звіті роботи

повернення на доопрацювання повідомлень про початок виконання підготовчих та будівельних порушує норми Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Попри це, при реалізації функціоналу Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва була закладена технічна можливість повернення на доопрацювання повідомлень, поданих через Єдину державну електронну систему у сфері будівництва. При цьому це питання стосується не стільки доцільності повернення повідомлень у тих чи інших випадках, а полягає в тому, що Єдина державна електронна система у сфері будівництва дає можливість суб'єкту владних повноважень¹ діяти в порушення закону. Така ситуація зумовлює виникнення корупційних ризиків, адже таким чином забезпечується фактична можливість надання безпідставної відмови в реєстрації повідомлення про початок виконання підготовчих та будівельних робіт, коли законом такої можливості не передбачено. Тож саме лише надання послуг в електронній формі автоматично не виключає виникнення корупції, оскільки відповідні ризики можуть бути закладені ще на етапі розробки програмного забезпечення та технічного завдання.

Саме тому у *Державній антикорупційній програмі на 2021–2025 роки запропоновано* на рівні закону встановити можливість надання в електронній формі лише тих послуг, для яких законами, а не тільки підзаконними актами, визначається порядок їх надання, перелік документів, підстави для відмови, повернення на доопрацювання та погодження.

3. Також є інші недоліки реалізації запровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, а саме: коли функціонал Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва не дає можливості скористатися чинною нормою законодавства для отримання послуг у сфері містобудівної діяльності² або коли функціонал Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва дозволяє застосування принципу мовчазної згоди при наданні послуг уповноваженими органами охорони культурної спадщини за відсутності такої можливості на рівні закону

Це створює можливість для отримання позитивного рішення при фактичній відсутності підстав для цього³.

Водночас повноцінне функціонування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва неможливе без послідовного та повного внесення всіх даних та без впровадження в роботу *Єдиного електронного містобудівного кадастру*. На даний час в низці населених пунктів України створено ряд розрізаних геоінформаційних систем, які наповнюються даними відповідно до різних технічних завдань на їхнє створення. Такі системи не узгоджені між собою, що унеможлиблює їхню інтегрованість та взаємодію. Локальні містобудівні кадастри створюються за різними параметрами наповнення і не забезпечують дотримання єдиної методології створення та експлуатації, а також не визнані законом як офіційне джерело

комісії. Див. звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування фактів корупції в органах державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду про виконану роботу за рік діяльності: проект Постанови. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/27736>. Окрім того, 18.11.2020 року В.о. Голови Державної архітектурно-будівельної інспекції України було видано Окреме доручення, де зазначено, що органи державної влади зобов'язані діяти виключно у спосіб, передбачений законами України, а процедура повернення на доопрацювання повідомлення про початок виконання будівельних робіт законом не передбачена. Відтак кожен такий виявлений факт, як зазначено в Окремому дорученні, буде розглядатися як зловживання чи перевищення службових обов'язків. Див. Звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування фактів корупції в органах державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду про виконану роботу за рік діяльності. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/921868>.

¹ Працівникам органів архітектурно-будівельного контролю

² Про неможливість технічної реалізації через ЄДЕССБ положень Постанова КМУ №722 «Деякі питання здійснення дозвільних та реєстраційних процедур у будівництві в умовах воєнного стану» див. статтю Брикайло Ю. Чи можливо реалізувати на практиці положення ПКМУ №722 про спрощення дозвільних процедур у будівництві? від 15.08.2022 р. URL: <https://dreamdim.ua/uk/articles/>.

³ Більш детально відповідна проблема розкрита у описі проблеми 2.5.2 «Відсутність публічної інформації щодо об'єктів культурної спадщини та колізії у містобудівному і пам'яткоохоронному законодавстві призводять до зловживань та забудови пам'яток культурної спадщини»

інформації, на відміну від витягів та інших довідок, які надаються з цього кадастру уповноваженими органами. Тож використання локальних кадастрів (навіть там, де вони створені та оприлюднені) поки не допомагає спростити адміністративні процедури та зробити їх більш прозорими. Окрім складності та непрозорості процесів, указана ситуація дає можливість приховувати інформацію від громадськості, а також наповнювати кадастри недостовірною інформацією, для того щоб чинити незаконний тиск на добросовісних забудовників із метою вимагання неправомірної вигоди за внесення/невнесення відповідних змін або відомостей. Окрім містобудування, майже кожна суміжна сфера, наприклад землеустрій, екологія та природні ресурси, охорона культурної спадщини, нерухоме майно, має свої окремі види документації, за якими, у тому числі, встановлюються просторові характеристики нерухомих об'єктів, певні види обмежень та особливостей правового режиму використання територій. Зазначена інформація та дані в єдиному інформаційному просторі жодним чином не об'єднуються, що обумовлює наявність окремих, незалежних одна від одної відомчих дозвільних процедур, значна частина яких взагалі не має належного інформаційного підґрунтя, та ускладнює процеси надання послуг.

З огляду на те, що існує велика кількість реєстрів і баз, не пов'язаних між собою, заявникам доводиться брати витяги та інші документи з одних баз, щоб підготувати заявки для отримання витягу з іншої бази. Проте участь заявника в отриманні витягів не потрібна, якщо буде створена єдина платформа, яка поєднає всі ці бази, зробить процес отримання інформації зручним, швидким і позбавленим участі чиновника та можливостей на власний розсуд видати/не видати довідку, витяг чи інший документ. Єдність інформаційного простору має забезпечуватись завдяки створенню єдиної інтероперабельної системи публічних електронних реєстрів, що генерують відомості про фізичне середовище, його окремі частини та їх правові режими, визначення уніфікованої інституціональної структури їх функціонування, автоматизованої електронної інформаційної взаємодії та вільного необмеженого он-лайн доступу до усіх актуальних даних, окрім тих, доступ до яких обмежено законом.

Тому в *Державній антикорупційній програмі на 2021–2025 роки запропоновано* на рівні закону забезпечити функціонування Єдиного електронного містобудівного кадастру як базу для взаємної інтеграції та взаємодії, а також забезпечити спрощення та кількісне зменшення існуючих дозвільних та інших управлінських процедур завдяки забезпеченню їх комплексного надання.

4. Важливим у цьому контексті є також те, що створення та запровадження Єдиного електронного містобудівного кадастру дасть можливість вирішити особливо проблемні у цій сфері питання: *наповнення системи містобудівною документацією*. Наразі доступ до містобудівної документації обмежений: не вся містобудівна документація оприлюднена взагалі¹, а та, що оприлюднена, подана не в повному обсязі (переважно лише частина текстових матеріалів, а графічна частина – також лише частково і без можливості приближення для детального ознайомлення). При цьому запровадження чітких вимог щодо занесення до системи Єдиного електронного містобудівного кадастру містобудівної документації запровадить її оприлюднення в повному обсязі та доступному для ознайомлення форматі, що мінімізує корупційну складову. Адже за умови можливості ознайомлення з детальною інформацією з містобудівної документації ризик видачі вихідних даних для будівництва та документів, що дають право на виконання будівельних робіт, у розріз із такою містобудівною документацією зводиться до мінімуму, а кожен такий факт стане предметом розгляду громадськості та оскаржень неправомірних дій.

Тому в *Державній антикорупційній програмі на 2021–2025 роки запропоновано* забезпечити публічність містобудівної документації, у тому числі шляхом її внесення та вільного доступу в Єдиному електронному містобудівному кадастрі, окрім інформації з обмеженим доступом.

¹ BRDO В Україні тільки 24% містобудівної документації є у відкритому доступі. URL: <https://brdo.com.ua/analytics/v-ukrayini-tilky-24-mistobudivnoyi-dokumentatsiyi-ye-u-vidkrytomu-dostupi/>.

5. Окрім того, наповнення системи містобудівною документацією у свою чергу має забезпечити *автоматизацію процесу отримання містобудівних умов та обмежень*, який і досі позначається високим рівнем корупції. Відповідно до закону¹, містобудівні умови та обмеження по суті є «проекцією» вимог містобудівної документації на місцевому рівні на конкретну земельну ділянку. Тому цей процес не потребує участі чиновника, а може бути автоматизовано шляхом отримання онлайн витягу з відповідної документації. Так буде подолана проблема можливості неправомірного впливу на зміст містобудівних умов і обмежень при їх формуванні (видачі). Саме в містобудівних умовах і обмеженнях наразі закладаються можливості незаконного будівництва, адже подальші процеси, такі як проектування, отримання права на виконання будівельних робіт, введення об'єкта в експлуатацію, мають здійснюватися у відповідності до вимог містобудівних умов і обмежень. Відтак переоцінити автоматизацію їх видачі з точки зору зниження корупційних ризиків важко. Неможливість втручання чиновників у процес формування змісту містобудівних умов і обмежень та автоматична видача містобудівних умов і обмежень у чіткій відповідності до містобудівної документації технічно позбавить чиновників можливості отримання неправомірної вигоди за видачу цих документів, а також можливості чинити перешкоди заявникам та затягувати процес видачі містобудівних умов і обмежень.

Тому у *Державній антикорупційній програмі пропонується* забезпечити цифровізацію процесу звернення із заявою про видачу містобудівних умов і обмежень², а саме формування містобудівних умов і обмежень автоматично як **витягу** з містобудівної документації без можливості зміни цього витягу в ручному режимі чи додавання додаткових вимог і обмежень.

6. Проблематика створення Єдиного електронного містобудівного кадастру та наповнення його містобудівною документацією пов'язана також із тим, що між містобудівною документацією та *програмами соціально-економічного розвитку* відсутній реальний зв'язок. Станом на даний час на рівні законодавства розроблення та затвердження програм соціально-економічного розвитку жодним чином не корелюється з процесами розробки та затвердження містобудівної документації. Ці процеси ідуть паралельно і часто суперечать одне одному. Указане породжує ситуацію, за якої на рівні населеного пункту можуть існувати та виконуватися різні, неузгоджені між собою, а часом і взаємовиключні стратегії та політики. А існування програм та політик двох різних напрямів потенційно містить великі корупційні ризики, адже дозволяє найбільш сприятливі умови, що передбачені цими документами, при цьому ігноруючи вимоги іншого, а також створює для органів публічної влади потенційну можливість для отримання неправомірної вигоди.

Відтак у *Державній антикорупційній програмі на 2021–2025 роки запропоновано* на рівні законів узгодити застосування положень цих двох видів документації, що забезпечить їх комплексну та гармонійну реалізацію та допоможе мінімізувати можливі зловживання у цій сфері.

Проблема 2.5.2.

Україна володіє величезною кількістю різночасових пам'яток нерухомої культурної спадщини, однак у результаті відсутності у вільному доступі даних щодо об'єктів культурної

¹ Містобудівні умови та обмеження забудови земельної ділянки - документ, що містить комплекс планувальних та архітектурних вимог до проектування і будівництва щодо поверховості та щільності забудови земельної ділянки, відступів будинків і споруд від червоних ліній, меж земельної ділянки, її благоустрою та озеленення, інші вимоги до об'єктів будівництва, встановлені законодавством та містобудівною документацією (п. 8 ч. 1 ст. 1 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності»).

² Видача містобудівних умов та обмежень тепер відбувається онлайн. URL: https://www.minregion.gov.ua/press/news/vydacha-mistobudivnyh-umov-ta-obmezhen-teper-vidbuvayetsya-onlajn/?_cf_chl_tk=7mREV00Dq2A77jyAeqFtsfie36Xuc2vi4jefK_ULb6c-1661245996-0-gaNycGzNCyU

спадщини, колізій у законодавстві та відсутності чітких процедур погодження й контролю здійснюється забудова чи нищення або завдається суттєва шкода об'єктам культурної спадщини.

За даними Міністерства культури та інформаційної політики України¹, на території України знаходиться понад 130 000 об'єктів культурної спадщини, які перебувають на державному обліку, з них – 9 562 пам'яток (приблизно 7%), внесених до Державного реєстру нерухомих пам'яток України (914 пам'яток національного значення та 8 648 – місцевого значення), однак лише 9% з них мають затверджені зони охорони². Окремо існує система обліку, визначена Наказом Міністерства культури України № 158 від 11 березня 2013 р. «Про затвердження порядку обліку об'єктів культурної спадщини». Цим наказом передбачається ведення місцевих переліків об'єктів культурної спадщини. На відповідному попередньому обліку перебуває близько 34 000 щойно виявлених об'єктів культурної спадщини³. До Переліку пам'яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації, включено 2,1 тис. пам'яток (переважно архітектури та містобудування)⁴. Отже, на сьогодні маємо реєстри різного рівня та різного предмета охорони, при цьому одна пам'ятка може перебувати одночасно в кількох реєстрах (національного і місцевого значення), а інша – значиться лише на державному обліку або перебувати в Переліку об'єктів культурної спадщини як щойно виявлений об'єкт, при цьому самого переліку як документу не існує, а є лише низка наказів та рішень уповноважених органів охорони культурної спадщини, розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій, які оприлюднюються на сайтах відповідних органів або не оприлюднюються взагалі.

Станом на 2022 рік в Україні відсутнє єдине публічне джерело даних, яке б містило інформацію про усі об'єкти культурної спадщини, зміст та особливості їх правового захисту. У зв'язку з цим забудовнику та власнику пам'ятки дуже важко (інколи просто неможливо) визначити приналежність об'єктів до пам'яток. Це дає можливість чиновнику⁵ довільно (інколи й свавільно) визначати необхідність отримання дозволів або отримати неправомірну вигоду за недотримання (непроходження) цієї процедури. Внаслідок відсутності єдиного і повного джерела для визначення статусу об'єкта культурної спадщини, відсутності відповідних записів у Державному реєстрі прав власності на нерухоме майно, органи архітектурно-будівельно контролю також не мають можливості визначити приналежність об'єктів будівництва до пам'яток, дозволені види робіт, класи наслідків робіт, та, відповідно, коректну дозвільну процедуру.

Окрім того, щодо значної кількості щойно виявлених об'єктів культурної спадщини понад 3 роки не вживаються заходи для формування облікової документації та визначення

¹ Стенограма парламентських слухань «Стан, проблеми та перспективи охорони культурної спадщини в Україні», 18 квітня 2018 року, сесійний зал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl1804118.htm

² Довідково: на державному обліку перебуває близько 65 350 (52%) об'єктів археології, 44 496 (35%) – історії, 1 944 – монументального мистецтва (2%), 13 518 – архітектури та містобудування, 327 – садово-паркового мистецтва; 219 – ландшафтних об'єктів та 92 – об'єкти науки і техніки.

Стенограма парламентських слухань «Стан, проблеми та перспективи охорони культурної спадщини в Україні», 18 квітня 2018 року, сесійний зал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl1804118.htm

³ Концепція державної політики реформування сфери охорони нерухокої культурної спадщини http://mincult.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=245358162 або <http://kyiv-heritage.com/sites/default/files/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%86%D0%B5%D0%BF%D1%86%20%D0%9C%D1%96%D0%BD%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%D1%83%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%20%D1%81%D0%BF%D0%B0%D0%B4%D1%89%202017-2018.pdf>

⁴ Закон України «Про Перелік пам'яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації» від 23 вересня 2008 року № 574-VI / Верховна Рада України // Офіційний вебпортал парламенту України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/574-17>

⁵ Йдеться про представників уповноважених органів охорони культурної спадщини, а також органів архітектурно-будівельного контролю.

подальшої долі об'єкта: рішення про занесення чи відмову в занесення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України.

Така ситуація створює додаткові корупційні ризики, адже згідно з чинним законодавством, такі об'єкти в частині їхньої охорони прирівнюються до пам'яток, а відтак будь-яка містобудівна діяльність, що може на них вплинути, потребує додаткових дозволів і погоджень уповноважених органів. Відсутність єдиного публічного джерела даних, яке б містило інформацію про усі об'єкти культурної спадщини, створює можливості для недобросовісних чиновників в одних випадках вимагати погодження стосовно тих об'єктів, які насправді не є об'єктами культурної спадщини, а в інших – «не знати» чи «не встановити» того факту, що певний об'єкт належить до об'єкта культурної спадщини і погодити його забудову.

Публікації переліку об'єктів культурної спадщини частинами в журналах не забезпечують належну відкритість, повноту та доступність цієї інформації. У відкритих офіційних джерелах опубліковано Перелік пам'яток культурної спадщини національного значення, занесених до Державного реєстру нерухомих пам'яток України¹, а також здійснено посилання на реєстри пам'яток місцевого значення². При цьому інформація стосовно щойно виявлених об'єктів відсутня, а формат опублікованих даних не забезпечує фіксації внесення змін до реєстру (видалення чи доповнення, історія змін) для визначення перебування того чи іншого об'єкта в певний момент часу в реєстрі (наприклад, станом на час видачі документа, що дає право на виконання будівельних робіт). Відсутність же повної інформації, зокрема і про щойно виявлені об'єкти, створює невизначеність правового регулювання, що, у свою чергу, призводить як до суттєвих проблем забудовників та інвесторів, які не мають можливості заздалегідь отримати інформацію про належність того чи іншого об'єкта до числа об'єктів культурної спадщини (а відтак і про те, які саме погодження чи дозволи треба буде отримати)³, так і до суттєвих проблем уповноважених органів охорони культурної спадщини в забезпеченні контролю за дотриманням вимог відповідного законодавства (зокрема, в частині обов'язку отримання необхідних погоджень або дозволів).

Перебування об'єктів у переліку понад 3 роки без складання облікової документації не допускається чинним законодавством, але водночас і не встановлені санкції чи шляхи вирішення проблеми, відтак велика кількість об'єктів просто «зависли» там без жодних подальших дій. Така ситуація породжує перманентну корупцію, адже дає можливість надати практично будь-якій будівлі правову охорону та статус об'єкта культурної спадщини і роками не вживати дій щодо складання облікової документації, при цьому створювати необґрунтовані перешкоди у вигляді необхідності отримання дозволів та погоджень або навпаки – «не побачити» культурну цінність об'єкта (рішення про занесення до Переліку тощо) та надати дозвіл чи погодження.

Саме тому у *Державній антикорупційній програмі на 2021–2025 роки пропонується* створити та забезпечити належне функціонування *Електронного реєстру об'єктів культурної спадщини*, який буде містити інформацію про всі об'єкти культурної спадщини, що визнані такими відповідно до чинного законодавства. Це дозволить уникнути необхідності додаткового пошуку чи перевірки об'єктів в інших документах, у т.ч. радянської доби, дасть можливість для однозначного розуміння чи має відповідний об'єкт певний статус і захист, чи необхідне отримання дозволів на земляні роботи, чи необхідне отримання погодження проектною документації на будівництво, яким є клас наслідків робіт тощо.

¹ Перелік пам'яток культурної спадщини національного значення, занесених до Державного реєстру нерухомих пам'яток України // Офіційний сайт Міністерства культури та інформаційної політики України. – Режим доступу : <https://mkip.gov.ua/content/perelik-pamyatok-kulturnoi-spadshchini-nacionalnogo-znachennya.html>

² Перелік пам'яток місцевого значення // Офіційний сайт Міністерства культури та інформаційної політики України. – Режим доступу : <https://mkip.gov.ua/content/derzhavniy-reestr-pamyatok-miscevogo-znachennya.html>

³ Аж поки не буде отримана конкретна інформація від уповноваженого органу охорони культурної спадщини.

Варто також звернути увагу на те, що облікова документація на об'єкти культурної спадщини складалася в різні часи, а тому часто адреси та назви вулиць не збігаються з сучасними, інколи має місце неточна нумерація, інші назви об'єкта. Тому не завжди можна чітко визначити, де саме знаходиться об'єкт культурної спадщини, на якій відстані від запланованої забудови та чи матиме вона на нього вплив. Вирішенням цієї проблеми може бути наявність *геопросторових даних об'єкта культурної спадщини* в реєстрі, що дасть можливість чітко визначити близькість пам'ятки до місця запланованого будівництва та потенційний вплив на неї. Це також усуне проблему визначення місця розташування об'єкта у випадку, коли внесення до реєстру та присвоєння статусу відбулося за однією адресою, проте в подальшому відбулася зміна назви вулиці чи адреси в цілому.

Для забудовника та підприємців на практиці історичні ареали населених місць – це територія, у межах якої необхідно отримувати погодження та дозволи в разі проведення будівельних робіт та дозволи на розміщення реклами від уповноважених органів охорони культурної спадщини. Тому визначення чітких меж (у природі, на місцевості) є принциповим у цьому питанні. Визначення меж лише шляхом опису вулиць та перехресть не дає однозначності в тому, чи, скажімо, конкретний будинок перебуває в межах історичного ареалу та по якій стороні вулиці проходить межа ареалу. У межах конкретного історичного ареалу можуть діяти різні режими використання, тому важливо встановити не лише чіткі межі режимів використання, а й мати публічно доступну інформацію про дозволену діяльність у межах історичних ареалів. Ця інформація має бути затверджена та оприлюднена, а не надаватися за запитом та формуватися у відповідь на заявку.

Наразі відсутня інформація про режими і межі історичних ареалів населених місць, що дає можливість чиновникам вимагати погодження майже будь-якої забудови в історичних населених місцях, погодження реклами тощо. Нині в Списку історичних населених місць України перебуває 401 населене місце. З них лише для 101 населеного місця станом на 1 вересня 2018 р. було визначено та затверджено межі та режими використання історичних ареалів¹. Станом на 2022 рік ситуація не сильно поліпшилася, адже лише додатково для 5% населених місць було затверджено межі та режими використання історичних ареалів. Загалом це біля 30% населених місць. Водночас і затверджені історико-архітектурні опорні плани здебільшого не мають правових режимів використання історичних ареалів населених місць, меж і режимів використання зон охорони об'єктів культурної спадщини, затверджених науково-проектною документацією. Тобто такі історико-архітектурні опорні плани не дуже допомагають у забезпеченні правової визначеності в регулюванні дозволених видів діяльності та не завжди допомагають у з'ясуванні питання необхідності отримання погоджень і дозволів від уповноважених органів охорони культурної спадщини, адже не містять необхідної інформації, а саме: правових режимів використання історичних ареалів населених місць, меж і режимів використання зон охорони об'єктів культурної спадщини, затверджених науково-проектною документацією та визначених в природі. Також межі історичних ареалів та зони охорони не винесено в природу (на місцевості)², а в найкращому випадку міститься опис меж із зазначенням вулиць і перехресть, проте не точної межі з координатами, що дає можливість «посувати» ці межі у випадку «необхідності». Усе це створює передумови для маніпулювання питанням перебування чи не перебування об'єкта будівництва в історичному ареалі чи потенційного впливу будівництва на об'єкт культурної спадщини, а відтак породжує суттєву корупційну складову щодо надання дозволів та погоджень. Невизначеність у природі меж також призводить до грубих порушень земельного та містобудівного законодавства, зокрема, це стосується незаконного відчуження земельних ділянок особливо цінних земель історико-

¹ Міністерство культури України. Інформація щодо затвердження меж та режимів використання історичних ареалів історичних населених місць (станом на 1 вересня 2018 р.) http://195.78.68.75/mcu/control/uk/publish/article?art_id=244995501&cat_id=244993460

² Винесення меж земельної ділянки в природу (на місцевість) – це процес встановлення (відновлення) меж ділянки на місцевості, метою якого є визначення точного місця розташування такої земельної ділянки (згідно координат з бази Державного земельного кадастру України).

культурного призначення (пам'яток археології – курганів, поселень), заповідників, цінних лісових масивів під будівництво, сільськогосподарське виробництво тощо.

Варто зазначити, що Список історичних населених місць формувався за різних часів та за різного законодавства. Є історичні населені місця, які потрапили до цього списку без достатнього обґрунтування, досліджень та без формування належної документації, а велика кількість пам'яток присвячена прославлінню та встановленню радянської влади в Україні. Окрім того, існують населені місця, які фактично втратили свій статус через руйнування об'єктів культурної спадщини, що зумовлювали цей статус. Водночас перебування такого населеного пункту в Списку історичних населених місць створює значні бар'єри для розвитку населеного пункту: це суттєві кошти на розробку історико-архітектурних опорних планів (які було би краще витратити на захист пам'ятки), які часто непосильні для малих населених пунктів, тривалі процедури погодження містобудівних перетворень, що заважає місту розвиватися тощо.

З огляду на зазначене, у **Державній антикорупційній програмі на 2021–2025 роки пропонується** забезпечити розроблення історико-архітектурних опорних планів, встановлення чітких меж і правових режимів використання історичних ареалів лише тих населених місць, які дійсно цього потребують, а також визначити межі та режими використання зон охорони об'єктів культурної спадщини, межі історичних ареалів та забезпечити винесення їх в натуру.

На рівні закону відсутній чіткий порядок надання дозволів і погоджень у сфері охорони культурної спадщини та не визначено вичерпний перелік документів, які необхідно подавати для отримання дозволу/погодження, умов отримання дозволу/погодження та підстав відмови у його наданні. Визначення переліку документів та підстав для відмови на рівні підзаконних нормативно-правових актів надає великі можливості для безпідставної та швидкої зміни цих вимог, що не веде до сталості правового регулювання та породжує корупційні ризики.

Застосування інституту мовчазної згоди при отриманні дозволів у сфері культурної спадщини має негативну складову через можливість отримання позитивного рішення при фактичній відсутності підстав для цього. Неправомірність такого рішення важко довести на практиці, що додатково підштовхує чиновників до бездіяльності, яка забезпечить ще й отримання неправомірної вигоди.

5 серпня 2022 року було повідомлено про запровадження в Україні погодження проектною документацією та дозволів від уповноваженого органу охорони культурної спадщини через Єдину електронну систему у сфері будівництва¹. При цьому зазначено, що у випадку відсутності відповіді протягом 30 днів на заявку в системі, «документація вважатиметься погодженою за замовчуванням». З позиції авторів Державної антикорупційної програми, такий підхід не лише не узгоджується з вимогами чинного законодавства, яке через особливий предмет охорони не передбачає можливості застосування принципу «мовчазної згоди», а й призведе на практиці до ще більшого рівня корупції, адже саме у цій сфері чиновнику набагато складніше обґрунтувати та виправдати своє рішення про погодження проекту (надто з огляду на відсутність історико-архітектурних опорних планів із затвердженими межами та режимами), аніж пропустити 30-денний строк.

Задля вирішення цих проблем, що породжують (та можуть породжувати в майбутньому) перманентну корупцію у цій сфері, у **Державній антикорупційній програмі на 2021–2025 роки пропонується** на рівні закону чітко визначити повноваження та функції уповноважених органів охорони культурної спадщини при наданні відповіді (дозволів, погоджень, затверджень, відмов), а також чіткий порядок надання таких відповідей (зокрема з установленням строків проходження документів), перелік документів, які необхідно подати для отримання дозволів, погоджень, затверджень, визначити умови отримання дозволу,

¹ Цифровізовано погодження та дозвіл від органу охорони культурної спадщини // Офіційний вебпортал Державної інспекції архітектури та містобудування України. – Режим доступу : <https://diam.gov.ua/news/tsyfrovizovano-pohodzhennia-ta-dozvil-vid-orhanu-okhorony-kulturnoi-spadshchyny-cherez-jedessb>

погоджень, затверджень та підстави відмов, а також запровадити відповідальність осіб за недотримання строків надання відповіді. Водночас при встановленні чіткого порядку дозвільних процедур у сфері охорони культурної спадщини пропонується враховувати її специфіку та обмежити використання мовчазної згоди, запровадивши відповідальність чиновників, які неналежним чином виконують свої обов'язки в цій сфері.

Чинне законодавство встановлює чіткі права та обов'язки органів охорони культурної спадщини щодо контролю та притягнення до відповідальності в разі порушення пам'яткоохоронного законодавства, але не передбачає відповідальності чиновників за невиконання своїх обов'язків та за невжиття відповідних заходів, що створює серйозні корупційні ризики.

Окрім того, уповноваженим органам охорони культурної спадщини надаються широкі дискреційні повноваження там, де має бути виключно обов'язок діяти певним чином (наприклад, має бути не право, а обов'язок видати розпорядження та припис на усунення порушень у випадку порушення пам'яткоохоронного законодавства або наявності загрози для об'єкта культурної спадщини).

З огляду на зазначене, у *Державній антикорупційній програмі на 2021–2025 роки запропоновано:*

1) усунути надмірні дискреційні повноваження органів охорони культурної спадщини, в тому числі шляхом заміни права діяти певним чином на обов'язок вживати заходів для збереження пам'яток, усунення ризиків їхнього руйнування та притягнення винних до відповідальності за порушення пам'яткоохоронного законодавства. При цьому запропоновано встановити обов'язок не лише діяти певним чином¹, а й обов'язок здійснювати контроль за виконанням прийнятих рішень /ужитих заходів;

2) передбачити відповідальність посадових осіб уповноважених органів охорони культурної спадщини за невжиття заходів та за невиконання обов'язків у сфері охорони культурної спадщини (невидання розпоряджень, приписів, невжиття дій щодо самостійного здійснення заходів зі збереження пам'ятки, не притягнення до адміністративної відповідальності за неукладення охоронного договору, не застосування фінансових санкцій тощо). Зокрема, запропоновано передбачити: адміністративну відповідальність за невжиття заходів та невиконання обов'язків у сфері охорони культурної спадщини; цивільну відповідальність у виді відшкодування шкоди, завданої об'єкту культурної спадщини, та відшкодування збитків заявнику; дисциплінарну відповідальність за невиконання вказаних обов'язків (із встановленням чіткого переліку порушень, учинення яких повинне мати наслідком звільнення особи з посади);

3) забезпечити публічність усіх ужитих заходів, прийнятих рішень, виданих дозволів, погоджень, розпоряджень щодо об'єкта культурної спадщини всіма уповноваженими органами охорони культурної спадщини на офіційному сайті Міністерства культури та інформаційної політики України (за датою та органом) та в Електронному реєстрі об'єктів культурної спадщини (згруповано за об'єктом).

Невизначеності при отриманні погоджень і дозволів від уповноважених органів охорони культурної спадщини додає ще й те, що на рівні закону відсутній чіткий порядок надання таких послуг. Зокрема, законом не визначено перелік документів, який необхідно подати для отримання дозволів і погоджень (окремі переліки для кожного виду дозволу, погодження), як не визначено чіткі підстави для відмови, повернення документів на доопрацювання чи погодження/надання дозволу, не встановлено строків проходження певної процедури чи надання відповіді. Регулювання даного питання на рівні підзаконних актів не відповідає підходам правової держави, а також створює значні незручності для заявників. Чітке унормування послуг, що надаються уповноваженими органами охорони культурної спадщини, допоможе не лише спростити їх отримання, а й перевести в електронну форму за аналогією до інших послуг у сфері будівництва.

¹ Уживши передбачені законом рішення (приписи, розпорядження, постанови, подання позову тощо).

Проблема 2.5.3.

Протягом останніх років сфера будівництва неодноразово підлягала реформуванню. Це було зумовлено низкою чинників, серед яких застарілість законодавства, наявність великої кількості прогалин та колізій. Основні зміни у згаданій сфері були спрямовані на децентралізацію та дерегуляцію послуг у сфері будівництва, а також стосувались здебільшого вирішення окремих питань будівельної та суміжних галузей. Однак таке «реформування» не мало комплексного підходу та характеризувалось «точковістю», що лише збільшило дискреційні повноваження державних органів, та, відповідно, сприяло поширеності корупційних практик. Зазначена ситуація зумовила низку проблем, серед яких можна виділити такі.

1. Недієвість механізму недержавного контролю за будівництвом об'єктів, а також відсутність механізму притягнення до відповідальності суб'єктів такого контролю (виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури).

В Україні склалися корупційні практики при будівництві об'єктів і управлінні проектами, що полягають, зокрема, в завищенні цін, виборі підконтрольних та пов'язаних контрагентів, використанні системи «відкатів» та іншого тіньового капіталу. Одержувачі коштів та кінцеві бенефіціари не зацікавлені в здійсненні незалежного контролю якості та прозорості управління проектами, оскільки це зменшує їхній прибуток. Це призводить до неналежної якості будівництва, низької вибірки кредитних ресурсів, неефективного використання бюджетних коштів та інвестицій.

Усі задіяні в будівництві фахівці (експерти, архітектори, проєктанти, інженери технагляду, інженери-консультанти, уповноважені юридичні особи-контролери) мали би перешкоджати як цілковитому незаконному будівництву, так і низькій якості будівництва та зловживанню забудовника, зацікавленого у збільшенні обсягів будівництва, оскільки ці фахівці і отримали відповідний доступ до професії та можливості займатися цією діяльністю (освіта, досвід, сертифікат тощо) задля забезпечення дотримання усіх будівельних норм та стандартів. Утім, будучи залежними від забудовника, ці особи часто стають частиною схеми, покриваючи ті чи інші порушення, а не запобігаючи їм, адже забудовник сам не може реалізувати будівництво без цілої низки фахівців, які складають проєктну документацію, роблять експертизу, здійснюють авторський та технічний нагляд.

При цьому публічність документації, яка створюється у процесі будівництва та необхідна для його ведення, публічність дій у сфері будівництва, захист від незаконного використання імені фахівця шляхом підписання тієї чи іншої документації особистим ключем у Єдиній електронній системі у сфері будівництва стали факторами, які позитивно впливають на якість документації та надання послуг вказаними вище особами. Навіть сам факт відкритості документації несе репутаційні ризики, а отже, є стримуючим фактором від зловживань. Проте репутаційні ризики та почуття моральної відповідальності фахівців за виконувану ними роботу не можуть бути належним запобіжником від зловживань та неналежного виконання своїх обов'язків. Для цього потрібен існувати відповідний механізм притягнення таких осіб до відповідальності у разі вчинення ними певних порушень.

Однак механізм притягнення до відповідальності виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури¹, на практиці недієвий та не застосовується. Це зумовлено відсутністю чіткої процедури позбавлення сертифікатів

¹ Виконавці окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури (далі - виконавці), - архітектор, інженер-проектувальник, інженер технічного нагляду та експерт, які здобули вищу освіту за напрямом професійної атестації відповідно до кваліфікаційних вимог та мають стаж роботи за фахом не менш як три роки. Див. Деякі питання професійної атестації виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 554. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-2011-%D0%BF#Text>

відповідальних виконавців та чітких переліків порушень, які мають стати підставою для притягнення до відповідальності. Таким чином, здійснення будь-якого контролю за такою особою та якістю наданих нею послуг/виконаних робіт неможливе.

Безкарність за неналежні дії та можливість і надалі продовжувати займатися професією навіть за грубих порушень будівельного законодавства негативно впливає на якість роботи та сприяє зловживанням у сфері будівництва, а отже, не може забезпечити належний недержавний контроль за будівництвом об'єктів.

До того ж вищеописана проблема посилюється недосконалим контролем щодо саморегулювальних організацій у сфері архітектурної діяльності, особливо відсутнє гарантування саморегулювальними організаціями у сфері містобудування дотримання вимог законодавства членами таких організацій, відповідальності за їхні дії чи бездіяльність, у т.ч. контроль за недопущенням суттєвих порушень вимог законодавства, будівельних норм, нормативно-правових актів та/або нормативних документів у сфері містобудування, обов'язковість застосування яких встановлено законодавством та неефективні внутрішні процедури саморегулювальних організацій за діяльністю сертифікованих фахівців відповідно до стандартів саморегулювальних організацій.

Таким чином, з метою вирішення цієї проблеми *проектом Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* передбачено заходи, спрямовані забезпечити чіткий та дієвий механізм позбавлення сертифікатів, що може запобігти неналежній поведінці вказаних вище фахівців, укріплюючи кожного з них на позиції дотримання норм законності.

2. Недосконалість законодавства у сфері фінансування в об'єкти житлового будівництва.

Більше десятиліття проблема так званих ошуканих інвесторів є однією з найбільших у сфері будівництва. Водночас реальних дієвих кроків, спрямованих на вирішення безпосередньо цієї проблеми, упродовж років не вживалося. Опосередковано цю проблему намагалися вирішити шляхом удосконалення чинного законодавства, зменшення корупційних ризиків у будівництві, створення більш прозорих процедур, коли б інвестор сам міг перевірити забудовника та зважити власні ризики. Проте фінансування фізичними особами будівництва житла часто є не інвестиціями в прямому розумінні цього поняття, а способом купівлі першого і єдиного житла. Тому більшість осіб мало обізнані у шляхах і способах фінансування, правилах ведення будівельних робіт та в інвестиційній діяльності в цілому. Відтак лише прозорість процесів не може забезпечити реальний захист фізичних осіб, які фінансують будівництво, від шахраїв та недобросовісних забудовників. Для цього потрібно, щоб ці процеси були не лише прозорими, а забезпечували надійність та контроль за фінансуванням.

Нещодавно Верховною Радою України було прийнято Закон № 2518-IX від 15.08.2022 року «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому»¹. Цей закон має на меті створити механізми для прозорого та більш безпечного залучення коштів фізичних та юридичних осіб в будівництво.

Водночас варто зазначити, що вказаний вище закон не ставив на меті вирішення всіх питань, пов'язаних із проблемою ошуканих інвесторів. У ньому чільне місце відведено механізмам фінансування будівництва житла шляхом укладення договорів купівлі-продажу неподільних об'єктів незавершеного будівництва та емісії цільових корпоративних облігацій. При цьому ним не мінімізовано інші ризики, такі як безвідповідальність та непрофесійність фінансових посередників-учасників процесу (фондів фінансового будівництва) інвестування в будівництво, не вирішено питання більш чіткого визначення напрямів та форм використання коштів фізичних осіб для будівництва житла, контролю за цільовим та поетапним використанням коштів, ризики втрати коштів, спрямованих на фінансування будівництва житла тощо.

¹ Текст підписано Головою ВРУ 16.08.2022 року, набрання чинності відбулося 10.10.2022 року, а окремих положень – з 11.09.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2518-20#Text>

Основна проблема законодавчого регулювання фінансування будівництва житла через фонди фінансування будівництва полягає у відсутності належного фінансового контролю за управителем фонду, оскільки цей механізм не передбачено, ані чинним законодавством, ані вищевказаним законопроектом. Водночас наразі має місце велика кількість випадків, коли управителі фонду фінансування будівництва припиняють свою діяльність, не виконавши свої зобов'язання перед довірцями, а також відсутності фактів притягнення до відповідальності винних осіб чи повного повернення довірцям вкладених коштів.

Відтак створення більш прозорих механізмів будівництва, запобігання подвійним продажам та інші запобіжники, передбачені згаданим Законом, не забезпечують належного контролю за фінансовою спроможністю забудовника добудувати об'єкт та доброчесністю компанії, через яку здійснюється фінансування будівництва.

Для вирішення цієї проблеми *проектом Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* передбачено заходи, спрямовані на забезпечення підвищення ефективності функціонування фонду фінансування будівництва шляхом удосконалення його організаційно-функціональної структури, яка забезпечить чіткість і відкритість фінансових відносин основних учасників будівельного процесу та мінімізує ризики, пов'язані з житловим будівництвом, зокрема, запропоновано:

- 1) передбачити функціонування організаційної структури фонду фінансування будівництва лише в складі банківських установ;
- 2) встановити належний контроль за управителями з боку Національного банку України;
- 3) встановити належний контроль за виконанням забудовником графіку будівництва житла та цільовим використанням коштів шляхом авансування забудовнику коштів згідно з етапами будівництва та фінансування забудовника шляхом сканування операцій на рахунку¹.

3. Неврегульованість порядку здійснення перевірки документації для отримання документів дозвільного характеру у сфері будівництва, вибірковість проведення перевірок у сфері містобудування, а також недосконалий механізм притягнення до відповідальності за порушення у сфері містобудування разом створюють сприятливі умови для зловживань і порушень у цій сфері, породжують ризики для життя і здоров'я людей.

Наразі у сфері будівництва спостерігається значне спрощення процедур, переведення їх в автоматизований формат, при цьому часом має місце надмірне звуження предмету контролю під час видачі дозвільних документів. Водночас нормами законодавства не вимагається, а Єдина державна електронна система у сфері будівництва не є та не може бути спроможною перевіряти відповідність певного об'єкта та документів на будівництво містобудівній документації, будівельним нормам та існуючим обмеженням, оскільки в цьому випадку все-таки необхідні інтелектуальні зусилля та аналіз.

Працівники органів архітектурно-будівельного контролю наразі перевіряють лише повноту такої документації, але не мають чіткого обов'язку здійснити її аналіз. Тому наразі має місце така ситуація:

- при видачі дозволів документи перевіряють на їхню наявність та повноту, відповідність форми документа встановленим вимогам, тобто має місце формальна перевірка пакету документації за переліком, а не її змісту;
- у випадку повноти поданого пакета документів видається дозвіл. При цьому не встановлено обов'язку перевірки змісту документації до видачі дозволу;
- у подальшому може бути призначена перевірка, зупинено дію дозволу з поданням позову до суду про його скасування. Водночас така перевірка після видачі дозволу

¹ Див. Шевчук Т.В., Коркун І.І. Удосконалення структури фондів фінансування будівництва житла у складі банківських установ. URL: https://ird.gov.ua/pe/re201401/re201401_104_ShevchukTV,KorkunaII.pdf.

здійснюється лише в певних випадках¹ (найчастіше це заяви фізичних, юридичних осіб або правоохоронних органів). Також зацікавлена сторона може подати позов до суду про скасування дозволу в судовому порядку без проведення попередньої перевірки.

Ця ситуація зумовлює на практиці низку проблем, яка полягає у такому:

1) перешкоджанні сталості відносин у сфері будівництва, адже після розгляду справи у судовому порядку та початку виконання судового рішення об'єкт будівництва вже може бути збудований;

2) незахищеності інвесторів-фізичних осіб, які фінансували при чинному дозволі будівництво об'єкта, проте в подальшому цей дозвіл було скасовано в судовому порядку;

3) можливість проведення перевірок після того, як було видано дозвіл та санкціоновано будівництво об'єкту, що створює умови для неправомірного тиску на забудовників шляхом залякування перевіркою та її можливими наслідками для останнього;

4) необов'язковість проведення перевірки та вибірковість реагування на зави про проведення перевірки створюють широке поле для існування корупційних практик, які проявляються в наданні недоброчесними забудовниками неправомірної вигоди задля уникнення проведення перевірки (чи визнання заяв з проханням про проведення перевірки необґрунтованими) з метою залишення в силі отриманого дозволу до введення об'єкта в експлуатацію;

5) наявності значних корупційних ризиків при видачі дозволу, адже за відсутності прямого обов'язку перевіряти документи по суті, уповноваженій особі легко не помітити їхню невідповідність та уникнути відповідальності за видачу дозволу на будівництво об'єкта в порушення вимог чинного законодавства, містобудівної документації, будівельних норм. При цьому в інших випадках така ситуація дозволяє уповноваженій особі відмовити у видачі дозволу через невідповідність документів вимогам чинного законодавства, містобудівній документації, будівельним нормам та очікувати неправомірної вигоди за подальшу видачу дозволу;

6) процедура оскарження дозвільних документів у судовому порядку зумовлює значне затягування вирішення питання законності дозволу на будівництво, тобто фактично продовжує чинність таких неправомірних документів до введення об'єкта в експлуатацію, після чого скасування дозволу не буде визнано судом ефективним засобом захисту порушеного права, а відтак – малоімовірним. Але навіть у випадку прийняття судом рішення про незаконність дозволу на будівництво об'єкта, який уже збудовано або навіть уведено в експлуатацію, впливу на правовідносини таке судове рішення вже не матиме.

Таким чином, відсутність прямого обов'язку перевіряти по суті документацію, що подається для отримання дозвільних документів, та необов'язковість здійснення наступної перевірки цієї документації - закладена в законодавстві корупційна складова для неналежних дій та можливості отримання неправомірної вигоди.

Відтак для виправлення такої ситуації *проект* **Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки** пропонується:

- на рівні закону передбачити обов'язкове здійснення перевірки достовірності, повноти та відповідності документації при видачі документа дозвільного характеру, що дає право на виконання будівельних робіт;

- установити строк для проведення цієї перевірки (який буде включатися до строку на опрацювання документів для видачі дозволу) та обов'язковість перевірки повноти пакета документів від заявника (така перевірка має здійснювати уповноваженими особами органів архітектурно-будівельного контролю, а не лише програмними комплексами);

¹ Підстави проведення планових та позапланових перевірок встановлюються підзаконним актом. Див. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 698. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-2015-%D0%BF#Text>.

- передбачити відповідальність працівників уповноважених органів архітектурно-будівельного контролю за нездійснення такої перевірки¹.

4. Передбачене законом широке коло дискреційних повноважень органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду породжують корупційні практики

Не секрет, що загальною проблемою у сфері державного управління є наявність дискреційних повноважень у працівників уповноважених органів. Сфера містобудування не є винятком, а навпаки, процедури здійснення заходів архітектурно-будівельного контролю та нагляду містять значну кількість дискреційних повноважень, що визнається фахівцями в даній сфері однією з найбільших проблем². Так, до прикладу, передбачено³, що внесення змін до містобудівних умов та обмежень *може* здійснювати орган, що їх надав, за заявою замовника або за рішенням суду. На практиці це вилилося в те, що орган, який видав містобудівні умови та обмеження, не вважає себе зобов'язаним реагувати на заяву замовника шляхом унесення змін до містобудівних умов та обмежень, оскільки ця норма є диспозитивною, відповідно, суб'єкт владних повноважень трактує її як право діяти певним чином, а не обов'язок. У результаті виникає законодавчо обумовлена ситуація, коли можуть створюватися «штучні» перешкоди для внесення змін до містобудівних умов та обмежень, а дискреційне повноваження використовуватися як метод тиску чи впливу на замовника.

Аналогічні випадки дискреції наявні щодо припинення/анулювання права на виконання підготовчих та будівельних робіт⁴: уповноважений орган може скористатися своїм правом на припинення/анулювання в конкретних випадках, а може й не скористатися. Таке важливе для забудовника питання, як можливість ведення будівельних робіт, будучи залежним по суті лише від волі уповноважених осіб, створює досить сприятливе поле для корупції. Адже користуючись своїми повноваженнями, органи архітектурно-будівельного контролю та нагляду можуть неправомірно сприяти суб'єктам господарювання, що вдаються до порушень містобудівного законодавства, вимог будівельних норм, і так само, вимагати неправомірної вигоди за не скасування права/не анулювання дозволу на виконання будівельних робіт. Попри велику кількість порушень працівників органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду⁵, інспектори практично не притягуються до відповідальності за помилкові або незаконні рішення.

¹ Варто зазначити, що незаконному будівництву сприяє не лише відсутність реальної відповідальності уповноважених осіб, але й загалом відсутність відповідальності всіх учасників будівництва. Так, лише одна адміністративна відповідальність не може бути запобіжним чинником, надто з огляду на ризики для життя і здоров'я великої кількості людей, які несе незаконне будівництво. З огляду на це, позитивним є спроби законодавця посилити саме кримінальну відповідальність за грубі порушення у сфері містобудівної діяльності, а також більше персоніфікувати відповідальність та деталізувати випадки її застосування (покладено в основу проекту Закону України про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності у сфері містобудівної діяльності, який було прийнято за основу. Див. Постанова Верховної Ради України від 15.12.2021 № 1955-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1955-IX#Text>).

² Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності на 2019-2030 роки. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/building/city-build/kontseptsiya-publichnogo-upravlinnya-v-galuzi-budivnitstva/kontseptsiya-publichnogo-upravlinnya-v-galuzi-budivnitstva/>

³ ч. 8 ст. 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Див. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>

⁴ ч. 9 ст. 35, ч. 7 ст. 36, абзац ч.4 ст. 37, ч. 6 ст. 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Див. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>.

⁵ ТСКУ ВРУ з питань розслідування фактів корупції в органах державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду «виявлено значну кількість порушень, вчинених посадовими особами органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду, що характеризуються повторюваністю, системністю та наявністю корупційної складової», про що зазначено у висновках роботи Комісії, а самі порушення деталізовано в Звіті. Див. Про звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування фактів корупції в органах державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду про виконану роботу за рік діяльності: Проект Постанови. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/27736>.

З огляду на зазначене, у **проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки запропоновано:**

- переглянути законодавче визначення повноважень органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду, уповноважених органів містобудування та архітектури та на рівні закону замінити диспозитивні норми на чіткий порядок дій у конкретних ситуаціях чи випадках (заміни права діяти певним чином на обов'язок вживати заходів у випадку порушення законодавства, заходів для зупинення незаконної діяльності та притягнення до відповідальності);

- на рівні закону встановити обов'язок не лише діяти певним чином¹ та протягом встановленого строку, а й обов'язок здійснювати контроль за виконанням прийнятих рішень/ужитих заходів;

- передбачити чіткий перелік документів для надання кожного виду послуги (як для документів дозвільного, так і повідомчого та декларативного характеру), перелік можливих дій (реакцій) уповноважених органів при отриманні заявки (погодження, відмова, на доопрацювання, скасування тощо), чіткий перелік підстав для погодження (реєстрації, видачі дозволу), відмови у видачі документа, повернення на доопрацювання, а також чіткі підстави та порушення для видачі припису або застосування санкцій.

5. Проблема масового фальсифікату будівельних матеріалів та ринковий нагляд за будівельними матеріалами та виробами, які використовуються в будівництві

Ще однією важливою частиною державного архітектурно-будівельного контролю є здійснення ринкового нагляду за будівельними матеріалами та виробами, які використовуються в будівництві. Проектувальник та будівельні компанії не можуть забезпечити міцність, надійність, довговічність та належний естетичний зовнішній вигляд будівель і споруд без якісних будівельних матеріалів. Більше того, саме від якості будівельних матеріалів залежить наявність ризиків для життя і здоров'я людей. Неякісні будівельні матеріали та фальсифікат (підроблені під відомі торговельні марки будівельні матеріали), на жаль, не рідкість, їх можна придбати не лише на ринках чи місцях стихійної торгівлі, а й у спеціалізованих будівельних магазинах.

До 01.01.2018 в Україні діяла державна система обов'язкової та добровільної сертифікації продукції УкрСЕПРО, запроваджена декретом Кабінету Міністрів України № 46-93 від 10.05.1993 «Про стандартизацію і сертифікацію». УкрСЕПРО передбачала проведення обов'язкової сертифікації на відповідність вимогам стандартів продукції, перелік якої був затверджений наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 01.02.2005 № 28.

Водночас відповідно до Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» у 2016 році розпочався процес реформування системи технічного регулювання з переходом від обов'язкової сертифікації в державній системі сертифікації (УкрСЕПРО) до європейської системи оцінки відповідності. До 2018 року Україна мала імплементувати положення Регламенту Європейського парламенту і Ради № 305/2011 від 09.03.2011, що встановлює гармонізовані умови для розміщення на ринку будівельних виробів².

Проте на практиці склалася ситуація, за якої система УкрСЕПРО не використовувалась, а вищезазначений Регламент протягом тривалого часу не імплементувався. Це фактично зумовило незавершеність цієї реформи, що в свою чергу, викликало невизначеність на ринку будівельних матеріалів.

¹ Уживши передбачені законом рішення (приписи, розпорядження, постанови, подання позову тощо).

² Метою реформування мала стати гармонізація законодавчої та нормативної бази України з європейською та перехід на систему оцінки відповідності продукції вимогам технічних регламентів, які відповідають європейським директивам. Це мало би стимулювати вітчизняний ринок будівельних матеріалів і дозволило би українським виробникам вивести свою продукцію на європейський ринок

Ситуація змінилась лише у 2020 році у зв'язку із прийняттям Закону України «Про надання будівельної продукції на ринку»¹, який імплементує в національне законодавство Регламент (ЄС) № 305/2011, а також передбачає й інші необхідні зміни до законів України, у т.ч. до Закону України «Про будівельні норми».

Важливим є те, що на найбільшу частку будівельної продукції розповсюджуватиметься правило обов'язкового декларування показників продукції. У такому разі, якщо виробник задекларує відповідність своєї продукції європейським стандартам, то він нестиме повну відповідальність за цю інформацію, а споживач не лише отримуватиме повну інформацію про виробника, постачальника та про склад, якість будівельної продукції, а й зможе швидко перевірити її достовірність. Внаслідок цього можна буде зменшити кількість неякісної будівельної продукції на ринку і покращити ринковий нагляд.

6. Проблеми доступу до інженерної і транспортної інфраструктури та підключення нових об'єктів будівництва до мереж

Великою проблемою в будівництві є те, що нині відсутня інформація про наявність мереж електро-, водо-, газопостачання та каналізації, а також про їхні характеристики (протяжність, пропускна спроможність, резервні потужності тощо) у публічному доступі, а сама ця інформація в цілому не є систематизованою. Це дає можливість власникам мереж (монополістам) на власний розсуд надавати технічні умови забудовникам для підключення об'єктів будівництва.

Закон² встановлює заборону власнику відмовляти у підключенні заявнику (клієнту) в разі наявності технічної можливості підключення, проте інформація про наявність або відсутність можливості підключення знаходиться виключно у власника відповідних мереж та не може бути проконтрольована. Плата за підключення розраховується на формульній основі, однак перевірити достовірність вихідних даних для розрахунку неможливо, що дає можливість монополісту встановлювати ціну на власний розсуд.

Окрім того, паперовий формат подання та опрацювання документів про приєднання до мереж, необхідність подання окремих заявок щодо кожного виду мереж для приєднання одного об'єкта будівництва – усе це ускладнює взаємодію між операторами мереж та споживачами, призводить до зайвих контактів заявників та посадових осіб та зумовлює пов'язані із цим корупційні ризики.

Недостатня прозорість та визначеність вказаних процедур спричиняє виникнення додаткового фінансового навантаження на замовників та існування корупційних практик, а відсутність у замовника достовірної інформації щодо фактичного стану мереж (вільної потужності) може призводити до внесення до технічних умов нестандартного приєднання необґрунтованих вимог щодо заходів, які фактично не є необхідними для приєднання замовника. В такий спосіб власники мереж можуть оновлювати свої основні фонди за рахунок бізнесу, не вкладаючи відповідних інвестицій.

Щодо регулювання плати за приєднання до мереж, то дане питання теж урегульовано по-різному. Так, питання плати за приєднання до електричних та газових мереж вже багато років врегульоване законами України «Про ринок природного газу», «Про ринок електроенергії» та низкою підзаконних нормативно-правових актів, хоча це унормування і не є уніфікованим. Водночас процедура та розрахунок оплати за приєднання об'єктів до мереж водо- та теплопостачання залишаються невизначеними.

Ще одним проблемним аспектом була непрозорість та корупціогенність «пайової участі в розвитку інфраструктури населеного пункту», яка була скасована Законом України

¹ Зазначений закон набирає чинності із 01.01.2023 року

² статті 21,22 Закону України «Про ринок електричної енергії», ст. 19 Закону України «Про ринок природного газу». Див. Про ринок електричної енергії: Закон України від 13.04.2017 № 2019-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2019-19#Text>.

Про ринок природного газу: Закон України від 09.04.2015 № 329-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-19#Text>.

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні» від 20.09.2019 року. Однак після прийняття зазначеного Закону питання щодо способів забезпечення приєднання об'єктів будівництва до інженерних мереж за умови відсутності відповідної потужності у підприємств, що надають комунальні послуги, залишилось юридично неврегульованим. Зазначене не додало визначеності правовому регулюванню та не вирішило існуючу проблему, а навпаки – підняло її на новий рівень, адже відсутність чіткої регламентації процесів завжди спонукає до пошуку будь-яких можливих способів підключення до мереж, а отже, породжує значні корупційні ризики. Тому питання потребує нагально вирішення, при цьому неможливим є й повернення до попередньої практики, коли відсутність чітких правил видачі технічних умов давала можливість завищення чи зниження вимог, зволікання з їх видачою, що мало негативний вплив навіть на початок процесу проектування.

Досі актуальною є й проблема визначення охоронних зон мереж. Так, до прикладу, правовий статус земель електричних мереж та магістральних теплових мереж унормований Законом України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів». У цьому Законі передбачено, що межі охоронних зон зазначаються у містобудівній документації¹. Водночас відповідні вимоги щодо відображення охоронних зон у містобудівній документації в Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» не встановлені, тому й не відображаються.

Поряд із цим Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» передбачено перенесення до Державного земельного кадастру обмежень, визначених містобудівною документацією, зокрема й охоронних зон навколо інженерних комунікацій. Однак містобудівна документація у багатьох випадках не містить достатніх даних про інженерні мережі, внаслідок чого планувальні обмеження щодо використання земель, передбачених для інженерно-транспортної інфраструктури, не можуть бути внесені до Державного земельного кадастру.

Так само передбачена експертиза технічних умов приєднання до газорозподільчих систем, що мала б запобігати зловживанням в цій сфері, фактично не проводиться, оскільки це не передбачено законодавством у сфері містобудування.

Отже, через суперечливість норм галузевого законодавства виникли колізії, якими знівельовано норми, що забезпечують додержання встановлених правил та процедур. Усе вищезазначене обумовлює необхідність системного законодавчого врегулювання порушених питань та реалізації комплексу заходів щодо їх вирішення.

З огляду на це *проектом Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* пропонується:

1) *впровадження процедури "єдиного вікна"* при наданні послуг з приєднання до мереж суб'єктів всіх природних монополій (у сфері розподілу електроенергії, газу, води, тепла) з метою мінімізації взаємодії замовника та суб'єктів природної монополії та спрощення отримання послуг у цій сфері;

2) *встановлення уніфікованого порядку приєднання до інженерних мереж та єдині підходи до визначення плати за приєднання* (у межах однієї територіальної громади встановлюється єдина ціна за послугу з приєднання до інженерних мереж одного виду), що буде забезпечувати прогнозованість витрат при приєднанні до мереж та мінімізуватиме корупційну складову при визначенні ціни підключення;

3) *для вирішення проблем із безхазяйними мережами* забезпечення деталізації вимог у містобудівній документації та відображення інформації про інженерні мережі в Державному земельному кадастрі необхідно здійснення інвентаризації всіх існуючих інженерних мереж².

¹ ч. 2 ст. 24 Закону України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів». Див. Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів: Закон України від 09.07.2010 № 2480-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2480-17#Text>

² Без цього неможливе відображення інформації про інженерні мережі в Єдиній державній електронній системі у сфері будівництва, Єдиному електронному містобудівному кадастрі та забезпечення публічності цієї

7. Непрозора процедура відбору та моніторингу інвестиційних програм і проектів, що реалізуються за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку.

Великою корупційною складовою відзначається також і розподіл коштів Державного фонду регіонального розвитку. Цьому сприяють такі чинники як:

- непрозора процедура відбору та моніторингу інвестиційних програм і проектів, що реалізуються за рахунок коштів цього фонду;
- можливість суб'єктивного впливу осіб зі складу Міжвідомчої комісії, що мають конфлікт інтересів на відбір проектів для фінансування,
- відсутність системи моніторингу впровадження програм і проектів регіонального розвитку.

Окрім цього, відповідно до законодавства¹ до складу комісії для оцінки та відбору програм і проектів входять члени Комітету Верховної Ради України з питань бюджету (не менше 50% від складу комісії), що також може ставити під сумнів об'єктивність та упередженість результатів такого відбору.

Поряд із цим відбір проектів і програм часом здійснюється без дотримання основних критеріїв та принципів відбору, зокрема, відповідно до Звіту Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання коштів державного фонду регіонального розвитку², окремі проекти, відібрані регіональними комісіями та включені до затверджених переліків, не відповідали стратегіям розвитку регіонів та плану заходів з їх реалізації, що є однією з умов відповідності проектів, також мало місце включення проектів при відсутності затвердженої у встановленому порядку проектної документації. Таких порушень взагалі не могло бути, адже комісія є по суті технічним органом і створюється для того, щоб забезпечити відповідність проектів та програм критеріям та основним принципам відбору та виключати з переліку ті, які не відповідають вимогам.

Отже, корупція, політизація та непрозорість – це ті загрози, які можуть нівелювати ефективність регіональної політики та дискредитувати ці інструменти розвитку. Відтак *проектном Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* передбачено заходи, спрямовані на:

- 1) деполітизацію процесу і передачі його незаангажованим експертам, які здійснюватимуть оцінку програм та проектів на засадах оплатності та конфіденційності, ефективного моніторингу реалізації проектів;
- 2) запровадження електронного документообігу та онлайн-платформи з оцінки проектів і програм, що забезпечать публічність процесу та неможливість зловживання при формуванні переліку заявок необхідно, а також спростять процес подачі заявок та роботу з ними.

Проблема. 2.5.4.

1. Земельні відносини у останні десятиріччя стабільно залишаються однією із найбільш корумпованих сфер державного управління. Масового поширення набула своєрідна «корупційна культура» у сфері земельних відносин, що давала змогу маніпулювати вимогами до документації із землеустрою, в тому числі відмовляти у реєстрації земельних ділянок, погодженні, затвердженні документації із землеустрою, затримувати видачу дозвільних

інформації, що усуне можливості для маніпулювання такою інформацією, як було зазначено вище. Це також дозволить скасувати технічні умови як вид документації (вихідні дані) та позбутися всіх корупціогенних факторів, пов'язаних із їх отриманням. При цьому інформації щодо наявної потужності (перспектив її збільшення) та відстані і маршрутів до місць забезпечення потужності буде отримуватися автоматично з Єдиного електронного містобудівного кадастру як послуга (онлайн витяг). Таким чином, не лише будуть усунути корупційні ризики при приєднанні до мереж, а й підвищиться прогнозованість процесів при будівництві (ціна та час на приєднання до мереж), буде спрощено процедури отримання послуг для бізнесу.

¹ ч. 3 статті 24-1 Бюджетного кодексу України. Див. Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

² Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного фонду регіонального розвитку, 2019. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/7-1_2019/Zvit_7-1_2019.pdf.

документів з метою блокування набуття прав на земельні ділянки для громадян і бізнесу. Практика роботи виконавців робіт із землеустрою показує, що вартість погодження документації із землеустрою може взагалі перевищувати половину вартість робіт із її оформлення.

Величезні суми «хабарів», які підприємці та звичайні громадяни змушені сплачувати чиновникам, що розпоряджаються державними та комунальними землями, погоджують проектну документацію, реєструють земельні ділянки та права на них, підтверджуються практикою¹. Зокрема, найбільшим зафіксованим хабарем в історії України вважається сума у USD 42 млн, яку чиновники Броварського району Київщини (включаючи голову Броварської РДА) у 2008-2009 роках вимагали з сирійського інвестора Алхадж Яхьї Ахмата за відведення земельних ділянок та дозволу на будівництво для двох котеджних містечок площею 40 і 36 га.

Для зменшення взаємодії із посадовими особами органів землеустрою особливої актуальності набуває повноцінна реалізація пілотного проекту із реєстрації земельних ділянок у Державному земельному кадастрі сертифікованими інженерами-землевпорядниками, що дозволить відпрацювати механізм реєстраційних дій без участі державних кадастрових реєстраторів із наступним наданням сертифікованим інженерам-землевпорядникам прав та обов'язків державних кадастрових реєстраторів за умови здійснення моніторингу виконання таких повноважень з боку спеціально уповноваженого органу виконавчої влади.

З метою усунення цих проблем *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується* переглянути та спростити процес формування земельних ділянок (зменшити кількість кроків адміністративних процедур), зокрема, ухвалити зміни до законодавства, що дозволять:

1) автоматично передавати документацію із землеустрою та оцінки земель, що використовувалася для внесення відомостей до Державного земельного кадастру, до Державного фонду документації із землеустрою та оцінки земель;

2) встановити єдині вимоги щодо встановлення відповідності положень документації із землеустрою та технічної документації із оцінки земель вимогам законів та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, а також раніше затвердженій документації із землеустрою або містобудівної документації, із використанням уніфікованих переліків питань («чек-листів»);

3) відновити дію пілотного проекту щодо внесення до Державного земельного кадастру відомостей про земельні ділянки сертифікованими інженерами-землевпорядниками, у тому числі у період дії правового режиму воєнного стану;

4) запровадити можливості стажування сертифікованих інженерів-землевпорядників не тільки у державних кадастрових реєстраторів, а й у сертифікованих інженерів-землевпорядників, які вже здійснюють повноваження державних кадастрових реєстраторів;

5) забезпечити публічність моніторингу здійснення сертифікованими інженерами-землевпорядниками повноважень державних кадастрових реєстраторів;

6) надавати сертифікованим інженерам-землевпорядникам права та обов'язки державних кадастрових реєстраторів, за умови що рішення сертифікованих інженерів-землевпорядників про внесення до Державного земельного кадастру відомостей, що не відповідають законодавству, порушують права, охоронювані законом інтереси фізичних чи юридичних осіб, держави чи територіальної громади, можуть бути скасовані центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, з власної ініціативи, за скаргами фізичних чи юридичних осіб або судом.

2. Системною проблемою як для розробників документації із землеустрою (сертифікованих-інженерів землевпорядників), так і посадових осіб дозвільних органів, які здійснюють її розгляд, погодження та затвердження, є відсутність чітких технічних вимог

¹ Див., наприклад: Топ-20 найбільших українських хабарів. – Режим доступу: https://texty.org.ua/articles/40583/42 mln na lapu_Top20_najbilshyh_ukrajinskyh-40583/.

щодо змісту та оформлення навіть найбільш поширених видів землевпорядної документації¹, а також відповідних «чек-листів». Подання відповідних документів у паперовому вигляді також створює більші можливості для дискреції. Все це призводить до неоднакової практики застосування земельного законодавства у різних регіонах, штучного маніпулювання вимогами щодо складу і змісту документації із землеустрою чиновниками місцевого рівня та кадастровими реєстраторами.

Указом Президента України від 08.11.2019 № 837/2019 «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» було передбачено, серед іншого, нормативне закріплення ведення документації із землеустрою виключно в електронній формі, проте це доручення реалізоване не було.

З огляду на таку ситуацію *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки запропоновано:*

1) внести зміни до Закону України «Про землеустрій», що передбачатимуть запровадження комплексної електронної процедури формування земельних ділянок; визначатимуть єдину форму складання документації із землеустрою та технічної документації із оцінки земель у вигляді електронного документа;

2) встановити процедуру електронної взаємодії суб'єктів землеустрою, а також ввести в експлуатацію програмне забезпечення для формування земельних ділянок;

3) провести незалежний технічний аудит програмного забезпечення, технічного і технологічного забезпечення Державного земельного кадастру.

3. Державний земельний кадастр – це єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення та обмеження у використанні. Кадастр містить дані про кількісну та якісну характеристику земель, їх оцінку, розподіл між власниками та користувачами. Облік земель у Державному земельному кадастрі є важливою передумовою для їх належного використання, забезпечення справляння плати за землю, уникнення «тіньового» використання та перерозподілу земель². За даними Держгеокадастру України³, наповненість Державного земельного кадастру складає близько **71%**, тобто майже третина земель країни перебуває поза земельно-кадастровим обліком.

При цьому у 2019 році компанія EOS Data Analytics Inc. (США) спільно з Інститутом космічних досліджень НАНУ та Державного космічного агентства України оприлюднили результати супутникового моніторингу полів (посівів), інтегровані з даними кадастрових карт в розрізі адміністративно-територіальних одиниць України⁴. Супутниковий моніторинг дозволив ідентифікувати 4,3 млн. га полів на незареєстрованих у Державному земельному кадастрі землях. Це може вказувати на те, що значна частина цих земель фактично перебуває поза оподаткуванням, а також може бути самовільно захопленими землями.

З огляду на таку ситуацію *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки запропоновано* забезпечити проведення інвентаризації земельних ділянок державної і комунальної форм власності, сільськогосподарського призначення державної і комунальної форм власності та внесення отриманих за підсумками інвентаризації відомостей про такі земельні ділянки до Державного земельного кадастру.

Проблема 2.5.5

¹ Десять кроків для подолання корупції у земельних відносинах. – Режим доступу: https://zem.ua/files/Ten_steps_ZSU.pdf

² Ефективна інвентаризація землі. – Режим доступу: <https://spm.ucu.edu.ua/2019/12/19/efektyvna-inventaryzatsiya-zemli/>

³ Заголовна сторінка, розділ «Наповненість кадастру». – Режим доступу: <https://land.gov.ua/>

⁴ У 2019-му році супутник класифікував 4,3 млн. га полів на незареєстрованих у ДЗК землях. – Режим доступу: <https://agrostory.com/ua/info-centre/land-reform/nezarejestrovani%20v%20DZK%20zemli/>

Одним із найважливіших економічних регуляторів земельних відносин в Україні є нормативна грошова оцінка (далі в межах опису даної проблеми – НГО) земельних ділянок, оскільки саме вона є показником, від якого розраховується розмір земельного податку¹ та орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної форм власності². Основними недоліками цього виду оцінки є *застарілість її методичних засад*, які закладалися переважно у другій половині 1990-х років, а також те, що її показники *не спираються на ринкову базу оцінки*. Зокрема, НГО земель передбачає досить складну формулу і методику розрахунку, яка не може забезпечити належну якість та об'єктивність результату відповідної оцінки. Внаслідок цього складається ситуація, коли показники НГО земельних ділянок майже завжди або нижчі, або вищі за реальну ринкову вартість ділянки. В свою чергу таке застосування неринкової бази оцінки під час оподаткування земельних ділянок та встановлення орендної плати за користування державними та комунальними землями створює широке підґрунтя для корупції³.

Відповідне підтверджується, зокрема, матеріалами судової практики. Непоодинокими є випадки, коли під час розрахунку розміру нормативно-грошової оцінки, він навмисно занижується, що в свою чергу призводить до заниження плати за користування землею та завдає збитків бюджетам⁴.

1. У аналітичних джерелах цілком справедливо зазначаються, що формула і методика розрахунку НГО є надзвичайно складною та не забезпечує відповідну якість результатів таких розрахунків, для неї притаманна відсутність чітких та простих алгоритмів перевірки якості її виконання, що призводить до зловживань з боку уповноважених органів та посадових осіб. Окрім цього, процедура визначення базової вартості земель базується на обробці великої кількості вихідних даних, достовірність яких є сумнівною, та які жодним чином не пов'язані з ринковим середовищем. Це породжує дискреційність у прийнятті рішень щодо встановлення розміру земельного податку для конкретних юридичних та фізичних осіб⁵.

«Нормативи капіталізованого рентного доходу», що затверджуються у складі методики нормативної грошової оцінки земельних ділянок і фактично виступають як база для її проведення, практично ніяк не пов'язані із реальною ринковою вартістю майна. Наприклад, середня вартість 1 кв.м землі у Києві наприкінці 2021 року становила *21 тис. грн*⁶, у той час як «норматив» оцінки для забудованих земель у містах із населенням понад 1 500 тис. осіб складає *1 432 грн.* за кв. м⁷, тобто є меншим за реальну ринкову вартість земель у Києві у *14,7 рази*.

Враховуючи наведене, пропонується забезпечити поступовий перехід до визначення фіскальних платежів на основі показників *масової оцінки земель*, яка наразі формує основу більшості сучасних вартісно-орієнтованих систем оподаткування нерухомості. Масова оцінка земель та іншої нерухомості, на відміну від нормативної оцінки, яка базується на заздалегідь

¹ Див. статті 274, 277 Податкового кодексу України від 02.12.2010 № 2755-VI. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

² Див. ст. 5 Закону України «Про оцінку земель» від 11.12.2003 № 1378-IV. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-15#Text>

³ Див: Десять кроків для подолання корупції у земельних відносинах. – Режим доступу: https://zem.ua/files/Ten_steps_ZSU.pdf; Рекомендації щодо підвищення прозорості та протидії корупції у галузі земельних відносин в Україні. – Режим доступу: <https://ucci.org.ua/uploads/files/58fdf18fa7497.pdf>

⁴ Див., наприклад, рішення у справі № 0304/1727/12. – Режим доступу : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/28089472>

⁵ Матеріали конференції 100+ корупційних схем: Антикоруційний порядок денний для уряду та громадськості (ст. 39). – Режим доступу : https://www.rpk.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/AK-Zahody_24_10.pdf

⁶ Скільки коштує купити землю у Києві (ціни по районах). – Режим доступу : <https://stroyobzor.ua/ru/kyiv/news-analythics/skolko-stoit-kupit-zemlyu-v-kieve-ceny-po-rayonam>

⁷ Усереднені показники нормативної грошової оцінки земель на одиницю площі для земель житлової та громадської забудови, земель рекреаційного призначення, земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення, а також для земельних ділянок, які не віднесені до категорії земель за основним цільовим призначенням. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0771-22#Text>

визначених вартісних «нормативах», використовує реальні дані ринку нерухомості – відомості про зібрані органами реєстрації прав ціни у договорах, за якими реально продавалися та купувалися об'єкти нерухомості в межах певної території. Таким чином, масова оцінка землі та нерухомості дозволяє наблизити оцінку до реальної ринкової вартості майна, тобто перейти до ринкової бази оцінки.

Досвід розвинених країн показує, що практичне проведення масової оцінки земель та іншої нерухомості має базуватися на створенні спеціальної геоінформаційної системи, в якій будуть поєднані геопросторові дані земельного кадастру, топографічні карти, оціночне районування території, а також дані моніторингу ринку земель та іншої нерухомості. Така система має здійснювати розрахунок масової оцінки усіх зареєстрованих у Державному земельному кадастрі, що буде гранично наближеною до їх реальної ринкової вартості. Надання відповідних відомостей учасникам земельних відносин має здійснюватися засобами публічної кадастрової карти та/або за допомогою електронних сервісів Державного земельного кадастру.

Застосування методів і моделей масової оцінки відповідає інформаційним потребам як державного, так і приватного секторів. Для місцевих органів влади результати масової оцінки забезпечують функціонування справедливих механізмів податку на нерухоме майно, базою для якого є вартість об'єктів нерухомості, тоді як у приватному секторі вона використовується з метою прийняття правильних управлінських рішень¹.

В Україні вже створено передумови для масової оцінки земель – сформовано відповідну інформаційну базу, адже згідно з Законом України від 05.12.2019 № 340-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії рейдерству»² починаючи з 2020 року органи, що здійснюють ведення Державного земельного кадастру, одержують інформацію з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно про зареєстровані речові права на земельні ділянки, їх обтяження, а також про ціну (вартість) земельних ділянок, речових прав на них чи розмір плати за користування земельною ділянкою. Держгеокадастром щотижнево, в тому числі у період дії правового режиму воєнного стану, здійснюється моніторинг земельних відносин, в тому числі ціновий³.

З метою подальшого просування концепції визначення земельного податку на основі показників масової оцінки земель *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки передбачено:*

1) розроблення та ухвалення закону про внесення змін до Закону України «Про оцінку земель», яким буде: запроваджено такий вид оцінки земель як масова оцінка; встановлено обов'язок проведення оновлення масової оцінки земель не рідше одного разу на два роки; визначено правові засади реалізації пілотного проекту із масової оцінки земель на основі даних ціни (вартості) нерухомого майна та речових прав на нього чи розмір плати за користування нерухомим майном за відповідними правочинами; забезпечено належну взаємодію інформаційних систем Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та Державного земельного кадастру; передбачено обов'язок надання зацікавленим особам відомостей щодо масової оцінки земель та визначених на їх базі земельного податку та/або орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної форм власності;

2) розроблення та затвердження постанови Кабінету Міністрів України, яка визначатиме порядок реалізації пілотного проекту із масової оцінки земель на основі даних ціни (вартості) нерухомого майна та речових прав на нього чи розмір плати за користування нерухомим майном за відповідними правочинами;

3) розроблення та впровадження геоінформаційної системи масової оцінки земель у складі Державного земельного кадастру.

2. Значні корупційні ризики закладені у законодавстві й щодо визначення розміру

¹ Зарубіжний досвід масової оцінки нерухомості. – Режим доступу : <http://pbo.ztu.edu.ua/article/view/230688>

² Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/340-20>

³ Режим доступу : <https://land.gov.ua/monitorynh-zemelnykh-vidnosyn/>

орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної форм власності. Положеннями Закону України «Про оцінку земель» передбачено, що для визначення розміру орендної плати за такі земельні ділянки також використовується НГО. Недосконалість визначення НГО спричиняє низку негативних наслідків в аспекті оренди земельних ділянок державної та комунальної форм власності.

Так, в умовах, коли грошова оцінка земельної ділянки визначається нормативно, виникає ситуація, коли фактичний розмір орендної плати за земельну ділянку є істотно нижчим за ринковий розмір орендної плати, що є на вторинному ринку. Таким чином, посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування, які приймають рішення щодо передачі земельних ділянок у користування, отримують можливість передавати державні та комунальні землі за орендною платою, що може бути суттєво нижчою за ринкову. Це, в свою чергу, стає джерелом виникнення «корупційної ренти», яку привласнюють недоброчесні посадовці за передачу підприємцям державних та комунальних земель у оренду нижче ринкових орендних ставок.

В свою чергу, у випадках, коли НГО перевищує ринкову вартість земельних ділянок, оренда земельних ділянок державної та комунальної власності втрачає економічний сенс. Це може слугувати причиною вимушеного невикористання земельних ресурсів, які перебувають у власності держави та територіальних громад, а також втрати підприємцями можливостей для інвестицій.

Негативно впливає на ситуацію і положення ст. 288.5 Податкового кодексу України, які дозволяють встановлювати орендну плату за земельні ділянки державної та комунальної форм власності у досить широкому діапазоні *від 0,3% до 12%* від їх НГО. Відповідне положення дає можливість використовувати цю різницю недоброчесними чиновниками органів державної влади та місцевого самоврядування, які розпоряджаються землями державної та комунальної форм власності, особливо, коли надання земельних ділянок у користування здійснюється на неконкурентних засадах, тобто не через земельні торги. Це створює ситуацію, коли за рахунок корупційної складової орендар земельної ділянки домовляється із відповідною посадовою особою про зниження плати за землю, що в свою чергу зумовлює зменшення надходжень до місцевих бюджетів.

Важливість подолання корупційних ризиків обумовлюється значними обсягами справляння плати за землю. Так, прогнозний показник плати за землю до місцевих бюджетів на 2023 рік становить 31 985,7 млн грн, порівняно із очікуваним показником на 2022 рік, збільшується на 3 795,2 млн грн або на 13,5%¹.

З метою вирішення цієї ситуації у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* пропонується внести зміни до Податкового кодексу України, якими:

- 1) передбачити перехід до визначення розміру земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності на базі показників масової оцінки земель;
- 2) встановити порядок визначення ставок земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності при застосуванні показників масової оцінки земель.

Проблема. 2.5.6.

Тривалий час система встановлення та зміни цільового призначення земельної ділянки характеризувалась архаїчністю, обтяжливістю та створенням умов для поширення різноманітних корупційних практик. Першочергово корупції сприяла безоплатність цієї процедури, адже у результаті переведення земель з сільськогосподарського призначення до категорій, які дозволяють житлову та громадську забудову, ринкова вартість ділянки може збільшуватись в сотні разів. Тож в більшості випадків успішне погодження зміни цільового

¹ Прогнозна оцінка та аналіз основних параметрів виконання місцевих бюджетів у 2023 році. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/en/news/15475>

призначення залежало не від відповідності такого цільового призначення потребам комплексного розвитку території, а від суб'єктивного рішення посадової особи, яка, як показує практика, нерідко вмотивована бажанням отримати неправомірну вигоду¹.

Варто відзначити, що станом на листопад 2022 року багато із тих проблем, що породжували корупцію в цій сфері, на законодавчому рівні повністю або частково вже вирішені. Відтак у цих сегментах перед державою постає завдання зберегти незмінними ключові положення законодавства та забезпечити належну його реалізацію.

1. Передусім варто відзначити, що раніше найбільш негативно на ситуацію впливав **порядок зміни цільового призначення**, який поміж іншого, передбачав такі етапи як: розроблення документації із землеустрою, узгодження та затвердження проекту уповноваженими органами влади, внесення відповідних відомостей до Державного земельного кадастру.

При цьому найбільшими корупційними ризиками супроводжувалася процедура *погодження відповідної документації*, оскільки Земельний кодекс України фактично не визначав ефективних критеріїв, якими мав керуватись уповноважений орган виконавчої влади та місцевого самоврядування під час погодження проекту землеустрою, прийняття рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки або відмові у прийнятті таких рішень. Замість цього ЗК України містив розмиті норми про те, що таке рішення мало ґрунтуватись лише на чинному законодавстві. Зокрема, передбачалось, що підставою для відмови у погодженні та затвердженні документації із землеустрою могла бути лише невідповідність її положень вимогам законів та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів. Проте, беручи до уваги, складність та розпорошеність земельного законодавства, відмова у погодженні мала дискреційний характер і могла надаватися із використанням загальних норм законодавства (наприклад, принципів охорони земель) або нормативно-правових актів, що прямо не регулюють складання документації землеустрою (наприклад, законодавства про благоустрій).

2. Зміна цільового призначення земельної ділянки відбувалася з урахуванням інтересів лише окремої особи (групи осіб), **без урахування жодних екологічних обмежень та соціально-економічних потреб відповідної громади**. Така практика негативно впливала на економічний розвиток регіонів та не забезпечувала питання належного розподілу, використання та охорони земель певної місцевості.

Законодавець намагався змінити цей підхід, ввівши більш сучасну альтернативу, однак значних успіхів у цьому питанні досягнуто не було. Так, у 2011 році було прийнято Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», який закріпив заборону змінювати цільове призначення земельної ділянки у разі, якщо така зміна не узгоджується із існуючим планом детального планування території або планом зонування. Відтак, фактично було закладено новий підхід у визначенні або зміні цільового призначення земельної ділянки, оскільки ця заборона була покликана узгодити напрями використання земельних ділянок із комплексним розвитком території. Однак в подальшому на практиці вона перетворилася у додаткові вимоги до землевласника щодо фінансування детального плану території за власний рахунок.

Зокрема, цьому сприяли положення ч. 2. ст. 10 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», які дозволяли проводити розробку детального плану території щодо окремої земельної ділянки (групи земельних ділянок), яка перебуває у власності або користуванні фізичних чи юридичних осіб або на якій розташована будівля, споруда, що перебуває у приватній власності, за рахунок коштів землевласника, землекористувача або власника будівлі, споруди. Надання можливості фінансувати розроблення містобудівної документації за приватні кошти призвело до того, що органи місцевого самоврядування у

¹ Земельна корупція: ТОП-30 корупційних ризиків та шляхи їх подолання. 2021 рік. – Режим доступу : https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/30_antikor_land.pdf; Корупційні ризики у процедурі безоплатної приватизації: аналітичний огляд. 2020 рік. – Режим доступу : https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/12/Ryzyky_pryvatyzatsiya_2011.pdf

значній кількості випадків усувалися від цього, перекладаючи фінансовий тягар на землевласників та землекористувачів. Як результат, розробка містобудівної документації, по суті, стала інструментом для отримання можливості зміни цільового призначення землі, замість того, щоб визначати комплексний розвиток території.

3. Не досить ефективними були і **правила планування території на місцевому рівні**. Протягом багатьох років в Україні паралельно існували містобудівна та землевпорядна документація, які по суті регулювали однотипні питання: цільове призначення земельних ділянок визначалося у правовстановлюючих документах на земельну ділянку та Державному земельному кадастрі, а функціональне призначення земель, до яких належала така ділянка – у містобудівній документації (в т.ч. у містобудівних кадастрах). При цьому у разі наявності суперечностей цих даних між собою виникали проблеми для землевласників та землекористувачів у використанні належних їм ділянок. При цьому на законодавчому рівні механізм вирішення цієї проблеми належним чином врегульовано не було. Окрім цього, законодавство не передбачало розроблення спеціальної містобудівної документації, що поширювала б свою дію саме на територію громади. Це не дозволяло територіальній громаді визначати орієнтири щодо планування та забудови власної території.

Остаточний перехід до комплексної процедури управління містобудівним розвитком усієї території громади був закріплений **Законом України від 17.06.2020 № 711-IX** «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель», яким передбачено **розроблення комплексних планів просторового розвитку** (далі – КППР) території територіальних громад, що скасовує необхідність розроблення декількох, споріднених за змістом видів містобудівної документації та документації із землеустрою; унормовує питання, пов'язані із її затвердженням відповідної документації; забезпечує реальний зв'язок програм соціально-економічного розвитку із документацією з просторового планування, а також створює прозорий та неконфліктний механізм врахування громадських та приватних інтересів через прозорі громадські обговорення¹.

Відтепер, у зв'язку із прийняттям цього закону, під час зміни цільового призначення земельної ділянки її вид повинен відповідати виду функціонального призначення території, передбаченого затвердженням громадою КППР території або генеральним планом населеного пункту. Відповідно до нової процедури, якщо земельна ділянка знаходиться в межах визначеного виду функціонального призначення, то землекористувачам не потрібно буде розробляти нову документацію із землеустрою та отримувати дозвіл від органів місцевого самоврядування на зміну цільового призначення. Для цього потрібно буде звернутись безпосередньо до кадастрового реєстратора із заявою про зміну цільового призначення відповідної ділянки. Це значно спростить процес зміни цільового призначення земельної ділянки та зробить його більш прозорим та доступним.

Із наведеного вище випливає, що більшість зазначених вище проблем у цій сфері на законодавчому рівні вже вирішена, а тому **у проекті Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки запропоновано** зберегти незмінними та чинними положення законодавства, які передбачають обов'язковість розроблення КППР території територіальних громад та визначення на підставі цього функціонального зонування територій, обмежень у використанні земель як обов'язкових передумов встановлення та зміни цільового призначення земельних ділянок (шляхом встановлення відповідного індикатору, за яким щорічно проводитиметься оцінка стану досягнення відповідного очікуваного результату).

Сучасним же викликом у цій сфері є те, що на практиці зміна цільового призначення практично завжди **відбувається за старим порядком**, якому притаманні зазначені вище корупційні ризики. Це обумовлено тим, що згідно з чинним законодавством зміна цільового призначення земельної ділянки можлива лише у випадках, якщо до Державного земельного кадастру внесено відомості про функціональні зони території або ж на підставі витягу із містобудівної документації. Наразі ж **розробка та затвердження КППР територіальних**

¹ Закон України від 17.06.2020 № 711-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель». – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text>

громад майже не проводиться.

Така ситуація зумовлена передусім тим, що однією із досить важливих складових розробки та затвердження планувальної документації є *джерела фінансування*. Одним із можливих видів такого фінансування є *субвенції із державного бюджету*. Однак діючі порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення КППР територій територіальних громад¹ залишаються ускладненими саме у частині умов надання відповідної субвенції. Зокрема, однією із вимог надання субвенції є наявність актуалізованої картографічної основи в цифровій формі у державній геодезичній системі координат УСК-2000. Це призводить до того, що громади позбавлені можливості одразу приступити до розроблення КППР із державною підтримкою, оскільки мають попередньо витратити власні ресурси на розроблення оновленої картографічної основи, у той час як таке оновлення цілком може бути одним із етапів розроблення комплексного плану.

Повноцінна реалізація згаданого Закону дотепер не відбулася, а *перші розроблені комплексні плани просторового планування так і не були затверджені* через початок збройної агресії Російської Федерації². При цьому розроблення комплексних планів громад, що постраждали внаслідок бойових дій, може розглядатися як один із ключових елементів планування післявоєнного відновлення на основі інклюзивності та комплексного вирішення соціально-економічних проблем громади у відкритий та прозорий спосіб.

З метою усунення цих проблем *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується* запровадити механізми стимулювання органів місцевого самоврядування до швидкого розроблення та затвердження планувальної документації на всю територію територіальних громад (як у межах населених пунктів, так і за їх межами), а саме:

1) передбачити законами про Державний бюджет України на 2024 та 2025 роки необхідний обсяг фінансування субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад;

2) спростити Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад у частині виключення вимоги попередньої наявності у громади актуалізованої картографічної основи в цифровій формі.

Проблема. 2.5.7.

До 2021 року земельне законодавство передбачало проведення земельних торгів через аукціони. Такі аукціони з продажу земельних ділянок мали вигляд застарілих торгів, які передбачають фізичне прибуття людей до приміщення з метою участі у аукціоні, підняття табличок зі ставками та іншими подібними діями, які не лише не відповідали сучасним умовам, а й містили низку корупціогенних факторів, серед яких: вплив зацікавлених осіб на результати торгів, фальсифікація результатів земельних торгів шляхом виставлення «спаринг-партнера», внесення неправдивої інформації про земельний лот з метою уникнення конкурентної процедури аукціону, непрозорість проведення земельних торгів та обмеження громадського контролю за ними тощо³.

Задля зміни такої корупційної практики продажу та передачі в користування землі, у 2021 році було впроваджено більш сучасний, прозорий та ефективний механізм – електронні

¹ Затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 28.07.2021 року № 853 «Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад».

² Перші комплексні плани розроблено щодо Роганської та Пісочинської територіальних громад Харківської області.

³ Вплив електронних аукціонів на джерела корупції на ринку землі: аналітичний огляд законопроекту № 2195. Національне агентство з питань запобігання корупції. – Режим доступу: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/11/Ryzyky_2195.pdf

земельні торги¹. Відтепер продаж або передача у користування земельних ділянок державної та комунальної власності здійснюється у формі електронного аукціону в режимі реального часу в мережі Інтернет через електронну торгову систему, адміністратором якої є державне підприємство «Прозорро.Продажі»². Такі зміни значно мінімізують низку корупційних ризиків, які були широко поширені під час проведення звичайних земельних аукціонів.

Так, нові вимоги підготовки та проведення електронних торгів забезпечують прозорий механізм проведення продажу та передачі у користування земельних ділянок, оскільки:

1) комунікація між власником, розпорядником земельних торгів відбувається через електронну торгову систему;

2) інформація про проведення земельних торгів є загальнодоступною та відкритою, оскільки відображається в електронній системі у мережі Інтернет, доступ до якої може отримати будь-яка бажаюча особа;

3) введено нові запобіжники, які мінімізують вплив зацікавлених осіб на хід торгів, та фальсифікацію їх результатів. Зокрема, збільшено розмір гарантійного внеску задля мінімізації участі у торгах «підставних учасників», заборонено розголошення відомостей про учасників до завершення торгів з метою запобігти їх змові та спотворенні результатів торгів тощо.

Зазначений підхід вже показав свою ефективність, а також значно збільшив надходження коштів до місцевих бюджетів³. При цьому більшість корупційних ризиків, які зумовлювали їх запровадження було ефективно усунуто, однак деякі недоліки все ж залишилися не вирішеними.

1. За загальним правилом земельні ділянки державної та комунальної власності продаються або передаються в користування (оренду, суперфіцій, емфітевзис) окремими лотами на конкурентних засадах (на земельних торгах)⁴. Водночас положеннями Земельного кодексу України (далі – «ЗК України») встановлюються випадки, за яких деякі земельні ділянки не підлягають продажу або передачі в користування на земельних торгах. Водночас Законом України від 18.02.2016 № 1012-VIII «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо проведення земельних торгів» було внесено зміни в ЗК України, які суттєво обмежили можливості для надання земельних ділянок у неконкурентний спосіб, однак незважаючи на це, відповідний перелік потребує подальшого удосконалення.

Зокрема, одним із таких виключень є випадок, коли на земельній ділянці розташовані об'єкти нерухомого майна (будівлі, споруди), що перебувають у власності фізичних або юридичних осіб⁵. Ним можуть користуватись недоброчесні посадові особи, які у змові з приватними забудовниками, уникаючи земельні торги, передають права на державний актив за значно зниженою вартістю. Для цього посадові особи можуть розташовувати невелику нежитлову тимчасову споруду на економічно привабливих для забудовників землях. У подальшому цій споруді надають статусу «капітального будівництва» та продають обраній компанії. Право власності на об'єкт дозволяє в обхід земельних торгів отримати право на земельну ділянку необмеженої площі за ціну, яка набагато нижча за ринкову⁶. Зазначене

¹ Закон України від 18.05.2021 року № 1444-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо продажу земельних ділянок та набуття права користування ними через електронні аукціони». – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1444-20#Text>

² Постанова Кабінету Міністрів України від 22.09.2021 року № 1013 «Деякі питання підготовки до проведення та проведення земельних торгів для продажу земельних ділянок та набуття прав користування ними (оренди, суперфіцію, емфітевзису)». – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2021-п#Text>

³ За 2021-2022 роки проведено 7,7 тис. електронних земельних торгів, на яких було продано та передано у оренду 79,0 тис. га земель державної та комунальної власності, при чому дохід організаторів склав 1,05 млрд. грн, а зростання вартості під час торгів становило 148 %.

⁴ ч. 1 ст. 134 Земельного Кодексу України: Закон від 25.10.2001 № 2768-III. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/ed20221010#Text>

⁵ ч. 2 ст. 134 Земельного Кодексу України: Закон від 25.10.2001 № 2768-III. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/ed20221010#Text>

⁶ Земельна корупція: ТОП-30 корупційних ризиків та шляхи їх подолання. Національне агентство з питань запобігання корупції. – Режим доступу: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/30_antikor_land.pdf

значно зменшує надходження до місцевих бюджетів, порушує права та інтереси землекористувачів та знижує інвестиційну привабливість.

Водночас з метою уникнення інших можливих корупційних схем доцільно також виключити із переліку винятків, за яких деякі земельні ділянки не підлягають продажу або передачі в користування на земельних торгах, можливість їх передачі підприємствам, установам і громадським організаціям у сфері культури і мистецтв (у тому числі національним творчим спілкам та їх членам) під творчі майстерні, а також громадянам земельних ділянок для сінокосіння і випасання худоби та городництва.

З огляду на це **проектом Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки** запропоновано заходи, спрямовані на:

- мінімізацію корупційної практики у вигляді передачі прав на земельну ділянку в обхід процедури земельних торгів шляхом визначення граничної площі земельних ділянок державної та комунальної власності, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна (будівлі, споруди), що перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, для їх продажу або передачі в користування поза конкурентними засадами, а також скорочення підстав для неконкурентного надання земельних ділянок державної та комунальної власності;

- збереження незмінності та чинності положень ЗК України, які передбачають прозорі механізми продажу або передачу у користування земельних ділянок державної та комунальної форм власності, а саме: проведення земельних електронних торгів в єдиній електронній торговій системі у формі електронного аукціону в режимі реального часу в мережі Інтернет, за результатами проведення якого укладатиметься договір купівлі-продажу, оренди, суперфіцію, емфітевзису земельної ділянки з переможцем земельних торгів, який запропонував найвищу ціну за земельну ділянку, що продається, або найвищу плату за користування нею, зафіксовану в ході проведення земельних торгів (цінову пропозицію).

2. Збройна агресія російської федерації фактично зачепила усі сфери суспільного життя, не оминувши і земельні відносини. З метою уникнення неправомірних доступів до інформаційних систем та безпеки на період воєнного стану було зупинено проведення земельних торгів щодо земель сільськогосподарського призначення¹. Натомість відбулося повернення до «ручної» процедури передачі у користування земельних ділянок для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, відповідно до якої такі земельні ділянки передаються у користування терміном на один рік із фіксованими умовами оренди, реєстрації підлягає сам договір оренди у книзі реєстрації землеволодінь і землекористувань, яка ведеться районною військовою адміністрацією у паперовій та електронній формах. При цьому, органи посадової влади фактично наділені необмеженою дискрецією під час передачі таких земельних ділянок у користування відповідним користувачам, що могло створювати очевидні корупційні ризики.

Проте 19.10.2022 року прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель», яким пропонується, серед іншого, відновити проведення земельних торгів з передачі у користування земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності. Проте електронні земельні торги не будуть проводитись, якщо Державний земельний кадастр не функціонуватиме протягом 30 робочих днів. У цьому разі передача земельних ділянок у користування відбуватиметься за правилами, згаданими вище².

Враховуючи викладене, **проектом Державної антикорупційної програми на 2023-**

¹ Закон України від 24.03.2022 року № 2145-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану». – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-20#Text>

² Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель» (реєстр. №7636). – Режим доступу: <https://www.rada.gov.ua/news/razom/229376.html>

2025 роки запропоновано заходи, спрямовані на збереження незмінності та чинності положень ЗК України, які передбачають прозорі механізми продажу земельних ділянок державної та комунальної форм власності або прав на них через земельні торги в умовах воєнного стану за умови функціонування Державного земельного кадастру, а саме: проведення земельних електронних торгів в єдиній електронній торговій системі у формі електронного аукціону в режимі реального часу в мережі Інтернет, за результатами проведення якого укладатиметься договір купівлі-продажу, оренди, суперфіцію, емфітевзису земельної ділянки з переможцем земельних торгів, який запропонував найвищу ціну за земельну ділянку, що продається, або найвищу плату за користування нею, зафіксовану в ході проведення земельних торгів (цінову пропозицію) з урахуванням вимог підготовки та їх проведення.

Проблема. 2.5.8.

Історично запровадження в Україні безоплатної приватизації земельних ділянок, пов'язане із прийняттям законів України від 30.01.1992 № 2073-ХІІ «Про форми власності на землю» та від 13.03.1992 № 2196-ХІІ «Про внесення змін і доповнень до Земельного кодексу Української РСР». На початку земельної реформи безоплатна приватизація мала стати способом радикального «пришвидшення» становлення ринкових земельних відносин та швидкого формування нового класу приватних землевласників (перш за все, у сільській місцевості). За сподіванням тогочасного політикуму, господарюючи на власній землі, громадяни мали забезпечувати продовольчу безпеку молодій державі в умовах фактичного колапсу радянської «колгоспної» системи.

Проте в існуючому вигляді право на безоплатну приватизацію є недосконалим та архаїчним інститутом, оскільки він не забезпечує для громадян рівних можливостей для реалізації «гарантованих» законом прав, а також стає причиною нерівного перерозподілу земельних ресурсів як у регіональному, так і людському вимірах¹. Натомість положення про безоплатну приватизацію стали широко використовуватися недоброчесними посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування, що розпоряджаються землями державної та комунальної власності, для тіньового перерозподілу цінних державних і комунальних земель.

Серед обставин, що обумовлюють актуальність поступової відмови від безоплатної приватизації земель або її трансформації у інші форми державної соціальної підтримки населення потрібно виділити такі чинники.

1. Перш за все, встановлені норми безоплатної приватизації є соціально несправедливими. Наприклад, кожен громадянин теоретично може безоплатно отримати присадибну земельну ділянку розміром 0,10 га у місті, 0,15 га у селищі або 0,25 в селі². Найбільш привабливими є земельні ділянки, розташовані у Києві, проте очевидно, що всі 41,1 млн. громадян України отримати їх у цьому місті не зможуть. Таким чином, дехто отримає земельну ділянку в столиці, а дехто – у місті обласного значення, селі або селищі. Вартість отриманих земельних ділянок відрізнятиметься у сотні разів, проте формально всі громадяни використали одне й те саме право на приватизацію земельної ділянки.

2. Низький рівень прозорості передачі земельних ділянок створює умови для реалізації корупційних ризиків майже на кожному з етапів процедури, а тому найбільшим вигодонабувачем від безоплатної приватизації залишаються недоброчесні посадові особи та суб'єкти, які за допомогою корупційних схем із залученням уповноважених осіб на виконання функцій держави виводять земельні активи. Мінімальна цифровізація процедури прийняття

¹ Попри те, що безоплатна приватизація земельних ділянок формально є благом, яким мають право скористатися усі громадяни України, фактично можливість реалізувати це право мали лише 32,4 % населення України. Умовно вільних державних земель в Україні вистачить для того, щоб задовольнити лише 61 % від вкрай консервативно оціненої потенційної потреби у земельних ділянках. Зрозуміло, що за таких умов право кожного на безоплатне отримання ділянки у власність є профанацією, декларативним закликком.

² Див. ст. 121 Земельного кодексу України: Закон від 25.10.2001 № 2768-III. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>

рішень унеможлиблює належний громадський контроль, а також створює необмежені можливості для корупційних маніпуляцій при процедурі безоплатної приватизації. Зокрема, у непоодиноких випадках, рішення про відведення земельних активів комунальної власності навіть не вноситься у порядок денний та не ставиться на голосування місцевої ради, та попри це, у протоколі засідання з'являється інформація про успішне погодження відведеної земельної ділянки. За відсутності ефективного контролю за об'єктивністю та законністю процедури ухвалення рішень місцевими радами посадова особа має можливість вивести земельні активи навіть одноосібно¹. При цьому, попри десятиліття існування системи безоплатної приватизації, в Україні не було впроваджено єдиного реєстру громадян, які отримали земельні ділянки згідно з цією процедурою, а тому відсутність прозорого контролю за приватизацією земельних активів держави породжує безліч корупційних схем.

3. Відповідно до ч. 6 ст. 118 Земельного кодексу України (далі в описі даної проблеми – ЗК України) до клопотання про надання безоплатно у власність земельної ділянки громадянин має додати графічні матеріали, на яких зазначено бажане місце розташування земельної ділянки. Тобто зацікавлена особа, по суті, має сама знайти «вільні» землі, на яких можна сформулювати земельну ділянку для передачі у власність. Корупційна складова цієї процедури полягає у відсутності механізму отримання відомостей про місцезнаходження вільних земельних ділянок, оскільки Публічна кадастрова карта України не містить такої інформації. На практиці отримати інформацію про вільні земельні ділянки за запитом, не маючи «особистих контактів» з посадовими особами, які є розпорядниками інформації, вкрай важко, а тому корупційний ризик «торгівлі» виникає ще до подання необхідних документів для відведення ділянки на узгодження органами державної влади. Це при тому, що статтею 53-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х встановлена відповідальність за приховування інформації про наявність земель запасу або резервного фонду².

4. Приватизація може бути заблокована органами державної влади та місцевого самоврядування на будь-якому етапі, і заявник практично позбавлений ефективних засобів захисту свого права на приватизацію земельної ділянки. Через численність стадій процедури будь-яке оскарження дій чи бездіяльності лише призведе до подальшого затягування та ускладнення процедури. В першу чергу, це пов'язано із тим, що Порядок ведення Державного земельного кадастру, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 1050, передбачає дискреційні повноваження посадових осіб під час розгляду документів, які можуть безпідставно відмовляти у внесенні відомостей до Державного земельного кадастру. Можливість відмовити у реєстрації ділянки з формальних причин призводить до зловживань з боку недобросовісних посадових осіб, а – у того, хто бажає отримати ділянку, просто немає іншого вибору, ніж «вирішувати питання».

5. Наразі інститут безоплатної приватизації став поширеним інструментом для його використання у діяльності приватних забудовників, замість того щоб забезпечити громадянам можливість зайняття садівництвом або вести особисте селянське господарство. Відповідна ситуація зумовлена низкою причин:

- у великих містах ділянки приватизуються безоплатно у межах норм та за призначенням, визначеними у ст. 121 ЗК України, а потім призначення вже приватних ділянок змінюється на так зване «комерційне», наприклад під станції техобслуговування, громадські будинки, офіси, торговельні центри³;

- наявність умовно «безкоштовних» земельних ділянок призводить до обмеження дії

¹ Земельна корупція: ТОП-30 корупційних ризиків та шляхи їх подолання. – Режим доступу: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/30_antikor_land.pdf

² Земельна корупція: ТОП-30 корупційних ризиків та шляхи їх подолання. – Режим доступу: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/30_antikor_land.pdf

³ З точки зору «букви закону» така «схема» є правомірною, але вочевидь задум законодавця був іншим та передбачав для таких випадків придбання ділянок за гроші. Більш того, такі «механізми» дозволяють ще й обійти вимоги щодо продажу ділянок під забудову на аукціонах, що перетворює дані відносини на цілком непрозорі (хто має «контакт» із місцевою владою, той і отримує ділянку поза конкурентними процедурами).

об'єктивних економічних законів у відповідних сегментах ринку та спотворення ціноутворення на вторинному ринку нерухомості. Окрім цього також порушується еквівалентність товарного обміну та відбувається невиправдане економічними чинниками «коригування» цін на вторинному ринку.

Відтак існує значна потреба у наданні такої безоплатній процедурі соціальної спрямованості та введенні запобіжників, що суттєво обмежать зловживання відповідними правами. Зокрема, необхідним є забезпечення безкоштовної передачі державних або комунальних земельних ділянок лише на користь осіб, які мають визначні особисті заслуги перед Україною¹, за умови, що вони будуть самостійно користуватись одержаною земельною ділянкою протягом достатньо тривалого часу без права її відчуження та передачі у користування іншим особам, а ринкова вартість такої земельної ділянки, що має бути публічно оголошена під час дарування, не повинна перевищувати встановленого законом граничного значення.

Враховуючи викладене, процедура передачі земельних ділянок у власність потребує кардинально нових організаційно-правових підходів для забезпечення ефективного розпорядження державними та комунальними землями, адже високий рівень корупційних ризиків у цій процедурі спотворює принципи і правила ринкової моделі відносин, що породжує низку негативних наслідків: зменшення надходжень до бюджетів, розтрата найбільшого активу держави, поширення корупційних зловживань, які конвертуються в особисте збагачення недобросовісних посадових осіб тощо.

Тому для вирішення наведеної проблеми у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано:

1) провести аналітичне дослідження, до предмета якого входить аналіз найбільш оптимальних підходів трансформації безоплатної приватизації земельних ділянок у інші форми соціальної підтримки населення;

2) напрацювати законодавчі зміни, що ґрунтуватимуться на результатах аналітичного дослідження, із метою усунення зазначених проблем, зокрема, передбачивши як одну із форм соціальної підтримки населення передачу державних або комунальних земельних ділянок за договором дарування лише на користь осіб, які мають визначні особисті заслуги перед Україною, за умови, що вони будуть самостійно використовувати одержану земельну ділянкою протягом достатньо тривалого часу без права її відчуження та передачі у користування іншим особам.

6. Поряд із цим, положення щодо безоплатної приватизації мають реформуватися із оглядом на приписи ст. 22 Конституції України, відповідно до якої конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод². Відтак, задля дотримання цих вимог доцільним є збереження безоплатної приватизації, проте з введенням певного запобіжника, який полягатиме у тому, що безоплатна приватизація поширюватиметься на земельні ділянки, надані у користування громадянам до 2002 року, на яких розташовані існуючі житлові будинки та господарські споруди.

Разом із цим, такий підхід допоможе забезпечити поєднання земельних ділянок і будівель в єдиний об'єкт нерухомого майна та усунути проблему перебування цих об'єктів у власності двох різних осіб, оскільки сьогодні земельна ділянка розглядається фактично як приналежність будинку, будівлі або споруди³. Враховуючи те, що за загальним правилом

¹ До переліку варто віднести таких осіб: Героїв України; нагороджених орденом Героїв Небесної Сотні; нагороджених Орденом Слави трьох ступенів; нагороджених Орденом Трудової слави трьох ступенів; нагороджених чотирма медалями «За відвагу» та іншими військовими нагородами.

² Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text>

³ У більшості сучасних країн будівлі та споруди визнаються приналежностями земельної ділянки, тоді як в Україні ця ситуація вже тривалий час є зворотною: ст. 30 ЗК України в редакції 1992 року передбачала, що земельна ділянка «автоматично» слідувала юридичній долі будинків, будівель і споруд, розташованих на ній. Після певної перерви це правило почало знову послідовно впроваджуватися в чинне законодавство (Див. ст. 120

іншої особи, яка могла б претендувати на земельну ділянку під будівлею, окрім власника такої будівлі, не існує, зберігається необхідність передати у власність земельні ділянки, що зайняті будинками, будівлями, спорудами власникам останніх. Таке сприяння зосередженню земельних ділянок та розміщених на них будівель «у руках» одного власника у подальшому забезпечить створення умов для їх юридичного поєднання у єдиний об'єкт нерухомості¹.

З метою усунення цих проблем у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується* внести зміни до земельного законодавства, які передбачають збереження права на безоплатну приватизацію земельних ділянок, наданих у користування громадянам до 2002 року, зокрема, на яких розташовані існуючі житлові будинки.

Проблема. 2.5.9.

Процеси набуття прав на земельні ділянки, зміни цільового призначення земельних ділянок, формування обмежень у землекористуванні, проведення грошової оцінки земель мають вирішальне значення для нормального функціонування реального сектору економіки. Саме із отримання земельних ділянок відповідного призначення починаються інвестиційні проекти у будівництві, сільському господарстві, видобутку корисних копалин, розбудові інфраструктурних об'єктів тощо. Таким чином, орган влади, що здатний впливати на майже усі процеси набуття і реалізації прав на землю, в тому числі зі значною дискрецією при прийнятті рішень, може мати надзвичайну привабливість для недоброчесних осіб. Зважаючи на це, державні органи земельних ресурсів протягом останніх десятиріч часто відносять до числа найбільш корумпованих².

Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі в описі даної проблеми – Держгеокадастр) є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геопросторових даних, топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного контролю за використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів. Водночас, це зумовлює ситуацію, коли орган, що здійснює розпорядження землями, одночасно безпосередньо впливає і на проведення землеустрою та внесення відомостей про земельні ділянки до Державного земельного кадастру.

Надмірна концентрація функцій у сфері земельних відносин та землеустрою, а також широка дискреція при їх реалізації зумовили ситуацію, коли відомство мало вирішальний вплив на більшість ключових дозвільних та адміністративних процедур перерозподілу земельних ресурсів у країні. Замість того, щоб опікуватися технічними питаннями ведення земельно-кадастрового обліку, організації топографо-геодезичних робіт загальнодержавного значення, ведення фонду землевпорядної документації тощо, посадові особи органів земельних ресурсів лобювали власні інтереси на всіх рівнях державного управління, відіграючи ключову роль у перерозподілі та наданні доступу державних та комунальних

ЗК України, ст. 377 ЦК України (при відчуженні будинку, будівлі або споруди), ст. 1225 ЦК України (при спадкуванні будівлі та споруди), ч. 4 ст. 6 Закону України «Про іпотеку» (при іпотеці будівлі і споруди), ст. 796 ЦК України (при оренді будівлі або іншої капітальної споруди). Разом з цим, ч. 6 ст. 120 ЗК України передбачає, що істотною умовою договору про відчуження будівель є кадастровий номер земельної ділянки, «право на яку переходить у зв'язку з набуттям права власності на ці об'єкти»

¹ Це ж підкреслюється ухваленням Закону України від 02.02.2021 № 1174-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо єдиної правової долі земельної ділянки та розміщеного на ній об'єкта нерухомості». Схожої позиції дотримується й Верховний Суд, зокрема, у постанові Великої Палати Верховного Суду від 03.04.2019 р. у справі № 921/158/18 зазначено, що згідно з принципом єдності юридичної долі земельної ділянки та розташованих на ній будинку, споруди (зміст якого розкривається, зокрема, у ст. 120 ЗК України та ст. 377 ЦК України) особа, яка законно набула у власність будинок, споруду, має цивільний інтерес в оформленні права на земельну ділянку під такими будинком і спорудою після їх набуття.

² Наприклад, у 2019 році на це звертав увагу Президент України Володимир Зеленський, наказавши провести «кадрове перезавантаження» у найбільш корумпованих державних органах, в тому числі в Державній службі України з питань геодезії, картографії та кадастру – Режим доступу: https://lb.ua/news/2019/09/02/436150_zelenskiy_prikazal_pomenyat_lyudev.html

земель тощо.

Останні соціологічні дослідження у цій сфері хоча і вказують на стійку тенденцію до зниження корупції у сфері земельних відносин, але водночас демонструють, що Держгеокадастр залишається «найпроблемнішою» структурою в земельній сфері. Так, наприклад, за результатами опитування USAID, проведеного у липні-серпні 2022 року, 18% представників українського агросектору стикались з корупцією в земельних питаннях. При цьому незмінно з 2021 року найбільш поширеним видом корупції називають «створення штучних проблем та затягування процедур у часі» (55%). Щодо найбільш корумпованих органів, то третина респондентів назвала Держгеокадастр і його підрозділи на місцях. При цьому найчастіше аграрії в земельній сфері стикались з потребою отримання витягу з земельного кадастру чи проведення нормативної грошової оцінки земельної ділянки¹.

1. Із набранням чинності Законом України від 28.04.2021 № 1423-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин», було скорочено найбільш корупціогенні функції Держгеокадастру, зокрема скасовано багатократні процедури погодження документації із землеустрою, державну експертизу землепорядної документації, спеціальні дозволи на зняття (перенесення) ґрунтового покриву земельних ділянок тощо. Внаслідок запровадженої цим Законом України земельної децентралізації кардинально зменшились площі земель, якими Держгеокадастр здійснював розпорядження (в т.ч. надавав у порядку безоплатної приватизації), а також частково передані територіальним громадам повноваження із здійснення державного контролю за використанням та охороною земель. На виконання цього ж Закону України у 2022 році мала розпочатися реалізація пілотного проекту щодо внесення до Державного земельного кадастру відомостей про земельні ділянки сертифікованими інженерами-землепорядниками, який надалі був зупинений урядом на період воєнного часу.

Тому у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки запропоновано* зберегти незмінними та чинними положення законодавства, які передбачають належність до повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад: здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, у частині виконанням власниками і користувачами земель комплексу необхідних заходів із захисту земель від заростання бур'янами, чагарниками, дотриманням режиму експлуатації протиерозійних, гідротехнічних споруд, а також вимог законодавства щодо збереження захисних насаджень і межових знаків, виконанням землевласниками та землекористувачами вимог щодо використання земель за цільовим призначенням, розміщенням, проектуванням, будівництвом, введенням в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель, експлуатацією, збереженням протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних лісонасаджень.

2. Попри згадані зміни, залишається принципово не вирішеною проблема надмірної концентрації управлінських, розпорядчих та контрольних-наглядових функцій у галузі земельних відносин у Держгеокадастру та його територіальних органів, значна дискреція при наданні адміністративних послуг (зокрема, при здійсненні державної реєстрації земельних ділянок). Держгеокадастр зберігає вирішальний вплив на кваліфікаційні комісії, які здійснюють професійну атестацію інженерів-землепорядників та інженерів-геодезистів, що має широкий рівень дискреції при прийнятті рішень про видачу та позбавлення кваліфікаційного сертифіката, в тому числі на власний розсуд оцінюючи «грубість» порушень у діяльності відповідних інженерів. При цьому незалежними дослідженнями вказується на наявність ознак формальності при підготовці Антикорупційної програми Держгеокадастру, зокрема неналежного залучення громадськості².

Складність, розпорошеність та колізійність земельного законодавства України створює

¹ Прояви корупції серед підприємств агросектору, підготовлено Info Sapiens липень-серпень 2022 року за підтримки USAID Агро. – Режим доступу: <https://issuu.com/ukraineards/docs/fd8ff40c96c6a1>

² Експертна (зовнішня) оцінка корупційних ризиків у діяльності Держгеокадастру України. ACREC REVIEW №1/2020. – Режим доступу: <https://acrec.org.ua/wp-content/uploads/2020/06/AR01-4-1.pdf>

передумови, за яких набуття і повноцінна реалізація прав на землю громадянами, підприємцями та органами місцевого самоврядування стає практично неможливою без схвалення посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику в галузі земельних відносин.

З метою усунення цих проблем у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується* прийняти зміни до законодавства, що передбачатимуть:

1) надання повноважень щодо передачі у власність або користування земельних ділянок сільськогосподарського призначення обласним державним (військовим) адміністраціям, що дозволить позбавити Держгеокадастр невласливої топографо-геодезичному органу функції розпорядження землями;

2) делегування центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику в галузі земельних відносин саморегульвним організаціям у сфері землеустрою та топографо-геодезичної діяльності повноважень щодо професійної атестації інженерів-землевпорядників, інженерів-геодезистів та їх позбавлення кваліфікаційного сертифіката у визначених законом випадках, а також здійснення контролю за реалізацією делегованих повноважень¹.

Проблема 2.5.10.

Національна мережа автомобільних доріг загального користування становить 169 652 кілометри² і переважна частина цих доріг перебуває в незадовільному стані та потребує ремонту. Суттєво ускладнена ця проблема через збройну агресію російської федерації. Згідно із проектом Плану відновлення України за оперативною інформацією, станом на 08.06.2022 внаслідок воєнних дій зазнали руйнувань різного характеру близько 23,9 тис. км автомобільних доріг загального користування державного значення³. Водночас недосконалість діючих інструментів контролю та недостатня прозорість процесів будівництва, ремонту та експлуатації доріг можуть стати вагомою перепорою на шляху забезпечення належної, швидкої та якісної відбудови доріг зокрема та покращення стану автомобільних шляхів у цілому.

До причин недосконалості діючих інструментів контролю процесів будівництва автомобільних доріг належать, зокрема: 1) недостатня прозорість процесів закупівлі та оприлюднення даних, інформації про закупівлі в належному (доступному для перегляду, копіювання) форматі; 2) складність отримання актуальної інформації про будівництво, ремонт та експлуатацію автомобільних доріг; 3) обмеженість доступу до результатів моніторингу якості дорожніх робіт даних про результати аудиту, перевірок та накладених штрафних санкцій; 4) неефективні підходи планування дорожньо-будівельних робіт; 5) неналежне забезпечення габаритно-вагового контролю.

Через вказані причини процеси будівництва, експлуатації та ремонту автомобільних доріг в Україні не завжди відбуваються добросовісно, прозоро, ефективно та належної якості. Наслідком цього є низька якість доріг, багаторазове проведення робіт на тих самих ділянках, неефективне витрачання бюджетних коштів та корупція.

Відсутність дієвих інструментів моніторингу якості дорожніх робіт, вимог щодо планування та недостатня прозорість процесів (незабезпечення належного оприлюднення даних) у сфері дорожнього господарства негативно впливає на ефективність залучення та використання коштів і як наслідок якість автомобільних доріг.

¹ У даний час Держгеокадастром визнано статус двох саморегульвних організацій у сфері землеустрою (ГО «Асоціація фахівців землеустрою України» та ГО «Всеукраїнська спілка сертифікованих інженерів-землевпорядників»), а також двох саморегульвних організацій у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності (ГО «Асоціація сертифікованих геодезистів України» та ГО «Всеукраїнська спілка сертифікованих інженерів-геодезистів»).

² Згідно з даними [Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року](#), схваленої розпорядженням КМУ від 30.05.2018 №430-р <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80#Text>.

³ ст. 124 Проект Плану відновлення України <https://cutt.ly/eM2t7dm>.

1. Однією із проблем у сфері будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг є недостатня прозорість процесів закупівлі, що зумовлюється у тому числі неналежним виконанням вимог про оприлюднення всіх даних та інформації про закупівлі відповідних робіт, а також оприлюднення даних у форматі не доступному (не зручному) для перегляду і копіювання.

Так, відповідно до вимог ст. 3 Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» інформація визначена Законом¹, підлягає оприлюдненню Укравтодором на Єдиному веб-порталі використання публічних коштів. Крім того, згідно з переліком наборів даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних², Укравтодор має публікувати на Єдиному державному порталі відкритих даних на сторінці розпорядника 16 унікальних наборів даних серед яких, зокрема, дані щодо об'єктів будівництва, реконструкції та ремонту автомобільних доріг загального користування державного значення відповідно до стандарту OC4IDS - Open Contracting for Infrastructure Data Standard³. Проте набори даних, досі не публікуються за вказаним стандартом, а ті, що публікуються дуже часто мають низку прогалин та недоліків: частина інформації не оновлюється регулярно, набори даних не уніфіковані та не підлягають автоматичному обробленню. Масиви даних мають різну структуру, у межах атрибуту використовуються різні типи даних, назви атрибутів не записуються латиницею.

Разом з тим, відкритість даних мають великий вплив на ефективність проведення антикорупційних розслідувань та досліджень, які в свою чергу є ефективними інструментами боротьби з корупцією у сфері дорожнього будівництва.

З метою вирішення вказаних проблем у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки* пропонуються заходи, спрямовані на забезпечення обов'язкової публікації всіх відомостей, передбачених Законом України «Про відкритість використання публічних коштів», а також розкриття даних згідно із стандартом CoST IDS (Infrastructure Data Standard) та публікацію даних (у тому числі проектної документації та методики розрахунку очікуваної вартості закупівлі) у машиночитному форматі згідно із стандартами OC4IDS та OCDS.

2. Ще однією суттєвою проблемою, яка потребує невідкладного вирішення є відсутність належного нормативного регулювання та прозорості процесів моніторингу якості дорожніх робіт, що зумовлює значні корупційні ризики.

¹ Інформація про використання публічних коштів, що підлягає оприлюдненню, надається за встановленими законодавством України формами та має містити, відомості про: інформацію про укладені за звітний період договори (предмет договору, виконавець (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження), вартість договору, ціна за одиницю (за наявності), кількість закупленого товару, робіт та/або послуг, проведена процедура закупівлі або обґрунтування її відсутності з посиланням на закон, обсяг платежів за договором у звітному періоді, строк дії договору); інформацію про стан виконання договорів, укладених у попередні звітні періоди, з усіма додатками, які є їх невід'ємною частиною (предмет договору, виконавець (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника), вартість договору, ціна за одиницю (за наявності), процедура закупівлі або обґрунтування її відсутності з посиланням на закон, обсяг платежів за договором у звітному періоді, наявність або відсутність претензій і штрафних санкцій, що виникли в результаті виконання договору, акти виконання договору (акти наданих послуг, приймання-передачі, виконаних робіт) за наявності). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19#Text>

² Перелік даних визначений постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 835 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#Text>

³ [Open Contracting for Infrastructure Data Standards](#) (укр. Стандарт даних відкритого контракування для інфраструктури) був розроблений [Open Contracting Partnership](#) у партнерстві з [CoST](#) для оприлюднення даних про інфраструктурні проекти. OC4IDS створений на основі [CoST Infrastructure Data Standard \(CoST IDS\)](#) та [Open Contracting Data Standard \(ODS\)](#). CoST IDS визначає, яка інформація про інфраструктурний проект має розкриватися на кожному з етапів його реалізації: під час планування, проектування, будівельних робіт, технічного нагляду. Своєю чергою, OCDS використовується для структурування даних у машиночитаному форматі. В Україні OC4IDS використовується для оприлюднення даних порталу [«Прозора інфраструктура»](#). <https://diia.data.gov.ua/info-center/oc4ids>.

Так, відповідно до Положення про Державне агентство автомобільних доріг¹ Укравтодор здійснює повноваження щодо проведення моніторингу будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг. Під моніторингом розуміється безперервні або періодичні спостереження визначених показників об'єкта будівництва (п. 3.2.6 ДБН А.3.1-5:2016 «Організація будівельного виробництва»²).

Окрім зазначених положень, жодного іншого належного нормативного закріплення правил, порядків чи алгоритмів процесу здійснення повноважень щодо моніторингу якості дорожніх робіт на сьогодні не існує.

Завдяки моніторингу дорожніх робіт Укравтодор та інші замовники дорожніх робіт, отримують всі дані стосовно процесів виконання робіт, зокрема про те, що відбувається на місцях, як організована система контролю якості, відповідні процеси на об'єкті. Наявність у структурі Укравтодору спеціального державного підприємства «Дорожній контроль якості», за оцінками експертів³, не допомагає ефективно контролювати якість ремонтних робіт, насамперед — через підпорядкованість головному розпоряднику бюджетних коштів та замовнику дорожніх робіт — Укравтодору

Крім того, Укравтодор не дотримується вимоги⁴ щодо обов'язкового оприлюднення звітів про результати проведення моніторингу стану будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг з усіма додатками, у тому числі протоколами, актами обстеження та відбору матеріалів.

Лише у річних звітах Укравтодору⁵ іноді можна знайти деяку, дуже стислу, узагальнену інформацію щодо моніторингу якості дорожніх робіт, яка не надає можливості сформулювати цілісне і детальне розуміння про здійснений моніторинг за конкретними проектами.

Отже, за таких обставин моніторинг якості дорожніх робіт під час якого здійснюється оперативне виявлення і ліквідація дефектів, проведення вимірювань для підтвердження якісних показників та дотримання технічних вимог, через відсутність прозорості та належного нормативного регулювання є малокорисним інструментом зі значними корупційними ризиками.

Так, за результатами опитувань соціологічних компаній, зокрема — агенції Info Sapiens⁶, незадовільна якість дорожнього покриття є проблемою, яка найбільше хвилює мешканців майже будь-якого населеного пункту або громади. Не зважаючи на рекордні обсяги фінансування дорожніх робіт у 2018 - 2020 роках більша частина доріг в Україні перебувають у неналежному стані.

Таким чином, відсутність нормативно закріплених належних алгоритмів здійснення моніторингу та доступу громадськості до його результатів породжує корупційні ризики та може призводити до неякісного виконання робіт, створення схем відкатів та розкрадання бюджетних коштів.

Для забезпечення належного моніторингу якості дорожніх робіт ремонту дорожнього покриття і будівництва доріг у **проекті Державної антикорупційної програми на 2023 - 2025 роки** пропонується встановити чітке правове регулювання здійснення ефективного моніторингу якості виконаних дорожніх робіт та обов'язкове оприлюднення результатів контролю якості дорожніх робіт з урахуванням встановлених вимог.

¹ п.п. 21 п. 4 Положення про Державне агентство автомобільних доріг затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 439 від 10.09.2014 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/439-2014-%D0%BF#Text>.

² https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/A315_Organizatsiya-budivelnogo-virobnitstva.pdf.

³ https://cfts.org.ua/blogs/brend_yakosti_chi_dopomozhe_ukrani_nova_organizatsiya_kontrolyu_za_yakistyu_budivnitstva_ta_remontu_dorig__267.

⁴ Перелік наборів даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, визначений постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 835 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#Text>.

⁵ Стр. 23 Звіту Державного агентства автомобільних доріг України за 2021 рік <https://ukravtodor.gov.ua/4489/zvity/49385/49386.pdf>.

⁶ Для прикладу в опитуванні програми DOBRE мешканці 24 ОТГ у різних областях найчастіше оцінювали проблему будівництва та ремонту доріг як найпріоритетнішу для громади, див. презентацію за посиланням (слайд 60) <https://cutt.ly/2M2I1UC>.

3. У травні 2021 року в Укравтодорі презентували систему E-ROAD — внутрішню єдину інформаційну систему, яка містить інтерактивну мапу та дозволяє слідкувати за виконанням ремонту та будівництва українських доріг. Зокрема, платформа має великий спектр аналітичних інструментів, наприклад, містить інтерактивну мапу дорожніх робіт з інформацією про контракти підрядників та актуальний хід будівництва по всій країні.

Вказана система інтегрована з Дорожнім геокалькулятором, Єдиною базою доріг та системою Prozorro, яка дозволяє оперативно слідкувати за тендерами щодо закупівель. Але користуватись картою можуть лише працівники Служб автомобільних доріг та Укравтодору.

Водночас в умовах сьогодення важливим є залучення до контролю якості робіт громадськості та забезпечення доступу до інформації про перебіг ремонтних робіт усіх доріг загального користування. Завдяки прозорості у громадськості з'явиться можливість не тільки виявляти, а й оперативно запобігати та вирішувати локальні проблеми пов'язані з дорожніми роботами.

Для цього у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023 - 2025 роки* пропонується створення відкритої онлайн карти будівництва, ремонту та експлуатації доріг, на якій будуть відображатись проведені тендери і укладені договори на такі роботи, що дозволить слідкувати за виконанням ремонту та будівництвом, з метою уникнення у тому числі багаторазового проведення робіт на тих самих ділянках.

4. Планування дорожньо-будівельних робіт вже багато років не є прозорим, базується на непублічних критеріях і показниках, які є недоступними для моніторингу громадськості.

Відсутність нормативно визначеної методики відбору та пріоретизації ділянок для ремонту доріг, а також проведення інструментальних обстежень стану автомобільних доріг негативно впливає на розвиток автодорожньої інфраструктури.

Важливим етапом планування дорожніх робіт є забезпечення належного збору даних про стан автомобільних доріг, у тому числі щодо інтенсивності та складу дорожнього руху, щодо просторових координат автомобільних доріг місцевого значення для створення продуктів на основі географічних даних, для паспортизації дорожньої інфраструктури з метою більш якісного відстеження і планування ремонтних робіт.

Чітко визначені алгоритми інструментальних обстежень стану автомобільних доріг і відбору ділянок доріг для ремонту дозволить застосовувати раціональний підхід до визначення черговості проведення ремонтних робіт з урахуванням показників що свідчать про втрату експлуатаційної придатності об'єкта в цілому або його окремих складових у тому числі порушення цілісності, герметичності, геометрії тощо внаслідок впливів, зумовлених надзвичайною ситуацією та/або бойовими діями (потрапляння засобів ураження, вибухів, пожеж тощо).

Ще на початку 2021 Укравтодор¹ розпочав впровадження системи NMD-4 програмного забезпечення для пріоретизації ремонтів та будівництва доріг. Вказане програмне забезпечення, використовують для пріоритизації ремонтів та будівництва доріг у багатьох країнах світу тому дуже важливо запозичувати кращі світові практики управління дорожніми активами, пріоритизації ремонтів та моніторингу стану доріг для застосування в Україні.

З метою забезпечення більш якісного відстеження і планування ремонтних робіт *проектом Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки* пропонується затвердження необхідних державних стандартів, методики інструментальних обстежень стану автомобільних доріг та відбору пріоретизації ділянок доріг для ремонту (визначення черговості робіт). Також з метою належного планування дорожньо-будівельних робіт пропонується розроблення та впровадження системи накопичення даних, яка дозволяє в автоматичному режимі здійснювати відбір (пріоритетизацію) автомобільних доріг для планування ремонту на основі даних інструментальних обстежень.

¹ <https://www.facebook.com/Ukravtodor.Gov.Ua/posts/3231749103591651>

5. Збудовані та відремонтовані автомобільні дороги загального користування зазнають значного псування, а інколи навіть руйнування через порушення автоперевізниками габаритно-вагових норм. Фіксація таких порушень раніше здійснювалась через незручні та корупційно-токсичні стаціонарні пункти габаритно-вагового контролю. Недосконалість такого інструменту контролю полягала у тому, що водії були змушені стояти в кілометрових чергах, щоб заїхати на ваги; недоброчесні перевізники могли об'їжджати черги, утворювались корупційні ланцюги серед відповідальних за зважування та перевізників, які за хабарі їздили із перевантаженням по 60 – 80 тон, розміри адміністративних штрафів за перевищення ваги були досить не високими (до 25.09.2019 розмір штрафу становив від 510 до 680 грн.) в подальшому з 25.09.2019¹ розміри штрафів були встановлені на рівні від 8500 до 34000 грн.

З метою запобігання та недопущення руйнування автомобільних доріг загального користування процесу габаритно-вагового контролю потребували значного вдосконалення.

Для вирішення проблеми належного всеохопного габаритно-вагового контролю транспортних засобів, що є однією з причин руйнації доріг, у 2019 року було запущено пілотний проект з використання технології Weight-in-Motion (зважування транспорту в русі), перші пункти контролю встановлено в Київській області за кошти міжнародних організацій. Надалі такі пункти було встановлено за кошти державного бюджету. До кінця 2023 року планувалося ввести в експлуатацію близько 100 точок з автоматичним вимірюванням ваги транспорту у русі. Проте, наразі (у тому числі і через воєнні дії, окупацію, що зумовлена збройною агресією російської федерації) штрафи фіксують лише близько 40 таких WIM-ів.

03.06.2021 та 29.06.2021 були прийняті Закони України №1534-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань здійснення габаритно-вагового контролю» та №1582-IX «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо окремих питань здійснення габаритно-вагового контролю». Згідно з положеннями вказаних законів запроваджена фіксація порушень в автоматичному режимі (транспортний засіб зважується під час руху автоматично, з фіксацією номера машини та ваги), збільшена відповідальність автомобільних перевізників за перевищення встановлених законодавством габаритно-вагових норм, запроваджена відповідальність за відмову від габаритно-вагового контролю та за порушення, допущені при заповненні вантажовідправником товаро-транспортної накладної або інших передбачених законодавством документів на вантаж.

Крім того, згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 09.02.2022 № 105 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1306 і 27 червня 2007 р. № 879» національні габаритно-вагові параметри приведені у відповідність до вимог Директиви Ради 96/53/ЄС.

За офіційними даними запровадження автоматичних пунктів фіксації адміністративних правопорушень у сфері безпеки на автомобільному транспорті (далі – WIM-станція) забезпечує позитивні результати адже лише у 2022 році державний бюджет отримав 53,8 млн грн від сплати штрафів за порушення габаритно-вагових норм. Після завершення тестового режиму роботи WIM-станцій у вересні 2021 року кількість порушень габаритно-вагових норм впала на 95%, а в серпні 2022 року стала у 5,5 разів менша, ніж була у січні. Подальше збільшення кількості WIM-станцій та забезпечення їх постійної та належної роботи, недопущення зниження розмірів штрафних санкцій у разі значної інфляції сприятиме формуванню доброчесності автоперевізників та осіб уповноважених здійснювати фіксацію порушень, забезпечить надходження до бюджету та збереження дорожньої інфраструктури від передчасного руйнування перевантаженим транспортом.

З метою забезпечення подальшого неухильного дотримання перевізниками та вантажовідправниками габаритно-вагових параметрів та збереження якості доріг **проектом Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки** передбачені заходи із забезпечення роботи всіх WIM систем, розташованих на автомобільних дорогах, у тому числі

¹ Згідно із Законом України № 54-IX від 11.09.2019 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань здійснення габаритно-вагового контролю», що набрав чинності 25.09.2019.

відновлення роботи непрацюючих WIM систем; введення в експлуатацію щонайменше 45 нових WIM систем; розміщення на офіційному веб-сайт Укртрансбезпеки інформації про порушення габаритно-вагових параметрів, а також накладені санкції за відповідні порушення, у тому числі адміністративні стягнення.

2.6. Сектор оборони

Проблема 2.6.1.

Корупція в секторі оборони завдає непоправної шкоди національній безпеці України. Від результативності антикорупційних заходів у цій сфері залежить якість та обсяги матеріального забезпечення, амуніції, обладнання зброї та боєприпасів, які отримують військовослужбовці.

Особливо гостро питання раціонального та позбавленого корупційної складової використання державних ресурсів у сфері оборони постало після повномасштабного вторгнення російської армії на територію України 24 лютого 2022 року. Небачена з часів Другої світової за масштабами війна на Європейському континенті, яку розв'язала Російська Федерація, не залишає Україні іншого вибору, ніж модернізувати сектор оборони, зробити його потужним та самодостатнім із необхідною кількістю сучасного обладнання та озброєння.

Водночас, протягом останніх років була проведена значна робота із розробки і ухвалення стратегічних політичних документів, які мають сприяти формуванню дієвої системи запобігання та протидії корупції та інтеграції України до Організації Північноатлантичного договору у післявоєнний період¹. Крім того, 01 січня 2021 року набрав чинності Закон України «Про оборонні закупівлі», який покликаний забезпечити принципи конкурентності, запобігання корупції, відкритості і прозорості під час витрат бюджетних коштів на потреби сил оборони.

1.3 розпадом Радянського Союзу Україна успадкувала величезну армію, яку комуністичний режим готував як ударне угруповання для війни з країнами Організації Північноатлантичного договору. Станом на 1991 рік українське військо налічувало 980 тисяч військових, 6500 танків, 7000 броньованих машин, 1,5 тисячі літаків, 350 кораблів та багато іншої військової техніки. Для розміщення і обслуговування такого великого війська на території України була розбудована відповідна інфраструктура: тисячі військових споруд різного призначення, сотні військових містечок, десятки аеродромів, полігонів та багато іншого.

Відсутність системної політики в секторі оборони щодо інвентаризації державного майна та брак коштів на його підтримку і охорону призвели до того, що військові містечка, інші військові активи та земля не були вчасно взяті на облік органами влади і різноманітними способами приватизовані фактично без будь-якої компенсації для держави. Часто така приватизація супроводжувалася корупційними «схемами» відчуження майна органів сектору оборони на користь приватних власників.

За результатами спільної наради в Офісі Генерального прокурора було визначено, що станом на 2021 рік **Міноборони** здійснило реєстрацію права користування на **49%** земельних ділянок від загальної кількості земель оборони, які перебувають на обліку; Адміністрація **Держспецзв'язку** – на **46%** земельних ділянок; підприємства ДК **«Укроборонпром»** – на **84%** земельних ділянок; **Національна гвардія України** – на **91%** земельних ділянок; **Держприкордонслужба** – на **94%** земельних ділянок.

¹ Див, зокрема, укази Президента України: від 14 вересня 2020 року № 392/2020 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»; від 17 вересня 2021 року №473/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України»; від 20 серпня 2021 року № 372/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 червня 2021 року «Про Стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу України»; від 11 травня 2021 року № 189/2021 «Про Річну національну програму під егідою Комісії Україна – НАТО на 2021 рік».

За даними аудитів у Міноборони у 2014–2019 роках¹ було відчужено або самозахоплено 59 будівель загальною вартістю 62,3 млн гривень, а також 278 земельних ділянок загальною вартістю 332,3 млн гривень.

Для остаточного вирішення цієї проблеми у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується:*

- завершити інвентаризацію земель оборони і публічно відзвітувати про результати його виконання;

- отриману інформацію оприлюднити на інформаційному шарі про землі оборони з розподілом за користувачами земель на Публічній кадастровій карті.

2. Аналогічно з настанням незалежності Україна успадкувала найбільший у Східній Європі оборонно-промисловий комплекс. Станом на 1991 рік на території країни налічувалося 3594 підприємства, які виробляють продукцію військового призначення та подвійного використання. Чисельність персоналу складала близько 3 мільйонів осіб. На території України знаходилися одні із найбільших у світі виробників транспортних літаків, танків та вантажних автомобілів.

Утім, складна економічна ситуація у 90-тих роках минулого століття та на початку 2000-их років не дозволила забезпечити підприємства зі сфери оборони необхідними для розвитку обсягами державного замовлення. Натомість відсутність повноцінної приватизації та реформи корпоративного управління призвели до того, що не всі державні підприємства ОПК зуміли перелаштувати виробництво на приватний та експортний ринки.

Ці фактори призвели до поступового економічного занепаду багатьох державних підприємств.

За результатами єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності (за 9 місяців 2021 року) було встановлено, що під управлінням Міноборони на період моніторингу перебувало 114 державних підприємств, з яких працюючими вважалися лише 46 (40%). При цьому у складі Державного концерну «Укроборонпром», контроль за діяльністю якого, зокрема, здійснює КМУ, зі 109 державних підприємств до працюючих були віднесені 84 (77%)².

За даними органів фінансового контролю³ ключова проблема полягає у тому, що органи управління в секторі оборони не забезпечили реєстрацію державними підприємствами, а також установами і організаціями, речових прав на земельні ділянки та не внесли відомості про їх нерухоме майно до Реєстру прав власності на нерухоме майно.

Для вирішення цієї проблеми у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується:*

- забезпечити проведення інвентаризації нерухомого майна та земель господарських товариств, державних і казенних підприємств в оборонно-промисловому комплексі і публічно відзвітувати про результати його виконання;

- отриману інформацію оприлюднити на інформаційному шарі про землі оборони з розподілом за користувачами земель на Публічній кадастровій карті.

¹ За півроку Міноборони направило в правоохоронні органи 167 матеріалів на сотні мільйонів гривень (Режим доступу : <https://www.mil.gov.ua/ministry/zmi-pro-nas/2020/03/02/za-pivroku-minoboroni-napravilo-v-pravoohoronni-organi-167-materialiv-na-sotni-miljoniv-griven/>).

² Інформація Мінекономіки про результати проведення єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності за 9 місяців 2021 року.

³ Звіт за результатами державного фінансового аудиту діяльності ДК «Укроборонпром» за 2015 – 2017 роки; Звіт про результати аудиту ефективності управління об'єктами державної власності та державним майном, закріпленим за державними підприємствами Міністерства оборони України, та використання ними коштів, отриманих на виконання замовлень Міністерства оборони України, затвердженого рішенням Рахункової палати № 4-1 від 26.02.2019 року (Режим доступу : https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/4-1_2019/zvit_4-1_2019.pdf).

3. Окремою проблемою для сектору оборони стало неконтрольоване споживання пального. Поняття пальне охоплює цілий спектр паливно-мастильних матеріалів: ракетне паливо, авіаційне, танкове, автомобільне та корабельне пальне, мастильні матеріали, спеціальні рідини та спирт, а також технічні засоби служби пального, матеріали та обладнання виробничо-технічного призначення, необхідні для експлуатаційних, виробничих і ремонтних потреб служби пального.

Міністерство оборони закуповує одні з найбільших обсягів пального в країні. За даними Проекту реформи оборонних закупівель тільки за результатами 2021 року військове відомство уклало контрактів на постачання пального на суму понад 2,6 млрд грн¹.

Планування, придбання, розподіл і контроль над використанням паливно-мастильних матеріалів у Збройних Силах України здійснюється за певним алгоритмом (порядком), але деякі структурні рівні такого алгоритму є неефективними та громіздкими, та не передбачають застосування сучасних засобів електронного обліку пального, які вже давно успішно себе зарекомендували в країнах НАТО.

Найбільшою проблемою в цьому контексті є людський фактор, який у будь-який спосіб намагається, в межах законодавства, сприяти порушенням чи розкраданню ПММ. Найбільш поширеними причинами порушень, які були виявлені в ході аудитів та перевірок є відсутність внутрішнього контролю за наявністю і використанням пального на озброєнні та військовій техніці, а також низька ефективність роботи внутрішньо перевірочних комісій з перевірки шляхових і робочих листів агрегатів, незадовільна організація проведення інвентаризації, формальне проведення посадовими особами військових частин перевірок наявності пального.

Незважаючи на існування внутрішньо-перевірочних комісій у військових частинах та проведення щомісячної планової інвентаризації, документальні та фактичні дані ПММ досить часто сильно відрізняються. Таким чином можна зробити висновок про певну домовленість між особовим складом військових частин, яка надає можливість незаконного списання пального.

Подібні проблеми існують і на рівні військових частин. Через відсутність сучасних автоматизованих систем обліку зберігання, видачі та контролю витрат пального існує невідповідність даним, які зазначені у документах та фактичним даним. Часто наявна ситуація, коли згідно з документами будь-яка одиниця техніки проїхала певну кількість кілометрів і витратила певну кількість пального, а по факту ця одиниця техніки могла не виїжджати з автопарку. Однією з проблем є несвочасність та неповнота поданих військовими частинами звітів при оприбуткуванні ПММ за централізованими розрахунками Центрального управління забезпечення пально-мастильними матеріалами Головного управління логістики Командування сил підтримки Збройних Сил України. Тобто, фактичні залишки ПММ у військових частинах не співпадають з обліковими даними, що відображаються у Департаменті фінансів, що унеможливує надання користувачам повної та правдивої інформації про наявність закупленого військового майна, його руху та списання.

Всі вищеперелічені ризики та порушення є можливими через відсутність обладнання для контролю кількості пального у ємностях для зберігання ПММ, а якщо таке є, то воно є застарілим. Тому проблему можна б було вирішити за допомогою впровадження сучасної автоматизованої системи контролю та обліку в резервуарних парках Центрів забезпечення паливом (ЦЗП) з використанням ультразвукових рівнемірів. Вона б могла забезпечити оперативне вимірювання, контроль та отримання даних про нафтопродукти, що надходять, зберігаються та відпускаються, візуалізувала б процеси зберігання, наповнення та видачі нафтопродуктів, архівувала б основні технологічні параметри приймання, зберігання та

¹ Підсумкове аналітичне дослідження Проект реформи оборонних закупівель (за підтримки Міністерства оборони Великої Британії) про стан закупівель Міністерства оборони України та сектору безпеки і оборони за період 01.01. - 31.12.2021 року (Режим доступу: <https://www.facebook.com/projectroz/posts/pfbid0erAn3jzRERdKGRrF58BtUjXKtUZkRPpCbqUjYKNJ7dAjfX5EXGNTNQxS1mR8hAl>)

відпуску нафтопродуктів, передавала б облікові дані з пристроїв вимірювання до зовнішньої бази даних.

Програмне забезпечення мало б виконувати наступні функції:

- вимірювати та контролювати рівень нафтопродукту;
- вимірювати та контролювати рівень підтоварної води;
- обчислювати густину нафтопродукту;
- вимірювати температуру нафтопродукту та узагальнювати її величини;
- обчислювати об'єм нафтопродукту в резервуарі;
- обчислювати масу нафтопродукту в резервуарі;
- збирати та зберігати дані автоматизованої системи обліку нафтопродуктів в резервуарних парках на сервері бази даних

Останніми роками в окремих військових частинах у якості експерименту запроваджувалася автоматизована система обліку і моніторингу споживання та якості пального у межах системи ЛІС (logistic information system — LIS), яку розробили спільно зі спеціалістами логістики США.¹ Такі заходи дозволяють ведення обліку в електронному вигляді й виконання операцій з руху пального в режимі онлайн. Тому є практичні передумови поширити результати експерименту на всю систему споживання пального в секторі оборони.

Оскільки створення та поширення подібної системи займе певний час, то як превентивний та тимчасовий захід пропонується опрацювати технологію фарбування автомобільного бензину та дизпалива безпосередньо перед видачею з ЦЗП в специфічні кольори, наприклад, чорний. Це могло б ускладнити збут палива та полегшити роботу ВСП у виявленні військових ПММ, які часто, за словами тих ж представників ВСП, збувають вздовж доріг. Такі методи практикуються в інших країнах та арміях. Також можна впровадити системи відеоспостереження з обов'язковою фіксацією повноти наповнення паливозаправників. Окрім того, надмірні витрати на транспортування через недосконалість системи логістики, створюють можливість для корупційної складової. Тому, як вихід, потрібно розробити сучасну логістичну програму для розрахунку оптимальних маршрутів та контролю за переміщенням бензовозів.

Варто зазначити, що на даному етапі Логістична інформаційна система («ЛіС») та автоматизована система контролю та обліку нафтопродуктів в резервуарних парках ЦЗП тестуються, як дві окремі та незалежні речі. Для більшого ефекту та для того, щоб автоматизовані процеси щодо обліку ПММ в МОУ мали повноцінний сенс їх треба було об'єднати в одне ціле разом із автоматизованою системою електронного обігу моторесурсу (наприклад, GPS-трекери) на машинах.

Для вирішення цієї проблеми у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується* на рівні нормативно-правових актів запровадити автоматизовану систему обліку і моніторингу споживання та якості пального в усіх структурних підрозділах, державних підприємств (у разі розподілу на них паливно-мастильних матеріалів), і військових частинах під централізованим управлінням Міноборони.

4. Складна ситуація склалася із зберіганням та охороною об'єктів інтелектуальної власності на державних підприємствах оборонно-промислового комплексу. Унікальні конструкторські розробки через сумнівні контракти ставали власністю приватних та іноземних підприємців. В Україні не існувало механізмів для охорони об'єктів інтелектуальної власності ОПК, які були б оцінені та захищені від неправомірної передачі стороннім особам. Все це створювало ризик безоплатної передачі конструкторської документації².

¹ Армійське паливо позначатимуть кольоровим маркером і стежитимуть за його рухом в online-режимі (Режим доступу: <https://armyinform.com.ua/2020/06/17/armijske-palyvo-poznachatymut-kolorovym-markerom-i-stezhytymut-za-jogo-ruhom-v-online-rezhymi/>)

² «Топ-15 корупційних ризиків в управлінні підприємствами ДК «Укроборонпром» та шляхи їхнього подолання» (Ризик №13) (Режим доступу: <https://statewatch.org.ua/wp-content/uploads/2021/11/Top-15->

Наприклад, протягом 2014–2015 років на підставі укладеної з ПАТ «Мотор Січ» угоди про співробітництво державне підприємство «Івченко-Прогрес» безкоштовно здійснювало передачу приватному товариству нематеріальних активів, які є інтелектуальною власністю держпідприємства. Зокрема конструкторської документації на двигуни АІ-222-25 та АІ-222К-25 у складі комплектів врахованих дублікатів у використання на 60 років без укладення ліцензійної угоди на отримання роялті. Протягом 2015-2016 років на аналогічних умовах та без укладення ліцензійних угод ДП «Івченко-Прогрес» уклало ще дві додаткові угоди до вищевказаного договору про співробітництво з метою розробки та передачі конструкторської документації на двигуни АІ-450 та АІ-322 у складі комплектів врахованих дублікатів у використання ПАТ «Мотор Січ» на 60 років. Таким чином без жодної фінансової компенсації держава передала у комерційне використання унікальні конструкторські авіарозробки.

Для вирішення цієї проблеми захисту інтелектуальної власності в сфері оборони у **проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується:**

- забезпечення проведення інвентаризації та оцінки об'єктів інтелектуальної власності суб'єктів господарювання оборонно-промислового комплексу;
- розроблення і затвердження політики управління інтелектуальною власністю в оборонно-промисловому комплексі;
- запуск єдиної інформаційної бази науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, результатів інтелектуальної діяльності та технологій військового, спеціального і подвійного призначення, конструкторської документації на продукцію військового призначення для їх використання під час створення інноваційної високотехнологічної продукції військового і цивільного призначення та подвійного використання.

Проблема 2.6.2.

З 2014 року після перших актів збройної агресії Російської Федерації, обсяги закупівель озброєння, боєприпасів та інших військових товарів постійно зростають. У 2021 році бюджетні витрати Міністерства оборони України в рамках державного оборонного замовлення сягнули 26,4 млрд грн, що майже в п'ять разів більше ніж аналогічні витрати у 2014 році. У тому році на модернізацію і закупівлю озброєння Міноборони витратило 5,6 млрд грн.

До 2024 року включно Міноборони планувало витратити на модернізацію озброєння та військової техніки понад 95 млрд гривень¹.

Водночас більшість процедур оборонного замовлення були здійснені із порушенням принципів конкурентності, відкритості та прозорості, що зумовлювало існування низки корупційних практик. Так, під час виконання державного оборонного замовлення часто використовувалися посередники, що не мали виробничої бази та не виконували реальних робіт. Нерідко ціна державного контракту штучно збільшувалась, а постачання продукції було фіктивним або із підміною на аналог нижчої якості, або вживаною технікою. Корупційні схеми, що виникали у цій сфері постійно стають предметом аналітичних досліджень², а також впливають із розслідувань, які проводило Національне антикорупційне бюро^{3 4}.

[koruptsiynykh-ryzykiv-na-pidpriyemstvakh-DK-Ukroboronprom-ta-shliakhy-ikhn-oho-podolannia-Doslidzhennia-StateWatch-ta-NAZK.pdf](#)

¹ НАКО: 95 млрд грн планують витратити у Міністерстві оборони України таємно (Режим доступу: <https://nako.org.ua/news/nako-95-mlrd-grn-planuyut-vitratiti-u-ministerstvi-oboroni-ukrayini-tajemno>)

² Збитки через корупцію в ОПК — понад 1 млрд грн (Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/novyny/zbytky-cherез-korupciyu-v-opk-ponad-1-mlrd-grn-artem-sytnyk>)

³ Справу розтрати коштів ЗСУ під час закупівлі двигунів на Львівському бронетанковому заводі скеровано до суду (Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/novyny/spravu-roztratyi-koshtiv-zsu-pid-chas-zakupivli-dvyguniv-na-lvivskomu-bronetankovomu-zavodi>)

⁴ Розтрата 13 млн грн ДП «Авіакон»: матеріали відкрито (Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/novyny/roztrata-13-mln-grn-dp-aviakon-materialy-vidkryto>)

1. 1 січня 2021 року на зміну державному оборонному замовленню мав набрати чинності Закон України «Про оборонні закупівлі». Однак, імплементація закону розтягнулася на весь рік через повільний процес ухвалення необхідних нормативно-правових актів¹. Не були розроблені додаткові зміни у законодавство про державну таємницю для того, щоб забезпечити прозорість і конкурентність більшості оборонних закупівель, оприлюднення яких не завдасть шкоди національній безпеці і обороні. Також не був запущений в промислову експлуатацію реєстр виконавців державних контрактів, котрий мав стати фільтром від фіктивних компаній. Після повномасштабного вторгнення російської армії на територію України 24 лютого 2022 року до Закону «Про оборонні закупівлі» були внесені зміни, відповідно до яких особливості здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану визначаються Кабінетом Міністрів України із забезпеченням захищеності державних замовників від воєнних загроз². Тому після скасування воєнного стану під час реалізації Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки важливим завданням буде якісно реалізувати нововведення Закону «Про оборонні закупівлі», запровадження яких були призупинені у зв'язку з дією воєнного стану.

З огляду на це **проект**ом Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки запропоновано заходи, спрямовані на збереження незмінності та чинності положень Закону «Про оборонні закупівлі», які передбачають принципи конкурентності, ефективності використання коштів, результативності, відкритості та прозорості оборонних закупівель, та визначають такі критерії оцінки пропозицій учасників закупівель, як рівень забезпечення життєвого циклу (гарантійне та сервісне обслуговування, утилізація) та вартість життєвого циклу продукції.

2. У грудні 2021 року Незалежна антикорупційна комісія презентувала результати глобального Індексу добросовісності в оборонному врядуванні. Відповідно до результатів Україна отримала 41 бал зі 100 та потрапила до групи країн з оцінкою «D», що вказує на наявність високих корупційних ризиків. Цей індекс програми Оборона та Безпека мережі Transparency International - єдиний масштабний аналіз ефективності і контролю за корупційними ризиками у секторі безпеки і оборони³.

Згідно з висновками експертів, для того щоб підвищити рівень запобігання коупційним ризикам в секторі оборони, в Україні потрібно знизити рівень секретності оборонних закупівель та посилити демократичний цивільний контроль за Збройними Силами України.

За даними українських журналістів-розслідувачів гучні корупційні скандали на закупівлях для армії останніх років, пов'язані саме із високим рівнем таємності у цій сфері⁴. Як наслідок, таємні контракти дістаються підприємцям, пов'язаним з посадовими особами, які регулюють оборонно-промислову сферу в Україні.

Рівень секретності у сфері оборонних закупівель визначається окремим Законом України «Про державну таємницю», який регламентує, що закупівля товарів, робіт і послуг оборонного призначення для забезпечення Збройних Сил належить до державної таємниці. Деталізований перелік інформації, яка має бути таємною, формує СБУ у Зводі відомостей, що становлять державну таємницю. Таким чином навіть застосування нового Закону «Про оборонні закупівлі» не вплине суттєво на зниження рівня таємності на оборонних контрактах.

Для зменшення рівня таємності оборонних закупівель **у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується** внести зміни до Закону

¹ Просування реформи оборонних закупівель (Режим доступу: <https://nako.org.ua/achievement/ach2>)

² Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та інших законодавчих актів України щодо здійснення оборонних та публічних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану» № 2526-IX від «16» серпня 2022 року

³ Індекс добросовісності в оборонному врядуванні: Україна - знову у групі з високим корупційним ризиком (Режим доступу: <https://nako.org.ua/news/indeks-dobrocesnosti-v-oboronnomu-vryaduvanni-ukrayina-znovu-u-grupi-z-visokim-korupciinim-rizikom>)

⁴ «Грифована оборонка»: чому тотальна секретність в закупівлях шкодить і армії, і виробникам зброї (<https://bihus.info/gryfovana-oboronka-chomu-totalna-sekretnist-v-zakupivlyah-shkodyt-i-armiyi-i-vyrobnikam-zbroyi/>)

України «Про державну таємницю» та Звод відомостей, що становлять державну таємницю, якими визначити обсяг відомостей до публікації в електронній системі закупівель.

3. З 2014 року невпинно зростає частка приватних виконавців державного оборонного замовлення. Якщо у 2015 році підприємства-учасники Державного концерну «Укроборонпрому» забезпечували 67% державного оборонного замовлення, то вже 2020 року частка концерну становила майже вдвічі менше – 36% оборонного замовлення.

Поява великої кількості приватних гравців призвела до неочікуваних негативних наслідків, що стало можливим через високий рівень таємності на оборонних закупівлях, про який ішлося вище, а саме: деякі компанії використовували політичні зв'язки та пропонували хабарі з метою отримання контракту, не маючи спроможностей до його виконання. Така шкідлива практика призводила до того, що держава витратила кошти, однак не отримувала військовий товар. Зважаючи, на значну кількість замовників оборонних закупівель, які не мали спільної бази інформації про постачальників, недобросовісні підприємці могли неодноразово повторювати подібну «схему». Для того, щоб убезпечити замовників оборонних закупівель від підприємців, які не мають спроможності до виконання оборонних контрактів, у Законі «Про оборонні закупівлі» було передбачено створення реєстру учасників відбору та виконавців державних контрактів, де була б систематизована інформація про учасників оборонних закупівель, їх історія, а також ретроспективний аналіз щодо їх результатів діяльності.

Водночас з 2019 року Міністерство оборони України бере участь у закупівлях на платформі Агенції НАТО з підтримки та постачання (NATO Support and Procurement Agency). Першою закупівлею військового відомства на NSPA стали гусеничні стрічки до бойових машин піхоти¹.

У 2021 році Кабінет Міністрів України затвердив три міжнародні платформи, на яких українські замовники військової продукції, включно з Міноборони, мають право здійснювати закупівлі. До NSPA були додані Агенція НАТО із зв'язку та інформації (NATO Communications and Information Agency) та Програма Уряду США «Міжнародні військові продажі» (Foreign Military Sales)².

Разом з тим, наразі на законодавчому рівні відсутня онлайн-система, яка б відповідно до принципів прозорості та відкритості електронних закупівель, дозволяла б відстежувати закупівлі, їх вартість та результати. Фактично у відкритому доступі в Україні немає жодної інформації про закупівлі Міністерства оборони України чи інших замовників через міжнародні платформи закупівель.

Тому у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується:

- внести зміни до чинної Постанови Кабінету Міністрів України № 233 від 17 березня 2021 року «Про затвердження Порядку створення, функціонування та ведення електронного реєстру учасників відбору та виконавців державних контрактів (договорів), внесення до нього суб'єктів господарювання», передбачивши автоматизацію функцій реєстру як це передбачено діючим законом, замість його наповнення посадовими особами, як це відбувається з 2021 року

- забезпечити введення Електронного реєстру учасників відбору та виконавців державних контрактів (договорів) в експлуатацію з повним функціоналом;

- здійснити військову стандартизацію у відповідності до стандартів НАТО.

¹ Міноборони здійснило першу пробну закупівлю через систему НАТО (Режим доступу: https://www.unn.com.ua/uk/news/1851077-minoboroni-zdiysnilo-pershu-probnu-zakupivlyu-cherez-sistemu-nato-zagorodnyuk?fbclid=IwAR06hOucTlummyXZyHQKYIT3DciOpB8gUqJflbHCU_ducOzlmP34bPusp-NA)

² Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку міжнародних спеціалізованих організацій, їх представництв, що здійснюють закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення» № 527 від «26» травня 2021 року

Проблема 2.6.3.

Вітчизняна система забезпечення якості товарів, послуг і робіт оборонного призначення була заснована на радянських засадах планової економіки. Це так звана система військових представництв Міністерства оборони України, більш відома у галузі як «військова прийомка».

За такої системи на підприємствах оборонно-промислового комплексу приватної і державної форми власності розміщувалися представники Міноборони, які контролювали процес створення продукції за укладеними контрактами в межах державного оборонного замовлення. Посадові особи так званої «військової прийомки» були наділені настільки широкими дискреційними повноваженнями, що навіть затверджували розрахунково-калькуляційні матеріали, за якими визначалися витрати на виготовлення озброєння. Вони контролювали не тільки результати виробництва, а і фінансово-економічні рішення підприємства.

Такі надмірні дискреційні повноваження нерідко призводили до суттєвого збільшення вартості оборонної продукції, адже окрім витрат на забезпечення виробництва, підприємству також необхідно було закласти непередбачувані корупційні витрати у ціну виробленої продукції. Корупційні схеми, зокрема, випливають із розслідувань, які проводило Національне антикорупційне бюро та інші правоохоронні органи^{1 2 3}.

Законом України «Про оборонні закупівлі» від 2020 року замовникам надано можливість застосування та поєднання різних механізмів забезпечення якості продукції (товарів, робіт і послуг) оборонного призначення залежно від рівня ризиків щодо продукції або постачальника. Це має забезпечити поступовий перехід від системи контролю якості продукції в процесі виробництва замовником (представництвами замовника) до прийнятих в міжнародній практиці ринкових механізмів забезпечення якості оборонної продукції та зміни функціоналу представництв замовника. Одним, але не єдиним, з цих механізмів є державне гарантування якості продукції оборонного призначення, яке широко застосовується під час закупівель державами-членами НАТО. Зважаючи на прагнення України до найшвидшого набуття членства в НАТО та необхідність забезпечення сумісних з НАТО підходів, у тому числі в сфері управління оборонними спроможностями та забезпечення якості оборонної продукції, питання створення та забезпечення ефективного функціонування системи державного гарантування якості у відповідності зі стандартами НАТО є суттєво важливим.

1. У листопаді 2022 року була ухвалена урядова Концепція створення системи державного гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення⁴. Згідно із концепцією, державне гарантування якості — встановлення уповноваженим органом з державного гарантування якості відповідності процесів забезпечення якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення вимогам державних контрактів (договорів).

Таким чином держава замість контролю замовником (представництвом замовника) якості продукції оборонного призначення в процесі її виробництва з надмірними корупціогенними факторами пропонує іншу модель забезпечення якості продукції оборонного призначення, коли постачальник повною мірою відповідає за якість продукції, а замовник, в залежності від рівня ризиків щодо продукції або постачальника обирає один або кілька механізмів забезпечення якості, у т.ч. шляхом встановлення відповідних вимог до системи менеджменту якості виконавця, вимог до підтвердження відповідності та нагляду за функціонуванням цих систем. Одним з механізмів забезпечення якості продукції оборонного

¹ Екс-начальнику 615 Військового представництва Міноборони повідомлено про підозру в шахрайстві та підброді документів <https://vppnr.gp.gov.ua/ua/news.html? m=publications& c=view& t=rec&id=263382>

² Посадовця Міноборони підозрюють у спробі підкупу аудитора <https://nabu.gov.ua/novyny/posadovcya-minoborony-pidozryuyut-u-sprobi-pidkupu-auditora>

³ За недбале ставлення до військової служби ескерівник одного з Головних військових представництв Міноборони відповідатиме в суд <https://vpzhr.gp.gov.ua/ua/news.html? m=publications& t=rec&id=284148&fp=160&s=print>

⁴ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції створення системи державного гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення» № 976-р від «01» листопада 2022 року

призначення є державне гарантування якості (відповідно до практик і стандартів НАТО). Зміна моделі важлива в контексті подальшої інтеграції України в Організацію Північноатлантичного договору, тому що українські виробники вчитимуться вибудовувати не тільки ефективні системи контролю якості продукції, а й ефективні системи менеджменту якості за стандартами, якими керуються всі держави НАТО, а держава має навчитися регламентувати вимоги як до якості продукції оборонного призначення так і до забезпечення якості постачальниками на основі ризик-орієнтованого підходу і мінімально, виключно за наявності відповідних ризиків, втручатися в процес виробництва.

Для того, щоб сприяти формуванню системи державного гарантування якості відповідно до стандартів НАТО у **проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується** забезпечення функціонування електронної бази даних сертифікатів відповідності систем менеджменту якості постачальників вимогам AQAP.

2. У червні 2021 року Кабінет Міністрів України затвердив Міністерство оборони України уповноваженим органом з державного гарантування якості¹, а у грудні того ж року Міністерство оборони України утворило Департамент державного гарантування якості². Таким чином, фактично у Міноборони сконцентровано усі повноваження щодо контролю продукції оборонного призначення, що може зумовлювати широке поле для зловживань та низької ефективності такого контролю.

Відтак, наразі існує потреба у формуванні нового уповноваженого органу з державного гарантування якості, забезпечивши добросовісність та професійність його кадрового складу. Тому у **проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується**:

- розроблення положення про уповноважений орган з державного гарантування якості;
- формування організаційної структури уповноваженого органу державного гарантування якості з чітким розподілом функцій, повноважень та відповідальності, в тому числі з проведенням конкурсних доборів на керівні посади уповноваженого органу з державного гарантування якості;
- забезпечення компетентності персоналу державного гарантування якості у сфері запобігання корупції.

Проблема 2.6.4.

Низький рівень забезпечення житлом військовослужбовців та членів їх сімей тривалий час залишається нерозв'язаною проблемою. Пропри те, що держава щороку виділяє колосальні бюджетні кошти на закупівлю і будівництво нового житла для військовослужбовців, квартирна черга зменшується непропорційно повільно³. Протягом останніх п'яти років Міністерством оборони України витрачено кошти у сумі понад 4 млрд гривень на бюджетну програму забезпечення житлом⁴.

У першу чергу існування цієї проблеми зумовлено застарілим нормативно-правовим регулюванням, яке є неефективним та не відповідає сучасним потребам суспільства. Це зумовлює і досить низьку організаційну систему забезпечення житла військовослужбовців, яка взагалі не корелюється як із сучасними світовими стандартами, так і з вітчизняними напрямками політики розвитку держави. Наведене у сукупності унеможливорює прозорість та

1 Постанова Кабінету Міністрів України «Про уповноважений орган з державного гарантування якості» № 622 від «16» червня 2021 року

2 Наказ Міністерства оборони України «Про затвердження Положення про Департамент державного гарантування якості» № 383 від «16» грудня 2021 року

3 Топ-10 корупційних ризиків під час забезпечення житлом військовослужбовців та шляхи їх подолання. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/10/TOP-10-zhytlo-vijskovosluzhbovtiv-3-szhatyj.pdf>

4 Звіти про виконання паспорта бюджетної програми Міністерства оборони України (Режим доступу: <https://www.mil.gov.ua/diyalnist/byudzheth-ta-vikonannya-czilovix-program/zviti-pro-vikonannya-pasportiv-byudzhethnih-program-ministerstva-oboroni-ukraini/>)

конкурентність процедури забезпечення житлом військовослужбовців як такої, а також породжує існування безлічі корупційних практик.

1. Наразі доступне для військовослужбовців житло перебуває у значному дефіциті, що потребує формування відповідної черги на них. При цьому самі черги на житло є досить великими, а протягом років стають лише більшими¹. Головною причиною існування такої ситуації є неузгодженість нормативно-правових актів між собою, їх архаїчність, що зумовлює складність та розмитість процедур формування, просування черг військовослужбовців.

Чинний порядок забезпечення військовослужбовців житлом передбачає, що облік осіб, які потребують поліпшення житлових умов ведеться військовими частинами, квартирно-експлуатаційними органами, а також територіальними центрами комплектування та соціальної підтримки. При цьому останні наділені дискреційними повноваженнями під час розгляду питання взяття на облік військовослужбовців, що слугує полем для корупційних зловживань². Схожа ситуація має місце і на інших етапах, зокрема, подальший рух житловою чергою та процес включення до списків військової частини базуються на суб'єктивних рішеннях посадових осіб³. Фактично на всіх етапах військовослужбовцю доводиться особисто переконувати командира військової частини та членів житлової комісії включити його до обліку на отримання житла, що призводить до створення передумов для вимагання неправомірної вигоди за просування чергою і отримання житла.

Водночас уся процедура збору, подачі та розгляду документів під час реєстраційних процедур є застарілою, повністю заснованою на паперовому документообігу. Зазначене призводить як до допущення посадовими особами різноманітних помилок під час ведення паперового документообігу, так й існуванні значних корупційних ризиків. Крім застарілого законодавства і неефективних процедур, поширенню корупційних практик також сприяє відсутність цифрової автоматизованої системи наповнення, ведення та управління квартирним обліком, яка б спрягла більш прозорій процедурі відстеження просування черги.

Наведене зумовлює те, що на практиці неодноразово мають місце ситуації, за яких одній військовослужбовці очікують на отримання житла щонайменше десять років, а інші – протягом року або й навіть менше.

Для вирішення цієї проблеми у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується* провести аудит існуючої житлової черги військовослужбовців для того, щоб підготувати основу для запровадження прозорої цифрової автоматизованої системи квартирної обліку військовослужбовців.

2. Наявна в Україні система житлового забезпечення військовослужбовців передбачає можливість отримати два типи житла: службове житло (казарми, гуртожитки, службові помешкання) або квартири у приватну власність. Фактично чинне законодавство передбачає, що державою гарантується забезпечення військовослужбовців безкоштовним житлом. Передумовою існування зазначеної системи є те, що вона була закладена Житловим Кодексом України та Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», які були розроблені ще за радянських часів в умовах тогочасної планової економіки. Проте у сучасних реаліях така система житлового забезпечення успішно не функціонує, а лише погіршує ситуацію.

1 За останніми даними Рахункової палати у черзі перебуває 46 тис. військовослужбовців, які потребують поліпшення житлових умов. За даними Міноборони протягом останніх 5 років квартирна черга не тільки не зменшується, а подекуди навпаки збільшується (див. Топ-10 корупційних ризиків під час забезпечення житлом військовослужбовців та шляхи їх подолання. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/10/TOP-10-zhytlo-vijskovosluzhbovtsiv-3-szhatyj.pdf>)

2 Топ-10 корупційних ризиків під час забезпечення житлом військовослужбовців та шляхи їх подолання. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/10/TOP-10-zhytlo-vijskovosluzhbovtsiv-3-szhatyj.pdf>

3 Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони. Неефективне управління і корупція у системі житлового забезпечення Міністерства оборони України: ризики і рекомендації. – Режим доступу: https://nako.org.ua/storage/pdf/2021-08-10--02:44:44-NAKO_Housing_UA_web.pdf

Так, проблема низького рівня забезпечення житлом військовослужбовців та членів їх сімей існує в Україні вже давно і з кожним роком стає все більш складною. Попри те, що держава щороку виділяє досить суттєві бюджетні кошти на закупівлю і будівництво нового житла для військовослужбовців, квартирна черга практично не зменшується. Утім, якщо у 2017 році на квартирному обліку військовослужбовців перебувало 47,1 тис осіб, то станом на 2021 рік загальна чисельність обліку зменшилася до 46 тис осіб. Із цього випливає, що навіть, якщо державі й вдасться у подальшому зберегти такі темпи скорочення зазначеної черги, то остаточно виконати свій обов'язок щодо забезпечення військовослужбовців житлом Україна зможе не раніше, ніж через 210 років. Таким чином, держава з огляду на нестачу фінансових та матеріальних ресурсів неспроможна реалізувати гарантії щодо забезпечення усіх військовослужбовців безкоштовним житлом. Водночас це лише сприяє поширенню різноманітних корупційних практик з метою отримання певними військовослужбовцями житла поза загальною чергою або ж включення до такої черги осіб, які не мають права перебувати у ній.

Негативно впливає на ситуацію й те, що у держави відсутнє концептуальне бачення механізмів задоволення житлових потреб військовослужбовців¹, що вкотре зумовлює нездатність наявної системи забезпечити військовослужбовців гарантованим житлом, а також сприяє неефективному витрачання державних коштів. Це зумовлено відсутністю належної нормативно-правової бази, яка б регулювала це питання. Так, державна цільова програма у сфері забезпечення житлом військовослужбовців, яка повинна містити чітко визначених розпорядників бюджетних коштів, відповідальних за реалізацію програми; конкретні завдання програми; визначені етапи і строки реалізації програми; передбачені джерела й обсяги фінансування, а також очікувані результати – відсутня протягом останніх п'яти років².

Окрім цього, станом на кінець 2022 року залишається не виконаним завдання Стратегічного оборонного бюлетеня України³ в частині розроблення та затвердження Кабінетом Міністрів України Концепції забезпечення житлом військовослужбовців та членів їх сімей. Формування такого документа наразі є необхідною умовою для реорганізації застарілих процедур, так як він фактично має сформулювати «дорожню карту» забезпечення житлом військовослужбовців та вирішити найбільш нагальні проблеми цієї сфери. Таким чином, нагальним питанням є необхідність заповнення прогалін нормативно-правової бази задля реалізації нових концепцій і державної програми, а також є скасування Житлового кодексу, який містить нерелевантні до умов сьогодення вимоги щодо забезпечення житлом військовослужбовців.

Для вирішення цієї проблеми *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонуються заходи, спрямовані на:*

1) скасування Житлового кодексу Української РСР та розроблення замість нього спеціального закону, яким врегульовано питання забезпечення житлом військовослужбовців, а також передбачення необхідних змін до цивільного та іншого галузевого законодавства.

1 За результатами діяльності Міністерства оборони України протягом 2017-2020 років у сфері забезпечення житлом військовослужбовців вбачається, що найбільш неефективними заходами стали реконструкція об'єктів Міноборони з метою підготовки квартир для військовослужбовців. Тоді замість запланованих 438 квартир, було розподілено лише 123 квартири. Натомість кількість сімей військовослужбовців, яким була виплачена грошова компенсація за належне їм для отримання жиле приміщення, навпаки перевершила очікування. Так, заплановано було компенсувати вартість 958 квартир, тоді як фактично компенсували 1180. Однак, Міноборони продовжує витрачати кошти на обидва заходи, з огляду на відсутність чітко визначених орієнтирів (Див. Звіти про виконання паспорта бюджетної програми Міністерства оборони України. – Режим доступу: <https://www.mil.gov.ua/diyalnist/byudzhnet-ta-vikonannya-czilovix-program/zviti-pro-vikonannya-pasportiv-byudzhetnih-program-ministerstva-oboroni-ukraini/>).

2 Дія останньої програми, яка була розроблена в 1999 році і пізніше регулярно зазнавала змін, завершилася у 2017 році.

3 Указ Президента України від 17.09.2021 року № 473/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20.08.2021 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України». – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473/2021#Text>

2) забезпечення розробки і затвердження нових концепцій і державної програми забезпечення житлом військовослужбовців, які міститимуть сучасні механізми задоволення житлових потреб військовослужбовців.

3. Ще одним проблемним моментом є те, що офіційна інформація про надане військовослужбовцям житло не оприлюднюється належним чином, зокрема, невідомо ким саме відповідне житло було отримано, у якій місцевості, площа та вартість такого житла тощо. Відсутність прозорої системи управління квартирним обліком військовослужбовців є вкрай негативним фактором, який викликає конфлікти на військовій службі та шкодить її ефективності.

Для вирішення цієї проблеми у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується* запровадити реєстр наданого житла військовослужбовцям із зазначенням площі, вартості, кількості жилих приміщень та джерел фінансування.

Проблема 2.6.5.

З 2016 року в Україні здійснюється масштабна оборонна реформа, яка була зумовлена збройною агресією Російської Федерації, розпочатої у 2014 році. Водночас у 2020 році Україну було визнано членом Програми розширених можливостей НАТО, що означає подальше поглиблення співпраці України та Альянсу. З огляду на це необхідно є адаптація основних принципів функціонування Збройних сил України (далі в описі даної проблеми – «ЗСУ») до міжнародних принципів діяльності збройних сил у країнах-членах НАТО. Одним із пріоритетних напрямків реформування є кадровий менеджмент. Міністерство оборони України 14 вересня 2021 року затвердило Концепцію військової кадрової політики на період до 2025 року, яка зокрема передбачає впровадження у військовій кадровій політиці принципів та підходів, прийнятих у збройних силах держав-членів, а також забезпечення прозорого та добросовісного підбору, розстановки, присвоєння чергових військових звань та призначення на посади військовослужбовців.

Проте, незважаючи на те, що деякі нові методи та принципи у цьому аспекті почали запроваджуватись, деякі питання все ж залишаються невирішеними.

Метою системи кадрового менеджменту у сфері оборони є забезпечення наявності на потрібних посадах і позиціях потрібної кількості людей з потрібним набором професійних навичок та досвідом для вирішення завдань оборони (участі у військових операціях, розвитку оборонних спроможностей для вирішення майбутніх завдань, здійснення функцій управління й командування і так далі). Система кадрового менеджменту збройних сил працюватиме ефективно, якщо вона буде виконувати дві взаємопов'язані функції, які доповнюють одна одну:

- визначення потреби в людських ресурсах, виходячи з існуючих і перспективних оборонних потреб та планів розвитку сил і засобів;

- менеджмент та розвиток людських ресурсів, як на рівні окремого представника збройних сил, так і військової організації в цілому, з метою максимального підвищення потенціалу людських ресурсів відповідно до оборонних потреб. Це вимагає постійної системної роботи із залучення на військову службу, освіти та підготовки, мотивації, призначення на посади, присвоєння чергових військових звань та нагород, втримання на військовій службі необхідної кількості особового складу потрібної професійної кваліфікації (тобто з потрібними знаннями, навичками та досвідом)¹.

Для корумпованого посадовця найбільший інтерес становить саме друга функція, оскільки рішення у сфері кадрового менеджменту безпосередньо впливають на життя людей, а отже й надають широкі можливості для корупції.

¹ DCAF. Building Integrity and Reducing Corruption in Defense
https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/UKR_Compendum_Text.pdf

1. ЗСУ є одним із найважливіших інститутів, який спрямований на захист національних інтересів, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів. Відтак, повинні визначатись і відповідні вимоги до кандидатів, а також передбачатись належні процедури під час призначення осіб на посади. Проте на практиці такі вимоги існують лише формально, а на службу часто потрапляють люди з фізичними і психологічними вадами, різними видами залежностей, низьким рівнем особистісного розвитку тощо.

Відсутність належного відбору на військову службу є наслідком низької комплектації підрозділів, через яку перед територіальними центрами комплектування і соціальної підтримки ставлять плани рекрутингу, обов'язкові до виконання¹. Таким чином, фактично під час відбору, а в подальшому і під час просування по службі, може проявлятися суб'єктивізм у прийнятті відповідних рішень, який сприяє поширенню корупційних практик у цій сфері. Все це зумовлює те, що лави ЗСУ можуть поповнювати особи, які належним чином не виконують своїх обов'язків та значно зменшують спроможність відповідного підрозділу, що негативно впливає на ефективність ЗСУ в цілому.

Для вирішення наведених проблем, у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* пропонуються заходи, спрямовані на запровадження нового порядку призначення на посади, а саме:

1) впровадження прозорої процедури прийняття громадян на військову службу, як строкову, так і за контрактом, з урахуванням чітко встановлених вимог до кандидатів, зокрема, щодо визначення придатності громадян України до військової служби за станом здоров'я, фізичною підготовленістю, рівнем освіти та морально-психологічними якостями;

2) призначення має відбуватися на конкурсній основі із залученням конкурсних і атестаційних комісій.

3) проведення перевірки на добросовісність;

4) створення рейтингових (кваліфікаційних) комісій з присвоєння військовослужбовцям Збройних Сил військових звань та визначенням порядку їх роботи.

2. У чинному законодавстві відсутнє таке поняття як «ротація», натомість воно оперує такими поняттями як «переміщення» та «заміщення» військовослужбовців, яке здебільшого є прерогативою військового командування. Існування такої проблеми зумовлено відсутністю чітких та зрозумілих механізмів процедури ротації. Відтак фактично прийняття рішень у цьому аспекті носить суб'єктивний характер та може слугувати полем для зловживань з боку уповноважених осіб під час прийняття ними відповідних рішень. Зокрема, це може проявлятися у вигляді затримки переміщення військовослужбовців з метою отримання певної матеріальної чи нематеріальної вигоди або ж наданням такої переваги лише близьким особам.

З огляду на це у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* пропонується:

- розроблення порядок ротації (переміщення) кадрів на рівнозначні посади;

- мінімізація порушень вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

3. Ще однією проблемою є порядок виплати підйомної допомоги військовослужбовцям. Особливість нарахування такої допомоги полягає у тому, що вчасність та повнота її виплати цілком залежить від людського фактору. При цьому мають місце корупційні ризики, пов'язані із наділенням уповноважених посадових осіб дискреційними повноваженнями, зокрема, щодо врахування характеру і умов служби, оцінювання досягнення певних результатів у службовій діяльності тощо.

Для вирішення цієї проблеми у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* пропонується забезпечити диджиталізацію процесу організації виплати підйомної допомоги, а саме передбачити автоматичний розрахунок суми підйомної допомоги та подачу документів на виплату допомоги онлайн.

¹ ГО «Повернись живим». Чому військовослужбовці звільняються з армії? – Режим доступу: <https://www.irf.ua/wp-content/uploads/2021/06/zvit-ua-digital.pdf>

Підрозділ 2.7. Охорона здоров'я, освіта і наука та соціальний захист

Проблема 2.7.1.

Згідно з результатами соціологічного опитування «Корупція в Україні 2021: розуміння, сприйняття, поширеність», саме «медичний» корупційний досвід є найбільш розповсюдженим: більше ніж кожен п'ятий українець (21,9 %) отримує корупційний досвід у сфері медицини протягом року. Серед «лідерів» сфер за поширеністю корупції на третьому місці державна та комунальна медицина (про досвід корупції заявили 39,4 % від тих, хто звертався по медичні послуги)¹.

При цьому, закупівлі за публічні кошти в цілому складний процес, але коли вони стосуються медичних закупівель, то якість та ефективність напряму відповідає за **людські життя**. Слід нагадати, до 2015, за даними СБУ, до 40% коштів, виділених на закупівлю ліків, переплачувалось і розкрадалось². Ці часи пов'язують з безпрецедентним масштабом переплат за життєво необхідні ліки³.

Водночас у 2015 році було прийнято закон, що дозволяє здійснювати закупівлі ліків для України із залученням міжнародних організацій. Вирішальним моментом для запровадження цієї реформи стала критична ситуація із майже річною затримкою тендерів на закупівлю ліків і вакцин у 2014 році. Прозорі та ефективні процедури дозволили забезпечити українських пацієнтів більшою кількістю якісних ліків за державний кошт. Очікувано, що значну кількість ліків відразу вдалося закупити дешевше, ніж це було раніше⁴.

Першочергово передача закупівель на спеціалізовані організації була запланована як тимчасовий крок до 31.03.2019. За цей період МОЗ повинен був створити власну інституцію, яка могла б виконувати функції національної закупівельної організації. Наприкінці 2018 року МОЗ створило державне підприємство «Медичні закупівлі України» (далі – ДП «Медзакупівлі України»). Поступово здійснюється передача закупівель від спеціалізованих організацій до ДП «Медзакупівлі України»⁵ (через систему Prozorro або з використанням Е-каталогів).

При цьому, інформація щодо залишків ліків та медичних виробів, якою оперують на центральному рівні, оновлюється нечасто, неточно і з неповним охопленням (не дуже зрозуміло, які препарати є в лікарнях та в яких кількостях)⁶. Через це пацієнтам іноді складно отримати безкоштовне лікування, а державі – ефективно закуповувати та розподіляти товари.

У січні 2022 року було затверджено Кабінетом Міністрів України положення про інформаційно-аналітичну систему «MedData» (далі – ІАС «MedData»), розпорядником якої визначено ДП «Медзакупівлі України». Метою її створення є проведення комплексного

¹ Соціологічне опитування «Корупція в Україні 2021: розуміння, сприйняття, поширеність», проведене у листопаді - грудні 2021 року компанією InfoSapiens на замовлення НАЗК за фінансової підтримки Антикоруptionної Ініціативи Європейського Союзу в Україні (EUACI). У дослідженні взяло участь 2636 громадян та 1224 представників бізнесу з усіх областей України та міста Києва, окрім окупованих територій Донецької, Луганської областей та АР Крим. Режим доступу: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/1009488299966710444nacp_report_info_sapiens_2021_ukr_final.pdf

² Відповіді на поширені питання про міжнародні закупівлі. Офіційний вебсайт МОЗ, 24 травня 2018 року. Режим доступу: <https://moz.gov.ua/article/news/vidpovidi-na-poshireni-pitannya-pro-mizhnarodni-zakupivli>

³ "Боротьба за життя: Як Україна буде ефективною системою закупівель ліків". Євген Гриценко. 30 березня 2021. Режим доступу: <https://voxukraine.org/borotba-za-zhittya-yak-ukrayina-buduye-efektivnu-sistemu-zakupivel-likiv/>

⁴ Як держава закуповує ліки та медичні вироби. Арман Качарян, Євген Гончар, Любов Гура, Лідія Домбровська. Економічна правда. 25 лютого 2022. Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/02/25/682760/>

⁵ Як держава закуповує ліки та медичні вироби. Арман Качарян, Євген Гончар, Любов Гура, Лідія Домбровська. Економічна правда. 25 лютого 2022. Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/02/25/682760/>

⁶ А. Жува. Що таке e-Stock і як вона покращить забезпечення медзакладів ліками. Економічна правда, 27 вересня 2022 року. Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/09/27/691855/>

аналізу даних щодо стану закупівель і моніторингу даних щодо забезпеченості адміністративно-територіальних одиниць (закладів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління МОЗ, закладів охорони здоров'я, а також фізичних осіб - підприємців, які одержали ліцензію на право провадження господарської діяльності з медичної практики, за умови укладення ними як надавачами медичних послуг договорів про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій з НСЗУ) товарами та послугами, закупленими за рахунок бюджетних коштів та/або з інших не заборонених законодавством джерел фінансування.

Водночас наприкінці літа 2022 року ДП «Медзакупівлі України» розпочала розробку електронної системи управління запасами лікарських засобів та медичних виробів «e-Stock», в якій будуть зібрані всі дані про *потребу, доставку, наявність* препаратів в лікарнях України, їх *використання, утилізацію* (до системи перейде деякий функціонал ІАС «MedData»). Зокрема, вона включатиме закупівлі ДП «Медзакупівлі України», міжнародних організацій, програму «Доступні ліки», закупівлі за регіональні бюджети тощо. Дані завжди будуть актуальні, адже оновлюватимуться в реальному часі. Понад 10 тисяч користувачів, більшість з яких лікарні, будуть вносити дані в «e-Stock». Також систему буде використовувати ДП «Медзакупівлі України», МОЗ, департаменти охорони здоров'я, міжнародні закупівельні організації, органи контролю тощо. До кінця поточного року планується закінчити перший етап розробки – функціонал збору потреби та керування користувачами, а до кінця наступного року повний функціонал буде реалізовано для закупівель за кошти державного бюджету¹. Його запровадження пропонується також у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки*.

1) Особливістю публічних закупівель у тому числі у сфері охорони здоров'я є можливість використання **електронних каталогів**². Так, у разі здійснення закупівель товарів, робіт і послуг, вартість яких не перевищує 50 тисяч гривень, замовник повинен дотримуватися принципів здійснення публічних закупівель та може використовувати електронну систему закупівель, у тому числі електронні каталоги для закупівлі товарів (ч. 3 ст. 3 Закону України «Про публічні закупівлі»). Якщо ж їх вартість перевищує відповідну суму та при цьому не досягає показників у пп. 1-2 ч. 1 ст. 3 цього закону), то у разі використання електронного каталогу допускається закупівля без застосування порядку проведення спрощених закупівель.

2) Медичну частину електронних каталогів адмініструє ДП «Медзакупівлі України». При цьому, загальні вимоги до порядку формування та використання електронного каталогу затверджені постановою Кабінету Міністрів України. Однак формування переліку категорій та профілів товару – компетенція адміністратора каталогу.

Для підвищення прозорості та забезпечення ринкової конкуренції доцільно внести зміни до чинного законодавства задля недопущення дискримінації учасників на етапі кваліфікації до електронного каталогу (включення до переліку кваліфікованих постачальників) , що і запропоновано у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки*.

Особливості закупівлі лікарських засобів та медичних виробів, що зумовлені **пандемією**, на порядку денному уже третій рік. 13 квітня 2020 року Верховна Рада України прийняла Закон України № 553-ІХ «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», відповідно до якого у складі Державного бюджету України створено

¹ Інформація про ліки та медичні вироби в лікарнях України буде зібрана в одному місці: МЗУ розробляє систему e-Stock. Офіційний вебсайт ДП «Медичні закупівлі України», 09 серпня 2022 року. Режим доступу: <https://medzakupivli.com/uk/pro-mzu/novini/4334-informatsiia-pro-lyky-ta-medychni-vyroby-v-likarniakh-ukrainy-bude-zibrana-v-odnomu-mistsi-mzu-rozrobliiae-systemu-e-stock>

² Електронний каталог – систематизована база актуальних пропозицій, що формується та супроводжується централізованою закупівельною організацією в електронній системі закупівель та використовується замовником з метою відбору постачальника товару (товарів), вартість якого (яких) є меншою за вартість, що встановлена у пунктах 1-3 частини першої статті 3 цього Закону. Забезпечення функціонування електронного каталогу здійснюється, у тому числі за рахунок надання авторизованим електронним майданчикам платного доступу до нього. Для замовників користування електронним каталогом є безоплатним (пп. 8 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про публічні закупівлі»)

фонд боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2 та її наслідками, на період дії карантину. Закупівля медичного обладнання, ліків, медичних виробів та засобів індивідуального захисту за кошти цього фонду проводилась у централізованому порядку ДП «Медзакупівлі України», безпосередньо лабораторними структурними підрозділами МОЗ України, а також та за кошти, спрямовані у вигляді субвенції у регіони структурними підрозділами місцевих адміністрацій чи безпосередньо закладами охорони здоров'я.

При цьому Державною аудиторською службою України за результатами державного фінансового аудиту виконання відповідних бюджетних програм у період з 01 березня 2020 року по 31 грудня 2020 року встановлено неналежну організацію розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів процедур закупівель¹.

У липні 2021 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до розділу X «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про публічні закупівлі» щодо виключення можливості здійснення закупівель без використання електронної системи закупівель», а восени цього ж року Кабінетом Міністрів України було затверджено порядок проведення закупівель та перелік необхідних лікарських засобів. Завдяки їх прийняттю повернуто до конкурентної сфери більшу частину закупівель у цій сфері.

Однак, до процедури «антикоронавірусних» закупівель все ще багато запитань у суспільства, з огляду на що у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано провести аналітичне дослідження щодо оцінки корупційних ризиків під час закупівель лікарських засобів та медичних виробів, що зумовлені пандемією або здійснюються під час пандемії, в якому має бути наведено пропозиції щодо запобігання ідентифікованим корупційним ризикам, а також щодо підвищення прозорості та ефективності процедур закупівель. За результатами такого дослідження запропоновано внести зміни до відповідних нормативно-правових актів (за необхідності).

Слід окремо наголосити на тому, що публічні закупівлі за кошти державного бюджету відбуваються за вже сформованим переліком лікарських засобів і медичних виробів. Цьому передують тривала робота груп експертів та фахівців, що залучаються до формування номенклатур, технічних завдань тощо. До цього процесу залучаються експерти з відповідними спеціальними знаннями – лікарі та інші фахівці в охороні здоров'я, а також представники громадських та пацієнтських організацій.

Також відповідні експерти надають свої рекомендації та зауваження при погодженні технічних завдань на закупівлю, які повинні бути враховані ДП «Медичні закупівлі» при формуванні фінального технічного завдання, що з огляду на потенційну наявність приватного інтересу у відповідних експертів може негативно вплинути на об'єктивність затвердження відповідних вимог.

Формування нових експертних груп при Міністерстві охорони здоров'я відбулось у зв'язку зі зміною підходів до організації державних закупівель. Раніше існувала практика залучення головних позаштатних спеціалістів, започаткована ще в СРСР. Для деяких із цих спеціалістів основним заняттям в міністерстві стала участь у процедурі здійснення централізованих закупівель (спочатку через тендери, згодом через участь у робочих групах).

З огляду на важливість питань, вплив на які можуть мати члени таких консультативних, допоміжних та інших дорадчих органів при МОЗ, у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано:

1) провести аналітичне дослідження випадків конфлікту інтересів членів консультативних, допоміжних та інших дорадчих органів при МОЗ (у тому числі тих, що супроводжують закупівлі медичної продукції за кошти державного бюджету та визначають

¹ Аудиторський звіт від 23.03.2021 №04-24/6 за результатами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм, за якими Міністерству охорони здоров'я України спрямовано кошти із фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2 та її наслідками, за період з 01 березня 2020 року по 31 грудня 2020 року. Державна аудиторська служба України. Режим доступу: [https://dasu.gov.ua/attachments/517f4d7a-0357-4586-bc9c-563fd010cb41_img-324111913-0001_\(003\).pdf](https://dasu.gov.ua/attachments/517f4d7a-0357-4586-bc9c-563fd010cb41_img-324111913-0001_(003).pdf). С.5

переліки продукції, яка закуповується), який містить пропозиції вдосконалення чинного законодавства у цій частині, за результатами якого внести зміни до відповідного Закону України;

2) створити регулярний канал повідомлень про випадки конфлікту інтересів у членів консультативних, допоміжних та інших дорадчих органів при МОЗ з боку громадськості та бізнесу;

3) створити на офіційному вебсайті МОЗ окремий розділ з повною інформацією про консультативні, допоміжні та інші дорадчі органи, які створені та функціонують, що має включати інформацію, зокрема, щодо персонального та посадового складу таких органів, порядків денних засідань та прийнятих рішень.

Недостатньо врегульованими залишаються також випадки взаємодії між фармацевтичними компаніями та медичними працівниками, дотримання яких унеможливує зловживання під час призначення пацієнтам лікарських засобів. Хоча певним прогресом може вважатися прийняття у липні 2022 року Закону України «Про лікарські засоби», яким визначено засади реклами та промоції лікарських засобів¹. Так, відповідно до ч. 6 ст. 87 цього закону, промоція лікарських засобів не має супроводжуватися:

1) наданням бланків, які здатні сприяти подальшому контролю частоти призначень певних лікарських засобів конкретним лікарем;

2) наданням у будь-якій формі винагороди за призначення пацієнтам лікарських засобів;

3) наданням матеріальних стимулів з метою підвищення частоти призначення пацієнтам лікарських засобів, що промотуються;

4) пропонуванням або наданням бонусів, премій, повернення готівкових коштів, права на участь у будь-якій грі, лотереї, конкурсі, події, якщо умовою надання або участі є призначення лікарем окремих лікарських засобів.

Крім цього, безкоштовні зразки лікарських засобів можуть надаватися у виняткових випадках лише медичним працівникам, уповноваженим призначати лікарські засоби, на їх письмовий запит у разі дотримання таких умов:

1) щорічна кількість зразків кожного лікарського засобу, що надається одній особі, одному лікарю, уповноваженому призначати лікарські засоби, має бути обмежена п'ятьма одиницями;

2) як зразки можуть поширюватися лише ті упаковки лікарських засобів, що містять найменшу зареєстровану кількість одиниць лікарського засобу у вторинній упаковці;

3) особа, яка надає зразки лікарських засобів, веде відповідний облік;

4) на зразок лікарського засобу нанесено маркування такого змісту: «Безкоштовний зразок - не для продажу» або іншого аналогічного змісту (ч. 6 ст. 87 цього закону).

Разом із тим поза увагою залишено ряд важливих аспектів, а тому у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано внести зміни Закону України «Про основи законодавства України про охорону здоров'я», яким буде визначено:

- перелік заборонених форм взаємодії медичних працівників, закладів охорони здоров'я з суб'єктами господарювання, які здійснюють виробництво та/або реалізацію лікарських засобів, медичних виробів (виробів медичного призначення), допоміжних засобів реабілітації (в тому числі: заборона отримання медичними працівниками та закладами охорони здоров'я з метою просування зразків лікарських засобів, медичних виробів, сувенірної та брендованої продукції фармацевтичних компаній; заборона запровадження програм лояльності для лікарів з боку фармацевтичних компаній);

- етичні засади, яких слід дотримуватися медичним працівникам при призначенні пацієнтам лікарських засобів, медичних виробів;

¹ Промоція лікарського засобу – інформація про лікарський засіб, поширена в будь-якій формі та в будь-який спосіб, призначена для формування або підтримання обізнаності медичних та фармацевтичних працівників, фахівців з реабілітації у такому лікарському засобі та спрямована на просування призначення, відпуску, продажу чи застосування лікарського засобу (ст. 1 Закону України «Про лікарські засоби»).

- що за порушення обмежень щодо форм взаємодії медичних працівників з суб'єктами господарювання, які здійснюють виробництво та/або реалізацію лікарських засобів, медичних виробів (виробів медичного призначення), допоміжних засобів реабілітації, медичні працівники несуть дисциплінарну та адміністративну відповідальність (за ст. 44-2 КУпАП).

Окрім самих процедур закупівель, важливим аспектом запобігання корупційним ризикам у цій сфері є незалежність наглядової ради ДП «Медзакупівлі України»¹. При цьому слід підкреслити, що ДП «Медзакупівлі України» підпадає під критерій критичних підприємств, тому формування наглядової ради є обов'язковим. У травні 2021 року відбір членів наглядової ради відбувся, однак склад затверджено не було. При цьому, громадськість висловлювала сумніви щодо незалежності та політичної нейтральності окремих із них². Така тривала відсутність наглядової ради ДП «Медзакупівлі України» має негативний вплив на ефективність управління.

Вимоги до складу наглядових рад державними унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, а також до їх незалежних членів, процедура їх обрання встановлені Законом України «Про управління об'єктами державної власності» та постановою Кабінету Міністрів України від 10 березня 2017 р. № 142 «Деякі питання управління державними унітарними підприємствами та господарськими товариствами, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі». Водночас на період дії воєнного стану не проводиться конкурсний відбір керівників, голів виконавчих органів та членів наглядових рад суб'єктів господарювання державного сектору економіки згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 31 травня 2022 р. № 643 «Деякі питання управління об'єктами державної власності на період воєнного стану».

Відтак у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано сформувати в установленому порядку за об'єктивною та прозорою процедурою наглядову раду державного підприємства «Медичні закупівлі України».

Що стосується децентралізованих (регіональних) закупівель, спостерігаються різні підходи різних замовників до закупівлі однотипних лікарських засобів, що може призводити до корупційних ризиків як на етапі формування тендерної документації, так і на етапах проведення торгів та виконання договорів. Тому у проекті Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки запропоновано зобов'язати місцевих замовників в сфері охорони здоров'я (заклади охорони здоров'я, структурні підрозділи з питань охорони здоров'я обласних та Київської міської державних адміністрацій) проводити закупівлі лікарських засобів та медичних виробів із використанням електронного каталогу.

Проблема 2.7.2.

Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству охорони здоров'я України для лікування громадян України за кордоном, затверджений рішенням Рахункової палати від 15.05.2018 № 12-1, вичерпно висвітлює проблему недостатньої врегульованості процедур направлення громадян України для лікування за кордон та трансплантації, а також непрозорості обліку³.

¹ Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності. 2019. URL: <https://bit.ly/3RR7jJ9> (ст. 30).

² Степанов назначил в Набсовет предприятия "Медзакупки" людей, к которым есть вопросы. Василий Артюшенко, ZN.UA. 01 травня 2021. Режим доступу: <https://web.archive.org/web/20210607184530/https://zn.ua/UKRAINE/stepanov-naznachil-v-nabsovet-predpriyatija-medzakupki-fihurantov-uholovnykh-del.html>

³ Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству охорони здоров'я України для лікування громадян України за кордоном, затверджений рішенням Рахункової палати від 15.05.2018 № 12-1. Рішення Рахункової палати від 15.05.2018 № 12-1. Режим доступу: http://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/12-1_2018/Zvit_12-1_2018.pdf.

Так, узагальнюючі результати проведеного аудиту надають змогу стверджувати, що станом на момент опублікування звіту не забезпечено створення цілісної та прозорої системи реалізації права українських громадян на лікування за кордоном. Це ускладнює доступ громадян до отримання життєво необхідної підтримки – державної допомоги для оплати лікування за кордоном.

Крім того, нормативно-правові акти, які у 2016–2017 роках визначали порядок направлення громадян України на лікування за кордон, були недосконалими, мали правові прогалини та не мінімізували або не усували ризиків вчинення корупційних дій, зокрема Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»¹ (див ст. 36), Положення про порядок направлення громадян на лікування за кордон, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 08.12.1995 № 991². Внесення змін до цих нормативних актів своєчасно не було ініційовано. Отже, фактично створено сприятливі умови для роботи посередників під час закупівлі послуг з лікування за кордоном.

Прийнятий у 2017 році Кабінетом Міністрів України новий Порядок направлення громадян України для лікування за кордон, затверджений постановою від 27.12.2017 № 1079³, є також недосконалим і не забезпечує ефективного, дієвого та прозорого регулювання відповідних процесів, не усуває корупційних ризиків.

Протягом тривалого часу не вжито заходів щодо створення і функціонування єдиної державної інформаційної системи трансплантації, що має містити відомості про громадян, яким необхідна трансплантація, та про осіб, що заявили про свою згоду або незгоду стати донорами в разі смерті.

Також не було організовано належного функціонування вже створеного Реєстру. Положення про цей Реєстр і порядок його ведення не було затверджено. Як наслідок, не забезпечено його наповнення даними про донорів і не налагоджено міжнародного обміну донорським матеріалом.

Крім того, не розроблено порядку ввезення в Україну та вивезення за її межі трансплантатів гемопоетичних стовбурових клітин (кісткового мозку), не визначено порядку оплати за пошук і доставку цих трансплантатів із-за кордону та порядку компенсації українським донорам гемопоетичних стовбурових клітин (кісткового мозку) у зв'язку з виконанням ними донорських функцій.

Проведення активної соціальної кампанії, спрямованої на роз'яснення необхідності розвитку трансплантації і суспільної користі посмертного донорства, не забезпечено.

Як наслідок, в Україні унеможливлено проведення ТГСК від неродинних донорів і трансплантацію органів від донорів-трупів, що не сприяє зниженню смертності населення, зменшенню кількості інвалідів, підвищенню якості та ефективності надання медичної допомоги, збільшенню тривалості життя населення, тобто не відповідає стратегічним цілям МОЗ⁴.

Більшість висновків наведеного Звіту Рахункової палати залишаються актуальними й досі, адже результати дослідження «Лікування громадян України за кордоном коштом державного бюджету», проведеного Громадською спілкою «Центр соціально-економічних досліджень «Кейс Україна» у 2020 році⁵, змушують констатувати існування подібних проблем.

¹ Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 № 2801-ХІІ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12/conv#n18>.

² Положення про порядок направлення громадян на лікування за кордон: постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.1995 № 991. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/991-95-%D0%BF#Text>.

³ Порядок направлення громадян України для лікування за кордон: постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 1079. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1079-2017-%D0%BF#Text>.

⁴ Див. п. п. 3, 5 Узагальнюючих результатів Звіту.

⁵ Лікування громадян України за кордоном коштом державного бюджету. Дослідження, проведене Громадською спілкою «Центр соціально-економічних досліджень «Кейс Україна». 2020 рік. Режим доступу: https://case-ukraine.com.ua/content/uploads/2020/09/CASE_zvit_likuvannia5.pdf.

Так, Порядок направлення громадян України для лікування за кордон, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 1079, був суттєво змінений та доопрацьований (зокрема, шляхом викладу у новій редакції постановою Кабінету Міністрів України від 18.12.2019 № 1187) та передбачає процедуру, загальний строк якої із моменту надходження до Міністерства охорони здоров'я документів до дати прийняття Комісією МОЗ фінального рішення про направлення становить 20 днів.

У той же час мають місце зауваження громадськості щодо непрозорості обліку і черговості розгляду документів, а також того, що фактична тривалість процедури розгляду документів може тривати кілька місяців. Перевірками державного аудиту виявлено випадки безпідставного зволікання надання дозволу на лікування за кордоном для окремих громадян, що часом призводить до несвочасної допомоги. Наразі електронний реєстр заяв досі в розробці. З невідомих причин одні заяви розглядають нагально впродовж кількох днів, а інші – впродовж півроку¹.

Крім цього, залишається неврегульованим порядок обрання закордонного закладу охорони здоров'я, до якого громадянин України підлягає направленню на лікування, що не сприяє ефективному використанню бюджетних коштів та високій якості наданих медичних послуг.

Запровадження автоматизованого обліку громадян України, які потребують направлення за кордон, мінімізує ризики зазначених зловживань.

Подібні проблеми пов'язані також і з автоматизацією у сфері трансплантації анатомічних матеріалів людині. Так, ст. 11 Закону України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині»² вимагає запровадження державних інформаційних систем трансплантації, до яких відносяться Єдина державна інформаційна система трансплантації органів та тканин та Державна інформаційна система трансплантації гемопоетичних стовбурових клітин.

Положення про Єдину державну інформаційну систему трансплантації органів та тканин затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 № 1366³. З 01.01.2021 дана система почала роботу.

У той же час слід зазначити, що положення про Державну інформаційну систему трансплантації гемопоетичних стовбурових клітин на даний момент не затверджено.

У зв'язку із наведеним у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки* передбачено:

1) Заходи, спрямовані на введення в експлуатацію та належне функціонування електронної системи обліку громадян України, які потребують направлення на лікування за кордоном, Єдиної державної інформаційної системи трансплантації органів та тканин, Державної інформаційної системи трансплантації гемопоетичних стовбурових клітин.

2) Подальше вдосконалення законодавства у сфері ввезення, вивезення та перевезення анатомічних матеріалів людини в межах території України, правила компенсації витрат донорів.

3) Розроблення та затвердження переліку рекомендованих Міністерством охорони здоров'я України закладів охорони здоров'я зарубіжних країн для лікування за кордоном.

Проблема 2.7.3.

За останні роки відбулася низка системних зрушень та цифрових трансформацій у сфері охорони здоров'я України, які зменшують корупційні ризики у ній. Зокрема, функціонує

¹ Див. с. 4, 9 дослідження, зазначеного у виносці № 2 до цієї сторінки, а також Черга за життям: як допомогти тим, на кого не вистачає грошей. Укрінформ. 2018 рік. Режим доступу: <https://www.ukrinform.ru/rubric-society/2557666-ocered-za-ziznu-kak-pomoc-tem-na-kogo-ne-hvataet-deneg.html>.

² Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині: Закон України від 17.05.2018 № 2427-VIII. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2427-19#Text>.

³ Про затвердження Положення про Єдину державну інформаційну систему трансплантації органів та тканин: постанова Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 № 1366. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1366-2020-%D0%BF#Text>.

електронна система охорони здоров'я (далі в описі даної проблеми– eHealth) — інформаційно-комунікаційна система, яка дає змогу автоматизувати роботу суб'єктів господарювання у сфері охорони здоров'я, створювати, переглядати, обмінюватися медичною інформацією в електронній формі. Її створення передбачено Законом України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», а порядок її функціонування затверджується Кабінетом Міністрів України.

19 червня 2017 року до системи eHealth, яка була запущена в пілотному режимі, приєдналися перші медичні заклади. З того часу здійснюється постійне розширення функціоналу (наприклад, функції реєстрації аптек та їх контрахтування з Національною службою здоров'я України для програми реімбурсації, електронний рецепт (виписка та погашення) тощо). Станом на листопад 2021 року понад 32 млн українців обрали через eHealth свого сімейного лікаря. До системи внесено понад 523 млн електронних медичних записів¹.

Разом з тим для забезпечення доступу пацієнта до управління власними медичними даними, а також якості, безпечності та доступності медичних послуг існує ще ряд шляхів розвитку eHealth.

По-перше, eHealth повинна бути інтегрована з іншими інформаційними системами та державними інформаційними ресурсами. Так, згідно із пп. 14 п. 8 Порядку функціонування електронної системи охорони здоров'я eHealth має бути сумісною з Єдиним державним демографічним реєстром, Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, Державним реєстром актів цивільного стану громадян, Державним реєстром фізичних осіб - платників податків, інформаційними системами Мінсоцполітики, Єдиною державною електронною базою з питань освіти, Єдиним державним реєстром Міністерства внутрішніх справ, Інформаційно-аналітичною платформою електронної верифікації та моніторингу, Державним реєстром лікарських засобів України та іншими ресурсами. Водночас Рахункова палата під час аудиту у 2021 році виявила, що центральна база даних (складова eHealth) несумісна та не взаємодіє із ними, за винятком Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань та Державного реєстру актів цивільного стану громадян (з 01.10.2020) у частині реєстрації народження². Це призвело до консолідування неперевіреної інформації у реєстрі, а також до необхідності співпраці «у ручному режимі», що має ризики суб'єктивного втручання і помилок, а також до повільного обміну даними. Крім цього, як встановила Рахункова палата, унаслідок неналежної інтеграції створено умови для оплати декларацій громадян, які насправді не мали можливості звернутися до лікаря, що надає первинну медичну допомогу (у зв'язку із засудженням, перебуванням за кордоном, призовом на строкову військову службу тощо).

По-друге, медичним працівникам та закладам охорони здоров'я доводиться використовувати неефективні інструменти, пов'язані із веденням великої кількості паперових форм медичної документації, у тому числі медичних карток, та збиранням статистичної інформації. Це призводить не тільки до паралельного існування паперових та електронних форм, зокрема двох маршрутів для пацієнта – старого (паперового) та нового (електронного), що нерідко суперечать один одному, але й до збереження існування інших, окрім eHealth, джерел інформації про надані медичні послуги в Україні, на основі яких приймаються рішення щодо розрахунку програми медичних гарантій, управлінські рішення, формується необхідна статистика.

¹ Росія інформаційно атакує українську е-систему охорони здоров'я - МОЗ. Українська правда, 19 листопада 2021. Режим доступу: <https://web.archive.org/web/20211119174733/https://www.pravda.com.ua/news/2021/11/19/7314624/>

² Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національній службі здоров'я України на первинну медичну допомогу, затверджений рішенням Рахункової палати від 25.05.2021 № 11-3. Режим доступу: http://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2021/11-3_2021/Zvit_11-3_2021.pdf. С. 70

Саме тому у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* пропонується:

1) забезпечити сумісність центральної бази даних електронної системи охорони здоров'я з усіма вказаними вище інформаційними системами;

2) встановити, що відомості з електронної системи охорони здоров'я є основним джерелом інформації про надані медичні послуги в Україні, на основі яких приймаються рішення щодо розрахунку програми медичних гарантій, управлінські рішення, формується необхідна статистика;

3) впровадити на базі електронної системи охорони здоров'я електронний документообіг між закладами охорони здоров'я, а також електронний документообіг медико-соціальних експертних комісій та лікарсько-консультативних комісій;

4) вести медичні картки пацієнтів виключно через електронну систему охорони здоров'я.

Окремо варто зупинитися на необхідності впровадження у eHealth інструментів оцінки стану функціональності особи на основі **Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я** (далі в описі даної проблеми – МКФ)¹. Основною перевагою розробленої Всесвітньою організацією охорони здоров'я класифікації є концептуально новий підхід до оцінки здоров'я: дивитися на пацієнта не з точки зору діагнозу, а з точки зору потенціалу до відновлення та потреб (оперативних втручань, реабілітації тощо) для покращення його продуктивності. Процес гармонізації національних стандартів з МКФ триває ще з 2017 року, його завершення планується найближчим часом з урахуванням нових викликів війни, зумовлених належною реабілітацією поранених військовослужбовців та цивільних. Однак лише шляхом створення окремого модуля у системі eHealth МКФ стане робочим інструментом для кожного лікаря в Україні, що і запропоновано у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки*.

Тривалий час однією із поширених корупційних практик у сфері охорони здоров'я є сплата неофіційних платежів працівнику медичного закладу (грошові кошти або подарунки) або надання йому послуг за оформлення медичних довідок². Так, професійний медогляд є обов'язковою умовою роботи водіїв, власників зброї, вихователів, вчителів, викладачів, студентів, працівників громадського харчування, торгівлі тощо³. Вказані працівники зобов'язані попередньо (до працевлаштування) та періодично проходити медогляд, за результатами якого отримують довідку, що підтверджує їх фізичний стан та здатність виконувати покладені на них професійні обов'язки або певні види діяльності. Втім, мережа Інтернет та дошки оголошень переповнені інформацією про можливість придбати такі довідки через посередників без проходження медичного огляду (фальсифікованих або дійсних, але необгрунтовано виданих).

У 2018 році Урядом було анонсовано створення єдиного реєстру медичних оглядів – Єдиної державної бази даних медичних оглядів певних категорій осіб в системі охорони здоров'я⁴. Однак система не була впроваджена у промислову експлуатацію. Її використання

¹ Міжнародна класифікація функціонування, обмеження життєдіяльності та здоров'я (МКФ). Всесвітня Організація Охорони Здоров'я 2001. Переклад українською. Режим доступу: https://physrehab.org.ua/wp-content/uploads/docs/5210-preklad_mkf_dorosla_v_docx.pdf

² Соціологічне опитування «Корупція в Україні 2021: розуміння, сприйняття, поширеність», проведене у листопаді - грудні 2021 року компанією InfoSapiens на замовлення НАЗК за фінансової підтримки Антикорупційної Ініціативи Європейського Союзу в Україні (EUACI). У дослідженні взяло участь 2636 громадян та 1224 представників бізнесу з усіх областей України та міста Києва, окрім окупованих територій Донецької, Луганської областей та АР Крим. Режим доступу: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/1009488299966710444nacp_report_info_sapiens_2021_ukr_final_.pdf

Реєстр корупційних схем. Разом проти корупції. 2019. Режим доступу: <https://www.rpk.org.ua/corruption-schemes/>

³ Див. ст. 17 Закону України «Про охорону праці», ст. 21 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб», ст. 26 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», ст. 45 Закону України «Про систему громадського здоров'я»

⁴ В Україні запрацював єдиний реєстр медичних оглядів - Єдина державна база даних медичних оглядів певних категорій осіб в системі охорони здоров'я. Міністерство охорони здоров'я України, опубліковано 04

не передбачається у затверджених Міністерством охорони здоров'я України правилах проходження обов'язкових профілактичних медичних оглядів. Крім цього, невирішеним є питання інтеграції цієї бази даних до eHealth. Тому у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* пропонується забезпечити інтеграцію даних і електронних документів про результати обов'язкових попередніх та періодичних профілактичних медичних оглядів до електронної системи охорони здоров'я з можливістю формування відповідних електронних витягів.

Проблема корупції у процедурах медико-соціальної експертизи (далі – МСЕ) усвідомлена вже досить давно як важливе завдання у комплексі реформ системи охорони здоров'я¹. Так, чинний порядок дозволяє недобросовісним членам медико-соціальних експертних комісій (далі в описі даної проблеми – МСЕК) суб'єктивно варіювати, яку групу інвалідності встановлювати і на який термін. Фактично, людина, втративши здоров'я, може розраховувати хоч, порівняно, і на невелику, матеріальну допомогу. Але перш ніж її отримати, потрібно пройти довгу, забюрократизовану і, як показує наступна історія, корупційну систему медико-соціальної експертизи (т.зв. «біржу інвалідності»)².

Запровадження згаданої вище оцінки функціонування, життєдіяльності та здоров'я на основі принципів Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я частково здатне вирішити цю проблему, адже дозволить змістити акцент з вимірювання рівня втрати здоров'я на відновлення життєдіяльності особи шляхом доступу до системи реабілітації і соціального забезпечення. З огляду на це, окрім вказаних вище заходів у сфері цифрової трансформації, згідно з проектом *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* пропонується закріпити у законах України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» та «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні», що інвалідність визначається виключно з використанням адаптованої Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я.

Водночас необхідні також зміни у системі уповноважених органів. Так, однією із найбільш поширених корупційних практик є т.зв. інвалідність «під ключ», згідно з яким лікар (лікарі) чи член МСЕК забезпечують весь маршрут отримання інвалідності – від формування пакета документації до забезпечення підкупу членів МСЕК³. Ця ситуація є наслідком зосередженості у руках одного уповноваженого суб'єкта всього спектру повноважень у цій сфері.

При цьому, у 2018 – 2019 роках були спроби змінити систему уповноважених органів – розроблено та оприлюднено проект Концепції реформування системи медико-соціальної експертизи, який передбачав відокремлення процесу оцінки функціонування, життєдіяльності та здоров'я особи від процесу встановлення групи інвалідності, причини і часу її настання⁴. За позицією розробників таке відокремлення має посприяти запобіганню та протидії корупції,

вересня 2018 року. Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/news/v-ukrayini-zapracyuvav-yedinij-reyestr-medichnih-oglyadiv-yedina-derzhavna-baza-danih-medichnih-oglyadiv-pevni-kategorij-osib-v-sistemi-ohoroni-zdorovya>

¹ Топ-10 корупційних ризиків медико-соціальної експертизи щодо встановлення інвалідності: стратегічний аналіз корупційних ризиків. НАЗК, 2022. Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/Karty-MSEK.pdf>. С. 31

² Денис Пристай. "Біржа інвалідності". Чому медико-експертні комісії не бояться вимагати гроші та що з цим робити. Суспільне, 2020. Режим доступу: <https://suspilne.media/66521-birza-invalidnosti-comu-medicno-ekspertni-komisii-ne-boatsa-vimagati-grosi-ta-so-z-cim-robiti/>

³ Топ-10 корупційних ризиків медико-соціальної експертизи щодо встановлення інвалідності: стратегічний аналіз корупційних ризиків. НАЗК, 2022. Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/Karty-MSEK.pdf>. С. 23

⁴ Топ-10 корупційних ризиків медико-соціальної експертизи щодо встановлення інвалідності: стратегічний аналіз корупційних ризиків. НАЗК, 2022. Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/Karty-MSEK.pdf>. С. 31

скороченню нераціональних витрат бюджетних коштів, підвищенню якості надання медичних та соціальних послуг населенню¹.

Саме тому у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано визначити на законодавчому рівні, що:

1) виявлення ступеня обмеження життєдіяльності, причини, часу настання, групи інвалідності є виключними повноваженнями спеціального колегіального суб'єкта у сфері охорони здоров'я, який підвідомчий тільки центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я (які заповнюють відповідні електронні форми за МКФ);

2) встановлення компенсаторно-адаптаційних можливостей особи, складання (коригування) індивідуальної програми реабілітації особи з інвалідністю, визначення потреб осіб з інвалідністю у забезпеченні їх технічними та іншими засобами реабілітації, виробами медичного призначення, в іншій медичній чи соціальній допомозі є виключними повноваженнями спеціального колегіального суб'єкта у сфері соціального захисту населення, який підвідомчий тільки центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері соціальної політики.

Крім цього, чинне законодавство не закріплює ні строку, на який призначаються члени МСЕК, ні негативних кваліфікаційних вимог до членів МСЕК, ні засади прозорості і відкритості у цій сфері, що тривалий час створює корупційні ризики поряд із дискримінаційним правилом можливості звернення лише до МСЕК за місцем проживання чи лікування.

Відтак у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* пропонується передбачити:

- право заявника звернутися до спеціального колегіального суб'єкта у сфері соціального захисту населення незалежно від місця проживання або лікування (у тому числі за допомогою дистанційного розгляду);

- заборону бути членом спеціального колегіального суб'єкта у сфері охорони здоров'я та спеціального колегіального суб'єкта у сфері соціального захисту населення понад два строки поспіль з дня призначення (обрання);

- заборону бути близьким особам у розумінні Закону України «Про запобігання корупції» членами одного і того ж спеціального колегіального суб'єкта у сфері охорони здоров'я або спеціального колегіального суб'єкта у сфері соціального захисту;

- заборону бути членом спеціального колегіального суб'єкта у сфері охорони здоров'я та спеціального колегіального суб'єкта у сфері соціального захисту особам, щодо яких набрав законної сили вирок суду про притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією кримінального правопорушення, ухвала суду про звільнення від кримінальної відповідальності чи постанова суду про притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення пов'язаного з корупцією правопорушення, яким на нього накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування та ін.

Окремою корупційною практикою у цій сфері є підготовка підроблених первинних документів для проходження МСЕ та фальсифікація медичних висновків². Одним із ефективних засобів для попередження таких ситуацій є запровадження електронного документообігу, що і запропоновано передбачити у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки*.

¹ Топ-10 корупційних ризиків медико-соціальної експертизи щодо встановлення інвалідності: стратегічний аналіз корупційних ризиків. НАЗК, 2022. Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/Karty-MSEK.pdf>. С. 31

² Топ-10 корупційних ризиків медико-соціальної експертизи щодо встановлення інвалідності: стратегічний аналіз корупційних ризиків. НАЗК, 2022. Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/Karty-MSEK.pdf>. С. 21, 30

Процес оформлення листків непрацездатності супроводжується недоброчесними практиками та корупційними явищами (наприклад, «продаж» сторонніми особами підроблених документів або внесення лікарями недостовірних відомостей для імітації підстав визнання особи непрацездатною). Їх виникненню сприяє паперова форма листків непрацездатності, яку легше відтворити стороннім особам, а також яка не фіксує час їх оформлення. Саме тому ще з 2010 року органи державної влади працюють над створенням єдиного електронного реєстру листків непрацездатності. Важливими її функціями є автоматизований доступ роботодавців до листків непрацездатності (для перевірки факту його видачі), а також консолідація усіх листків непрацездатності в одному місці (для отримання Фондом соціального страхування України в автоматичному режимі інформації про кількість лікарняних, оформлених конкретними лікарнями та лікарями задля перевірки обґрунтованості їх видачі).

У червні 2021 року старував перехідний етап запуску е-лікарняних по всій Україні, а з 1 жовтня 2021 року усі заклади охорони здоров'я України мали б перейти на їх оформлення. Водночас відповідно до виданого Міністерством охорони здоров'я (далі – МОЗ) наказу від 01.06.2021 № 1066 «Деякі питання формування медичних висновків про тимчасову непрацездатність та проведення їхньої перевірки» до 01 січня 2023 року дозволяється оформлення листків непрацездатності у певних випадках у паперовій формі. Після повного впровадження вказаних вище технічних рішень виникне потреба в системному аналізі їх ефективності. З огляду на це у проєкті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки пропонується* щорічно проводити спільне моніторингове дослідження МОЗ та громадських організацій, які здійснюють діяльність у сфері запобігання та/або протидії корупції, щодо належного функціонування електронного реєстру листків непрацездатності, у якому серед іншого буде вивчено стан дотримання вимог:

- оформлення листків непрацездатності щодо застрахованих осіб лише в електронному форматі;
- видачі витягу з електронного реєстру листків непрацездатності як єдиного документу на підтвердження непрацездатності застрахованої особи.

Проблема 2.7.4.

Описані вище корупційні ризики у сфері охорони здоров'я виникають, серед іншого, з огляду на поведінку недоброчесних медичних працівників. Наприклад, за результатами соціологічного опитування «Корупція в Україні 2021: розуміння, сприйняття, поширеність», на думку респондентів, саме працівники медичних закладів виступають ініціаторами корупційних ситуацій, їхня частка охоплює від 43% до 70,4% залежно від випадку¹. Тому важливим напрямком антикорупційної політики у цій сфері є унеможливлення допуску недоброчесних осіб до надання медичних послуг шляхом удосконалення процедур добору.

Наразі керівники державних та комунальних закладів охорони здоров'я призначаються на посаду відповідно до ч. 10 ст. 16 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» уповноваженим виконавчим органом управління власника закладу охорони здоров'я. За результатами адміністративно-територіальної реформи утворено 1469 територіальних громад², виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад яких виконують функції управління щодо комунальних закладів охорони здоров'я. Це означає, що інформація тільки про вакантні посади керівників комунальних закладів охорони

¹ Соціологічне опитування «Корупція в Україні 2021: розуміння, сприйняття, поширеність», проведене у листопаді - грудні 2021 року компанією InfoSapiens на замовлення НАЗК за фінансової підтримки Антикорупційної Ініціативи Європейського Союзу в Україні (EUACI). У дослідженні взяло участь 2636 громадян та 1224 представників бізнесу з усіх областей України та міста Києва, окрім окупованих територій Донецької, Луганської областей та АР Крим. Режим доступу: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/1009488299966710444nascp_report_info_sapiens_2021_ukr_final_.pdf

² Децентралізація. Територіальні громади. Режим доступу: <https://cutt.ly/xM5wEnJ>.

здоров'я знаходиться у великій кількості різних джерел. Масштаб такої розосередженості ще більший з урахуванням загальної кількості всіх вакантних посад у державних та комунальних закладах охорони здоров'я. При цьому, практикується розміщення інформації про вакансії органами управління у розділах новин на своїх сайтах, де інформація швидко переміщається вниз та не є помітною¹, або її оприлюднення із запізненням².

Така ситуація ускладнює ефективний контроль за процедурами добору медичного персоналу та зумовлює штучне обмеження конкуренції. Найбільш небезпечним наслідком констатованої проблеми є виникнення корупційних практик. Наприклад, на початку 2021 року у Кропивницькому на вимаганні неправомірної вигоди за вирішення питання щодо працевлаштування в одному із медичних закладів області викрито посадовця Департаменту охорони здоров'я Кіровоградської обласної державної адміністрації³.

Важливо підкреслити, що з початком повномасштабного вторгнення Російської Федерації ситуація загострилась критично, адже тисячі медичних працівників в Україні втратили роботу у зв'язку зі зміною місця проживання⁴. Тому і не дивно, що робоча група Національної ради з відновлення України у проекті Плану відновлення України визначила відсутність прозорої системи найму медичних працівників як один із ключових викликів війни⁵. Саме тому у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано забезпечити функціонування обов'язкового для використання єдиного веб-порталу вакантних посад у державних та комунальних закладах охорони здоров'я з відкритим доступом. Таке рішення повністю відповідає запиту громадянського суспільства⁶.

З 2018 року згідно із затвердженим Кабінетом Міністрів України Порядком проведення конкурсу на зайняття посади керівника державного, комунального закладу охорони здоров'я вперше представники громадськості можуть обирати керівника лікарні, адже складають 1/3 членів конкурсної комісії. Попри це на практиці виникали труднощі із доступом представників незалежних громадських організацій до участі у доборі. Наприклад, автори аналітичного дослідження «100 корупційних схем в регіонах України» відмічали, що громадські об'єднання не можуть подати кандидатури до складу конкурсних комісій, відтак, членами комісії від громадськості стають наближені до органу управління особи⁷. Крім цього, суди України неодноразово встановлювали факти подання кандидатами недостовірних відомостей для участі у конкурсі⁸, що свідчить про необхідність вдосконалення процедури конкурсного добору.

¹ Реєстр корупційних схем. Разом проти корупції. 2019. Режим доступу: <https://www.rpk.org.ua/corruption-schemes/>

² 100 корупційних схем в регіонах України. Антикорупційний штаб, Коаліція антикорупційних громадських організацій, Разом проти корупції. 2020. Режим доступу: <https://www.rpk.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/as-100-schemes-2-1.pdf>. С.54.

³ На вимаганні неправомірної вигоди викрито посадовця Департаменту охорони здоров'я ОДА. Кіровоградська обласна прокуратура, 16.02.2021. Режим доступу: <https://cutt.ly/uM5w1Ed> Вирок Ленінського районного суду м. Кіровограда від 15 червня 2021 року у справі № 405/2228/21 (провадження № 1-кп/405/85/21). Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97661407>

⁴ МОЗ запустило Портал вакансій медичних працівників. Міністерство охорони здоров'я України, 29 липня 2022 року. Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/news/moz-zapustilo-portal-vakansii-medychnykh-pratsivnykiv>

⁵ Проект Плану відновлення України Матеріали робочої групи «Охорона здоров'я». Національна рада з відновлення України від наслідків війни. 2022. Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/health-care.pdf>. С. 49.

⁶ Проект «Моя прозора лікарня». Реанімаційний пакет реформ, Громпатруль, Центр розвитку інновацій, Харківська експертна група підтримки медичної реформи. Режим доступу: <https://mpl.org.ua/about>.

⁷ 100 корупційних схем в регіонах України. Антикорупційний штаб, Коаліція антикорупційних громадських організацій, Разом проти корупції. 2020. Режим доступу: <https://www.rpk.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/as-100-schemes-2-1.pdf>. С.54.

⁸ Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 06 жовтня 2022 року у справі № 600/4427/21-а (адміністративне провадження № К/990/23260/22, К/990/22131/22). Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106653269>

Саме тому у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано:

- визначити чіткий перелік кваліфікаційних критеріїв до учасників конкурсів на керівні посади у державних та комунальних закладах охорони здоров'я, серед яких вказані професійна компетентність, управлінські навички та доброчесність;

- встановлювати відповідність критерію доброчесності за стандартом «обґрунтованого сумніву»;

- визначити, що половину складу конкурсних комісій мають складати представники громадськості;

- закріпити, що рішення конкурсної комісії про відповідність учасника конкурсу критерію доброчесності вважається ухваленим, якщо за нього проголосувала більшість членів комісії від громадськості.

Проблема 2.7.5.

Освіта – дуже важлива частина державного сектору в Україні за кількома показниками: витратами, державним працевлаштуванням та кількістю обслуговуваних громадян¹. При цьому, незважаючи на велику кількість досягнень, проблеми з доброчесністю в українській системі освіти залишаються і шкодять суспільству та економіці держави. Кошти держави та сімей на освіту витрачаються марно, довіру до дипломів підірвано, а родинні статки та зв'язки часто стають джерелом незаслужених преференцій у навчанні².

Корупційні ризики та порушення доброчесності пронизують всі рівні освіти. Наприклад, доступ до навчальних закладів в Україні за допомогою неофіційних платежів ОЕСР у 2017 році відмічала як на рівні дошкільної та середньої освіти, так і вищої³. Водночас, соціологічні дослідження 2021 року підтверджують, що респондентів найбільше турбує корупція під час здобуття вищої освіти⁴. Відповідні виклики під час воєнного стану тільки посилюються⁵. Тому проект Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки повинен містити заходи реагування на корупційні ризики саме у відповідній частині.

По-перше, тривалий час однією з ключових проблем недовіри до системи вищої освіти є явище корупції при вступі, у подоланні якого досягнуто значного прогресу шляхом запровадження зовнішнього незалежного оцінювання (далі – ЗНО). Про успіх застосування цього інструменту та його підтримку стейкхолдерами свідчать соціологічні опитування. Наприклад, на думку більшості опитаних Українським центром економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова у 2020 році, ЗНО поставило всіх у рівні умови (67, 4 %) та зменшило рівень корупції при вступі до закладів вищої освіти (60,4 %) ⁶.

Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 10 лютого 2021 року у справі № 260/1130/19 (адміністративне провадження № К/9901/9424/20). Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94802811>

¹Огляди ОЕСР на тему доброчесності в освіті: Україна 2017. Переклад з англ. - Інститутрозвиткуосвіти. К.; Таксон, 2017. 184 с. Режим доступу: [http://iro.org.ua/uploads/OECDrev_ua_K+P293_out2_\(1\).pdf](http://iro.org.ua/uploads/OECDrev_ua_K+P293_out2_(1).pdf). С. 12

²Огляди ОЕСР на тему доброчесності в освіті: Україна 2017. Переклад з англ. - Інститутрозвиткуосвіти. К.; Таксон, 2017. 184 с. Режим доступу: [http://iro.org.ua/uploads/OECDrev_ua_K+P293_out2_\(1\).pdf](http://iro.org.ua/uploads/OECDrev_ua_K+P293_out2_(1).pdf). С. 15

³Огляди ОЕСР на тему доброчесності в освіті: Україна 2017. Переклад з англ. - Інститутрозвиткуосвіти. К.; Таксон, 2017. 184 с. Режим доступу: [http://iro.org.ua/uploads/OECDrev_ua_K+P293_out2_\(1\).pdf](http://iro.org.ua/uploads/OECDrev_ua_K+P293_out2_(1).pdf). С. 23, 51, 121.

⁴Соціологічне опитування «Корупція в Україні 2021: розуміння, сприйняття, поширеність», проведене у листопаді - грудні 2021 року компанією InfoSapiens на замовлення НАЗК за фінансової підтримки Антикорупційної Ініціативи Європейського Союзу в Україні (EUACI). У дослідженні взяло участь 2636 громадян та 1224 представників бізнесу з усіх областей України та міста Києва, окрім окупованих територій Донецької, Луганської областей та АР Крим. Режим доступу: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/1009488299966710444nacp_report_info_sapiens_2021_ukr_final.pdf

⁵Корупційні ризики вступної кампанії 2022. Громадська організація «Асоціація юридичних клінік України», НАЗК, 2022. Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/06/Ryzyky-vstupnoi-kampanii-.pdf>

⁶Освіта і пандемія: що українці думають про дистанційне навчання та як оцінюють ЗНО. Спільне дослідження Центру Разумкова та Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва» з 3 по 9 липня 2020

З 2018 року використання методик ЗНО передбачено не тільки для вступу на всі бакалаврські програми, але й на магістерський рівень за спеціальностями 081 «Право» та 293 «Міжнародне право» – у формі Єдиного державного кваліфікаційного іспиту. Окрім того, з 2019-2020 рр. умови вступу на другий (магістерський) рівень для низки спеціальностей передбачають складання іноземної мови з використанням технологій ЗНО, а у 2021 році втілено у життя положення ч. 10 ст. 44 Закону України «Про вищу освіту»¹.

Попри це досі залишаються траєкторії вступу з високими корупційними ризиками (наприклад, за творчим конкурсом та внутрішнім вступним екзаменом). Так, згідно з проведеним НАЗК у 2022 році опитуванням 40 % студентів відповіли, що їм відомі випадки втручання співробітників університету в роботу приймальної комісії під час проведення внутрішніх вступних випробувань, 49 % респондентів зазначили, що їм відомо про можливість списати під час внутрішніх вступних випробувань або отримати завдання заздалегідь². Отже, такі правила прийому мають надзвичайно високий ризик необґрунтованої деформації оцінок³. Саме тому розширення сфери застосування ЗНО та Єдиного державного кваліфікаційного іспиту є важливим кроком для поступового підвищення ступеня прозорості вступної кампанії, що і запропоновано у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки*.

Іншим корупційним ризиком при вступі до закладів вищої освіти є необґрунтоване надання пільг та преференцій⁴. Наприклад, пільги для складання внутрішнього іспиту замість ЗНО використовувались недоброчесно особами, які за медичними показаннями насправді підлягали оцінюванню у загальному порядку.

Саме тому у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано відмовитися від пільг по заміні зовнішнього незалежного оцінювання на іспити в закладі вищої освіти, крім обмеженого переліку вступників за безумовними медичними підставами та осіб, яких законом визнано учасниками бойових дій та які захищали незалежність, суверенітет і територіальну цілісність України, брали участь в антитерористичній операції (операції об'єднаних сил), забезпеченні її проведення, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення, а також військовослужбовців військової служби за контрактом - при вступі до військових закладів вищої освіти та військових навчальних підрозділів закладів вищої освіти.

Також варто нагадати, що уже понад 10 років умови прийому передбачають можливість подання заяв на участь у конкурсному відборі до закладів вищої освіти в електронній формі. Така практика є не тільки зручною для вступників, але й забезпечує належну прозорість, оперативність та уникнення зайвого контакту із членами приймальної (відбіркової) комісії.

року. Режим доступу: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/osvita-i-pandemiia-shcho-ukraintsi-dumaiut-pro-dystantsiine-navchannia-ta-iaak-otsiniuiut-zno>

¹ Прийом на основі ступеня бакалавра на навчання для здобуття ступеня магістра здійснюється за результатами вступних випробувань з використанням організаційно-технологічних процесів зовнішнього незалежного оцінювання та вступних іспитів у закладі вищої освіти або творчих конкурсів з предметів (дисциплін), з яких не проводяться вступні іспити з використанням організаційно-технологічних процесів зовнішнього незалежного оцінювання, включаючи єдиний вступний іспит з іноземної мови з використанням організаційно-технологічних процесів зовнішнього незалежного оцінювання. Особа може вступити до закладу вищої освіти для здобуття ступеня магістра на основі ступеня бакалавра чи магістра, здобутих за іншою спеціальністю, за умови успішного проходження вступних випробувань з використанням організаційно-технологічних процесів зовнішнього незалежного оцінювання та вступних іспитів у закладі вищої освіти або творчих конкурсів з предметів (дисциплін), з яких не проводяться вступні іспити з використанням організаційно-технологічних процесів зовнішнього незалежного оцінювання.

²Реєстр корупційних ризиків у вищій освіті України. Асоціація юридичних клінік України, Національне агентство з питань запобігання корупції. 2022. Режим доступу: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/05/Reyestr_koruptsiy-nyh_ryzykiv_u_vyshhiiy-osviti_Ukrai-ny-1.pdf. С. 2

³Антикорупційна програма Міністерства освіти і науки України на 2021-2023 роки, затверджена наказом МОН від 23 березня 2021 року №353. Режим доступу: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/Borotba-z-koruptsiyeyu/2021/08/19/Antykor.prohr.%20MON.2021-2023.01.pdf>. С. 3

⁴Реєстр корупційних схем. Разом проти корупції. 2019. Режим доступу: <https://www.rpk.org.ua/corruption-schemes/>

Однак, до сьогодні для деяких категорій осіб можливий лише паперовий спосіб подання заявок. Наприклад, за наявності розбіжностей в даних вступника в ЄДЕБО (прізвище, ім'я, по батькові (за наявності), дата народження, стать, громадянство тощо) і у відповідному документі про раніше здобуту освіту та у сертифікаті зовнішнього незалежного оцінювання чи у разі подання іноземного документа про освіту¹ особа вимушена йти до приймальної (відбіркової) комісії кожного закладу вищої освіти, які теоретично можуть прийняти різні рішення щодо одного і того ж питання – допуску вступника до конкурсу. Тому у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано розширити сферу застосування електронних кабінетів та зменшити частку випадків обов'язкової подачі документів у паперовому вигляді.

Ще однією проблемою, яка характеризується високим рівнем корупційних ризиків у вищій освіті, є питання вступу іноземних громадян до вітчизняних закладів вищої освіти². Зокрема, система отримання запрошень на навчання для іноземних громадян не є достатньо прозорою. Так, кожен іноземець чи особа без громадянства повинен/повинна звернутися до закладу вищої освіти для отримання такого запрошення, що спричинює можливість отримання посадовими особами закладів вищої освіти неправомірної вигоди чи задоволення свого приватного інтересу.

Зручний та прозорий вступ для іноземних громадян до закладів вищої освіти також є одним із пріоритетів згідно з проектом Плану відновлення України³. Відтак у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано забезпечити функціонування Єдиної міжвідомчої інформаційної платформи прийому на навчання іноземців та осіб без громадянства для здобуття вищої освіти (далі – Єдина платформа), яка дозволяє:

- розмістити кількість вільних місць для іноземних абітурієнтів у закладах вищої освіти;
- оформлення (реєстрацію та видачу) закладами вищої освіти електронних запрошень на навчання (стажування) в Україні;
- їх попереднє погодження із заінтересованими органами;
- автоматизоване отримання інформації про прийняття рішення щодо оформлення віз для в'їзду в Україну з метою навчання, перетин державного кордону, оформлення посвідок на тимчасове проживання з відміткою про місце реєстрації.

Процес здобуття вищої освіти та оцінювання результатів навчання також містить ряд корупційних ризиків. Можливість вимагати чи отримувати неправомірну вигоду за здачу заліків чи екзаменів студентів під час сесій, а так само за завищення результатів поточної успішності є комплексною та масштабною проблемою при освітній діяльності закладів вищої освіти⁴. Наприклад, за даними результатів опитування «Корупція в Україні 2021: розуміння, сприйняття, поширеність» 34,5 % респондентів робили неофіційні платежі (грошові кошти або подарунки) або надавали послуги особисто викладачам (наприклад, придбання підручників) за отримання заліку, складання іспиту, покращені оцінки під час складання сесії, у т.ч. з метою

¹Водночас іноземці мають можливість верифікувати іноземні документи про освіту після зарахування до закладу вищої освіти.

²Реєстр корупційних ризиків у вищій освіті України. Асоціація юридичних клінік України, Національне агентство з питань запобігання корупції. 2022. Режим доступу: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/05/Reyestr_koruptsiy-nyh_ryzykiv_u_vyshhiy-osviti_Ukrai-ny-1.pdf. С. 2-3

³Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Освіта і наука». Національна рада з відновлення України від наслідків війни. 2022. Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/education-and-science.pdf>. С.21

⁴Реєстр корупційних ризиків у вищій освіті України. Асоціація юридичних клінік України, Національне агентство з питань запобігання корупції. 2022. Режим доступу: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/05/Reyestr_koruptsiy-nyh_ryzykiv_u_vyshhiy-osviti_Ukrai-ny-1.pdf. С. 6-7.

Які корупційні ризики можуть мати місце у ЗВО? Освіт Аналітика. Інформаційний бюлетень "Академічна доброчесність", 2022, №20. Режим доступу: <https://www.skeptic.in.ua/wp-content/uploads/Integrity-bulletin-20.pdf>. С. 2

Реєстр корупційних схем. Разом проти корупції. 2019. Режим доступу: <https://www.rpk.org.ua/corruption-schemes/>

отримання стипендії¹. Крім цього, 28, 5 % громадян вчиняли аналогічні дії для отримання більш високих поточних оцінок в міжсесійний період. Також високим є рівень корупційних ризиків під час проходження практичної підготовки, що виявляється, зокрема, у можливості вимагати чи отримувати неправомірну вигоду викладачем чи адміністрацією закладу за захист звітів проходження практики (з огляду на відсутність або формальну роботу комісії із захисту звітів з практики)².

Наслідком констатованої проблеми є підготовка некваліфікованих здобувачів вищої освіти, а основною причиною – непрозоре та неефективне управління освітнім процесом у закладах вищої освіти³. Так, у закладах вищої освіти запроваджено переважно паперовий документообіг, наручний спосіб надання та виконання завдань, контролю успішності. Обмін інформацією між викладачами та студентами у більшості випадків не є безпосереднім, а здійснюється через старост чи інших «довірених» осіб. Разом з тим, існує безліч випадків, коли студенти напряму контактують з викладачами і відповідно пропонують/отримують пропозиції надання неправомірної вигоди. У результаті проконтролювати своєчасність виконання завдань та об'єктивність оцінювання, а також запобігти ризику спонукання до несанкціонованих дій (наприклад, до купівлі власних посібників чи розробок викладачів або інших платних послуг з метою успішного складання предмету) є майже неможливо.

Збільшення прозорості та об'єктивності під час здобуття вищої освіти та оцінювання результатів навчання істотно вплине на констатовані корупційні ризики, а також втілить принцип студентоцентрованого навчання. Зокрема, у багатьох країнах широко застосовуються спеціальні електронні системи управління навчанням (LMS)⁴. Такі системи мають багатокористувацький доступ і використовуються для опису та наповнення освітніх програм та окремих дисциплін, поширення, зберігання та систематизації навчальних матеріалів в режимі онлайн, незалежного оцінювання, ведення журналу успішності, проведення дистанційного та змішаного навчання і багато іншого. За допомогою LMS підвищується особиста відповідальність кожного учасника освітнього процесу (викладача, вчителя, студента, учня, методиста, тощо), які виконують необхідні дії з особистого акаунту із можливістю моніторингу історії всіх дій. Такі результати значно знижують ризик виникнення ситуацій, які пов'язані з нечесним оцінюванням, невчасним складанням завдань або складанням «заднім числом» тощо.

Саме тому у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано розробити та реалізувати концепцію впровадження сторонніх електронних

¹Соціологічне опитування «Корупція в Україні 2021: розуміння, сприйняття, поширеність», проведене у листопаді - грудні 2021 року компанією InfoSapiens на замовлення НАЗК за фінансової підтримки Антикорупційної Ініціативи Європейського Союзу в Україні (EUACI). У дослідженні взяло участь 2636 громадян та 1224 представників бізнесу з усіх областей України та міста Києва, окрім окупованих територій Донецької, Луганської областей та АР Крим. Режим доступу: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/1009488299966710444nacp_report_info_sapiens_2021_ukr_final.pdf. С. 47.

²Реєстр корупційних ризиків у вищій освіті України. Асоціація юридичних клінік України, Національне агентство з питань запобігання корупції. 2022. Режим доступу: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/05/Reyestr_koruptsiy-nyh_ryzykiv_u_vyshhiy-osviti_Ukrai-ny-1.pdf. С. 5.

Соціологічне опитування «Корупція в Україні 2021: розуміння, сприйняття, поширеність», проведене у листопаді - грудні 2021 року компанією InfoSapiens на замовлення НАЗК за фінансової підтримки Антикорупційної Ініціативи Європейського Союзу в Україні (EUACI). У дослідженні взяло участь 2636 громадян та 1224 представників бізнесу з усіх областей України та міста Києва, окрім окупованих територій Донецької, Луганської областей та АР Крим. Режим доступу: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/1009488299966710444nacp_report_info_sapiens_2021_ukr_final.pdf. С. 47.

³Реєстр корупційних ризиків у вищій освіті України. Асоціація юридичних клінік України, Національне агентство з питань запобігання корупції. 2022. Режим доступу: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/05/Reyestr_koruptsiy-nyh_ryzykiv_u_vyshhiy-osviti_Ukrai-ny-1.pdf. С. 6-7.

Реєстр корупційних схем. Разом проти корупції. 2019. Режим доступу: <https://www.rpk.org.ua/corruption-schemes/>

⁴Реєстр корупційних схем. Разом проти корупції. 2019. Режим доступу: <https://www.rpk.org.ua/corruption-schemes/>

освітніх систем (електронних систем управління освітнім процесом (у тому числі контрольними заходами та практичною підготовкою) у сфері вищої освіти.

При цьому, враховуючи одночасно тривалий строк впровадження відповідних заходів та фактичну наявність у багатьох закладах вищої освіти електронних систем управління освітнім процесом чи його частинами, на кінець 2025 року очікується їх функціонування у 50 % закладів вищої освіти, підключених до ЄДЕБО.

Корупційні ризики не менш притаманні підготовці та захисту кваліфікаційних, а також наукових робіт. За результатами загальнонаціонального опитування студентів з 499 опитаних 16% відповіли, що стикалися з хабарництвом під час захисту магістерського/дипломного проекту, 26% — що їм відомо про випадки зарахування письмових робіт за їх відсутності або перевірки на плагіат¹. Факти надання неправомірної вигоди для написання чи допомоги у захисті таких робіт підтверджені також рядом судових рішень, що набрали законної сили.

При цьому правові засоби притягнення до відповідальності за академічну недоброчесність, у тому числі академічний плагіат, не є досконалыми. Так, чинне законодавство України не містить процесуальних норм щодо порядку застосування академічної відповідальності. Результатом цього стало скасування у судовому порядку не одного рішення Комітету з питань етики Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти щодо можливого порушення академічної доброчесності у текстах дисертаційних досліджень². Саме тому у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано визначити на рівні закону:

- вичерпні підстави та види юридичної відповідальності, а також інших заходів реагування на прояви академічної недоброчесності;

- вичерпні критерії наявності у діях особи проявів академічної недоброчесності, у тому числі академічного плагіату, фабрикації, фальсифікації;

- порядок здійснення провадження про притягнення до юридичної відповідальності за прояви академічної недоброчесності, у тому числі перевірки дисертації на наявність у ній академічного плагіату, фабрикації чи фальсифікації;

- засади (принципи) провадження про притягнення до юридичної відповідальності за прояви академічної недоброчесності: поваги до честі і гідності, рівності, гласності та відкритості провадження (зокрема шляхом забезпечення права кожної особи на участь у процесі прийняття рішення щодо неї);

- право будь-якої особи бути заявником як самостійним учасником провадження про притягнення до юридичної відповідальності за прояви академічної недоброчесності;

- права та обов'язки всіх учасників провадження про притягнення до юридичної відповідальності за прояви академічної недоброчесності.

Окремо слід наголосити на невизначеності строків давності притягнення до академічної відповідальності. З одного боку, громадськість наполягає на тому, щоб в законодавстві прямо було закріплено відсутність (незастосування) строку давності для позбавлення наукового ступеня за академічний плагіат, фабрикацію, фальсифікацію, інші порушення академічної доброчесності³. Водночас, Шостий апеляційний адміністративний суд у справі

¹ Корупційні ризики у вищій освіті. ТОП 25: Стратегічний аналіз корупційних ризиків, авторський колектив, відповідальна експертка Марія ЦИП'ЯЩУК. - Київ: Національне агентство з питань запобігання корупції, Асоціація юридичних клінік України, 2022. Режим доступу: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/06/ТОП_25_koruptsiy-ni_ryzyku_u_vyshhiy-osviti.pdf. С. 38.

² Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 08.02.2021 у справі № 640/10924/20 за позовом Портнова Андрія Володимировича до Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти в особі Комітету з питань етики про визнання протиправним та скасування рішення. Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94937370>

Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 27.07.2021 у справі № 640/23574/20 за позовом Шкарлета Сергія Миколайовича до Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти в особі Комітету з питань етики про визнання протиправним та скасування рішення. Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98640850>

³ Реєстр корупційних схем. Разом проти корупції. 2019. Режим доступу: <https://www.rpk.org.ua/corruption-schemes/>

№ 640/10924/20 підтримав доводи позивача про те, що до його дисертації, захищеної у 2009 році, не можуть застосовуватися положення Закону України «Про вищу освіту», які набрали чинності лише у 2014 році, з огляду на положення ст. 58 Конституції України¹. Щодо дисертацій, захист яких відбувся після набрання чинності цим законом (тобто з 06.09.2014), то жодних визначених строків давності немає. Це створює ситуацію, за якої такі дослідження можуть підлягати перевірці у будь-який строк, у той час як більш ранні – за жодних обставин. Відтак у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано визначити на рівні закону строки давності притягнення до юридичної відповідальності за прояви академічної недобросовісності.

Окремим фактором, що породжує корупційні ризики, є існування до сьогодні у окремих законах положень про можливість встановлення доплат чи надбавок за науковий ступінь чи вчене звання для осіб, функції яких не пов'язані напряму із науковою чи дослідницькою діяльністю. Наприклад, відповідно до ч. 2 ст. 135 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суддівська винагорода складається з посадового окладу та доплат, зокрема за науковий ступінь. Крім цього, до Верховній Раді України продовжують надходити законопроекти, де пропонується встановити такі доплати². При цьому, досить часто мотивацією для дослідників, на яких поширюються аналогічні за змістом положення закону про такого роду доплати чи надбавки, є не досягнення певної наукової новизни, а матеріальна вигода. Саме тому у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано на рівні закону закріпити заборону встановлювати доплати, надбавки за науковий ступінь чи вчене звання (окрім як для працівників наукових, науково-дослідних і закладів вищої та фахової передвищої освіти).

Крім цього, значною перешкодою для досягненні результатів щодо системного подолання фактів академічного плагіату є обмежена доступність комерційних програмних продуктів для перевірки кваліфікаційних робіт на плагіат. Заклади вищої освіти несуть значні фінансові витрати на перевірку кваліфікаційних робіт, що призводить до відсутності перевірки на плагіат неперіоритетних кваліфікаційних робіт через нестачу коштів.

Відтак у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано створити державне ІТ-рішення для автоматичного пошуку співпадінь у текстах кваліфікаційних робіт.

Для збільшення прозорості в обміні інформацією між Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти, закладами вищої освіти, спеціалізованими вченими радами та їх членами, здобувачами наукового ступеня, заявниками в сфері присудження та позбавлення наукових ступенів у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* передбачено вдосконалення інформаційної системи Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, зокрема, шляхом розширення переліку відомостей, що вносяться до інформаційної системи, її користувачів (у тому числі членами спеціалізованих вчених рад, здобувачами наукового ступеня, заявниками в сфері присудження та позбавлення наукових ступенів)

Проблема 2.7.6.

Виникнення конфлікту функцій під час формування та реалізації державної політики у сфері освіти і науки, у першу чергу зумовлено тим, що на той самий орган державної влади покладаються повноваження, сумлінна реалізація яких може суперечити одна одній.

¹ Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 08.02.2021 у справі № 640/10924/20 за позовом Портнова Андрія Володимировича до Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти в особі Комітету з питань етики про визнання протиправним та скасування рішення. Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94937370>

² Наприклад, див. законопроект за реєстровим № 6506 від 05.01.2022 («Проект Закону про внесення змін до статті 94 Закону України «Про Національну поліцію» щодо збільшення грошового забезпечення поліцейських»). Режим доступу: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73566

Так, функції ліцензування освітньої діяльності у сфері вищої освіти, державного нагляду за додержанням відповідними ліцензіатами вимог ліцензійних умов (повноваження у сфері інспекційно-наглядової діяльності) покладені на орган, який одночасно із цим здійснює повноваження щодо управління багатьма із них, а отже безумовно зацікавлений в успішному їх ліцензуванні. Така суперечність прямо закладена у законах України «Про освіту» та «Про вищу освіту»¹. Аналогічні проблеми породжують положення деяких інших спеціальних законів у сфері освіти².

У зв'язку із зазначеним для усунення невластивих інспекційно-наглядових повноважень центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки з ліцензування освітньої діяльності у сфері освіти, а також державного нагляду (контролю) за дотриманням ліцензійних умов у проекті **Державної антикорупційної політики на 2023-2025 роки** запропоновано передати ці повноваження іншому органу, що відповідає за забезпечення якості освіти, а також здійснює державний нагляд у сфері освіти.

При цьому, одним з принципів державної політики у сфері ліцензування є його застосування лише до такого виду господарської діяльності, провадження якого становить загрозу порушення прав, законних інтересів громадян, життя чи здоров'ю людини, навколишньому природному середовищу та/або безпеці держави, і лише у разі недостатності інших засобів державного регулювання (п. 4 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»). У сфері освітніх послуг тривалий час ліцензуванню підлягали всі види освітньої діяльності, що не відповідало не тільки Стандартам і рекомендаціям щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG), але й загальним принципам підприємницької діяльності (зокрема, економічній свободі).

Суттєве спрощення процедури ліцензування відбулось із прийняттям Закону України від 18 грудня 2019 року № 392-IX від «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення освітньої діяльності у сфері вищої освіти», адже скасовано ліцензування близько 100 спеціальностей. Однак разом із тим залишено ліцензування рівнів вищої освіти, а також підвищено вимоги до ліцензіатів в окремих випадках (підготовка фахівців з так званих регульованих професій). Для подальшого реформування системи ліцензування у проекті **Державної антикорупційної політики на 2023-2025 роки** запропоновано на законодавчому рівні визначити, що ліцензуванню підлягає лише освітня діяльність за освітніми програмами, що передбачають присвоєння професійної кваліфікації з професій, для яких запроваджено додаткове регулювання згідно із затвердженням Міністерством освіти і науки переліком.

Окремо слід відзначити корупційні ризики, які створюють окремі положення законодавства у сфері охорони здоров'я. Відповідно до абз. 3 ст. 75 Основ законодавства України про охорону здоров'я МОЗ погоджує навчальні плани та програми підготовки,

¹ Відповідно до п. 9-1 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про вищу освіту», центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки здійснює ліцензування освітньої діяльності у сфері вищої освіти та заходи державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог ліцензійних умов. Також, відповідно до п. 5 ч. 2 ст. 12 Закону, Кабінет Міністрів України безпосередньо або через уповноважений ним орган здійснює права засновника, передбачені цим та іншими законами України, стосовно закладів вищої освіти державної форми власності. Згідно ж із ч. 6 ст. 25 Закону України «Про освіту», засновник закладу освіти зобов'язаний «забезпечити утримання та розвиток матеріально-технічної бази заснованого ним закладу освіти на рівні, достатньому для виконання вимог стандартів освіти та ліцензійних умов».

² Так, згідно із ст. 7 Закону України «Про професійну (професійно-технічну) освіту» одним з повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері професійної (професійно-технічної) освіти є ліцензування та атестація закладів професійної (професійно-технічної) освіти на право здійснення освітньої діяльності, ліцензування підприємств, організацій та установ незалежно від форм власності та підпорядкування на право здійснення професійного (професійно-технічного) навчання на виробництві. Відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про фахову передвищу освіту», центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки здійснює ліцензування освітньої діяльності у сфері фахової передвищої освіти, а також заходи державного нагляду (контролю) за дотриманням ліцензійних умов. Водночас, відповідно до ст.ст. 20, 21 Закону України «Про професійну (професійно-технічну) освіту», а також п. 21 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про фахову передвищу освіту» зазначені органи здійснюють окремі повноваження засновників державних закладів освіти.

перепідготовки та підвищення кваліфікації медичних, фармацевтичних працівників та фахівців з реабілітації. При цьому, МОЗ також бере участь у розробці і погоджує відповідні освітні та професійні стандарти, а також забезпечує проведення стандартизованого тестування здобувачів освіти. Відтак вимога погоджувати також навчальні плани та програми покладає на надавачів освітніх послуг надмірний тягар, не зумовлений об'єктивними потребами, а отже у проекті **Державної антикорупційної політики на 2023-2025 роки** запропоновано виключити відповідне положення закону.

Крім цього, закони містять окремі норми, що є невизначеними (не містять конкретних повноважень центральних органів виконавчої влади), з огляду на що створюють корупціогенні фактори. Зокрема, в освітньому законодавстві недостатньо чітко регламентовано також повноваження інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування і науки як органів управління освітою та наукою і як засновників державних і комунальних закладів освіти (наукових установ). Так, завдяки прийняттю законів України «Про повну загальну середню освіту» та «Про освіту» було втілено нову концепцію управління закладами освіти. Зокрема, повноваження *засновника* закладу освіти мають вичерпний зміст, окремі із них можуть бути делеговані іншим органам управління. Водночас, на рівні Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад визначаються за застарілою радянською концепцією як «*управління закладами освіти*». Це поняття не має визначеного змісту, тому часто тлумачиться ширше за вичерпний перелік повноважень у спеціалізованих законах, а отже призводить до конфлікту повноважень між різними органами управління закладами освіти. Слід підкреслити, що схоже за змістом положення за ст. 22 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» («місцева державна адміністрація ... здійснює *загальне керівництво* закладами науки, освіти..., що належать до сфери її управління») уже змінено («може здійснювати *функції засновника* щодо наукових установ, закладів освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, що належать до сфери її управління»). Аналогічно слід змінити відповідне положення ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що і запропоновано у проекті **Державної антикорупційної політики на 2023-2025 роки**.

Крім цього, положення інших законів України також містять застарілі норми, які не узгоджуються за змістом із освітнім та бюджетним законодавством, а отже утворюють корупціогенні фактори. Зокрема, предметом регулювання розділу VI Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» є наукове та кадрове забезпечення. Наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 21 цього закону фінансування наукових досліджень з проблем соціального розвитку села та агропромислового виробництва здійснюється в основному за рахунок державного бюджету. Водночас варто нагадати, що насправді розміри бюджетних призначень на підготовку фахівців з вищою освітою, а також на підготовку наукових і науково-педагогічних кадрів встановлюються у Державному бюджеті України на відповідний рік (ч. 3 ст. 71 Закону України «Про вищу освіту»). Аналогічні неузгодженості зумовлюють також положення ч.ч. 3-7 ст. 26 Закону України «Про фізичну культуру і спорт». Наприклад, відповідно до ч.5 ст. 26 цього закону у закладах загальної середньої, спеціалізованої, професійної (професійно-технічної) освіти *уроки з фізичної культури є обов'язковими* і проводяться не менше трьох разів на тиждень. Водночас жоден інший закон (у тому числі) не містить обмежень такого рівня до змісту освітніх програм. Відтак, у проекті **Державної антикорупційної політики на 2023-2025 роки** запропоновано їх виключити.

Порядок розподілу публічних коштів на підготовку фахівців з вищою освітою та на наукові дослідження між закладами освіти і науковими установами також пронизаний корупційними ризиками через недостатню якість законодавчого регулювання, а отже потребує вдосконалення.

Зокрема, згідно зі ст. 87 БК України до видатків, що здійснюються з Державного бюджету України належать видатки на вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців,

наукових та науково-педагогічних кадрів **на умовах державного замовлення** у закладах вищої освіти державної та приватної власності, вартість освітніх послуг яких встановлюється з урахуванням законодавства про *індикативну собівартість*). Водночас, відповідно до п. 46 Прикінцевих та перехідних положень БК України обсяг видатків державного бюджету на вищу освіту розподіляється між закладами вищої освіти **на основі формули**, яка розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти, та затверджується Кабінетом Міністрів України. Така формула на рівні ст. 87 БК України не передбачена, що створює певну невизначеність, яку запропоновано усунути за проектом *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки*.

Крім цього, Закон України «Про вищу освіту» не передбачає ні *формульного розподілу бюджетного фінансування*, ні *застосування індикативної собівартості*, що запропоновано передбачити згідно з проектом *Державної антикорупційної політики на 2023-2025 роки*.

Окремо слід наголосити на тому, що у п. 46 Прикінцевих та перехідних положень БК України містяться окремі параметри згаданої формули:

- **кількість здобувачів вищої освіти** за державним замовленням за рівнями вищої освіти, **формами здобуття вищої освіти** та спеціальностями і **співвідношення вартості освітніх послуг**;

- показники освітньої, наукової та міжнародної діяльності закладу вищої освіти.

Натомість фактичний перелік параметрів формули для визначення обсягу видатків значно ширший. Так, формула розподілу видатків державного бюджету між закладами вищої освіти, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2019 р. № 1146¹, дає змогу застосовувати більш об'єктивні критерії розподілу бюджетного фінансування і підвищити прозорість розподілу. Вона передбачає застосування показників:

- контингенту здобувачів вищої освіти, які навчаються на умовах державного замовлення;

- *масштабу діяльності*;

- *регіональної підтримки*;

- наукової діяльності;

- міжнародного визнання;

- працевлаштування випускників.

Тобто показники масштабу діяльності, регіональної підтримки та працевлаштування випускників не передбачені у п. 46 Прикінцевих та перехідних положень БК України. При цьому, показник регіональної підтримки є важливим для збереження доступу до вищої освіти в регіонах, а показник працевлаштування дозволяє визначати якість підготовки. Так само застосування показника масштабу діяльності обґрунтовується стимулюванням закладів вищої освіти до добровільного об'єднання, що є актуальним для оптимізації мережі закладів вищої освіти. Водночас цей показник потребує уточнень, адже не враховує можливості інших підходів до оптимізації мережі (наприклад, скорочення частки непрофільних освітніх програм з малою кількістю студентів). Тому варто вдосконалити ці показники і перерахувати їх у п. 46 Прикінцевих та перехідних положень БК України що і запропоновано у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки*.

Водночас, порядок встановлення конкретних значень відповідних параметрів формули потребує значного вдосконалення з метою забезпечення релевантності та об'єктивності використовуваних даних, посилення акценту на забезпечення *результативності* освітньої та наукової діяльності. Зокрема, варто використовувати у цих процедурах виключно дані, що можуть бути отримані з офіційних національних та міжнародних інформаційних ресурсів, і виключити дані, що збираються від закладів (установ), що беруть участь у конкурсах. Відтак у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано провести аналітичне дослідження з метою уточнення конкретних показників результативності, які

¹ Через воєнний стан дія постанови зупинена до 31 грудня 2022 р. на підставі постанови Кабінету Міністрів України № 251 від 11.03.2021

використовуються у формулі розподілу обсягу видатків державного бюджету на вищу освіту між закладами вищої освіти, за результатами якого внести відповідні зміни до вказаної вище постанови Кабінету Міністрів України.

Визначення у ст. 87 БК України недосконале також під іншим кутом зору, адже по суті передбачає виконання *нормативів фінансування державного замовлення*, що впливає із Закону України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів». Водночас, за своїм первісним змістом державне замовлення – замовлення на підготовку фахівців для конкретних робочих місць **у державному секторі економіки** (військові, поліцейські, ...) з накладанням на замовників і випускників додаткових зобов'язань (зокрема щодо працевлаштування). У свою чергу, кращі вступники, повинні мати можливість здобувати вищу освіту з інших спеціальностей безоплатно на конкурсних засадах **поза механізмом державного замовлення**. Тому у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано передбачити, що до видатків, які здійснюються з Державного бюджету України, належать видатки на здобуття вищої освіти особам, які на конкурсних засадах отримали право на її здобуття за кошти Державного бюджету України, у тому числі на умовах державного замовлення.

Проблема 2.7.7.

До проблем сфери соціального захисту належать неефективність чинних механізмів обліку коштів, спрямованих на соціальну підтримку, що призводить до необґрунтованих витрат бюджетних коштів та наявності ряду корупційних ризиків процедур соціальної підтримки, які в цілому полягають у можливості зловживань системою соціального захисту як з боку отримувачів соціальних послуг, так і державних службовців, які можуть суб'єктивно розпоряджатись даними про отримувачів, спричиняючи необґрунтовані витрати бюджетних коштів. Дані проблеми детермінуються наступними ключовими факторами.

1. Неефективність чинних механізмів соціальної підтримки та ускладненість процесу надання послуг у соціальній сфері

Близько 25% коштів державного бюджету спрямовуються державою для надання соціальної підтримки громадянам України. Наприклад, у 2020 році для соціальної підтримки населення було витрачено 21,7% зведеного бюджету у розмірі 346,7 млрд грн, з яких 322,7 млрд грн припадає на видатки державного бюджету. Крім того, якщо враховувати бюджети соціальних фондів (Пенсійного Фонду України, Фонду соціального страхування і Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, без урахування трансфертів з держбюджету), ще 351,3 млрд грн були витрачені державою у 2020 році на соціальні видатки.¹ Законодавство передбачає надання соціальної підтримки та пільг близько 16 мільйонам отримувачів соціальних послуг. Зараз в Україні надають понад 100 видів соціальних послуг, а різного типу установи приймають до 7 млн заяв у паперовому вигляді.²

Соціальна підтримка реалізується державою різними способами: прямі грошові виплати з боку держави; система різних типів пільг, які надаються/ оплачуються державними та місцевими органами; соціальні послуги тощо. Механізми надання соціальної підтримки громадянам залучають для здійснення виплат 10 органів державної влади, а також 12 типів установ на місцевому рівні.

¹ Дослідження Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління Київської школи економіки в межах проекту Ради Європи «Розвиток соціальних прав людини як ключовий чинник сталої демократії в Україні» від 2021 року. URL: https://kse.ua/wp-content/uploads/2021/07/Sotsialni-dopomogi_doslidzhennya-1.pdf.

² Інформаційне повідомлення Міністерства цифрової трансформації. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/bez-dodatkovikh-dovidok-ta-cherh-yak-zminitsya-sfera-sotsialnikh-poslug-z-vprovadzhennyam-edinoi-informatsiynoi-sistemi-sotsialnoi-sferi>.

Попри значні суми коштів державного бюджету для надання соціальної підтримки громадянам та видатки на адміністрування механізмів таких соціальних виплат ефективність соціальної підтримки є предметом численних дискусій та досліджень.¹

Причинами неефективності чинних механізмів соціальної підтримки, ускладненості процесу надання послуг у соціальній сфері та наявності ряду корупційних ризиків таких процедур є:

- дублювання інструментів соціальної підтримки;

Наприклад, держава надає субсидію на оплату житлово-комунальних послуг, і одночасно надає пільгу на оплату житлово-комунальних послуг, хоча їх отримувачі різняться. За повідомленням Мінсоцполітики існує 6 різних видів пільг, які надаються на оплату житлово-комунальних послуг, що охоплюють 41 категорію пільговиків. Аналогічно, законодавством передбачено і субсидію, і пільгу на придбання твердого палива і скрапленого газу.²

- відсутність належного обліку використання коштів, передбачених в бюджеті на соціальну підтримку для всіх категорій отримувачів соціальної підтримки;

Основним джерелом інформації, що дозволяє нам визначати вартість надання допомоги з бюджету є паспорти бюджетних програм. Проте вони дозволяють охопити не більше 40% допомоги, що передбачені законодавством.³

- більшість реєстрів, згідно з якими особи, що потребують соціальної підтримки, отримують грошові виплати, формуються суб'єктами влади різних рівнів і підпорядкувань та не передбачають процесу зв'язки інформації.

Отож за відсутності реєстру громадян, які отримують пільги/доплати, тобто різні види соціальної підтримки, не зрозуміло, хто фактично скількома програмами підтримки користується одночасно і чи користується взагалі.⁴

Для вирішення проблеми в Україні було декілька спроб виконання проектів, спрямованих на удосконалення системи соціальної допомоги, що включали, зокрема, зміцнення інституцій і поліпшення управління інформацією; розроблення, створення та впровадження механізмів зміцнення нагляду та контролю; розроблення нових бізнес-моделей адміністрування виплат і послуг. У грудні 2013 року завершено реалізацію проекту «Удосконалення системи соціальної допомоги» для фінансування якого запозичено у Міжнародного банку реконструкції та розвитку кошти в обсязі 99,4 млн дол. США. Однак за результатами заключного аудиту цього проекту Рахункова палата дійшла висновку, що не було досягнуто його мети – поліпшення ефективності системи соціальної допомоги України шляхом посилення адресності та спрощення процедури надання соціальної допомоги. При цьому 52 млн дол. США, направлені на створення Інформаційно-аналітичної системи

¹ Див., наприклад, 100 корупційних схем в регіонах України. 2020. URL: <https://www.rpk.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/as-100-schemes-2-1.pdf>; 100+ корупційних схем: антикорупційний порядок денний для уряду та громадськості. 2019. 160 с. URL: https://www.rpk.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/AK-Zahody_24_10.pdf; Дослідження Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління Київської школи економіки в межах проекту Ради Європи «Розвиток соціальних прав людини як ключовий чинник сталої демократії в Україні» від 2021 року. URL: <https://kse.ua/wp-content/uploads/2021/07/Sotsialni-dopomogi-doslidzhennya-1.pdf>; Рекомендації парламентських слухань на тему: «Пріоритетність додержання страхових засад при реформуванні пенсійної системи» – URL: <https://ips.ligazakon.net/document/DH55400A?an=260>; FEAO – основні висновки звіту Рахункової палати URL: https://drive.google.com/file/d/1ZU0nJZgcmZ9zv3bja_bZgabim_xl-kwc/view?usp=sharing.

² Ієрусалимов В., Марчак Д Аналіз ефективності законодавчого регулювання надання соціальної допомоги в Україні для основних цільових груп. 2021. URL: <https://kse.ua/wp-content/uploads/2021/07/Sotsialni-dopomogi-doslidzhennya-1.pdf>.

³ Ієрусалимов В., Марчак Д Аналіз ефективності законодавчого регулювання надання соціальної допомоги в Україні для основних цільових груп. 2021. URL: <https://kse.ua/wp-content/uploads/2021/07/Sotsialni-dopomogi-doslidzhennya-1.pdf>.

⁴ Ієрусалимов В., Марчак Д Аналіз ефективності законодавчого регулювання надання соціальної допомоги в Україні для основних цільових груп. 2021. URL: <https://kse.ua/wp-content/uploads/2021/07/Sotsialni-dopomogi-doslidzhennya-1.pdf>.

соціального захисту, використано неефективно, втрати державного бюджету, допущені через непридатність обладнання, яке закуплене за рахунок позики і не використовується. Погашення позики здійснювалось з травня 2011 року¹.

Надалі у 2014 році для сприяння проведенню соціальних реформ, що спрямовані на зменшення рівня бідності та підвищення соціальної захищеності найбільш уразливих верств населення, державою запозичено у Міжнародного банку реконструкції та розвитку кошти в обсязі 300 млн дол. США. Угода про позику № 8404-UA (Проект «Модернізація системи соціальної підтримки населення України») між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку була підписана 09.07.2014 р. і набрала чинності 02.10.2014 р.².

Індикатором є створення Інформаційно-аналітичної системи соціального захисту. Вказана система на виконання угоди не створена.

У 2019 році Урядом ухвалено Постанову від 17 липня 2019 р. № 676 Про Єдину інформаційно-аналітичну систему управління соціальною підтримкою населення України (*E-SOCIAL*), що передбачала створення Єдиної інформаційно-аналітичної системи управління соціальною підтримкою населення України (*E-SOCIAL*) та Єдиного державного реєстру соціальної сфери для надання, призначення та виплати соціальної підтримки (соціальних виплат, допомоги, пільг, соціальних послуг та житлових субсидій).

Проте впровадження системи *E-SOCIAL* також відбувалось без належного публічного інформування. В рамках проекту було переглянуто окремі ділові процеси міністерства (усього ділових процесів, що потребували опрацювання, налічується близько 200), але інформація про їх електронізацію відсутня. Подекуди опис ділових процесів не передбачав їх реінжинірингу та внесення законодавчих змін, тобто існує ризик, що в електронний вигляд переводяться й недосконалі процеси та корупційні ризики. Згідно з інформацією Мінсоцполітики, наданою у 2020 році, дію Договору № ІСВ-А від 28.02.2018 «Розробка та удосконалення прикладного програмного забезпечення інформаційної системи управління (перша черга)», яким передбачено створення системи *E-SOCIAL*, планується призупинити, як такого, що не був своєчасно виконаний та втратив актуальність.³

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2020 р. № 1353-р схвалено Стратегію цифрової трансформації соціальної сфери (далі – Стратегія)⁴. Стратегією передбачено створення в Україні сучасної Єдиної інформаційної системи соціальної сфери (ЄІССС) з урахуванням новітніх інформаційних та управлінських технологій, єдиних сучасних стандартів якості обслуговування громадян, із можливістю вироблення ефективних організаційних і структурних рішень.

З метою забезпечення реалізації завдань, визначених Стратегією, на засіданні Кабінету Міністрів України 11 листопада 2020 року прийнята постанова Кабінету Міністрів України «Про запровадження експериментального проекту з реалізації функціоналів першої черги Єдиної інформаційної системи соціальної сфери». Постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2021 р. № 404 «Про затвердження Положення про Єдину інформаційну систему соціальної сфери» визначено засади та функціонування ЄІССС⁵.

¹ Постанова Колегії Рахункової палати від 21.01.2014 № 2-2; Звіт Рахункової палати України про результати аудиту ефективності впровадження проекту «Модернізація системи соціальної підтримки населення України», що підтримується коштами Міжнародного банку реконструкції та розвитку від 2018 року. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/23-4_2018/Zvit_23-4_2018.pdf.

² Звіт Рахункової палати України про результати аудиту проекту «Модернізація системи соціальної підтримки населення України», що підтримується коштами Міжнародного банку реконструкції та розвитку від 2016 року/ URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2016/zvit_16-2_2016/Zvit_16-2.pdf.

³ Лист Міністерства соціальної політики України урядово-громадській ініціативі «Разом проти корупції» щодо виконання плану заходу. URL: <https://cutt.ly/XXaAzwF>.

⁴ Про схвалення Стратегії цифрової трансформації соціальної сфери: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.10.2020 № 1353-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1353-2020-%D1%80#n10>.

⁵ Про запровадження експериментального проекту щодо запровадження першої черги Єдиної інформаційної системи соціальної сфери: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2020 № 1278. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1278-2020-%D0%BF#Text>;

Станом на I квартал 2022 року за підтримки МБО «Фонд Східна Європа» у Мінсоцполітики перша черга ЄІССС впроваджується на етапі дослідно-промислової експлуатації, в межах якої створено функціональний базис (ядро) системи та реалізовано функціонал прикладних підсистем першої черги ЄІССС. Створено, зокрема, програмне забезпечення підсистеми «Соціальні послуги», програмне забезпечення Реєстру надавачів.

Згідно з інформацією, опублікованою на урядовому вебпорталі, станом на 5 серпня 2022 року, починаючи з 1 липня, результатами дослідно-промислової експлуатації ЄІССС у Житомирській та Рівненській областях стали 1235 успішно заведених заяв у новій системі по 6 допомогам. Урядом зазначається, що ЄІССС надасть можливість кожному громадянину, який потребує соціальної підтримки, швидко отримати будь-який вид допомоги через фронт-офіс у територіальній громаді та ЦНАПі, або через Єдиний державний вебпортал електронних послуг¹.

Станом на II квартал 2022 року Мінсоцполітики здійснює залучення донорських коштів для розбудови модулів системи. З огляду на численні спроби створення єдиної комплексної інформаційно-аналітичної системи соціальної сфери, що призначена для накопичення, зберігання та автоматизованого оброблення інформації щодо соціального захисту населення, та використання грошових позик та безповоротної донорської допомоги для створення елементів системи, подальша робота із розбудови системи має здійснюватися за умов прозорого формування та використання бюджету проекту, звітування про процес реалізації проекту. Очікуваним результатом створення системи має бути підвищення контролю бюджетних витрат, зниження операційних ризиків, мінімізація випадків шахрайства та посилення адресності надання соціальної підтримки.

З огляду на зазначені вище причини неефективності чинних механізмів соціальної підтримки та ускладненості процесу надання послуг у соціальній сфері, а також визначені у п. 3.7.7. Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, у **проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки** закладено наступну систему заходів:

1) провести реінжиніринг ділових процесів з надання соціальної допомоги та аналітичне дослідження з метою визначення можливості внесення змін до законів з метою усунення дублювання інструментів соціальної підтримки;

2) впровадити результати вищезазначеного реінжинірингу ділових процесів з надання соціальної допомоги та аналітичного дослідження на рівні законодавчих змін;

3) впровадити загальні та прикладні підсистеми Єдиної інформаційної системи соціальної сфери у промислову експлуатацію.

2. Несправедливий та дискримінаційний розподіл бюджетних коштів фінансової підтримки громадських об'єднань осіб з інвалідністю

В Україні проживає велика кількість людей з інвалідністю. За даними Мінсоцполітики, МОЗ та Пенсійного Фонду, на початок 2021 року, ця кількість становить: I групи – 215 тис. осіб, II групи – 897,1 тис. осіб, III групи – 1449,1 тис. осіб, діти з інвалідністю – 162,9 тис. осіб.

Соціальна, реабілітаційна підтримка людей з інвалідністю, їх повноцінна інтеграція у суспільство та забезпечення інклюзивності потребує від держави великої кількості ресурсів. Зважаючи на об'єктивний дефіцит таких ресурсів, їхній розподіл повинен бути справедливим, цільовим, раціональним, з максимальною користю для спільноти людей з інвалідністю, не допускаючи дискримінації та, тим паче, корупції.

Розподіл бюджетних коштів фінансової підтримки громадських об'єднань осіб з інвалідністю є несправедливим та дискримінаційним. Дана проблема зумовлена відсутністю чіткої законодавчої вимоги надання фінансової підтримки громадським об'єднанням осіб з інвалідністю за рахунок бюджетних коштів виключно за результатами конкурсу та

Про затвердження Положення про Єдину інформаційну систему соціальної сфери: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.2021 № 404. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/404-2021-%D0%BF#Text>.

¹ Ситуація в соціальній сфері. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/5-serpnia-sytuatsiia-v-sotsialnii-sferi>.

недостатнім рівнем прозорості існуючих конкурсних процедур, відсутністю визначеної на рівні закону заборони надання привілеїв для окремих громадських об'єднань осіб з інвалідністю при здійсненні державної фінансової підтримки та наявністю необґрунтованого особливого механізму використання бюджетних коштів двома громадськими організаціями осіб з інвалідністю¹. До того ж потребує вирішення проблема відсутності законодавчого врегулювання механізмів інституційної підтримки² громадських об'єднань осіб з інвалідністю.

Міністерство соціальної політики, як головний розпорядник коштів за бюджетною програмою 2507020 «Фінансова підтримка громадських об'єднань осіб з інвалідністю» (далі – КПКВК 2507020), щорічно, починаючи з 2001 року, надає фінансову підтримку діяльності громадським об'єднанням осіб з інвалідністю (далі – ГО осіб з інвалідністю, громадські об'єднання).

Відповідальним виконавцем КПКВК 2507020 є Фонд соціального захисту осіб з інвалідністю (далі – ФСЗІ).

З 2001 року більше 80% коштів за бюджетною програмою державної фінансової підтримки осіб з інвалідністю спрямовувалися на користь кількох (від 2 до 4) конкретних ГО осіб з інвалідністю, серед них на постійній основі: підприємства та організації невинробничої сфери Українського товариства сліпих (УТОС) та Українського товариства глухих (УТОГ). До 2020 року щорічно закріплювались ці громадські організації як гарантовані отримувачі коштів фінансової підтримки ГО осіб з інвалідністю за бюджетною програмою в законі про Державний бюджет окремим рядком.³

Загальна сума фінансової підтримки, наданої ГО осіб з інвалідністю протягом 2001-2019 років, складає понад 873 млн грн, з яких близько 68,8 % від загальної суми коштів були спрямовані на утримання громадських об'єднань та об'єктів невинробничої сфери Українського товариства глухих (УТОГ) та Українського товариства сліпих (УТОС). Протягом 2001-2019 років УТОСу та УТОГу було виділено 600 млн грн, з них: УТОСу – 401 млн грн, УТОГу – 199 млн грн.

Багаторічна практика державної фінансової підтримки конкретних ГО осіб з інвалідністю є дискримінаційною щодо інших ГО осіб з інвалідністю, не відповідає нормам Закону України «Про громадські об'єднання» та міжнародним зобов'язанням в сфері соціального захисту осіб з інвалідністю, які Україна взяла на себе, ратифікувавши Конвенцію ООН про права осіб з інвалідністю. Таким способом порушується принцип справедливості і неупередженості побудови бюджетної системи України, який закріплений у п. 9 ч. 1 ст. 7 Бюджетного кодексу України.

У зв'язку з цим, Національним агентством з питань запобігання корупції було встановлено⁴, що організаціям невинробничої сфери УТОГу та УТОСу необґрунтовано

¹ Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки Українського товариства сліпих та Українського товариства глухих: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 № 183. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-2018-%D0%BF#Text>.

² Під інституційною підтримкою громадського об'єднання осіб з інвалідністю розуміється фінансова підтримка, що надається громадському об'єднанню для забезпечення його стабільної статутної діяльності та забезпечення прав осіб з інвалідністю (в тому числі для покриття витрат на організаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності громадського об'єднання, навчання працівників громадського об'єднання на тренінгах, конференціях, курсах тощо, видатків на оплату праці працівників та видатків на проведення заходів в межах діяльності громадського об'єднання, що націлені на досягнення мети його створення).

³ До прикладу, згідно із Законом України «Про Державний бюджет України на 2019 рік», загальний обсяг фінансування підтримки громадських об'єднань осіб з інвалідністю становив 89,3 млн грн з них 76 млн грн – на підтримку Національної Асамблеї осіб з інвалідністю України, підприємств і організацій невинробничої сфери УТОГ та УТОС, а також Союзу організацій осіб з інвалідністю. Див. Висновок антикорупційної експертизи НАЗК проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 р. № 183 і від 3 березня 2020 р. № 166». URL: [https://nazk.gov.ua/uk/documents/vysnovok-antikoruptsijnoyi-ekspertyzy-proyektu-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrayiny-vid-14-bereznya-2018-r-183-i-vid-3-bereznya-2020-r-166/](https://nazk.gov.ua/uk/documents/vysnovok-antikoruptsijnoyi-ekspertyzy-proyektu-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrayiny-pro-vnesennya-zmin-do-postanov-kabinetu-ministriv-ukrayiny-vid-14-bereznya-2018-r-183-i-vid-3-bereznya-2020-r-166/).

⁴ Висновок антикорупційної експертизи НАЗК проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 р. № 183 і від 3 березня 2020 р. №166». URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/vysnovok-antikoruptsijnoyi-ekspertyzy-proyektu-postanovy-kabinetu->

встановлювалися виключні преференції, які надають їм право отримувати бюджетні кошти без застосування конкурсної процедури, що поширюється на інші громадські організації та об'єднання.

Відповідно до ст. 36 Конституції України, усі об'єднання громадян рівні перед законом. Встановлення пільг та переваг для окремо взятих ГО осіб з інвалідністю є корупційним фактором.

Крім того, у звіті Рахункової палати від 13.10.2015 р. № 6-4¹ та аудиторському звіті Державної аудиторської служби України від 27.11.2017 р. № 04-22/17² були надані рекомендації щодо удосконалення механізмів фінансової підтримки громадських об'єднань осіб з інвалідністю за рахунок коштів державного бюджету у зв'язку з їх неефективним використанням.

Слід також згадати пп. д п.61 Зауважень загального порядку № 7 (2018) ООН про участь осіб з інвалідністю, включаючи дітей з інвалідністю, через громадські об'єднання, які представляють їхні інтереси, в проведенні моніторингу виконання Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю, який рекомендує здійснювати розподіл коштів між різними організаціями осіб з інвалідністю на рівній основі³.

У 2020 році Мінсоцполітики було запроваджено механізм надання фінансової підтримки громадським об'єднанням на конкурсних засадах⁴. Із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» № 553-IX від 13.04.2020 р.⁵ окремий рядок з переліком ГО осіб з інвалідністю для безконкурсного фінансування із державного бюджету було вилучено. Проте підприємства і організації невинробничої сфери УТОС та УТОГ, на відміну від решти ГО осіб з інвалідністю, продовжували отримувати позаконкурсне державне фінансування, але вже на підставі урядових рішень⁶.

[ministriv-ukrayiny-pro-vnesennya-zmin-do-postanov-kabinetu-ministriv-ukrayiny-vid-14-bereznia-2018-r-183-i-vid-3-bereznia-2020-r-166/](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/166-2020-r).

¹ Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, призначених на фінансову підтримку громадських організацій інвалідів та ветеранів: звіт Рахункової палати України від 13.10.2015 р. № 6-4. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2015/zvit_6-4_2015/Zvit_6-4.pdf.

² Аудиторський звіт державного фінансового аудиту ефективності використання коштів, передбачених у державному бюджеті на фінансову підтримку громадських об'єднань інвалідів та ветеранів, заходи з відвідування військових поховань і військових пам'ятників та з відзначення Дня пам'яті та примирення, Дня перемоги над нацизмом у Другій світовій війні: аудиторський звіт Державної аудиторської служби України від 27.11.2017 р. № 04-22/17. URL: https://dasu.gov.ua/attachments/audit-reports/2017/38391c80-e8f2-4978-aa32-5279d8c4d13b_document.pdf.

³ Зауваження загального порядку № 7 (2018) ООН про участь осіб з інвалідністю, включаючи дітей з інвалідністю, через громадські об'єднання, які представляють їхні інтереси, в проведенні моніторингу виконання Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3899396>.

⁴ У 2020 році ФСЗІ було проведено конкурсний відбір щодо визначення програм (проектів, заходів), розроблених ГО осіб з інвалідністю, та розглянуто 157 проектів, поданих для участі в конкурсі 70 ГО осіб з інвалідністю. За результатами конкурсу фінансову підтримку отримали 20 ГО осіб з інвалідністю для реалізації 28 проектів на суму 8,2 млн грн. Державна підтримка діяльності громадських об'єднань осіб з інвалідністю та їх підприємств. URL: <https://www.msp.gov.ua/timeline/Derzhavna-dopomoga-gromandskim-organizaciyam-invalidiv.html>

У 2021 році ФСЗІ було проведено конкурсний відбір щодо визначення програм (проектів, заходів), розроблених ГО осіб з інвалідністю, та розглянуто 143 проекти, подані для участі в конкурсі 69 ГО осіб з інвалідністю. За результатами конкурсу фінансову підтримку отримали 38 ГО осіб з інвалідністю для реалізації 50 проектів на суму 39,15 млн грн. Фонд соціального захисту осіб з інвалідністю інформує про результати проведення конкурсу у 2021 році. URL: <https://www.ispf.gov.ua/news/pro-rezultati-provedennya-konkursu-u-2021-roci220811>.

⁵ Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»: Закон України від 13.04.2020 № 553-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-20#Text>.

⁶ Підприємствам і організаціям невинробничої сфери УТОС та УТОГ двічі було виділено на безконкурсній основі 47,86 млн грн.

Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 р. № 183 і від 3 березня 2020 р. № 166: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.05.2020 № 357. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/357-2020-%D0%BF#Text>.

На сьогодні також є актуальним і важливим питання підтримки ГО осіб з інвалідністю не лише під час виконання програм (проектів, заходів) відповідного адміністративно-територіального рівня, а також їхньої інституційної стійкості та розвитку (за результатами прозорого та справедливого конкурсу, за наявності справедливих та ефективних критеріїв для організацій-претендентів на бюджетні кошти). Модель фінансової підтримки громадських об'єднань має максимально забезпечувати ефективність їхньої діяльності та сприяти інституційному розвитку громадських об'єднань осіб з інвалідністю. Слід зазначити, що системні ГО осіб з інвалідністю для забезпечення їх постійної та ефективної роботи потребують сталого інституційного фінансування на засадах чітких показників ефективності, замість формальних звітних показників.

Завдання, пов'язані із запровадженням на державному рівні інституційної підтримки громадських об'єднань осіб з інвалідністю, передбачені:

1) Національною стратегією із створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року, схваленою розпорядженням КМ України від 14.04.2021 р. № 366-р;

2) Національним планом дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю на період до 2025 року, затвердженим розпорядженням КМ України від 07.04.2021 р. № 285-р;

3) Національною стратегією сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки, затвердженою Указом Президента України від 27.09.2021 р. № 487;

4) Зауваженням загального порядку № 7 (2018) ООН про участь осіб з інвалідністю, включаючи дітей з інвалідністю, через громадські об'єднання, які представляють їхні інтереси, в проведенні моніторингу виконання Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю (пп. d п.61).

З огляду на зазначені вище причини несправедливого та дискримінаційного розподілу бюджетних коштів фінансової підтримки громадських об'єднань осіб з інвалідністю, а також визначені у п. 3.7.7. Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки очікувані стратегічні результати, **у проекті Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки** передбачено наступні рішення:

1) закріпити на законодавчому рівні розподіл бюджетних коштів на користь ГО осіб з інвалідністю виключно на конкурсних засадах;

2) закріпити на законодавчому рівні та впровадити механізми інституційної підтримки для забезпечення системної роботи громадських об'єднань осіб з інвалідністю;

3) усунути недоліки та забезпечити більшу прозорість існуючих конкурсних процедур розподілу коштів на користь ГО осіб з інвалідністю.

Розділ 3. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕВІДВОРОТНОСТІ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА КОРУПЦІЮ

Підрозділ 3.1. Дисциплінарна відповідальність

Проблема 3.1.1

Належним чином функціонуючий інститут дисциплінарної відповідальності має надзвичайно високий антикорупційний потенціал, оскільки, з одного боку, дає змогу швидко та ефективно реагувати на факти порушень вимог антикорупційного законодавства, стимулюючи добросовісних публічних службовців до належного виконання своїх обов'язків та дотримання правил етичної поведінки, а з іншого, – усувати від виконання функцій держави або місцевого самоврядування осіб, які приймають упереджені рішення, використовують надані їм повноваження у власних інтересах, беруть участь у корупційних практиках. Своєчасне притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності дає можливість запобігти більш тяжким правопорушенням.

В Україні поки не вдалося повною мірою реалізувати цей потенціал, оскільки абсолютна більшість публічних службовців, що порушують вимоги антикорупційного законодавства, уникають дисциплінарної відповідальності за ці правопорушення, користуючись: а) недосконалістю законодавства, яким визначаються підстави та процедура притягнення таких осіб до дисциплінарної відповідальності, та його неузгодженістю з відповідними положеннями антикорупційного законодавства; б) потуранням з боку керівництва.

1. Передусім варто відзначити, що на сьогодні підстави для притягнення до дисциплінарної відповідальності суб'єктів, на яких поширюються вимоги Закону України «Про запобігання корупції», визначаються понад тридцятьма абсолютно різними за концептуальними підходами, юридичною силою, формою та змістом нормативно-правовими актами. Аналіз усіх цих актів дає змогу стверджувати, що факт порушення вимог, правил, заборон та обмежень антикорупційного законодавства відповідно до положень кожного з цих актів є дисциплінарними правопорушеннями. Інша справа, що в одних випадках такі порушення слід розглядати як «порушення присяги» чи «правил етичної поведінки», а в інших – як «невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків», «недотримання правил внутрішнього службового розпорядку», «використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб» тощо.

Таким чином, всі випадки порушення вимог, правил, заборон та обмежень антикорупційного законодавства мали б призводити до відкриття відповідних дисциплінарних проваджень та вирішення питання про притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності (аж до вирішення питання про звільнення таких осіб із займаних ними посад). Утім, як показує аналіз загальнодержавної статистики¹, інформації, що міститься у Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, а також матеріалів узагальнення перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції у державних органах, на практиці такого не відбувається, адже дисциплінарні провадження відкриваються не більше ніж у 7 – 10% випадків вчинення таких правопорушень.

Основними причинами, що зумовили таку ситуацію, є:

¹ Тут мається на увазі аналіз загальнодержавної статистики притягнення осіб до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних із корупцією (режим доступу: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/zvitnist_21).

1) розгалуженість, застарілість та нечіткість законодавства, яким визначаються підстави та порядок притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності, а також «розмитість» підстав для притягнення до такої відповідальності;

2) потурання з боку безпосередніх керівників і суб'єктів призначення, а також нехтування ними вимогами законодавства щодо обов'язку притягнення осіб, які допустили порушення антикорупційного законодавства, до дисциплінарної відповідальності.

З метою усунення цих проблем у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується:*

1) безпосередньо у Законі України «Про запобігання корупції» (в межах окремого розділу) визначити єдиний уніфікований перелік порушень вимог Закону України «Про запобігання корупції», які є проявами грубого порушення правил етичної поведінки та підставами для притягнення осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (незалежно від категорії), до дисциплінарної відповідальності;

2) встановити дисциплінарну та адміністративну відповідальність безпосередніх керівників і суб'єктів призначення за нежиття заходів щодо притягнення підпорядкованих їм публічних службовців до дисциплінарної відповідальності за порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції», а також за невиконання вимог законодавства щодо безумовного звільнення таких осіб (у прямо передбачених законодавством випадках).

2. Суттєвою проблемою у цій сфері є невиконання безпосередніми керівниками та суб'єктами призначення вимог ч. 2 ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції» шляхом ігнорування того факту, що підпорядковані їм особи вчинили адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, що вже встановлено рішенням суду, яке набрало законної сили.

Наприклад, у 2019–2021 роках судами України було визнано винними із накладенням стягнення у виді штрафу (без накладення додаткового стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю¹) **15 108 осіб**². Крім того судами було закрито справи за *ст. 22 КУнАП* відносно **2 025 осіб** та за *ст. 38 КУнАП* - **4 435 осіб**. З огляду на вимоги ч. 2 ст. 65 Закону всі ці особи (разом **21 568 осіб**) мали би бути (обов'язково) притягнутими також і до дисциплінарної відповідальності. Утім, аналіз даних Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення¹, свідчить про те, що за аналогічний період (за датою видання роботодавцем наказу) було притягнуто до дисциплінарної відповідальності лише **691 особу**³. Якщо взяти до уваги, що останній показник утворюють не лише дисциплінарні провадження, відкриті у зв'язку з існуванням таких рішень судів, то виходить, що загальний рівень дотримання вимог ч. 2 ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції» не перевищує і 3%.

Основною причиною такої ситуації є довільне тлумачення безпосередніми керівниками та суб'єктами призначення вимог ч. 2 ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції», а також використання недоліків законодавства, яким визначаються підстави для притягнення

¹ Це уточнення є важливим, адже у разі накладення додаткового стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю дисциплінарне провадження не відкривається. У такому разі особа підлягає негайному та безумовному звільненню з посади (поза процедурою притягнення до дисциплінарної відповідальності).

² Див.: за даними форми № 1-п «Звіт судів першої інстанції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення» (2019-2021 роки) Державної судової адміністрації України //сайт «Судова влада України» – Режим доступу: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/

³ І це при тому, що цей показник утворюють далеко не тільки ті особи, що були притягнуті до дисциплінарної відповідальності внаслідок набрання законної сили відповідною постановою суду про притягнення особи до адміністративної відповідальності чи у зв'язку з рішенням суду про закриття справи за ст.ст. 22 чи 38 КпАП України. До числа таких осіб входять і ті особи, які були притягнуті до дисциплінарної відповідальності за: 1) порушення антикорупційного законодавства, за які наразі взагалі не передбачено адміністративної відповідальності; 2) правопорушення, які хоч і вважаються адміністративними правопорушеннями, але не були предметом розгляду в судах; 3) вчинення корупційного правопорушення (але такі особи були звільнені від кримінальної відповідальності у зв'язку із закінченням строків давності).

тієї чи іншої категорії публічних службовців до дисциплінарної відповідальності. Зокрема, у значній частині випадків, користуючись нечіткістю підстав для притягнення таких осіб до дисциплінарної відповідальності, суб'єкти призначення намагаються обґрунтувати тезу про те, що навіть встановлені судом факти вчинення особою адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, не є підставою для притягнення тієї чи іншої категорії публічних службовців до дисциплінарної відповідальності.

З огляду на таку ситуацію *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки запропоновано* безпосередньо у Законі України «Про запобігання корупції» встановити, що окремою підставою для притягнення публічних службовців (незалежно від категорії) до дисциплінарної відповідальності є факт набрання законної сили рішенням суду про притягнення цих осіб до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією.

3. Узагальнені результати перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції у державних органах засвідчують, що дуже часто суб'єкти, уповноважені на притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності, тлумачать факт *закриття* судом справи про адміністративне правопорушення у зв'язку із закінченням строку накладення адміністративного стягнення (ст. 38 КУпАП України) чи через малозначність правопорушення (ст. 22 КУпАП України) як факт, що нібито свідчить про невинуватість особи у його вчиненні, а отже, вважають, що підстав для притягнення такої особи до дисциплінарної відповідальності немає.

Такий підхід грубо суперечить як змісту та призначенню ст.ст. 38 та 22 КУпАП України, так і правовій позиції Верховного Суду, який у своїх рішеннях неодноразово наголошував, що закриття справ на підставі цих статей можливе лише у випадку *наявності вини особи у вчиненні відповідного правопорушення*¹. Із цього випливає, що факт набрання законної сили рішенням суду про закриття провадження у справі про таке адміністративне правопорушення у зв'язку із закінченням строку накладення адміністративного стягнення чи у зв'язку із звільненням особи від адміністративної відповідальності через малозначність правопорушення є свідченням вчинення відповідною особою відповідного правопорушення, і повинен розглядатися як окрема підстава для дисциплінарної відповідальності.

Саме тому *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки запропоновано* безпосередньо у Законі України «Про запобігання корупції» встановити, що окремою підставою для притягнення публічних службовців (незалежно від категорії) до дисциплінарної відповідальності є факт набрання законної сили рішенням суду про закриття провадження у справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, у зв'язку із закінченням строку накладення адміністративного стягнення чи у зв'язку із звільненням особи від адміністративної відповідальності через малозначність правопорушення.

4. Серйозною та достатньо поширеною на практиці виявилася проблема, пов'язана із концептуально хибним тлумаченням принципу «Non bis in idem» у контексті дисциплінарної відповідальності публічних службовців за порушення антикорупційного законодавства.

¹ Див., наприклад, Постанову від 20 лютого 2020 року Великої Палати Верховного Суду у справі № 11-949cap19 за позовом судді про оскарження рішення ВРП (Режим доступу : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90021623>); Постанову Верховного Суду у складі колегії суддів Третьої судової палати Касаційного цивільного суду від 29 квітня 2020 року у справі № 686/4557/18 (провадження № 61-39516св18) (Режим доступу : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89034528>); Постанову Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 19 березня 2020 року у справі № 910/3864/19 (Режим доступу : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88430618>); Постанову Верховного Суду у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду від 04 березня 2020 року у справі № 641/2795/16-ц (провадження № 61-20728 св19) (Режим доступу : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88168586>); Постанову Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 16 квітня 2019 року у справі № 927/623/18 (Режим доступу : <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/81266272>); Постанову у складі колегії суддів Касаційного господарського суду Верховного Суду від 07 лютого 2018 року у справі № 910/18319/16 (Режим доступу : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72072698>).

Як показали результати узагальнення перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції у низці державних органів, значна частина безпосередніх керівників та суб'єктів призначення вважають, що особу, яку вже було притягнуто до кримінальної чи адміністративної відповідальності, не можна притягати до дисциплінарної відповідальності, оскільки це нібито суперечитиме ст. 61 Конституції України.

Насправді ж у ст. 61 Конституції України йдеться про те, що «ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення». Так, дійсно, не можна притягнути особу двічі до кримінальної відповідальності за одне й те саме правопорушення. Аналогічно не можна притягнути особу двічі за одне й те саме правопорушення до будь-якого іншого виду юридичної відповідальності. Утім, притягнути таку особу до кількох видів юридичної відповідальності¹ за вчинення одного й того ж правопорушення не тільки можна, а й у більшості випадків треба. Наприклад, якщо особа здійснила привласнення чи розтрату, то її, як правило, слід притягати до кримінальної, цивільної та дисциплінарної відповідальності.

Підтвердженням правильності саме такого підходу до тлумачення ст. 61 Конституції України є закріплені у десятках нині чинних законів підстави для притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності, змістом яких є факт набрання законної сили певними судовими рішеннями. На це ж вказує й чинна редакція ч. 2 ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції», у якій чітко визначено, що особа, яка вже була притягнута до кримінальної чи адміністративної відповідальності за корупційне чи пов'язане з корупцією правопорушення, притягається й до дисциплінарної відповідальності.

Для того щоб надалі не допустити поширення такого тлумачення принципу «Non bis in idem» **у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки запропоновано** безпосередньо у Законі України «Про запобігання корупції» встановити, що факт притягнення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, до адміністративної, кримінальної чи цивільної відповідальності за порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» не звільняє її від дисциплінарної відповідальності за це ж правопорушення.

5. Ще одна проблема, що суттєво заважає належній реалізації дисциплінарної відповідальності за порушення публічними службовцями антикорупційного законодавства, полягає у тому, що дуже часто суб'єкти, які залучені до процедури притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності (суб'єкти ініціювання дисциплінарних проваджень, дисциплінарні комісії, суб'єкти призначення тощо), виявляються враженими своєрідними комплексами «меншовартості» та «субсидіарності».

Зокрема, дуже часто ці суб'єкти не ініціюють відповідні провадження, а вже відкриті призупиняють до того моменту, поки інший суб'єкт (НАЗК, суд тощо) не надасть якогось «висновку» чи не здійснить остаточну правову оцінку відповідного правопорушення в межах кримінального провадження чи справи про адміністративне правопорушення. І лише після отримання такого «висновку» чи рішення суду відновлюють всі процедури, пов'язані з притягненням особи до дисциплінарної відповідальності. Таке «очікування» могло би бути виправданим, якби єдиною підставою для притягнення таких осіб до дисциплінарної відповідальності був факт отримання цих висновків або набрання законної сили відповідними рішеннями судів. Утім, оскільки такі правопорушення є завжди проявами порушення публічними службовцями своєї присяги, правил етичної поведінки тощо (інші підстави для притягнення таких осіб до дисциплінарної відповідальності), то така бездіяльність виглядає абсолютно недоречною та неправомірною. Тим більше, що в результаті цього «очікування» в більшості випадків особа вже не буде притягнута до дисциплінарної відповідальності через завершення строку здійснення дисциплінарного провадження або строку накладення дисциплінарного стягнення.

¹ Виняток – кримінальна та адміністративна відповідальність, які мають спільну публічно-правову природу.

Загальновідомо, що дисциплінарна відповідальність є цілком самостійним видом юридичної відповідальності. Вона має свої власні підстави, свою процедуру, свої стандарти та механізми доведення підстав, винуватості особи, інших обставин справи, належним чином визначених суб'єктів накладення стягнень тощо. Тому для притягнення особи до дисциплінарної відповідальності за підставами, не пов'язаними із наявністю певного рішення суду, абсолютно не потрібно очікувати завершення проваджень чи справ, отримувати чиїсь висновки.

З метою усунення надалі позначених проблем **у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки запропоновано** безпосередньо у Законі України «Про запобігання корупції» визначити єдині (загальні) засади притягнення до дисциплінарної відповідальності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що порушили вимоги Закону України «Про запобігання корупції», які, зокрема, визначають, що:

- такі особи притягаються до дисциплінарної відповідальності незалежно від того, чи встановлено за це правопорушення інший вид юридичної відповідальності, чи розглядається це правопорушення в межах кримінального, адміністративного чи цивільного судочинства, стадії розгляду, наявності/відсутності кінцевого рішення у таких справах;

- відсутність висновку НАЗК щодо наявності/відсутності у діянні особи ознак корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення не перешкоджає притягненню таких осіб до дисциплінарної відповідальності;

- безпосередні керівники, а також керівники органів чи установ, в яких працюють особи, що вчинили такі дисциплінарні правопорушення, зобов'язані ініціювати відповідне дисциплінарне провадження не пізніше 3 робочих днів з дня фактичного виявлення відповідних підстав.

6. Під час перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції у державних органах було встановлено, що значна частина дисциплінарних проваджень закриваються через закінчення строку здійснення дисциплінарного провадження або строку накладення дисциплінарного стягнення. Це пов'язано передусім з характером і складністю цієї категорії дисциплінарних проваджень. Крім того, наразі для різних категорій публічних службовців існують суттєво різні строки здійснення дисциплінарних проваджень і накладення дисциплінарних стягнень, що не узгоджується із принципами рівності та справедливості.

З метою створення належних умов для реалізації дисциплінарної відповідальності за порушення публічними службовцями антикорупційного законодавства, а також належної реалізації принципів рівності та справедливості **у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки запропоновано** безпосередньо у Законі України «Про запобігання корупції» встановити, що за загальним правилом, строк здійснення дисциплінарних проваджень у справах про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» становить 1 рік з дня відкриття такого провадження, а строк давності накладення дисциплінарних стягнень за порушення таких вимог – 3 роки з дня вчинення відповідного правопорушення.

7. Аналіз законів, якими наразі визначаються підстави для безумовного звільнення з посад різних категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, показав, що підстави, пов'язані з набранням законної сили певними рішеннями судів, не є узгодженими між собою.

З метою уніфікації відповідного законодавства, а також реалізації принципу рівності всіх публічних службовців перед законом **у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки запропоновано** безпосередньо у Законі України «Про запобігання корупції» встановити, що безумовними підставами для звільнення (поза процедурою дисциплінарної відповідальності) всіх категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є:

- набрання законної сили вироком суду про притягнення таких осіб до кримінальної відповідальності за вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією кримінального

правопорушення, а також набрання законної сили ухвалою суду про звільнення таких осіб від кримінальної відповідальності;

- набрання законної сили рішенням суду про притягнення таких осіб до адміністративної чи кримінальної відповідальності за вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, яким на нього накладено стягнення / покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

- набрання законної сили рішенням суду про визнання активів таких осіб або активів, набутих за їхнім дорученням іншими особами, та в інших передбачених ст. 290 ЦПК України випадках необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави.

8. Крім того, під час перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції у державних органах було встановлено, що нерідко безпосередні керівники та суб'єкти призначення не притягають до дисциплінарної відповідальності осіб, щодо яких набрали законної сили зазначені вище рішення судів, через відсутність інформації про їхнє існування чи набрання ними чинності.

З метою усунення цієї проблеми у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки визначено* низку заходів, спрямованих на забезпечення належного інформування безпосередніх керівників та суб'єктів призначення про такі рішення судів, у тому числі передбачено внесення до процесуального законодавства положення про те, що суди, які розглянули справу про вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи справу про визнання необґрунтованими активів, зобов'язані надіслати копію рішення у справі, яке набрало законної сили, до органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи чи організації, у якому (якій) працює особа, стосовно якої така справа розглядалася.

Підрозділ 3.2. Адміністративна відповідальність

Проблема 3.2.1

1. Частина правил, заборон та обмежень, встановлених антикорупційним законодавством, наразі не забезпечені заходами юридичної відповідальності, що призводить до низького рівня їх дотримання на практиці. Йдеться передусім про вимоги щодо передачі корпоративних прав в управління третім особам (ст. 36 ЗУ «Про запобігання корупції»), про заборони та обмеження, що покладаються на осіб, які припинили виконання функцій держави або місцевого самоврядування (ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції»), а також про вимоги щодо вжиття заходів із врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів (глава V Закону України «Про запобігання корупції»).

Делікти, передбачені ст.ст. 172-9-1 (порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням) та 172-9-2 (порушення законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля) КУпАП України помилково віднесено законодавцем до числа адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, адже такими не є¹.

Ст.ст. 172-4 – 172-9 КУпАП України мають недоліки, які дещо знижують їхній забезпечувальний та стримуючий (превентивний) потенціал, а також ефективність НАЗК, НП України, прокуратури та судів у цій сфері².

¹ Див. визначення терміна «правопорушення, пов'язане з корупцією», що наведено у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції».

² Див., зокрема: Кваліфікація адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією (коментар судової практики) / О. О. Дудоров, Р. О. Мовчан, В. Г. Сенік. – К : ВД «Дакор», 2020. – 508 с; Дудоров О. О. Узагальнення судової практики у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (статті

З метою вирішення зазначених вище проблем у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* запропоновано заходи, реалізація яких надасть змогу забезпечити системне удосконалення підстав для притягнення до відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією.

2. Положення ст.ст. 212-15, 212-21 КУпАП України не повною мірою узгоджуються з положеннями ЗУ «Про політичні партії в Україні» та ВК України, які визначають базові правила, заборони та обмеження у сфері фінансування політичних партій та подання ними фінансової звітності. Між цими статтями і ст. 159-1 КК України наявні колізії та випадки невинуватеної конкуренції, що суттєво ускладнює правильну кваліфікацію цих правопорушень та призводить до численних помилок на практиці. Санкції за вчинення цих адміністративних правопорушень є непропорційними (занадто м'якими) та такими, що не здатні забезпечити досягнення мети адміністративного стягнення.

Варто звернути увагу й на те, що згідно з ч.ч. 9, 10 ст. 17 Закону України «Про політичні партії в Україні» політична партія зобов'язана періодично подавати у визначених Національним агентством формі та порядку звіт про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру шляхом його заповнення на відповідному офіційному вебсайті. Відповідальність за порушення встановленого порядку або строків подання вказаного звіту або подання його з порушенням встановлених вимог щодо оформлення передбачена ст. 212-21 КУпАП України.

Аналіз правозастосовної практики свідчить, що на сьогодні значна кількість судів закривають адміністративні справи за цією статтею (ст. 212-21 КУпАП України) на підставі того, що суб'єктом відповідальності за порушення порядку подання звіту, на думку суддів, є саме політична партія, а не її керівник чи уповноважена особа.

За даними НАЗК, лише упродовж 2020 року суди закрили 35 проваджень за цією підставою. У I півріччі 2021 року тенденція залишилася незмінною: суди закрили 16 справ зазначеної категорії на підставі неузгодженості питання про суб'єкта правопорушення, визначеного ст. 212-21 КУпАП України.

З огляду на зазначене у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* передбачено заходи, спрямовані на системне удосконалення підстав для притягнення до відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, передбачених ст. ст. 212-15 та 212-21 КУпАП України, а також видів і розмірів стягнень, що мають накладатися на осіб, які вчинили такі правопорушення, зокрема шляхом: приведення змісту цих статей у відповідність до законодавства про політичні партії та вибори; усунення колізій і протиріч між ст. ст. 212-15 та 212-21 КУпАП України та ст. 159-1 КК України; встановлення, що суб'єктом адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП України, є не політична партія, а фізична особа, яка зобов'язана забезпечити подання відповідного звіту; запровадження більш суворих і збалансованих санкцій за вчинення цих правопорушень.

Проблема 3.2.2

1. Положення ст. 256 КУпАП України розраховані на випадки **складення протоколів** про адміністративні правопорушення, які виявлені безпосередньо під час або одразу після вчинення цих правопорушень. Утім, наразі певна частина адміністративних правопорушень виявляється не в момент їх вчинення, а впродовж певного часу після цього, зокрема за результатами проведення документальних та інших перевірок, розгляду повідомлень про їх вчинення тощо.

З урахуванням того, що певна частина протоколів складається не в присутності особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, а також не безпосередньо після його вчинення, положення ст. 256 КУпАП України потребують удосконалення у напрямі запровадження

більш гнучкої та варіативної процедури складення, підписання та надання (надсилання) копії протоколу про адміністративне правопорушення.

На сьогодні існує практика **повернення судами протоколів** про адміністративні правопорушення для їх доопрацювання особам, які їх склали¹. Водночас слід зауважити, що КУпАП України не містить вичерпного переліку підстав, порядку такого повернення, строків та порядку доопрацювання протоколів тощо. Неврегульованість вказаних питань може використовуватися як спосіб затягування розгляду справ будь-яких категорій з метою уникнення юридичної відповідальності.

Вказані обставини зумовлюють необхідність доповнення КУпАП України нормою, яка врегулює питання повернення протоколу про адміністративне правопорушення для доопрацювання (належного оформлення).

Складення протоколу та збирання інших доказів у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, характеризуються високим ступенем складності та вимагають значних затрат часу. Зазначене, а також свідоме затягування строків розгляду справи особою, щодо якої складено відповідний протокол, може використовуватися як спосіб уникнення адміністративної відповідальності, що істотно знижує її превентивний ефект. Так, до основних причин закриття справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, належить **закінчення строків накладення адміністративного стягнення** (у 2018 році – 41%, у 2019 році – 51%, у 2020 році – 43%, у 2021 році – 31%)².

Зазначена проблема може бути вирішена шляхом виключення норми про обмеження строків накладення стягнення за відповідні правопорушення шістьма місяцями з моменту їх виявлення (ч. 4 ст. 38 КУпАП України), а також відповідного доповнення норми про зупинення строків розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (ч. 4 ст. 277 КУпАП України).

У 2019 – 2021 роках частка справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, які **закриваються через малозначність**, становила: у 2019 році – 14%, у 2020 році – 21%, у 2021 році – 32%. Частка справ, які закриваються *через малозначність*, від всіх розглянутих у 2021 році становить **9%**. Водночас, за загальноновизнаною в юриспруденції думкою, більшість таких правопорушень «апріорі» не можуть бути малозначними.

Зазначене зумовлює необхідність виключення правопорушень, пов'язаних з корупцією, з числа тих, за які особа може бути звільнена від адміністративної відповідальності за малозначністю³.

Із описаною вище проблемою тісно пов'язана інша, яка стосується процедури **закриття адміністративних справ на підставі закінчення строків накладення адміністративного стягнення**. Так, за даними судової статистики за 2020 рік⁴, частка осіб, щодо яких справу було закрито за цією підставою, становить 16,8%, що в абсолютному обчисленні становить 121 665 осіб. Правовим підґрунтям закриття справ за цією підставою є п. 7 ст. 247 КУпАП України, яким передбачено, що провадження у справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю в разі закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених ст. 38 цього Кодексу. Відповідно до ч. 2 ст. 284 КУпАП України у такому випадку виноситься постанова про закриття справи.

¹ Наприклад, частка повернутих справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, становила 13% у 2018 році, 10% у 2019 році, 6% у 2020 році та 6% у 2021 році.

² Значно більший відсоток закриття справ за вказаною підставою зафіксовано щодо правопорушень, передбачених ст.ст. 212-15, 212-21 КУпАП України: у 2018 році – 69,3%, у 2019 році – 61,7%, у 2020 році – 66,2%, у 2021 році – 39%.

³ Враховуючи спорідненість між так званими «класичними» адміністративними правопорушеннями, пов'язаними з корупцією (ст.ст. 172-4–172-9 КУпАП України) та адміністративними правопорушеннями, які стосуються фінансування та фінансової звітності політичних партій (ст. ст. 212-15, 212-21 КУпАП України), на думку Національного агентства, доцільним є поширення на останні передбачених законопроектом змін щодо процедури притягнення до адміністративної відповідальності.

⁴ Звіт судів першої інстанції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення (Зведений за 2020 рік). Форма № 1-п. // Судова влада України. – Режим доступу: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/rik_2020.

При цьому в судовій практиці наявні випадки, коли суди, приймаючи рішення про закриття справи за вказаною підставою, під час її розгляду не з'ясовують, чи мав місце факт учинення адміністративного правопорушення, чи винна ця особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, як це передбачено ст. 280 КУпАП України. Така ситуація склалася через те, що суди використовують підхід, за якого, закриваючи справу за вказаною підставою, її розгляд по суті фактично не відбувається.

Наведена ситуація має низку негативних наслідків, серед яких одним із найважливіших є той, що таке рішення суду не дає змоги однозначно тлумачити наявність або відсутність події правопорушення, складу правопорушення у діянні особи. У свою чергу, така неоднозначність породжує невизначеність щодо подальшої долі юридичної оцінки відповідного факту у рамках іншого виду судочинства, наприклад цивільного чи господарського.

На зазначеній проблемі неодноразово акцентував увагу Верховний Суд¹. Зокрема, Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного господарського суду у рішенні у справі № 927/623/18 зазначив, що закриття провадження у справі про адміністративне правопорушення з підстав закінчення строків, передбачених ст. 38 КУпАП України, можливе лише за умови встановлення факту вчинення особою протиправної дії чи бездіяльності, що підпадають під визначені законом ознаки адміністративного правопорушення².

Враховуючи наведену позицію Верховного Суду, з метою забезпечення однозначного тлумачення норм КУпАП України та єдності правозастосування доцільно внести відповідні зміни до ст.ст. 247, 283 КУпАП України.

Особливий статус осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, перелік яких зазначений у примітці до ст. 51-3 Закону України «Про запобігання корупції», або посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків, а також суб'єктний склад справ про так звану «політичну корупцію» (ст.ст. 212-15, 212-21 КУпАП України зумовлює ризики здійснення політичного та адміністративного тиску на суддів місцевих загальних судів.

Аналогічна проблема стосується й осіб, які за посадами, що вони займають, належать до кадрового складу розвідувальних органів України та/або займають посади, перебування на яких пов'язане з державною таємницею у зв'язку з безпосереднім здійсненням такими особами оперативно-розшукової, контррозвідувальної, розвідувальної діяльності, а також осіб, які претендують на зайняття таких посад, та осіб, які припинили таку діяльність.

З огляду на зазначені обставини, а також враховуючи наявні гарантії незалежності та спеціалізацію **Вищого антикорупційного суду**, існує потреба у наділенні його повноваженнями з розгляду справ про адміністративні правопорушення вказаних категорій.

Це зумовлює необхідність унесення відповідних змін до КУпАП України (доповнення новою ст. 219-1, технічні зміни до ст.ст. 213, 221, 246, 257, 276) та Закону України «Про Вищий антикорупційний суд».

Згідно зі ст. 129 Конституції України до основних засад судочинства належать змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх

¹ Див, зокрема: постанова від 20 лютого 2020 року, Велика Палата Верховного Суду, справа № 11-949cap19 за позовом судді про оскарження рішення ВРП. – Режим доступу : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90021623>; постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Третьої судової палати Касаційного цивільного суду від 29 квітня 2020 року у справі № 686/4557/18 (провадження № 61-39516св18). – Режим доступу : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89034528>; постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 19 березня 2020 року у справі № 910/3864/19. – Режим доступу : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88430618>; постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду від 04 березня 2020 року у справі № 641/2795/16-ц (провадження № 61-20728 св 19). – Режим доступу : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88168586>; постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 16 квітня 2019 року у справі № 927/623/18. – Режим доступу : <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/81266272>; постанова у складі колегії суддів Касаційного господарського суду Верховного Суду від 07 лютого 2018 року у справі № 910/18319/16. – Режим доступу : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72072698>.

² Режим доступу : <https://cutt.ly/umzTGFz>.

переконливості. Водночас на сьогодні однією із системних проблем чинного КУпАП України є відсутність у ньому положень, які б регулювали **право** особи, яка склала протокол про адміністративне правопорушення, **брати участь у розгляді справи**.

Відповідно, вказана особа позбавлена можливості доводити перед судом переконливість зібраних нею доказів, а участь прокурора є обов'язковою лише при провадженні у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст.ст. 172-4 – 172-9, 172-9-2 цього Кодексу.

При цьому в разі необхідності отримати від особи, яка склала протокол про адміністративне правопорушення, додаткові пояснення суд може її викликати лише як свідка, що призводить до змішування процесуальних статусів, коли одна і та сама особа в одному провадженні має два різних статуси.

Додатково слід зазначити, що відсутність законодавчого закріплення права такої особи оскаржувати постанову судді у відповідній справі істотно послаблює дієвість принципу забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за адміністративні правопорушення, у тому числі пов'язані з корупцією, та знижує потенційний стримувальний ефект такої відповідальності для всіх суб'єктів правовідносин.

Зазначені обставини зумовлюють необхідність доповнення КУпАП України нормою, що визначатиме права особи, яка склала протокол про адміністративне правопорушення, як учасника провадження у справі, а також унесення змін до деяких статей цього Кодексу у зв'язку із наділенням цієї особи правом **апеляційного оскарження** постанови у справі.

З метою вирішення зазначених вище проблем *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* запропоновано систему заходів, спрямованих на розробку та забезпечення ухвалення закону про внесення змін до КУпАП України, якими буде вдосконалено процедуру притягнення осіб до відповідальності за пов'язані з корупцією правопорушення (ст.ст. 172-4 – 172-9), а також за правопорушення у сфері фінансування політичних партій та подання ними фінансової звітності (ст.ст. 212-15, 212-21), шляхом:

- спрощення порядку виклику та вручення протоколів про такі правопорушення;
- встановлення вичерпного переліку істотних порушень при складенні протоколу, які зумовлюють направлення протоколу для доопрацювання;
- встановлення, що справи за протоколами, складеними НАЗК, розглядає Вищий антикорупційний суд;
- надання НАЗК статусу учасника процесу у справах за складеними ним протоколами;
- надання НАЗК права апеляційного оскарження рішень судів, прийнятих у справах за складеними ним протоколами, а прокурору – у справах за ст.ст. 172-4 – 172-9 КУпАП України;
- встановлення загального правила про те, що особа не може бути звільненою від адміністративної відповідальності за такі правопорушення у зв'язку з малозначністю, із визначенням вичерпного переліку винятків з правила;
- скасування прив'язки строків накладення стягнень за вчинення таких правопорушень до дня їх виявлення, а також встановлення правила, згідно з яким перебіг таких строків зупиняється у разі, якщо особа умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися;
- встановлення, що провадження у справі про адміністративне правопорушення може бути закрито на підставі ст. 38 КУпАП України лише за умови доведеності винуватості особи у вчиненні відповідного адміністративного правопорушення, про що обов'язково має бути зазначено у резолютивній частині постанови про закриття справи;
- удосконалення порядку застосування заходів примусу до осіб, які без поважних причин ухиляються від явки до суду.

2. У судах України відсутня централізована система електронного процесуального діловодства. У зв'язку з цим в судовій системі України наявні значні корупційні ризики, обумовлені використанням адміністративного впливу, а також у сфері обліку та контролю за виконанням постанов про притягнення до відповідальності осіб за вчинення адміністративних правопорушень та інших виконавчих документів.

Законом України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» було визначено необхідність функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ЄСІТС), до складу якої входять, зокрема, зазначена **система діловодства та Єдиний державний реєстр виконавчих документів**. Створення та забезпечення функціонування таких складових Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи могли б забезпечити, серед іншого, й суттєве зменшення зазначених вище корупційних ризиків.

Конституцією України визначено, що держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів, проте належне фінансування для функціонування діяльності суддів не забезпечується. Так, починаючи з 2020 року, коштів на побудову ЄСІТС, зокрема на розробку та впровадження електронної системи процесуального діловодства суду та Єдиного державного реєстру виконавчих документів, взагалі не виділялося. Відтермінування впровадження цих підсистем ЄСІТС не дає можливості усунути зазначені корупційні ризики та запровадити в Україні систему електронного провадження у справах про адміністративні правопорушення.

З огляду на зазначене у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки запропоновано* вжиття заходів, спрямованих на створення та впровадження: а) системи електронного процесуального діловодства; б) системи Єдиного державного реєстру виконавчих документів.

Підрозділ 3.3. Кримінальна відповідальність

Проблема 3.3.1.

Протидія корупційним та пов'язаним з корупцією кримінальним правопорушенням включає комплекс організаційних, слідчих, судових, фінансових, міжнародних, а також законодавчих заходів та потребує надзвичайних зусиль з боку всіх залучених до цього процесу суб'єктів. При цьому остання група заходів, описаних вище, є чи не найбільш важливою. Саме якісне законодавство, яке стосується кримінальної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією кримінальні правопорушення, а також уніфікація практики його застосування є необхідними умовами належного проведення досудового розслідування та притягнення до кримінальної відповідальності за корупцію, що здійснюються на підставі, у межах і у спосіб, визначені ним.

Останнім часом законодавство у цій частині зазнало численних змін, спрямованих на його покращення та приведення у відповідність до міжнародних стандартів та найкращих світових практик, завдяки чому певні проблеми вдалося усунути. Так, Закон від 29.06.2021 № 1576-IX доповнив примітку до ст. 45 КК України абзацом другим, яким запроваджено перелік кримінальних правопорушень, пов'язаних з корупцією. Як результат, законодавство про кримінальну відповідальність стало термінологічно узгодженим із Законом України «Про запобігання корупції» у частині поділу правопорушень на корупційні та пов'язані з корупцією.

При цьому доводиться констатувати існування низки проблем, пов'язаних із тим, що на цей момент законодавство у цій сфері все ще містить окремі невідповідності із змістом міжнародних договорів, що стосуються запобігання і протидії корупції, а також термінологічні неузгодженості, колізії та прояви невинуватої конкуренції між нормами. Це стосується як визначення корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень, конкретних формулювань їх складів, так і положень, пов'язаних з досудовим розслідуванням та притягненням до відповідальності за корупцію.

1. Перелік кримінальних правопорушень, наведений у примітці до ст. 45 КК України, містить посилання на окремі кримінальні правопорушення, які не є корупційними, і

навпаки – не містить посилань на кримінальні правопорушення, які, безсумнівно, є корупційними.

Так, експерти¹ наголошують на тому, що треба визначити корупційними і діяння, передбачені іншими статтями КК України, де службова особа є спеціальним суб'єктом простого чи кваліфікованого складу, якщо їх вчинено з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи третіх осіб, а так само виключити кримінальні правопорушення, передбачені ст.ст. 210 (нецільове використання бюджетних коштів) та 320 (порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів) із числа корупційних, оскільки перше із них не передбачає неправомірну вигоду як предмет, засіб або спосіб його вчинення, а друге – є необережним. Тому вони не містять ознак корупційного правопорушення, які визначені у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції».

Той факт, що певні діяння не визнані корупційними кримінальними правопорушеннями, будучи такими за своїм змістом, означає, що їх вчинення не потягне за собою для винних осіб спеціальних правових наслідків – неможливість звільнення від кримінальної відповідальності, неможливість застосування інститутів звільнення від відбування покарання з випробуванням, його пом'якшення тощо, що негативно впливає на невідворотність кримінальної відповідальності за корупцію в цілому. І навпаки – у разі вчинення діянь, які не є корупційними, але визнаються такими відповідно до законодавства, особи зазнаватимуть суттєвих правових та репутаційних обмежень необґрунтовано.

Тому для вирішення наведеної проблеми у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано:

1) провести аналітичне дослідження, до предмета якого входитимуть: ідентифікація термінологічних неузгодженостей, колізій та проявів невинуватості конкуренції, що виникають між КК України, Законом України «Про запобігання корупції» та КПК України щодо визначення корупційних кримінальних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією;

2) напрацювати законодавчі зміни, що ґрунтуватимуться на результатах аналітичного дослідження, з метою усунення зазначених проблем.

2. Формулювання складу кримінального правопорушення, передбаченого ст. 386 КК України, є неповним, а санкція за його вчинення є недостатньою для забезпечення стримувального ефекту, що спричинює невиконання окремих положень Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції².

Так, п.п. а) ст. 25 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції вимагає криміналізації обіцянки, пропозиції чи надання неправомірної переваги з метою схилення до давання неправдивих свідчень. Ці положення Конвенції «накриваються» ст. 386 КК України.

При цьому обіцянка та пропозиція неправомірної вигоди свідку, потерпілому або експерту з метою примушування до відмови від надання свідчень чи висновку, давання завідомо неправдивих свідчень або висновку не є кримінально караними за законодавством України: слова «обіцянка» та «пропозиція» прямо не згадуються у ст. 386 КК України (там вжито лише слово «підкуп»). Так само з огляду на положення ч. 2 ст. 14 КК України відсутні підстави для кваліфікації обіцянки або пропозиції неправомірної вигоди свідку як готування до кримінального правопорушення, передбаченого ст. 386 КК України, адже воно є кримінальним проступком.

¹ Див. щодо цього с. 141 Альтернативного звіту з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / р. О. Калітенко, О. Леменов, Б. Малишев, А. Марчук, К. Сердюк, Р. Сіверс, М. Хавронюк, В. Чумак; за заг. ред. М. Хавронюка, 2021 р. – К. : Мишалов Д.В., 2021 – Режим доступу: <https://rpr.org.ua/news/alternatyvnyy-zvit-z-otsinky-efektyvnosti-vprovadzhennia-derzhavnoi-antikoruptsiynoi-polityky/>.

² Див. п.п. 34, 53 Висновку щодо стану імплементації положень міжнародних антикорупційних конвенцій у законодавство України в аспекті кримінальної відповідальності за корупційні злочини, підготовленого К. Задосю, що доступний за посиланням: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2020/07/22/vysnovok-shhodo-stanu-implementatsii-polozhen-mizhnarodnyh-antikoruptsiy-nyh-konventsiiy-u.pdf>.

Необґрунтовано низька санкція ст. 386 КК України тягне низку інших проблем. Так, у зв'язку із вчиненням підкупу свідка неможливі спеціальна конфіскація та видача, як того вимагають положення Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції.

Тому для усунення наявних протиріч у проекті *Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки* пропонується посилити кримінальну відповідальність за підкуп свідка із тим, щоб це кримінальне правопорушення не належало до категорії кримінальних проступків, а також у зв'язку з його вчиненням могли бути застосованими спеціальна конфіскація та видача. Достатньо суворі санкції ст. 386 КК України також криміналізує пропозицію та обіцянку неправомірної вигоди свідку через норми про готування до кримінального правопорушення.

3. Окремі положення, що стосуються наслідків вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень, не підлягають однозначному тлумаченню, а також є недостатньо суворими з огляду на принцип пропорційності та необхідність забезпечення стримувального ефекту.

Так, положення закону про кримінальну відповідальність, що стосуються звільнення від відбування покарання з випробуванням за корупцію на підставі угоди про визнання вини або угоди про примирення, сформульовані у такий спосіб, що неможливо однозначно встановити – таке звільнення є законним чи ні.

При цьому важливість звільнення від відбування покарання з випробуванням за корупцію на підставі угод показують показники діяльності ВАКС.

Як свідчать статистичні звіти ВАКС про здійснення правосуддя¹ у 2020 році, засуджені цим судом, які одержали звільнення від відбування покарання з випробуванням за безумовно корупційні кримінальні правопорушення², становили **60%** від загальної кількості засуджених. У 2021 році цей показник становив майже третину – 29,2%.

Враховуючи чинне нормативно-правове регулювання, є очевидним, що зазначена статистика пов'язана саме з кримінальним провадженням на підставі угод – без них таке звільнення неможливе.

При цьому ч.ч. 1 та 2 ст. 75 КК України співвідносяться між собою вкрай невдало – перша начебто прямо забороняє звільнення від відбування покарання з випробуванням у разі вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією кримінального правопорушення, тим часом як друга такої заборони не містить.

Тому подальший розвиток інституту угод неможливий без узгодження різних частин ст. 75 КК України між собою. Також експерти пропонували розглянути законодавчі зміни, які дали змогу розширити коло стимулів, що можуть використовуватись у переговорах про укладення угод про визнання винуватості у провадженнях, які розслідуються НАБУ³.

Крім цього, звіти судів першої та апеляційної інстанцій про результати здійснення правосуддя⁴ надають змогу встановити, що у 2019 – 2021 роках основним видом покарання, який застосовують до засуджених за безумовно корупційні кримінальні правопорушення осіб, є штраф (накладено до 94% осіб). Частка покарань щодо позбавлення волі на певний строк залишається низькою – 4% (у 2020 році – 3%). У минулому році таких осіб – 28, до 13 з них застосовано покарання на строк «понад 3 роки до 5 років включно», ще до 10 – на строк «понад 5 років до 10 років включно».

Попри високу питому вагу штрафів серед покарань за корупцію їх розмір відповідно до санкцій «корупційних статей» видається невисоким, зважаючи на те, що потенційна кримінальна відповідальність повинна забезпечувати стримувальний ефект.

¹ Звіти доступні за посиланням: <https://hcac.court.gov.ua/hcac/gromadyanam/reports/>.

² Відповідно до абз. 1 примітки до ст. 45 КК України можна виділити дві групи корупційних кримінальних правопорушень: які є корупційними у будь-якому разі та які визнаються корупційними у разі вчинення їх шляхом зловживання службовим становищем. Йдеться саме про першу категорію.

³ Див. Експертний аналіз діяльності Національного антикорупційного бюро України. – 2018. – Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/25.04/nabu_assessment_report_ukr.pdf (ст. 46-47).

⁴ Доступні за посиланням: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/.

Також вартою уваги є вказівка експертів¹ на те, що положення розділу XIV- 1 Загальної частини КК України не передбачають застосування заходів до юридичних осіб у випадках вчинення багатьох злочинів, які віддзеркалюють положення Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції.

Наприклад, ст. 96³ КК України не визнає підставами для застосування вказаних заходів прояви пасивного підкупу у публічній та приватній сферах, передбачені ч.ч. 3, 4 ст. 354, ст. 368, ч.ч. 3, 4 ст. 368³, ч.ч. 3, 4 ст. 368⁴ цього Кодексу.

Для вирішення зазначених проблем у проєкті *Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* пропонується:

1) внести зміни до ст. 75 КК України, які б чітко та однозначно закріпили можливість звільнення від відбування покарання з випробуванням у разі вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією кримінального правопорушення;

2) збільшити розмір штрафів за вчинення окремих корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень з урахуванням ступеня їх суспільної небезпеки;

3) закріпити можливість застосування заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб у разі вчинення всіх діянь, криміналізації яких вимагає Конвенція ООН проти корупції.

4. На забезпеченні невідворотності кримінальної відповідальності за корупцію негативно позначається і відсутність актуальних узагальнень судової практики Верховним Судом щодо корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень, як і загальнодоступних узагальнень слідчої практики.

Значення якісного, регулярного та загальнодоступного узагальнення правозастосування полягає в тому, що воно може мінімізувати негативний вплив законодавчих прогалин, адже надасть змогу юристам-практикам одержувати найбільш актуальні та аргументовані позиції щодо складних проблем тлумачення законодавства і, як наслідок, належно його застосовувати в єдиному руслі, запропонованому суб'єктом узагальнення.

Тим не менше востаннє узагальнення Верховного Суду здійснювалось ще у 1998 році (і у 2000 році вносились зміни). Це призводить до того, що ледь чи не найбільш актуальним джерелом позицій Верховного Суду щодо кваліфікації корупційних злочинів є постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.04.2002 № 5 «Про судову практику у справах про хабарництво»² двадцятирічної давності, яка ґрунтується на принципово іншому, ще не реформованому законодавстві.

ВАКС як вищий спеціалізований суд також мав би узагальнювати власну практику, оприлюднювати її. Наразі узагальнення практики ВАКС здійснювалось лише щодо деяких конкретних питань³. Подальші обговорення таких узагальнень як серед суддівської спільноти, так і серед науковців, експертів, адвокатів, прокурорів, слідчих (детективів) також сприяли б більш ефективному, повному та неупередженому здійсненню кримінальних проваджень на різних стадіях, дотриманню загальних засад здійснення кримінальних проваджень, а також усунути судова практика. Наразі вони не проводяться взагалі.

Тому проєкт *Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* пропонує здійснювати:

1) щорічну підготовку узагальнень судової практики ВАКС та ВС щодо корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень;

2) щорічний аналіз судової практики притягнення до кримінальної відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень,

¹ Див. п. 49 Висновку щодо стану імплементації положень міжнародних антикорупційних конвенцій у законодавство України в аспекті кримінальної відповідальності за корупційні злочини, підготовленого К. Задосю, за посиланням: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2020/07/22/vysnovok-shhodo-stanu-implementatsii-polozhen-mizhnarodnyh-antikoruptsiy-nyh-konventsiiy-u.pdf>.

² Доступна за посиланням: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-02#Text>.

³ Наприклад:

https://hcac.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/hcac/statistics/reviews/review_CIA_OSM.pdf.

опублікування звіту за результатами такого аналізу.

У цілому наявні проблеми не вичерпуються описаними вище, адже іноді є неочевидними та прихованими. Тому для їх повної та всеохоплюючої ідентифікації з метою подальшого системного удосконалення КК України, КПК України та Закону України «Про запобігання корупції» у світлі міжнародних стандартів та кращих практик у сфері запобігання та протидії корупції необхідне проведення ґрунтовного та системного аналітичного дослідження положень зазначених актів, зокрема, що стосуються заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб, звільнення від кримінальної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією кримінальні правопорушення, а також суб'єктів відповідних кримінальних правопорушень.

Проблема 3.3.2

Низька оперативність та якість здійснення досудового розслідування корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень суттєво впливає на забезпечення невідворотності відповідальності за корупцію. При цьому у висновку Європейської Комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі зазначається таке щодо боротьби з корупцією: «Репресивний бік потребує значного посилення. Кількість високопосадовців, які притягнуті до відповідальності за корупцію, залишається обмеженою. Розслідуванням корупції деколи бракує безсторонності і правоохоронні органи зазнають політичних втручань». У зв'язку з цим Європейська Комісія надала рекомендацію «надалі посилювати боротьбу з корупцією, особливо на високому рівні, через проактивні та ефективні розслідування [...]»¹.

1. Однією з основних причин, яка негативно впливає на розумність строків та якість здійснення досудового розслідування, є **ускладненість процесуальних дій** через існуючі положення кримінального процесуального законодавства чи прогалини у ньому. Наприклад, у 2018 році набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» (від 03.10.2017 № 2147- VIII), яким було запроваджено низку новацій у кримінальних провадженнях. Більша частина цих новел вже повністю чи частково переглянута, однак деякі із запроваджених тоді норм (наприклад, щодо строків досудового розслідування до повідомлення про підозру або щодо продовження строку досудового розслідування лише слідчим суддею) суттєво перешкоджають здійсненню досудового розслідування, а часто навіть призводять до закриття кримінальних проваджень, досудове розслідування у яких здійснювало НАБУ.

Ілюстративним прикладом необхідності спрощення слідчих (розшукових) дій є існуюче обов'язкове правило щодо залучення понятих при проведенні обшуку, хоча одночасно із цим вимагається здійснення аудіо- та відеозапису обшуку житла чи іншого володіння особи на підставі ухвали слідчого судді. З урахуванням цього було б доцільно відмовитись від обов'язку залучення двох понятих під час здійснення обшуку або огляду житла чи іншого володіння особи, якщо здійснюється безперервний аудіо- та відеозапис.

Невиправдано багато часу органи досудового розслідування та прокуратури витрачають на отримання дозволу слідчого судді для проведення тимчасового доступу до речей і документів. Якщо вони не містять охоронюваної законом таємниці, то такий доступ міг би здійснюватися без судового контролю, що слугувало б спрощенню процедур та при цьому відповідало б стандартам ЄСПЛ. Також з метою процесуальної економії варто розглянути можливість залучення оперативних підрозділів до проведення тимчасового доступу до речей і документів та деяких інших заходів забезпечення кримінального провадження.

¹ Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union. 2022. Режим доступу: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-ukraines-application-membership-european-union_en (ст. 11, 20).

Крім цього, з огляду на недосконалість законодавства практично не використовуються можливості проведення позапланових перевірок та ревізій¹, моніторингу банківських рахунків². Також наразі обмежена можливість здійснення спеціального досудового розслідування чи спеціального судового провадження (in absentia) за місцем перебування підозрюваного, обвинуваченого – лише на території держави-агресора чи тимчасово окупованих територіях України. Водночас особи, які вчиняють відповідні корупційні кримінальні правопорушення, часто переховуються в інших країнах, а їх видача значно ускладнена. Додаткові перешкоди під час досудового розслідування створюють також певні прогалини КПК України (наприклад, відсутня норма про момент оголошення особи у міжнародний розшук).

Тому з урахуванням практики ЄСПЛ задля спрощення проведення слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій у **проекті Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки** пропонується:

1) скасувати визначення строків здійснення досудового розслідування до повідомлення особі про підозру та встановити, що продовження строків досудового розслідування після повідомлення про підозру здійснюють прокурори або керівники органів прокуратури;

2) скасувати можливість оскарження повідомлення про підозру слідчому судді;

3) полегшити проведення низку слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій: обшуку, тимчасового доступу до речей і документів, інших заходів забезпечення кримінального провадження, а також вручення обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, клопотання про звільнення особи від кримінальної відповідальності;

4) передбачити нові правила проведення позапланових перевірок та ревізій, моніторингу банківських рахунків;

5) удосконалити порядок оголошення особи у міжнародний розшук, а також здійснення спеціального досудового розслідування чи спеціального судового провадження (in absentia).

Перелік слідчих чи інших процесуальних дій, які можуть бути спрощені з дотриманням стандартів прав людини та з урахуванням застосовної практики ЄСПЛ, може не бути вичерпним, а інші недоліки можуть виявитись пізніше. У зв'язку з цим у **проекті Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки** додатково пропонується провести окреме дослідження з цих питань з подальшим обговоренням за участі представників органів державної влади, неурядових організацій, міжнародних організацій, проектів міжнародної технічної допомоги, наукової спільноти.

2. Іншою причиною, яка негативно впливає на ефективність та швидкість досудового розслідування, є неналежна диджиталізація кримінального провадження, а зокрема – неповне використання потенціалу **системи електронного кримінального провадження** (інформаційно-телекомунікаційної системи досудового розслідування). Так, складність та багатоепізодність розслідуваних кримінальних правопорушень, численні експертизи, велика кількість підозрюваних (обвинувачених), потерпілих і свідків неминуче призводить до появи кримінальних проваджень, що налічують сотні, тисячі томів. На паперові кримінальні провадження витрачаються величезні фінансові, людські та часові ресурси.

У 2021 році внесено необхідні зміни до КПК України³ та видано наказ «Про інформаційно-телекомунікаційну систему досудового розслідування «iКейс», яким було,

¹ Постанова Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду у справі № 335/2108/17 від 27.04.2020. Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89034958>.

² Експертний аналіз діяльності Національного антикорупційного бюро України. 2018. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/25.04/nabu_assessment_report_ukr.pdf (ст. 33-34).

³ Закон України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо запровадження інформаційно-телекомунікаційної системи досудового розслідування» (№ 1498-IX від 01.06.2021). Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1498-20#Text>.

зокрема, затверджено положення про відповідну систему, а також наказано розпочати її використання у НАБУ, ОПП, САП, ВАКС. Її вже використовують у діяльності НАБУ та САП¹.

Водночас ця система досі не працює на всіх стадіях кримінальних проваджень щодо корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, адже її не використовує ВАКС². Крім цього, система електронного кримінального провадження все ще не інтегрована з Єдиним реєстром досудових розслідувань, що призводить до необхідності дублювання дій користувачами обох систем. Значно пришвидшила б рух кримінальних проваджень автоматизація процесу відкриття електронних матеріалів іншим учасникам кримінального процесу (підозрюваним, адвокатам та законним представникам), які зараз також витрачають значні ресурси на ознайомлення із ними у паперовому вигляді³.

У зв'язку з цим у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано:

1) інтегрувати інформаційно-телекомунікаційну систему з Єдиним реєстром досудових розслідувань та Єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою;

2) забезпечити доступ до матеріалів електронного кримінального провадження у порядку ст.ст. 221, 290 КПК України.

Однак для досягнення належного ефекту систему електронного кримінального провадження мають використовувати **усі органи досудового розслідування, органи прокуратури, суди**. Це істотно підвищило б оперативність та якість здійснення всіх кримінальних проваджень щодо корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень.

Саме тому у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано:

затвердити порядок функціонування інформаційно-телекомунікаційної системи досудового розслідування, яка застосовується усіма органами прокуратури, органами досудового розслідування у кожному кримінальному провадженні;

удосконалити систему електронного кримінального провадження з урахуванням досвіду її застосування у діяльності НАБУ, САП та ВАКС та забезпечити її застосування усіма органами прокуратури та усіма органами досудового розслідування у кожному кримінальному провадженні.

3. На ефективність досудового розслідування корупції високого рівня, безумовно, впливає рівень **інституційної незалежності та автономії** спеціально уповноважених органів – НАБУ та САП. Задля забезпечення належної якості досудового розслідування кримінальних корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, дотримання розумних строків досудового розслідування важливо також наділити уповноважені органи достатніми повноваженнями та забезпечити їх достатніми ресурсами для здійснення своєї діяльності. Це впливає із зобов'язань України за ст. 36 Конвенції ООН проти корупції та ст. 20 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією.

Зокрема, гарантії інституційної автономії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є доволі слабкими, хоча фактично ця інституція має визначальну роль у кримінальному переслідуванні високопосадової корупції. На цьому наголошувалось неодноразово у звітах

¹ НАБУ та САП зареєстрували перше кримінальне провадження в системі eCase. 2021. Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/novyny/nabu-ta-sap-zareyestruvaly-pershe-kryminalne-provadhennya-v-systemi-ecase>.

² Національне бюро відновило роботу системи електронного кримінального провадження eCase MS. 2021. Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/novyny/nacionalne-byuro-vidnovylo-robotu-systemy-elektronnogo-kryminalnogo-provadhennya-ecase-ms>.

³ Стратегія розвитку Національного антикорупційного бюро України на 2021-2023 роки. 2021. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/09.12/strategiya_rozvytku_nabu_ukr.pdf (ст. 45).

національних¹ та міжнародних² експертів, а також звітах міжнародних моніторингових механізмів³. Україна раніше брала на себе зобов'язання із посилення інституційної незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, оптимізації повноважень заступників керівника САП, удосконалення процедур конкурсного добору керівництва САП⁴.

Саме тому у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано:

1) удосконалити порядок конкурсного відбору керівника САП, у тому числі його проведення за вирішальної ролі незалежних експертів, визначених міжнародними та іноземними організаціями, які надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сфері запобігання та протидії корупції;

2) усунути законодавчі прогалини щодо повноважень заступників керівника САП та посадових окладів прокурорів САП.

Крім цього, експерти не оцінюють САП як повністю незалежну від ОГП інституцію, адже саме структурні підрозділи останньої надають допомогу САП з питань кадрового, матеріально-технічного, аналітичного та правового забезпечення, координації міжнародно-правової діяльності, охорони державної таємниці, зв'язків з громадськістю та засобами масової інформації тощо⁵. У зв'язку з цим у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано забезпечити автономію САП при вирішенні питань організації її діяльності, розпорядженні бюджетними коштами, необхідності утворення допоміжних структурних підрозділів, які забезпечують діяльність САП, а також при вирішенні питань міжнародного співробітництва у кримінальних провадженнях НАБУ.

Гарантії інституційної незалежності Національного антикорупційного бюро України були збережені з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення статусу Національного антикорупційного бюро України у відповідність з вимогами Конституції України» (№ 1810-IX від 19.10.2021). Водночас все ще існує низка критичних для операційної незалежності НАБУ питань:

- неможливість здійснювати на практиці самостійне зняття інформації з транспортних телекомунікаційних каналів, затримки з вихідними запитами про надання міжнародної правової допомоги у кримінальних провадженнях (у т.ч. щодо всіх запитів про видачу особи) без інших органів (СБУ, ОГП)⁶;

¹ Белоусов Ю., Венгер В., Орлеан А., Яворська В. Роль процесуального керівника – прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури на досудовій стадії процесу: звіт за результатами дослідження. 2018. Режим доступу: <https://ecpl.com.ua/wp-content/uploads/2018/12/prokurorsapukr.pdf> (ст. 12, 14, 23-24, 45).

² Експертний аналіз діяльності Національного антикорупційного бюро України. 2018. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/25.04/nabu_assessment_report_ukr.pdf (ст. 79-80).

³ Anti-corruption reforms in Ukraine. 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 2017. Режим доступу: <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-4th-Round-Report-Ukraine-ENG.pdf> (ст. 154-155, 157; рекомендація 25.7); Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 2022. Режим доступу: <https://bit.ly/3RmLuka> (ст. 176, 179, 180, 183).

⁴ Ukraine: First Review Under the Stand-By Arrangement, Requests for Extension and Rephasing of Access of the Arrangement, Waivers of Nonobservance of a Performance Criterion, Financing Assurances Review, and Monetary Policy Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine. 2021. Режим доступу: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2021/English/1UKREA2021001.ashx> (ст. 82; п. 28.с).

⁵ Белоусов Ю., Венгер В., Орлеан А., Яворська В. Роль процесуального керівника – прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури на досудовій стадії процесу: звіт за результатами дослідження. 2018. Режим доступу: <https://ecpl.com.ua/wp-content/uploads/2018/12/prokurorsapukr.pdf> (ст. 23).

⁶ Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 2022. Режим доступу: <https://bit.ly/3RmLuka> (ст. 165-166, 185-186).

- обмежений доступ до незалежної судової експертизи у кримінальних провадженнях, підслідних НАБУ^{1,2,3};
- перешкоди ефективному розслідуванню та обвинуваченню народних депутатів через необхідність здійснювати це кримінальне провадження за участі Генерального прокурора⁴;
- недостатня чисельність персоналу^{5,6}.

У зв'язку з цим у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано:

1) впровадити технічні рішення для здійснення НАБУ зняття інформації з електронних комунікаційних мереж на правах автономного доступу;

2) створити експертну установу при НАБУ, яка уповноважена проводити експертизи для цілей кримінальних проваджень;

3) передбачити можливість внесення відомостей про можливе вчинення кримінального правопорушення народним депутатом України заступником Генерального прокурора – керівником САП (виконувачем обов'язків) та керівником Головного підрозділу детективів НАБУ, а також погодження заступником Генерального прокурора – керівником САП (виконувачем обов'язків) клопотань, які розглядаються слідчим суддею;

4) збільшити граничну чисельність НАБУ не менш як на 300 осіб.

Заходи щодо проведення незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності НАБУ та САП висвітлені у підрозділі 2.1.7 проекту Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки.

4. Функціонал угод про визнання винуватості стосовно корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень також використовується недостатньо, що зумовлено кількома чинниками.

По-перше, наявні різночитання щодо можливості звільнення від відбування з випробуванням у разі укладення таких угод про визнання винуватості стосовно вказаних категорій правопорушень, існує суперечлива судова практика⁷. По-друге, у діяльності НАБУ та САП відзначалось, що законодавчо встановлені заборони на звільнення від відповідальності чи покарання (у т.ч. мати форму умовного звільнення від відбування покарання) за такі правопорушення «обмежують коло стимулів, які можуть пропонуватися для спонукання обвинуваченого до укладення угоди про визнання винуватості». Також експерти пропонували розглянути законодавчі зміни, які б дали змогу розширити коло стимулів, що можуть використовуватись у переговорах про укладення угод про визнання винуватості у провадженнях, які розслідуються НАБУ⁸.

У зв'язку з цим у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано внести зміни до чинного кримінального та кримінально-процесуального законодавства, передбачивши:

¹ Експертний аналіз діяльності Національного антикорупційного бюро України. 2018. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/25.04/nabu_assessment_report_ukr.pdf (ст. 79).

² Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 2022. Режим доступу: <https://bit.ly/3RmLuka> (ст. 185-186).

³ Ukraine: First Review Under the Stand-By Arrangement, Requests for Extension and Rephasing of Access of the Arrangement, Waivers of Nonobservance of a Performance Criterion, Financing Assurances Review, and Monetary Policy Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine. 2021. Режим доступу: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2021/English/1UKREA2021001.ashx> (ст. 81; п. 28.а).

⁴ Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 2022. Режим доступу: <https://bit.ly/3RmLuka> (ст. 134-135).

⁵ Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 2022. Режим доступу: <https://bit.ly/3RmLuka> (ст. 165, 184, 185).

⁶ Експертний аналіз діяльності Національного антикорупційного бюро України. 2018. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/25.04/nabu_assessment_report_ukr.pdf (ст. 65-66).

⁷ Недоліки судової практики в частині звільнення від відбування покарання з випробуванням за вчинення корупційних злочинів. 2020. Режим доступу: <https://supreme.court.gov.ua/supreme-pres-centr/zmi/1049114/>

⁸ Експертний аналіз діяльності Національного антикорупційного бюро України. 2018. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/25.04/nabu_assessment_report_ukr.pdf (ст. 46-47).

1) можливість укласти угоди про визнання винуватості у кримінальних провадженнях, віднесених до підслідності НАБУ, у разі повного чи часткового відшкодування збитків або заподіяної шкоди обвинуваченим, підозрюваним (крім організатора кримінального правопорушення);

2) можливість звільнення від відбування покарання з випробуванням у разі затвердження угод про визнання винуватості у кримінальних провадженнях щодо корупційних кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності НАБУ;

3) розширений перелік покарань, які можуть бути узгоджені сторонами угоди для звільнення від відбування покарання з випробуванням у кримінальних провадженнях щодо корупційних кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності НАБУ, а також розширений перелік застосовних додаткових покарань;

4) можливість визначення довшого за три роки іспитового строку у разі звільнення від відбування покарання з випробуванням на підставі угоди про визнання винуватості, а також визначення довших строків погашення судимості у разі звільнення від відбування покарання з випробуванням щодо тяжких чи особливо тяжких корупційних злочинів;

5) можливість продовження судового провадження у загальному порядку у разі відмови суду у затвердженні угоди про визнання винуватості та відсутності клопотання про повернення провадження на досудове розслідування;

6) можливість повторного звернення до суду з угодою про визнання винуватості у тому самому кримінальному провадженні у разі усунення підстав для відмови в її укладенні.

Також актуальною залишається проблема з дотриманням на практиці **правил підслідності**, про що відзначається у звіті за результатами 5-го раунду оцінювання OECD ACN. У низці проваджень досудове розслідування доручалось не НАБУ, яке має відповідну спеціалізацію та необхідні гарантії незалежності, а іншим органам¹. Це здійснювалось з порушенням КПК України. Особливо негативними такі рішення виглядають з позиції Верховного Суду, за якою порушення правил підслідності тягне за собою визнання доказів недопустимими.

У зв'язку з цим у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано:

1) узгодити положення ч. 5 ст. 216 КПК України щодо витребування кримінальних проваджень до НАБУ зі ст. 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»;

2) встановити, що вирішення спорів про підслідність у провадженнях, які віднесені чи можуть бути віднесені до підслідності НАБУ, здійснюється лише Генеральним прокурором або заступником Генерального прокурора – керівником САП.

5. Окремим викликом залишається налагодження ефективної взаємодії між НАБУ та іншими державними органами, які можуть істотно впливати на якість та ефективність роботи НАБУ.

По-перше, взаємодія між НАБУ та АРМА потребує посилення у напрямі «пілотного» втілення рекомендацій експертів щодо запровадження процедур планування перед арештом активів, одержаних злочинним шляхом або використаних для вчинення злочину². Тому у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* передбачено розробку спільного наказу щодо планування та здійснення арешту активів, щодо яких планується ініціювання їх передачі в управління АРМА. Втім, втілення цього заходу буде доречним після виконання основних заходів із посилення інституційної спроможності АРМА (підрозділ 3.3.3 Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки).

По-друге, взаємодія між НАБУ та Держфінмониторингом може бути вдосконалена. Так, експерти звертали увагу на низьку результативність узагальнених матеріалів, одержаних

¹ Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 2022. Режим доступу: <https://bit.ly/3RmLuka> (ст. 6, 160, 164, 167-168, 173, 175).

² Планування перед арештом активів, одержаних злочинним шляхом або використаних для вчинення злочину. 2019. Режим доступу: <https://euaci.eu/ua/what-we-do/resources/pre-seizure-planning-ua>.

НАБУ від Держфінмоніторингу¹, що потребує належного аналізу. Також поставало питання щодо необхідності здійснення обміну інформацією в електронній формі² – дотепер порядок обміну даними передбачає можливість здійснення обміну даними також і в паперовій формі³.

З цією метою у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано провести дослідження щодо результативності узагальнених матеріалів Держфінмоніторингу задля встановлення чинників, які впливають на результат, визначити рекомендації щодо вдосконалення співпраці між НАБУ та Держфінмоніторингом, а також запровадження можливості здійснювати обмін інформацією між НАБУ та Держфінмоніторингом в електронній формі.

Проблема 3.3.3

АРМА було утворено у 2016 році, а здійснювати свої повноваження цей орган почав у 2017 році.

Практика діяльності АРМА виявила низку прогалин та недоліків у законодавстві, а також низку негативних практик, пов'язаних з недосконалістю чи нестачею існуючих механізмів взаємодії з іншими органами та з іноземними юрисдикціями.

1. Так, Законом України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» (далі в описі проблеми – Закон про АРМА) передбачено, що визначення управителів активами здійснюється відповідно до законодавства про публічні закупівлі, яке, однак, не враховує специфіки процедури визначення управителя (щонайменше, напр., відсутність очікуваної вартості).

Залишається недієвою процедура перевірки ефективності управління активами, які АРМА передало управителям. Ця процедура здебільшого врегульована підзаконними актами і на рівні закону не визначені навіть істотні її засади. Відсутнє належне регулювання порядку та послідовності дій у разі виявлення неефективності управління, у який спосіб таке рішення виноситься та як відбувається управління активом надалі, особливо у проміжок часу між встановленням таких фактів та визначенням нового управителя активом. При реалізації цих перевірок бракує прозорості, оскільки в принципі не передбачене оприлюднення будь-якої інформації за результатами (навіть узагальненої, без ймовірності будь-якої шкоди інтересам управителя).

З метою усунення цих проблем у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки, серед іншого, пропонується* на рівні закону:

- визначити особливості застосування законодавства про публічні закупівлі до процедур визначення управителя;
- регламентувати порядок дій АРМА у разі встановлення під час перевірки ефективності управління арештованими активами фактів неналежного управління активами або спроб відчуження активів управителем;
- запровадити окремі підстави для притягнення працівників АРМА до дисциплінарної відповідальності у разі умисного або недбалого порушення встановленого порядку визначення управителя активом; порушення встановленого порядку перевірки ефективності управління

¹ Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 2022. Режим доступу: <https://bit.ly/3RmLuka> (ст. 163).

² Експертний аналіз діяльності Національного антикорупційного бюро України. 2018. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/25.04/nabu_assessment_report_ukr.pdf (ст. 37).

³ Порядок надання Державною службою фінансового моніторингу України Національному антикорупційному бюро України узагальнених (додаткових узагальнених) матеріалів та отримання Державною службою фінансового моніторингу України інформації про хід їх розгляду затверджено наказом Міністерства фінансів України, Національного антикорупційного бюро України від 03 березня 2021 року № 144 та зареєстровано в Міністерстві юстиції України 11 травня 2021 року за № 624/36246. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0624-21#Text>.

арештованими активами, переданими ним в управління; нереагування або порушення встановленого порядку реагування на отриману інформацію та/або встановлені факти неналежного управління активами або спроб відчуження активів управителем.

2. Слід враховувати, що розгляд справ у порядку адміністративного чи господарського судочинства щодо переданих в управління АРМА активів неодноразово використовувався, аби підірвати спроможність АРМА здійснювати визначені законом дії з управління активами. Однак при цьому також слід враховувати й необхідність гарантувати право на судовий захист для осіб, чий законні інтереси чи права можуть бути порушені через дії АРМА – наприклад під час визначення управителів активів. Вочевидь ці питання не можуть розглядатись у встановленому кримінальним процесуальним законодавством порядку. Вказане зумовлює необхідність істотного вдосконалення питань судового контролю за діяльністю АРМА.

У зв'язку з цим у **проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується** на рівні закону чітко врегулювати, які саме питання можуть розглядатись судами інших юрисдикцій (крім кримінальної), за чийми заявами, з яких підстав тощо.

3. На сьогодні залишаються без чіткого врегулювання питання майнового титулу АРМА, а також питання прав і обов'язків АРМА, власника активу, управителя, третіх осіб щодо відповідних активів в управлінні АРМА.

Загальне правове регулювання не визначає усіх особливостей статусу такого майна, які слід враховувати при широкому колі податкових, цивільних правовідносин тощо. При цьому постає питання щодо неможливості за нинішнього правового регулювання ефективно здійснювати управління окремими видами переданих в управління АРМА активами (напр., корпоративними правами, щодо більшості дій із якими потребується погодження власника активу).

З огляду на вказану проблему в **проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки, серед іншого, пропонується** законодавчо визначити вказані особливості.

4. Процедури реалізації активів, які передані в управління АРМА, були переглянуті у 2021 році після цілої низки скандалів щодо ймовірних незаконних відчужень арештованих активів. Окремим посадовцям АРМА повідомлено про підозру у вчиненні кримінальних правопорушень – за версією НАБУ та САП, «посадовці АРМА, у змові з представниками ДП «СЕТАМ», приватними компаніями та іншими особами організували схему з продажу за заниженою вартістю через торговельний майданчик ДП «СЕТАМ» майна, арештованого в межах кримінальних справ, і переданих в управління АРМА»¹.

Однак оновленому правовому регулюванню також бракує узгодженості та всеохопності, зокрема не врегульовані чітко питання щодо ініціювання реалізації відповідних активів та строків розгляду такого питання прокурором, не визначені особливості судового контролю при розгляді цих питань тощо. При перегляді процедур реалізації активів варто також розглянути можливість застосування системи «Prozorro.Продажі»², що вже загалом передбачена в законі, але як одна з декількох можливих опцій.

При цьому доцільність запровадження додаткового судового контролю – у порівнянні з тим, що вже передбачений законодавством і пропонується удосконалити задля досягнення відповідних очікуваних стратегічних результатів, – потребує аналізу. У разі надання рекомендацій щодо цього, відповідні заходи можуть бути включені до Державної антикорупційної програми при наступних її переглядах.

З метою усунення цих проблем у **проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується** законодавчо регламентувати порядок ініціювання, розгляду та прийняття рішення слідчого судді, суду про можливість реалізації активу, а також порядок оскарження такого рішення в апеляційному порядку.

¹ НАБУ і САП викрили корупцію при торгівлі арештованим майном. – 2022. — Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/novyny/nabu-i-sap-vykryly-korupciyu-pry-torgivli-areshtovanym-maynom>.

² Дослідження спроможності, управління і взаємодії органів антикорупційної інфраструктури. – 2020. – Режим доступу: <https://ti-ukraine.org/research/chy-spromozhni-ta-efektyvni-antykoruptsijni-instytutsiyi-doslidzhennya-ti-ukrayina/>.

5. Існує потенціал для посилення громадського контролю за діяльністю АРМА шляхом розширення повноважень Громадської ради при АРМА. Нові повноваження мають прямо передбачати можливість представників від Громадської ради при АРМА брати участь у перевірках ефективності управління активами, переданими від АРМА управителям, а також прямо вказати у законі, що Громадська рада при АРМА здійснює громадський контроль за управлінням активами, визначенням управителів, здійсненням реалізації активів. Форми такого контролю можуть бути більш детально визначені при підготовці та обговоренні відповідного законопроекту для забезпечення балансу між можливістю АРМА ефективно реалізовувати свої повноваження та, з іншого боку, можливістю здійснювати дієвий громадський контроль.

Роль Громадської ради при АРМА може бути посилена також у конкурсних і дисциплінарних процедурах в органі, причому слід чітко передбачити, що така участь у діяльності відповідних комісій має бути істотною.

Залежно від набрання чинності такими змінами та стану співпраці між АРМА і Громадською радою при АРМА, під час наступних переглядів Державної антикорупційної програми варто розглянути доцільність включення заходу щодо розробки та запровадження стратегії системної взаємодії з органом громадського контролю щодо ефективності діяльності АРМА¹.

Також на практиці не забезпечується достатній рівень прозорості при здійсненні управління активами, переданими АРМА. Так, дотепер не запроваджено у промислову експлуатацію Єдиний державний реєстр активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні².

З огляду на вказані обставини в *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки, серед іншого, пропонується* запровадити в промислову експлуатацію Єдиний державний реєстр активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні, а також законодавчо передбачити:

- що Громадська рада при АРМА визначає з числа своїх членів не менше 40% складів дисциплінарної комісії АРМА та конкурсної комісії з добору на вакантні посади в АРМА;

- повноваження Громадської ради при АРМА щодо здійснення громадського контролю за законністю та прозорістю: визначення управителів активів, визначення ефективності реалізації активів та управління активами, які передані АРМА;

- повноваження Громадської ради при АРМА щодо надання висновків до щорічного звіту про діяльність АРМА;

- можливість участі визначених Громадською радою при АРМА осіб (з числа своїх членів) брати участь у проведенні перевірок ефективності управління арештованими активами, переданими в управління;

- оприлюднення АРМА результатів здійснення перевірок ефективності управління активами, переданими ним управителям.

6. На сьогодні склад конкурсної комісії з добору Голови АРМА не відповідає Конституції України, оскільки трьох членів комісії визначає Верховна Рада України, для якої відповідні повноваження не встановлені Конституцією України (і, за сталою практикою Конституційного Суду України, на рівні закону такі повноваження не можуть бути закріплені за ВР). Процедури конкурсу потребують перегляду з метою забезпечення вищого рівня прозорості, безсторонності та неупередженості добору. Також слід законодавчо передбачити належну увагу оцінці доброчесності кандидатів.

¹ Дослідження спроможності, управління і взаємодії органів антикорупційної інфраструктури. – 2020. – Режим доступу: <https://ti-ukraine.org/research/chy-spromozhni-ta-efektyvni-antykoruptsijni-instytutsiyi-doslidzhennya-ti-ukrayina/>.

² Дослідження спроможності, управління і взаємодії органів антикорупційної інфраструктури. – 2020. – Режим доступу: <https://ti-ukraine.org/research/chy-spromozhni-ta-efektyvni-antykoruptsijni-instytutsiyi-doslidzhennya-ti-ukrayina/>.

Серед усіх новостворених спеціалізованих органів, які мають ту або іншу роль у протидії корупції або сприянні цьому, АРМА має найменші гарантії інституційної незалежності.

Так, для Голови АРМА спеціальний закон визначає вкрай широке коло підстав для дострокового припинення повноважень чи звільнення, що не забезпечує його від неналежних сторонніх втручань у діяльність чи спроб впливу на нього¹. Зокрема, підстава щодо «наявності підстав припинення державної служби, встановлених Законом України «Про державну службу» як така суперечить ідеї визначення вузького кола підстав для звільнення чи припинення повноважень у спеціальному законі. Також Голова АРМА не забезпечений від відсторонення без серйозних для того підстав.

На рівні закону не запроваджено належних гарантій інституційної незалежності АРМА від зовнішнього впливу. Зокрема, не передбачено заборону скасування актів АРМА Урядом або немає прямої заборони у спеціальному законі втручатись у діяльність АРМА і надавати вказівки, доручення тощо з питань, що прямо стосуються виконання завдань органу.

Інституційна спроможність АРМА буде слабкою, якщо через недостатній рівень оплати праці орган не зможе залучити компетентний та добросесний персонал – отже, слід забезпечувати конкурентний рівень заробітних плат в органі².

Одночасно із цим неналежно функціонують механізми забезпечення підзвітності АРМА. Жодного разу так і не була проведена зовнішня незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності АРМА. Так само процедура її формування не відповідає Конституції України, а отже, для усунення цієї проблеми потребуються законодавчі зміни, після чого необхідно забезпечити проведення аудиту на практиці зі встановленою законом періодичністю.

З метою усунення зазначених проблем у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки, серед іншого, пропонується:*

- удосконалити порядок конкурсного добору Голови АРМА задля досягнення вищого рівня прозорості добору, усунення ризиків політизації чи браку неупередженості конкурсної комісії;

- визначити вичерпний перелік серйозних підстав для дострокового звільнення або припинення повноважень Голови АРМА, а також передбачити можливість його відсторонення лише у порядку, встановленому КПК України;

- запровадити гарантії незалежності АРМА від неналежного втручання або впливу на діяльність органу;

- привести у відповідність до Конституції України процедуру зовнішнього незалежного оцінювання (аудиту) ефективності діяльності АРМА та створити передумови для її дієвого застосування на практиці;

- підвищити рівень посадових окладів службовців АРМА до рівня, необхідного для можливості залучення компетентних та добросесних працівників.

7. Ефективність і вчасність накладення арешту та передачі в управління АРМА незаконно здобутих активів не в останню чергу залежать від якості організації взаємодії між АРМА, органами досудового розслідування та прокуратурою.

Відповіддю на цей виклик мало б стати внесення законодавчих змін щодо врегулювання взаємодії АРМА, прокурорів та слідчих, запровадження інструментів для оперативного захищеного обміну інформацією між АРМА, органами прокуратури та органами досудового розслідування, щоб передача інформації займала не дні (з використанням засобів поштового

¹ Дослідження спроможності, управління і взаємодії органів антикорупційної інфраструктури. – 2020. – Режим доступу: <https://ti-ukraine.org/research/chy-spromozhni-ta-efektyvni-antykoriuptsijni-instytutsiyi-doslidzhennya-ti-ukrayina/>.

² Дослідження спроможності, управління і взаємодії органів антикорупційної інфраструктури. – 2020. – Режим доступу: <https://ti-ukraine.org/research/chy-spromozhni-ta-efektyvni-antykoriuptsijni-instytutsiyi-doslidzhennya-ti-ukrayina/>. Технічна оцінка Агентства з розшуку та менеджменту активів (АРМА). – 2018. – Режим доступу: https://euaci.eu/assets/userfiles/resources/ARMA_Technical_Assessment_Report_2018_Ukr.pdf.

зв'язку), а секунди¹, а також розширення кола активів, які можуть бути предметом передачі в управління АРМА.

З огляду на вказані обставини в *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки, серед іншого, пропонується:*

- передбачення можливості передачі в управління АРМА будь-якого активу, на який накладено арешт у кримінальному провадженні та вартість якого перевищує 200 прожиткових мінімумів для працездатних осіб (незалежно від визнання такого активу речовим доказом та підстав для накладення арешту у кримінальному провадженні);

- створення передумов для забезпечення обміну інформацією між АРМА та Держфінмониторингом.

8. Розшук незаконно здобутих активів за межами України та їх повернення здійснюються на сьогодні з недостатнім рівнем ефективності.

Неодноразово поставало питання щодо необхідності наділення АРМА низкою додаткових інструментів для розшуку і повернення активів поза межами України². Доречність цього потребує додаткового вивчення з урахуванням поточного стану незалежності та інституційної спроможності АРМА. У разі надання відповідних рекомендацій за результатами аналізу, такі заходи можуть бути включені під час наступних переглядів Державної антикорупційної програми.

Водночас вже на сьогодні існує можливість для розширення співпраці АРМА на міжнародному рівні у межах діяльності Європолу – щонайменше було б корисним приєднання АРМА до системи обміну даними SIENA, а з цією метою АРМА слід визначити національним компетентним органом³.

При здійсненні заходів із повернення активів в Україну бракує належної координації. Так і не була дотепер визначена національна стратегія з повернення активів, хоча така рекомендація надана чотири роки тому⁴. Координація такої роботи на національному рівні також є недостатньою – Уряд створив у 2021 році міжвідомчу робочу групу з питань повернення активів збанкрутілих банків. Отже, її мандат обмежено лише однією конкретною групою активів. До групи взагалі не включені представники АРМА, хоча для подібного координаційного органу експерти раніше рекомендували визначити Голову АРМА його керівником⁵.

З урахуванням зазначених обставин у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки, серед іншого, передбачається:*

- визначення АРМА як компетентного органу в Україні для цілей Угоди між Україною та Європейським поліцейським офісом про оперативне та стратегічне співробітництво, а також приєднання АРМА до системи обміну інформацією SIENA;

- актуалізація та затвердження Національної стратегії з повернення активів, а також відповідного плану дій.

9. На національному рівні існують перешкоди для співпраці та обміну інформацією між АРМА та Держфінмониторингом. Експерти відзначали вкрай негативну ситуацію з браком взаємодії між цими органами: «Чудова співпраця між будь-яким АРА та його власним підрозділом фінансової розвідки (ПФР) є життєво важливою для ефективного відстеження активів. Наразі відсутня юридична або практична можливість для Державної служби

¹ Технічна оцінка Агентства з розшуку та менеджменту активів (АРМА). – 2018. – Режим доступу: https://euaci.eu/assets/userfiles/resources/ARMA_Technical_Assessment_Report_2018_Ukr.pdf.

² Напр.: депутати надають nereформованій АРМА можливість втручатися у справи щодо Привату за кордоном. – 2020. – Режим доступу: <https://antac.org.ua/news/deputaty-nadaiut-nereformovaniy-arma-mozhlyvist-vtruchatysia-u-spravy-shhodo-pryvatu-za-kordonom/>.

³ Технічна оцінка Агентства з розшуку та менеджменту активів (АРМА). – 2018. – Режим доступу: https://euaci.eu/assets/userfiles/resources/ARMA_Technical_Assessment_Report_2018_Ukr.pdf.

⁴ Технічна оцінка Агентства з розшуку та менеджменту активів (АРМА). – 2018. – Режим доступу: https://euaci.eu/assets/userfiles/resources/ARMA_Technical_Assessment_Report_2018_Ukr.pdf.

⁵ Технічна оцінка Агентства з розшуку та менеджменту активів (АРМА). – 2018. – Режим доступу: https://euaci.eu/assets/userfiles/resources/ARMA_Technical_Assessment_Report_2018_Ukr.pdf.

фінансового моніторингу (ДСФМ – український ПФР) обмінюватися інформацією з АРМА. Україні рекомендують вирішити це питання і усунути такий бар'єр»¹.

Україна вже здійснює заходи, спрямовані на більш оперативне виявлення випадків ймовірної легалізації коштів, одержаних незаконним шляхом. Зокрема, раніше було підготовлено для тестової експлуатації електронну систему подання інформації суб'єктами первинного фінансового моніторингу, яка буде повноцінно запроваджена після воєнного стану². Очікується повноцінне запровадження цієї системи. Також наступним кроком може стати побудова комплексної системи, яка охопить й інших суб'єктів, залучених до обміну інформацією з питань фінансового моніторингу.

З метою усунення зазначених проблем у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки, серед іншого, пропонується:*

- врегулювати у спільному наказі порядок взаємодії між Держфінмоніторингом та АРМА;

- запровадити електронні захищені системи обміну інформацією між Держфінмоніторингом, суб'єктами первинного фінансового моніторингу, суб'єктами державного фінансового моніторингу, органами, до яких відповідно до закону направляються узагальнені матеріали або додаткові узагальнені матеріали.

10. Україна досягла значного прогресу у впровадженні рекомендацій FATF, що визнається у звітах оцінки MONEYVAL. Більшість рекомендацій FATF, згідно з наведеними оцінками, виконана або переважно виконана Україною³. Однак залишається низка частково виконаних рекомендацій. Станом на 2020 рік – коли востаннє проводилась оцінка MONEYVAL – частково виконаними визначені рекомендації 6, 7, 15, 25, 28, 3.3⁴. За низкою інших рекомендацій встановлена переважна відповідність, що означає наявність деяких невідповідностей за окремими критеріями (компонентами) рекомендацій. Усунення деяких із таких істотних та незначних невідповідностей потребує законодавчих змін.

Слід відзначити, що після останнього оцінювання MONEYVAL відбувався перегляд низки рекомендацій FATF, які могли бути посилені, і для відповідності ним запроваджені нові компоненти⁵. Відповідність України оновленим рекомендаціям буде пізніше оцінюватись MONEYVAL. Отже, процес забезпечення відповідності України рекомендаціям FATF є таким, що триває постійно, і заходи із досягнення очікуваного стратегічного результату повинні постійно переглядатись, аби Україна відповідала актуальним рекомендаціям FATF за визначеними компонентами (критеріями) кожної з рекомендацій.

Значною проблемою для національних компетентних органів залишається відсутність єдиного реєстру рахунків фізичних/юридичних осіб та індивідуальних банківських сейфів відповідно до європейських стандартів та найкращих практик. Це ускладнює оперативне виявлення активів та проведення фінансових розслідувань, причому такий захід має особливу важливість у контексті антикорупційних політик і через раніше OECD ACN надавала Україні рекомендацію його створити⁶.

¹ Технічна оцінка Агентства з розшуку та менеджменту активів (АРМА). – 2018. – Режим доступу: https://euaci.eu/assets/userfiles/resources/ARMA_Technical_Assessment_Report_2018_Ukr.pdf.

² Наказ Міністерства фінансів України № 322 від 04.06.2021 «Про затвердження Порядку обміну інформацією з питань фінансового моніторингу» (із наступними змінами).

³ Заходи щодо боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму: Україна. Звіт за результатами п'ятого раунду взаємної оцінки. – 2017. – Режим доступу: https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/books/5_Moneyval_zvit_ukr.pdf.

⁴ Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures. Ukraine. 2nd Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating. – 2020. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/moneyval-2020-9-sr-2nd-enhanced-fur-ua/1680a01d6a>.

⁵ Information on updates made to the FATF Recommendations. – 2022. – Режим доступу: <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>.

⁶ Anti-corruption reforms in Ukraine. 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan. – 2017. Режим доступу: <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-4th-Round-Report-Ukraine-ENG.pdf>

Задля забезпечення цілісного підходу до запобігання та протидії легалізації коштів щонайменше кожні три роки має проводитись національна оцінка ризиків¹, за результатами якої надаються пропозиції щодо заходів, спрямованих на запобігання виникненню та/або зменшення негативних наслідків виявлених ризиків². Востаннє національна оцінка ризиків була проведена в 2019 році, що відтак вимагає провести оцінку та підготувати її звіт вже у 2022 році. На основі її результатів пропонується визначити перелік відповідних заходів усунення чи мінімізації негативних наслідків ризиків та план дій щодо їх виконання.

З огляду на вказані обставини в *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки, серед іншого, передбачається:*

- законодавче врегулювання, створення та забезпечення функціонування єдиного реєстру рахунків фізичних і юридичних осіб та індивідуальних банківських сейфів відповідно до Директиви (ЄС) 2015/849 про запобігання використанню фінансової системи для цілей відмивання грошей або фінансування тероризму та про внесення змін до директив 2009/138/ЄС і 2013/36/ЄС (з наступними змінами);

- встановлення, що визнання майна таким, що одержане злочинним шляхом, для цілей ст. 209 КК України здійснюється виходячи з фактичних обставин і не потребує рішення суду, винесеного в Україні чи за її межами, яким встановлено факт вчинення злочину, внаслідок якого одержане це майно, або притягнуто особу до кримінальної відповідальності за вчинення такого злочину;

- забезпечення проведення національної оцінки ризиків, за результатами якої визначено перелік відповідних заходів.

Проблема 3.3.4.

У висновку Європейської Комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі надається рекомендація «надалі посилювати боротьбу з корупцією, особливо на високому рівні, через проактивні та ефективні розслідування, а також **забезпечення належної динаміки судових справ та винесених вироків**»³.

В останньому звіті OECD щодо України зазначено, що застосування санкцій за корупційні злочини викликає занепокоєння: «суди часто звільняють засуджених на випробувальний термін та застосовують низькі санкції, здебільшого штрафи. Справи щорічно закриваються через спливання строків давності, які є короткими». Втім, відзначено, що практика є відмінною у Вищому антикорупційному суді, який застосовує пропорційні та стримуючі санкції у справах щодо високопосадової корупції⁴.

Як засвідчує аналіз, проведений Національним агентством при підготовці проектів національних доповідей щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2020 та 2021 роках, залишається гострою проблема із темпами судового розгляду кримінальних проваджень щодо корупційних кримінальних правопорушень. У 2020-2021 роках на розгляд судів щорічно надходило близько 2000 – 2200 проваджень за ст.ст. 210, 354, 364, 364¹, 365², 368 – 369² КК України. При цьому у 2020 році суди розглянули 1316 проваджень⁵, у 2021 році – 1930 проваджень. Попри певну позитивну динаміку, все одно залишається проблема із кількістю

¹ Ст. 28 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення».

² П. 20 Порядку збору, обробки і аналізу інформації щодо результатів діяльності суб'єктів фінансового моніторингу, інших державних органів, що беруть участь у роботі системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, схвалення та оприлюднення результатів національної оцінки ризиків та здійснення заходів за її результатами.

³ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-ukraines-application-membership-european-union_en (ст. 11, 20).

⁴ <https://bit.ly/3db64VF> (ст. 5-6).

⁵ https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/06/NAZK_Nats.dopovid_15_06.pdf (ст. 379).

нерозглянутих справ: станом на кінець 2020 року таких було 5259 за переліченими статтями¹, а у 2021 році – 6114. Тобто кількість нерозглянутих справ лише зростає. Це створює істотні ризики для дотримання розумних строків кримінального провадження, що є однією із загальних засад здійснення кримінального провадження, визначених КПК України.

Зокрема, аналіз здійснення судочинства ВАКС у I півріччі 2022 року (як судом першої інстанції) засвідчив, що середня тривалість судового провадження розглянутих у I півріччі 2022 року справ у ВАКС становила 656 днів².

Таку ситуацію спричинює низка різних чинників.

1. Моніторинг здійснення правосуддя ВАКС засвідчив **високі показники перенесення судових засідань**, відвіданих моніторинговою групою (напр., у квітні 2021 – лютому 2022 років цей показник зріс до 45%, тоді як раніше становив 29%); найчастіше засідання переносилось через неявку підозрюваного, обвинуваченого або захисників (понад 67% відвіданих засідань)³. Внаслідок цього, як зазначається у звіті за результатами моніторингу, у судовому розгляді застосовується т.зв. «клаптиковий розгляд справ, коли через неможливість проведення довгочасних засідань і чіткого зосередження на справі суд збирається вкрай рідко та на короткий проміжок часу, через що створюється ризик недоведення справи до логічного завершення в розумні строки»⁴.

Однією із причин визначено дії сторони захисту, які у звіті за результатами моніторингу описані як зловживання процесуальними правами⁵. Частою проблемою є перенесення судових засідань через відсутність навіть одного захисника.

Одна з рекомендацій за результатами моніторингу вже була втілена – судді ВАКС відтепер уповноважені накладати адміністративні стягнення за неповагу до суду.

З огляду на зазначене у проекті ДАП на 2023–2025 роки пропонується:

- 1) передбачити у КПК України, що лише відсутність усіх захисників одного підозрюваного, обвинуваченого є підставою для відкладення судового розгляду;
- 2) подальший розвиток інституту заходів забезпечення кримінального провадження;
- 3) врегулювання питання «зловживання правами» у КПК України та надання слідчим суддям, судам повноважень із постановлення окремих ухвал у разі зловживань процесуальними правами або недотримання обов'язків учасниками кримінальних проваджень.

Варто відзначити, що подібні рекомендації щодо законодавчих змін також наводились і раніше за результатами іншого моніторингу здійснення правосуддя ВАКС⁶.

2. Ускладнює дотримання розумних строків у кримінальному провадженні на стадії судового провадження також і **необґрунтовано складна процедура виклику осіб, які знаходяться за кордоном** (йдеться саме про виклик громадян України, які перебувають поза межами держави).

Так, порядок здійснення виклику у кримінальному провадженні визначено ст. 135 КПК України. За загальним правилом цієї статті особа викликається до слідчого судді, суду шляхом вручення повістки про виклик, надіслання її поштою, електронною поштою чи факсимільним зв'язком, здійснення виклику телефоном або телеграмою. Також положення цієї норми передбачають альтернативні шляхи вручення особі повістки про виклик (членові сім'ї, за місцем роботи, проживання тощо).

Водночас згідно з ч. 7 ст. 135 КПК України повістка про виклик особи, яка проживає за кордоном, вручається згідно з міжнародним договором про правову допомогу, згода на

¹ https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/06/NAZK_Nats.dopovid_15_06.pdf (ст. 379).

² <https://first.vaks.gov.ua/wp-content/uploads/sites/2/2022/07/Analiz-zdiysnennia-sudochynstva-VAKS-u-I-pivrichchi-2022-roku.pdf> (ст. 12).

³ <https://drive.google.com/file/d/1Okw8AK31ASFJd3QR-aLFyEiUpEfcMQWj/view> (ст. 5).

⁴ <https://drive.google.com/file/d/1Okw8AK31ASFJd3QR-aLFyEiUpEfcMQWj/view> (ст. 10).

⁵ <https://drive.google.com/file/d/1sCzN9XRgnH-i2ycKHybCZnDPJFJgcvgu/view> (ст. 9-13).

⁶ <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2020/11/1584712252monitoring-report-on-administration-of-justice-by-the-high-anticorruption-court.pdf> (ст. 36-38).

обов'язковість якого надана Верховною Радою України, а за відсутності такого – за допомогою дипломатичного (консульського) представництва.

Загальновідомо, що така процедура є довготривалою. Запит (доручення) про виклик підозрюваного, обвинуваченого в судовому засіданні має надсилатися судом не пізніше ніж за 90 днів до дати судового засідання і може збільшуватися за потреби дотримання різних формальностей. У разі потреби надіслання документів через дипломатичні канали цей строк автоматично збільшується на два місяці.

Дотримання цих вимог призводить до тривалого відтермінування розгляду справ, порушення строків їх розгляду та ставить під сумнів можливість забезпечити правосуддя взагалі.

У зв'язку з наведеним у проєкті ДАП на 2023–2025 роки пропонується спростити порядок здійснення виклику в кримінальному провадженні для осіб, які проживають за кордоном і є громадянами України.

3. Також на дотримання розумних строків кримінальних проваджень і запобігання зловживанням процесуальними правами негативно впливає передбачений КПК України обсяг дослідження документів, звуко- та відеозаписів і, відповідно, час, який витрачається судом на його здійснення.

На сьогодні ст. 321 КПК України визначає, що головуючий у судовому засіданні «керує ходом судового засідання, забезпечує додержання послідовності та порядку вчинення процесуальних дій, здійснення учасниками кримінального провадження їхніх процесуальних прав і виконання ними обов'язків, спрямовує судовий розгляд на забезпечення з'ясування всіх обставин кримінального провадження, усуваючи з судового розгляду все, що не має значення для кримінального провадження».

З урахуванням такої ролі головуючого та суду у проєкті ДАП на 2023–2025 роки запропоновано встановити порядок визначення обсягу й послідовності дослідження документів, звуко- та відеозаписів у судовому засіданні.

4. Значна кількість часу витрачається судами на проголошення повного тексту вироку.

Тому у проєкті ДАП на 2023–2025 роки пропонується передбачити можливість проголошувати вступну та резолютивну частину вироку із врученням його повного тексту учасникам судового провадження у день проголошення.

Таке положення вже передбачене у КПК України на період дії воєнного стану (з урахуванням змін, внесених Законом України від 27.07.2022 № 2462-IX «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення окремих положень досудового розслідування в умовах воєнного стану»), хоча було б варто запровадити аналогічне регулювання на постійній основі з урахуванням застосовної практики ЄСПЛ.

5. Також надмірними й такими, що істотно знижують ефективність діяльності ВАКС, є вимоги, відповідно до яких кримінальні провадження ВАКС як судом першої інстанції розглядаються колеґіями у складі трьох суддів.

За загальними правилами, визначеними ст. 31 КПК України, розгляд кримінальних проваджень щодо корупційних чи пов'язаних з корупцією правопорушень здійснюється суддею одноособово, а щодо відповідних злочинів, за вчинення яких передбачено покарання у виді позбавлення волі на строк більше 10 років, передбачена можливість колеґіального розгляду у складі трьох суддів за клопотанням обвинуваченого. Натомість у ВАКС як судом першої інстанції усі провадження мають розглядатись колеґіально, причому принаймні один суддя повинен мати стаж роботи на посаді судді не менше п'яти років.

Тому в проєкті ДАП на 2023–2025 роки запропоновано запровадити одноособовий судовий розгляд кримінальних проваджень у ВАКС як суді першої інстанції (крім кримінальних проваджень щодо особливо тяжких злочинів, які у ВАКС як суді першої інстанції розглядаються колеґією у складі трьох суддів).

6. Однією із перших серйозних загроз для ефективної діяльності Вищого антикорупційного суду був **ризик надмірного навантаження на суддів значної кількості проваджень, віднесених до підсудності цього суду.**

Так, у 2019 році очікувалось, що до цього суду могло надійти більше 3000 проваджень. Пізніше цей ризик був частково зменшений завдяки набранню чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо початку роботи Вищого антикорупційного суду». Це надало змогу уникнути надмірного надходження проваджень на самому початку діяльності суду. Також у 2021 році набрали чинності зміни до КПК України, які вносились Законом України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо запровадження діяльності Бюро економічної безпеки України та пов'язаного з цим удосконалення роботи деяких державних правоохоронних органів». Ними було дещо звужено підсудність ВАКС через перегляд умови, вказаної у п. 2 ч. 5 ст. 216 КПК України, та збільшення розміру предмета кримінального правопорушення або розміру завданої шкоди щодо окремих кримінальних правопорушень.

Отже, наразі ризики надмірного навантаження на ВАКС стали значно меншими і доцільність подальшого збільшення розміру предмета злочину або завданої ним шкоди для віднесення проваджень до підсудності ВАКС потребує аналізу, проведення якого запропоновано у проекті ДАП на 2023–2025 роки.

7. У низці випадків **провадження, які віднесені до предметної підсудності Вищого антикорупційного суду, розглядались іншими судами** всупереч приписам КПК України¹. Ця проблема відзначалась, наприклад, в останньому звіті OECD CAN щодо України². Також наразі ВАКС не наділений повноваженнями щодо розгляду питань, пов'язаних із виконанням вироків, ухвалених цим судом, натомість ці справи розглядаються місцевими судами, в межах територіальної юрисдикції яких відбувають покарання засуджені або виконуються вироки.

Задля усунення наведеного у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки запропоновано:

1) передбачити у КПК України, що Апеляційна палата Вищого антикорупційного суду здійснює перегляд судових рішень судів першої інстанції в усіх кримінальних провадженнях, віднесених до предметної юрисдикції Вищого антикорупційного суду (як на стадії судового провадження, так і на стадії досудового розслідування);

2) передбачити у КПК України повноваження ВАКС щодо розгляду питань, пов'язаних із виконанням вироків, ухвалених цим судом, натомість ці справи розглядаються місцевими судами, в межах територіальної юрисдикції яких відбувають покарання засуджені або виконуються вироки.

8. Складність справ, що перебувають у провадженні ВАКС та їх резонансність. Так, близько 33 % кримінальних проваджень ВАКС мають найвищий рівень складності, майже 94 % є провадженнями щодо тяжких та особливо тяжких злочинів, більшість справ (більше 52 %) стосуються кількох обвинувачених (як правило, такі провадження характеризуються й більшою кількістю інших учасників провадження) та кількох кримінальних правопорушень. Водночас одним із основних факторів, який має вплив на тривалість провадження, є неналежна процесуальна поведінка учасників кримінального провадження, зокрема, неприбуття в судові засідання.

Крім того, не може залишатися поза увагою і коефіцієнт складності проваджень ВАКС, який визначається згідно із додатком до Загального класифікатора спеціалізацій та категорій справ, затвердженого наказом Державної судової адміністрації України від 21.12.2018 № 622.

Кримінальні провадження, підсудні ВАКС, характеризуються підвищеним коефіцієнтом складності. Так, середній коефіцієнт складності кримінальних проваджень, що розглядаються ВАКС становить 46. Аналогічний показник у місцевих загальних судах країни становить 39.

¹ Див., наприклад, ухвалу Печерського районного суду міста Києва від 05.06.2020 у справі № 757/22567/20-к, що доступна за посиланням: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89907192>.

² <https://bit.ly/3db64VF> (ст. 167-168).

Водночас близько 30 % справ ВАКС стосуються осіб, щодо яких відповідно до статті 480 Кримінального процесуального кодексу України здійснюється особливий порядок кримінального провадження, такі справи мають найвищий коефіцієнт складності – 55.
