



КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

ПОСТАНОВА

від 4 березня 2023 р. № 220
Київ

Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки

Відповідно до частини п'ятої статті 18 Закону України "Про запобігання корупції" Кабінет Міністрів України **постановляє**:

1. Затвердити Державну антикорупційну програму на 2023-2025 роки (далі - Програма), що додається.

2. Звернути увагу міністрів та керівників (осіб, які виконують їх обов'язки) інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, державних підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів, визначених відповідальними за виконання передбачених Програмою заходів, на те, що згідно з частиною третьою статті 18² Закону України "Про запобігання корупції" вони несуть персональну відповідальність за забезпечення виконання передбачених Програмою заходів.

3. Міністерствам, іншим центральним і місцевим органам виконавчої влади, державним підприємствам, установам та організаціям:

1) забезпечити виконання Програми в межах видатків, передбачених у державному та місцевих бюджетах на відповідний рік, а також за рахунок інших джерел, не заборонених законом;

2) подавати Національному агентству з питань запобігання корупції щороку:

до 15 лютого та 15 липня інформацію про стан виконання заходів, передбачених Програмою;

до 15 лютого статистичну інформацію, визначену частиною другою статті 18³ Закону України "Про запобігання корупції";

3) забезпечити коригування строків підготовки проектів законів, передбачених додатком 2 до Програми, з урахуванням строків, визначених планами законопроектної роботи Верховної Ради України на 2024 і 2025 роки, шляхом внесення на розгляд Кабінету Міністрів України відповідних проектів актів, погоджених із Національним агентством з питань запобігання корупції.

4. Національному агентству з питань запобігання корупції забезпечити:

1) затвердження у визначені Програмою строки:

порядку координації реалізації Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки (далі - Антикорупційна стратегія) та виконання Програми;

порядку проведення моніторингу та оцінки ефективності реалізації Антикорупційної стратегії та виконання Програми;

порядку надання міністерствами, іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями статистичної інформації про результати роботи;

положення про інформаційну систему моніторингу реалізації державної антикорупційної політики;

2) внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проекту акта щодо затвердження персонального складу координаційної робочої групи з питань антикорупційної політики;

3) координацію реалізації Антикорупційної стратегії та виконання Програми;

4) затвердження до 1 липня 2023 р. порядку оприлюднення на офіційному веб-сайті Національного агентства інформації про результати моніторингу та оцінки ефективності державної антикорупційної політики на період до початку роботи інформаційної системи моніторингу реалізації державної антикорупційної політики;

5) проведення моніторингу та оцінки ефективності реалізації Антикорупційної стратегії та виконання Програми;

6) у визначені Програмою строки створення та введення в експлуатацію інформаційної системи моніторингу реалізації державної антикорупційної політики;

7) щорічне інформування до 1 квітня Кабінету Міністрів України про результати виконання передбачених Програмою заходів, а також оприлюднення зазначених результатів на офіційному веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції;

8) подання Кабінетові Міністрів України, Верховній Раді України, Президентові України не пізніше 1 квітня 2026 р. національної доповіді щодо ефективності реалізації державної антикорупційної політики;

9) продовження разом із заінтересованими органами роботи з Європейською Комісією з метою отримання бюджетної підтримки для виконання передбачених Програмою заходів.

5. Визнати такими, що втратили чинність:

постанову Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265 “Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки” (Офіційний вісник України, 2015 р., № 38, ст. 1146);

постанову Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2015 р. № 625 “Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265” (Офіційний вісник України, 2015 р., № 70, ст. 2315).

Прем'єр-міністр України

Д. ШМИГАЛЬ

Інд. 29

ДЕРЖАВНА АНТИКОРУПЦІЙНА ПРОГРАМА **на 2023-2025 роки**

Підстави і принципи розроблення Програми

Ця Програма розроблена Національним агентством з питань запобігання корупції (далі - Національне агентство) відповідно до частини п'ятої статті 18 Закону України "Про запобігання корупції" з урахуванням таких принципів:

оптимізації функцій держави та місцевого самоврядування, що передусім передбачає усунення дублювання повноважень різними органами та випадків реалізації одним і тим самим органом повноважень, поєднання яких створює додаткові корупційні ризики;

цифрової трансформації реалізації повноважень державними органами та органами місцевого самоврядування, прозорості діяльності та відкриття даних як основи для мінімізації корупційних ризиків у їх діяльності;

створення на противагу існуючим корупційним практикам більш зручних та законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб;

забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, що створює додатковий стримувальний ефект для всіх суб'єктів правовідносин;

формування в суспільстві нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права.

Мета Програми

Метою Програми є досягнення значного прогресу в запобіганні та протидії корупції, забезпечення злагодженості та системності антикорупційної діяльності всіх державних органів та органів місцевого самоврядування, а також належного процесу післявоєнного відновлення України.

Виконання Програми сприятиме подальшій роботі щодо набуття Україною членства в ЄС, Північноатлантичному Альянсі (НАТО), Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР).

Проблеми, на розв'язання яких спрямована Програма

Програма спрямована на розв'язання проблем, визначених в Антикорупційній стратегії на 2021-2025 роки (далі - Антикорупційна стратегія), затвердженій Законом України від 20 червня 2022 р. № 2322-ІХ "Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки".

1. ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

1.1. Формування та реалізація державної антикорупційної політики

Проблема 1.1.1. Державна антикорупційна політика не завжди ґрунтується на повних, об'єктивних та достовірних даних; зусилля різних державних органів, органів місцевого самоврядування та громадськості недостатньо скоординовані

Антикорупційна політика в Україні не завжди ґрунтується на повних, об'єктивних та достовірних даних. Недостатня кількість комплексних соціологічних досліджень корупції в Україні, які є основним джерелом інформації про реальний корупційний досвід населення та бізнесу, а також про найбільш поширені корупційні практики у різних сферах, унеможливає формування ефективної державної антикорупційної політики. До причин, внаслідок яких антикорупційна політика в Україні не завжди ґрунтується на повних, об'єктивних та достовірних даних, також належить неуніфікованість загальнодержавної статистичної інформації, яка не завжди є релевантною і коректною.

Відсутність єдиної уніфікованої системи збору, узагальнення та візуалізації статистичної інформації, що надається спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції та іншими державними органами, ускладнює отримання доступу до ключової інформації про результати роботи згаданих суб'єктів.

На потреби формування та реалізації антикорупційної політики не виділяються достатні фінансові та інші необхідні ресурси, що призводить до суттєвого обмеження можливостей держави як у питаннях формування антикорупційної політики, так і у питаннях її реалізації. Відсутність у Національного агентства дієвих інструментів координації антикорупційної політики та здійснення перманентного моніторингу негативно впливає на ефективність антикорупційної політики та якість реалізації стратегічних антикорупційних документів.

Потенціал антикорупційних програм публічних інституцій у відповідних галузях використовується неповною мірою, що обумовлено недоліками нормативного регулювання, сприйняттям антикорупційних програм переважно як формальної вимоги закону, неналежним оцінюванням корупційних ризиків (зокрема неврахуванням галузевих особливостей, які визначають характер діяльності органу влади, внаслідок чого оцінка корупційних ризиків проводиться не в повному обсязі, а заходи з їх усунення та мінімізації не досягають запланованого результату), відсутністю належних інструментів моніторингу виконання антикорупційних програм, неврахуванням у них типових корупційних ризиків, ідентифікованих Національним агентством, а також неналежним виконанням затверджених антикорупційних програм.

Проблема 1.1.2. Безсистемні зміни до законодавства у сфері запобігання та протидії корупції негативно впливають на ефективність правозастосування

Однією з найбільш актуальних проблем у правовій системі України є частота внесення законодавчих змін, зокрема у сфері запобігання та протидії корупції, їх безсистемність та неналежна якість. Так, з початку 2019 року набрали чинності 34 закони про внесення змін до Закону України “Про запобігання корупції”, що не сприяє виробленню сталої та передбачуваної судової практики щодо застосування положень зазначеного Закону.

До причин, які зумовили виникнення проблеми, належать неналежне планування законотворчої діяльності, що стосується сфери запобігання та протидії корупції; відсутність послідовності у вивченні суб'єктами правотворчої діяльності загальної ситуації у відповідній сфері суспільного життя, практики дослідження думки основних заінтересованих сторін під час підготовки та розгляду законодавчих пропозицій.

Проблема 1.1.3. Положення нормативно-правових актів та їх проектів потребують подальшого удосконалення для усунення можливих корупціогенних факторів

Основною причиною існування переважної більшості корупційних практик, що завдають найбільшої економічної, організаційної та іншої шкоди державі та суспільству, є загальна низька якість нормативно-правових актів, які регламентують відповідну сферу суспільного життя, а також наявність у них ряду положень (корупціогенних факторів), які окремо чи у поєднанні з іншими положеннями можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Загальна низька якість нормативно-правових актів в Україні зумовлена передусім відсутністю закріплення на законодавчому рівні загальних засад та порядку здійснення нормотворчої діяльності в Україні, а також відсутністю законодавчо визначених правил подолання різних видів колізій та складних форм конкуренції правових норм. Значною мірою така ситуація обумовлена тим, що суб'єкти нормотворчої діяльності не застосовують на практиці вироблені у провідних демократичних державах світу підходи щодо циклу формування, координації, моніторингу та оцінки публічної політики, недостатньо вивчають загальну ситуацію у відповідній сфері, неналежно проводять аналіз проблем у кожній такій сфері, не використовують інструменти юридичного прогнозування, нехтують розробкою науково-обґрунтованих концепцій розвитку законодавства. Однією з основних причин низької якості саме законопроектів є тотальна перевантаженість Верховної Ради України та її апарату, обумовлена необхідністю постійного супроводу, змістовного опрацювання та розгляду кількох тисяч законопроектів, значна кількість яких потребує більш детального вивчення загальної ситуації у відповідній сфері чи ґрунтовного аналізу проблем.

До числа основних факторів, що значно обмежують ефективність антикорупційної експертизи, слід віднести об'єктивну складність забезпечення Міністром системної антикорупційної експертизи законопроектів та чинних законів, необхідність оновлення порядку та методології проведення антикорупційної експертизи Національним агентством та неналежний розгляд результатів антикорупційної експертизи (зокрема громадської).

З огляду на відсутність в Україні належного правового регулювання нормотворчої діяльності, а також незастосування принципів і підходів щодо циклу формування публічної політики законодавство характеризується наявністю великої кількості корупціогенних факторів, які на практиці трансформувалися у сталі корупційні практики.

Проблема 1.1.4. Інститут уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції не повною мірою реалізує свій потенціал у зв'язку з недостатніми гарантіями автономності

Основними причинами, які стримують реалізацію уповноваженими підрозділами (особами) з питань запобігання та виявлення корупції (далі - антикорупційні уповноважені) свого потенціалу, є відсутність лідерської позиції керівника в утвердженні антикорупційних стандартів у діяльності інституції, нерозуміння та несприйняття керівником переваг від діяльності антикорупційного уповноваженого як незалежного професіонала, який забезпечує реалізацію антикорупційної політики в інституції; певна правова невизначеність у питанні утворення антикорупційного уповноваженого підрозділу (призначення/визначення антикорупційного уповноваженого) з питань запобігання та виявлення корупції в окремих державних органах, суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також правового статусу таких підрозділів (осіб); відсутність системи професійного розвитку антикорупційних уповноважених та нерозвинута їх професійна мережа; відсутність визначених пріоритетів у діяльності антикорупційних уповноважених; відсутність чітких гарантій автономії.

Відсутність лідерської позиції керівника в утвердженні антикорупційних стандартів у діяльності інституції обумовлена передусім недостатнім розумінням керівником інституції вимог антикорупційного законодавства щодо своєї лідерської місії, обов'язку впровадити систему запобігання корупції у діяльності інституції, обсягу та напрямів роботи із запобігання корупції, відповідальності за невиконання вимог законодавства щодо її належної організації та переваг від її ефективності, а також неузгодженістю законодавства, що регулює питання підпорядкування, підзвітності та підконтрольності антикорупційних уповноважених на різних рівнях державного управління.

Правова невизначеність у питанні утворення антикорупційного уповноваженого підрозділу (призначення/визначення антикорупційного уповноваженого) в окремих державних органах та суб'єктах господарювання державного сектору економіки полягає у недостатній врегульованості питання можливості призначення уповноважених осіб у судах загальної юрисдикції, в господарських структурах.

Існування у правовому полі двох різних за своїм правовим статусом видів антикорупційних уповноважених (антикорупційних уповноважених у публічних інституціях, правовий статус яких визначається статтею 13¹ Закону України “Про запобігання корупції”, та антикорупційних

уповноважених з реалізації антикорупційних програм юридичних осіб, правовий статус яких визначається статтями 62, 64 зазначеного Закону) призводить до надмірно ускладненого правового регулювання та помилок у правозастосуванні.

У зв'язку з відсутністю системи професійного розвитку антикорупційних уповноважених як професіоналів, які забезпечують реалізацію антикорупційної політики у діяльності інституцій, та нерозвинутістю професійної мережі антикорупційних уповноважених виникає потреба у створенні управлінської моделі організації навчання, що забезпечить підготовку кадрового резерву антикорупційних уповноважених, спеціалізоване навчання діючих антикорупційних уповноважених. Як окремий елемент системи потребує популяризації професія антикорупційного уповноваженого та підвищення цінності антикорупційної роботи для керівників інституцій публічного і приватного сектору.

Відсутність визначених пріоритетів у діяльності антикорупційних уповноважених є однією з причин поширеної практики неправильної організації та планування роботи за напрямом запобігання корупції в інституції, асоціювання функціональних обов'язків антикорупційного уповноваженого насамперед з організацією кампанії декларування та сприйняття як другорядних таких напрямів роботи, як управління корупційними ризиками, проведення аналізу проектів актів на предмет наявності корупціогенних факторів тощо.

Недостатній рівень автономії антикорупційного уповноваженого обумовлений передусім неконкретизованими у законодавстві гарантіями його незалежності, фактично необмеженою дискрецією керівника інституції у питаннях зміни структури або штатного розпису, що призводить до переміщення або звільнення працівників антикорупційного уповноваженого підрозділу, недотриманням керівниками обов'язкових вимог щодо мінімальної штатної чисельності антикорупційного уповноваженого підрозділу, обмеженнями гарантій від незаконного звільнення за ініціативою керівника та залежністю розміру оплати праці працівників антикорупційного уповноваженого підрозділу від дискреційних рішень керівника інституції.

Зазначені чинники перешкоджають формуванню збалансованих систем запобігання корупції у державних органах, органах місцевого самоврядування, суб'єктах господарювання, а також впливають на ефективність антикорупційного комплаєнсу у кожній із сфер реалізації державної політики на національному, регіональному та місцевому рівні.

Проблема 1.1.5. У багатьох сферах суспільного життя застосування корупційних практик є зручнішим, оперативнішим, ефективнішим, а інколи і єдиним способом задоволення потреб фізичних та юридичних осіб порівняно із задоволенням таких потреб у законний спосіб

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 громадян України вважають корупцію неприпустимим явищем, вони розуміють, що корупція призводить до ряду негативних наслідків (зокрема гальмує економічний і соціально-політичний розвиток України), а також засуджують людей, які вдаються до корупції; а з іншого боку, коли йдеться не про загальний опис корупції чи корупцію інших осіб (особливо політиків, чиновників, суддів, правоохоронців тощо), а про особисті проблеми громадянина, необхідність задоволення тих чи інших власних потреб (чи потреб близьких), ті самі громадяни переконані, що немає нічого поганого в тому, що вони усунуть ці проблеми у корупційний спосіб.

Водночас зазначені дослідження засвідчують, що якщо людина точно знатиме, що вона гарантовано, швидко, комфортно та в законний спосіб отримає бажаний результат, вона ніколи не вдасться до корупції. На сьогодні держава не пропонує достатню кількість механізмів взаємодії з нею, які були б зручними для фізичних та юридичних осіб (як альтернатива до вже сформованих корупційних практик), а про новостворені законні, зручні та ефективні механізми задоволення таких потреб суспільство не завжди належним чином інформується.

Серед представників органів влади нерідко побутує думка про те, що основною метою комунікації в антикорупційній сфері є моралізаторство. При цьому комунікаційні кампанії мають бути не основним фактором зміни поведінки людей, а допоміжним інструментом просування створених альтернатив. З цією ж метою держава має налагоджувати діалог з бізнесом, стимулюючи його також до пошуку законних альтернативних шляхів (на протипагу існуючим неформальним практикам) вирішення складних питань у взаємодії з публічним сектором.

Окремим аспектом проблеми є недоступність таких альтернатив у зв'язку з недоліками системи державних органів та органів місцевого самоврядування. У 2020 році в Україні змінився адміністративно-територіальний устрій, понад 11000 сільських, селищних, міських рад замінили 1470 спроможних територіальних громад на базовому рівні, а на основі 490 районів було оптимізовано і утворено 136 районів на субрегіональному рівні. Водночас повномасштабна збройна агресія проти України значно поглибила проблеми, що існували в місцевому самоврядуванні роками, і підкреслила недоліки, які були збережені у 2020 році. Отже реорганізація системи державних органів та органів місцевого самоврядування 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.

1.2. Формування негативного ставлення до корупції

Проблема 1.2.1. Корупційні практики на побутовому рівні є усталеною нормою поведінки і не сприймаються як порушення моральних чи правових норм. З боку населення відсутній стійкий запит (вимога) до публічних осіб щодо дотримання ними визначених правил етичної поведінки та доброчесності

В Україні відсутня повна довіра до держави та її ключових установ з боку громадян. Ця негативна обставина, як засвідчують соціологічні дослідження, спричиняє виникнення ряду інших проблем, які значною мірою не дають можливості Україні зробити значний поступ на шляху до формування негативного ставлення суспільства до корупції.

По-перше, серед населення побутує думка, що у питаннях запобігання та протидії корупції жодних покращень не відбувається, незважаючи на помірний, але сталий прогрес у реальності. Як наслідок, люди втрачають надію на краще життя, у населення формується недовіра до антикорупційної реформи та намірів влади протидіяти корупції.

По-друге, побутова корупція в Україні сприймається як найкращий, а інколи єдиний шлях розв'язання власних проблем чи задоволення нагальних потреб. І навіть тоді, коли на протипагу сталим корупційним практикам держава чи органи місцевого самоврядування пропонують не менш зручну, але при цьому цілком законну альтернативу, населення не завжди нею користується.

По-третє, серед населення спостерігається стійкий запит на справедливість, трансформований (гіпертрофований) в Україні у запит на масове застосування кримінальної відповідальності та покарання саме до високопосадовців. Відсутність значної кількості обвинувальних вироків, що передбачають позбавлення волі (або їх недостатній публічний розголос) формує серед громадян враження щодо неспроможності антикорупційної реформи досягнути мети.

По-четверте, в Україні не сформувалася культура належної відкритості та прозорості діяльності публічних інституцій, конструктивної та взаємовигідної співпраці влади із заінтересованими сторонами (передусім громадськістю), остаточного усвідомлення ролі чиновника - служіння Українському народові. Публічні службовці нерідко сприймають питання взаємодії з громадськістю як обтяжуюче, а тому здійснюють відповідні заходи (громадські обговорення, публічні консультації тощо) досить формально.

Проблема 1.2.2. Відсутність об'єктивного висвітлення ситуації із запобігання та протидії корупції в Україні призводить до викривленого сприйняття населенням причин корупції, її рівня, ефективності антикорупційних інституцій

Серед основних причин необ'єктивного висвітлення ситуації із запобігання та протидії корупції в Україні є відсутність скоординованої єдиної інформаційної політики держави у питанні запобігання та протидії корупції. Так, з 2020 року в Україні фактично відсутня стратегія комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції. Водночас, зважаючи на те, що Стратегія комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції на 2017-2020 роки була розроблена в останній рік дії Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки, фактично вона існувала без підґрунтя, яким мала би стати Антикорупційна стратегія на відповідний період, а тому було неможливо забезпечити ефективне вирішення питання необ'єктивного висвітлення ситуації в результаті реалізації стратегічного документа.

Результати аналізу висвітлення теми корупції у засобах масової інформації свідчать про незначну кількість інформації про державну політику у сфері запобігання та протидії корупції, а також її реалізацію.

Водночас до викривленого сприйняття ситуації із запобігання та протидії корупції в Україні також призводять дезінформаційні наративи, які просуваються Російською Федерацією на території України та поза нею з метою дискредитації держави. Не забезпечено належне реагування на відповідну інформацію на території України та поза нею.

Відсутність в Україні належного інформаційного поля щодо висвітлення реалізації антикорупційної політики держави, що, зокрема, є наслідком неналежної координації державних комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції, на практиці призводить до викривленого сприйняття рівня корупції громадянами.

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

Проблема 1.3.1. Недоліки законодавства та недостатність ефективних ризик-орієнтованих механізмів виявлення конфлікту інтересів обмежують можливості мінімізації корупції за рахунок запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

Існуючі визначення термінів, зокрема таких, як “потенційний конфлікт інтересів”, “реальний конфлікт інтересів”, “приватний інтерес”, не мають достатньої чіткості і однозначності.

Так, у визначенні термінів “потенційний конфлікт інтересів” та “реальний конфлікт інтересів” наявні такі елементи, як “приватний інтерес” та “службове/представницьке повноваження”. Крім того, для констатації реального конфлікту інтересів необхідно встановити суперечність між приватним інтересом та службовими/представницькими повноваженнями.

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. Насправді ж, 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 повноваженням.

Саме недоведеність наявності суперечності між приватним інтересом та службовим повноваженням є визначальним для судів під час вирішення питання порушення вимог Закону України “Про запобігання корупції” щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, а тому створює додаткові перешкоди для притягнення осіб до адміністративної відповідальності та забезпечення принципу невідворотності відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією.

Певних уточнень потребує і визначення “приватний інтерес”, оскільки наведене у Законі України “Про запобігання корупції” визначення не дає чіткого розуміння щодо того, у чому він може полягати. Це зумовлює ситуації, коли 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, або навпаки.

Наведені у розділі V Закону України “Про запобігання корупції” правила щодо врегулювання конфлікту інтересів є недостатніми для забезпечення врегулювання конфлікту інтересів: відсутній алгоритм дій безпосереднього керівника у разі відсутності у нього повноважень для застосування того чи іншого способу зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів у підлеглої особи (наприклад переведення та звільнення), існує неузгодженість норм Закону України “Про запобігання корупції” щодо строків повідомлення про конфлікт інтересів та строків самостійного його врегулювання, не встановлено адміністративну відповідальність керівників за невжиття ними заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів у підлеглих, відсутні вимоги 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.

Незважаючи на зміни, яких зазнавали правила передачі в управління підприємств та корпоративних прав, залишаються певні недоліки, а саме: 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.

Визначаючи підвищення ефективності здійснюваного Національним агентством моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців, який до 2020 року здійснювався Національним агентством з обмеженим інструментарієм та здебільшого на підставі повідомлень про корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, варто виділити окремі організаційні та нормативні проблеми, які все ще існують та перешкоджають його більш високій ефективності (неточність та або некоректність формулювання відповідного повноваження та прав Національного агентства (вживання у змісті повноваження одночасно слів “моніторинг” і “контроль”, які є різними за своїм змістом), неузгодженість положень Закону України “Про запобігання корупції” з нормами інших законів, що унеможлиблює отримання певних видів інформації з обмеженим доступом, відсутність системи ранжування та аналізу інформації, що міститься в Єдиному державному реєстрі 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.

Проблема 1.3.2. Правова регламентація заборон та обмежень на одержання подарунків, участі у певних правовідносинах є недосконалою, не в усіх випадках заборони забезпечені заходами юридичної відповідальності

На сьогодні правові норми, що визначають антикорупційні заборони та обмеження, пройшли достатню апробацію, результати якої свідчать 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.

Так, встановлення заборони на сумісництво (на провадження певної діяльності), зміст якої є нечітким і може тлумачитися по-різному, зумовлює дискрецію і відповідно корупційні ризики під час прийняття рішень щодо віднесення тієї чи іншої діяльності до забороненої чи дозволеної спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, судами та/або хибне уявлення суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України “Про запобігання корупції”, про відсутність порушень антикорупційних обмежень, в той час, коли є ознаки порушень мають місце, що має наслідком притягнення особи до відповідальності.

Існуючий зміст обмеження щодо одержання подарунків дає можливість стверджувати, що подарунки, які перевищують максимально дозволена вартість (одноразово чи сукупно), стають автоматично забороненими, навіть якщо отримані як подарунки в межах особистих (дружніх) стосунків під час певних свят (подій) та не мотивовані посадою особи або як дипломатичні подарунки.

Оскільки відповідне обмеження має забезпечувати насамперед неможливість впливу на об'єктивність та безсторонність посадової особи під час виконання посадових та службових обов'язків, зміст існуючих обмежень щодо одержання подарунків виглядає надмірним та не забезпечує справедливого балансу між приватним та публічним інтересом особи.

Крім того, Законом України “Про запобігання корупції” презюмується, що рішення, прийняте посадовою особою 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.

Зміст відповідного положення спричиняє ситуації, коли навіть через багато років після отримання подарунка рішення, прийняте під час виконання повноважень, може призвести до формального застосування санкцій через конфлікт інтересів, хоча відносини між дарувальником та обдарованим з огляду на сплив певного строку вже не зумовлюють існування приватного інтересу як обов'язкової складової конфлікту інтересів.

Проблеми у правозастосуванні також пов'язані із недосконалістю норм Закону України “Про запобігання корупції”, які визначають правила поводження з подарунками або неправомірною вигодою, які є недостатньо послідовними та вичерпними, а іноді взагалі відсутні, наприклад, для подарунку, отриманого у нематеріальному вигляді (грошовий переказ на банківський рахунок).

Також варто наголосити, що не всі антикорупційні обмеження забезпечені відповідним видом відповідальності. Так, порушення обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, не зумовлює негативних наслідків для порушника, а тому сприяє вчиненню нових порушень такого обмеження.

Це відбувається у зв'язку з неможливістю застосування дисциплінарної відповідальності з огляду на специфіку обмеження, яке починає діяти тоді, коли особа вже припинила виконання функцій держави та місцевого самоврядування, а також відсутністю адміністративної відповідальності за порушення зазначеного обмеження.

Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави та місцевого самоврядування, яке не забезпечено заходами відповідальності, позбавляє державу можливості впливу на його дотримання, а отже і дієвості.

Більше того, хаотичні зміни до Закону України "Про запобігання корупції" зумовили, зокрема, ситуацію, коли на одних осіб, що займають посади патронатної служби (наприклад помічники і радники Президента України) з огляду на виконувані функції за посадою та достатньо високий рівень корупційних ризиків, поширюється дія антикорупційних обмежень, а на осіб, які мають аналогічні функції та ризики (наприклад помічники народних депутатів України) - не поширюється.

Зазначені проблеми нормативного регулювання механізмів запобігання корупції зумовлюють зниження ефективності та дієвості таких механізмів та не сприяють мінімізації корупції.

Проблема 1.3.3. Діяльність суб'єктів, які здійснюють вплив (лобіювання) на прийняття парламентом рішень, є непрозорою та непублічною

Обсяг сфер суспільного життя, які відповідно до статті 92 Конституції України визначаються виключно законами України, є всеохоплюючим, а тому забезпечення прозорості законотворчої діяльності парламенту є надважливою. На сьогодні відсутнє законодавче регулювання лобістської діяльності, яке дало б змогу запобігати поширенню корупційних практик у процесі взаємодії представників різних груп інтересів з представниками органів влади, забезпечити гласність і відкритість ухвалення державних рішень.

Проблема 1.3.4. На законодавчому рівні не закріплено стандарти етичної поведінки народних депутатів України, депутатів місцевих рад та виборних осіб місцевого самоврядування. Існуючі правила етичної поведінки не реалізуються належним чином у зв'язку з невиконанням керівниками повноважень щодо притягнення винних у порушенні таких правил до відповідальності

Дотримання народними депутатами України, депутатами місцевих рад, виборними посадовими особами місцевого самоврядування етичних правил поведінки протягом строку реалізації їх представницьких повноважень має важливе значення для формування довіри до таких осіб та підтримки їх виборцями і забезпечує встановлення зворотного зв'язку між суспільством та його обранцями.

Крім того, вимогами міжнародних актів, рекомендаціями Групи держав проти корупції (GRECO) в межах четвертого раунду оцінювання "Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів", рекомендаціями за результатами роботи у 2015-2016 роках спеціальної Місії Європейського парламенту передбачено необхідність прийняття кодифікованих актів, які регламентують правила етичної поведінки.

На сьогодні норми, які стосуються етичної поведінки народних депутатів України, депутатів місцевих рад, виборних посадових осіб місцевого самоврядування, у тому числі обов'язків щодо дотримання відповідних норм, містяться у різних законах, положення яких мають недоліки, зокрема декларативний характер певних норм, відсутність норм, які передбачають правила етичної поведінки на засіданнях комітетів, офіційних заходах, під час контактів з пресою, відсутність достатніх дієвих механізмів юридичного впливу на народних депутатів України, депутатів місцевих рад та виборних посадових осіб місцевого самоврядування за порушення вимог професійної етики.

Також на сьогодні не створено дієвий механізм моніторингу та забезпечення виконання відповідних правил етичної поведінки, що передбачає, зокрема, подання та розгляд скарг, порядок застосування санкцій за порушення правил етичної поведінки, що є важливою запорукою громадської довіри до народних обранців.

Обов'язок дотримуватися правил етичної поведінки покладено як на виборних осіб, так і на посадових осіб, переважну частину з яких становлять державні службовці.

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

Невжиття відповідними керівниками заходів щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності підлеглих за порушення правил етичної поведінки має зумовлювати реальні негативні наслідки для таких керівників.

1.4. Здійснення заходів фінансового контролю

Проблема 1.4.1. Законодавче регулювання щодо належності окремих категорій осіб до суб'єктів декларування є недосконалим, що обмежує потенціал інструментів фінансового контролю

Закон України "Про запобігання корупції" містить перелік категорій посад та окремих ознак, що визначають коло суб'єктів декларування. Йдеться про достатньо широкий перелік осіб, які мають подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Результати аналізу внесених до переліку декларантів змін свідчить, що лише фрагментарно вони були обумовлені змінами у законодавстві, створенням чи ліквідацією органів влади або іншими об'єктивними причинами. Однак суттєва їх частина стала наслідком недостатньо

обґрунтованого рішення законодавця про значний рівень корупційних ризиків, характерний для певної посади чи функції.

Підтверджують неоднозначність державної політики у цій сфері, а також нечіткість нормативних формулювань і численні звернення до Національного агентства, у яких заявники просять роз'яснити, чи мають вони статус декларанта.

Основною причиною, що зумовила таку ситуацію, є недостатньо глибоке дослідження 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, що призводить до правової невизначеності та суперечливої судової практики, але й відносить до переліку суб'єктів декларування, службові обов'язки яких майже повністю виключають будь-які корупційні ризики.

Водночас існує кілька очевидних і гострих проблем, які потребують негайного розв'язання. Зокрема, враховуючи реформу децентралізації і значне збільшення внаслідок цього бюджетів комунальних підприємств, істотно зросла корупційна “привабливість” посад в юридичних особах приватного права, у статутному капіталі яких комунальна частка власності перевищує 50 відсотків. Зазначене зумовлює необхідність поширення на таких осіб заходів фінансового контролю.

Іншою загальновизнаною проблемою є штучне ділення законодавцем фактично однакових за змістом категорій: “посада з високим рівнем корупційних ризиків” та “посада з підвищеним рівнем корупційних ризиків”, а також “особи, які займають відповідальне становище” та “особи, які займають особливо відповідальне становище”. Правова визначеність і техніка нормопроекування однозначно вимагають об'єднання цих категорій.

Проблема 1.4.2. Процес подання інформації до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є обтяжливим через недостатню обізнаність суб'єктів декларування з вимогами до заповнення декларацій; періодичні проблеми у функціонуванні цього Реєстру, недостатня якість законодавства

Процес подання інформації до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, довгий час був обтяжливим у зв'язку з рядом причин. Основними з них були: 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.

Зазначена проблема призводить до великої кількості помилок під час заповнення декларацій суб'єктами декларування, поширені випадки порушення строків подання декларації, нерозуміння декларантом суті норм законодавства і порядку їх виконання.

Слід зазначити, що ця проблема частково вирішена. Зокрема, Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, як програмно-апаратний комплекс було модернізовано та перенесено у приміщення Національного агентства. Також було вжито значних кроків щодо полегшення і спрощення процедури заповнення декларації, зокрема було запроваджено такі новації: можливість зміни виду декларації без подання нової декларації; можливість використовувати інтегрований довідник з новими назвами населених пунктів, територіальних громад, районів; автоматичне заповнення полів з найменуванням юридичних осіб за кодом згідно з ЄДРПОУ; інтегровано довідник марок, моделей транспортних засобів; запроваджено “випадаючий список” найбільш поширених об'єктів декларування, який було сформовано за результатами проведеного аналізу декларацій за попередні періоди; усунуто можливість зазначати неіснуючу криптовалюту; полегшено введення інформації про банківські рахунки; створено можливість ознайомлюватися з даними, що містяться в інших реєстрах з використанням функції “Дані для декларації”.

Іншою актуальною причиною проблеми 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 відбувалися без попереднього широкого обговорення, ними не передбачалися достатні для адаптації перехідні періоди. Це спричиняло численні помилки декларантів під час заповнення декларації, неподання чи несвоєчасне подання декларацій тощо.

Проблема 1.4.3. Попередня діяльність із проведення контролю та перевірки декларацій, моніторингу способу життя була недостатньо дієвою

Проблема недостатньої дієвості заходів фінансового контролю складається з таких основних елементів: порівняно невелика кількість проведених повних перевірок, низька ефективність заходів із запобігання невчасному поданню чи неподанню декларацій суб'єктами декларування, недостатня результативність моніторингу способу життя, низька кількість опрацьованих декларацій, поданих особами, визначеними статтею 52¹ Закону України “Про запобігання корупції”.

Наведена проблематика обумовлюється насамперед такими причинами:

недостатнім рівнем автоматизації контрольних заходів;

необхідністю удосконалення системи пріоритезації розподілу ресурсів;

відсутністю системи накопичення і автоматизованого аналізу даних (DWH);

обмеженими можливостями доступу до інформації іноземних реєстрів і баз даних.

Як наслідок відсутності ресурсної можливості охопити заходами фінансового контролю значно більшу кількість декларацій, діяльність з їх перевірки не є всеохоплюючою. Це сприяє уникненню відповідальності за порушення вимог антикорупційного законодавства. Натомість удосконалення системи дасть змогу як оперативного реагувати на факти порушень вимог антикорупційного законодавства, так і запобігати їх вчиненню.

1.5. Забезпечення доброчесності політичних партій та виборчих кампаній

Проблема 1.5.1. Обтяжливий та непрозорий механізм утворення, діяльності та припинення політичних партій

Основним чинником існування переважної більшості реальних та потенційних корупційних практик у забезпеченні доброчесності політичних партій та виборчих кампаній є непрозорий механізм утворення, легалізації, діяльності та припинення політичних партій у зв'язку з:

несприятливими законодавчими умовами для утворення політичних партій, зокрема складним порядком створення та державної реєстрації політичних партій;

політичною системою, яка включає в себе політичні партії, що не беруть участі у виборчому процесі тривалий час;

неприведенням статутів політичних партій у відповідність з вимогами законодавства з урахуванням змін та реєстрації таких установчих документів з ознаками формального підходу;

обтяжливим та складним механізмом процедури припинення за власним бажанням політичної партії та її структурних утворень;

відсутністю обмеження права на участь у виборах політичної партії, яка допускає систематичне порушення свого обов'язку із звітування до Національного агентства.

Проблема ускладнюється дією обмежувальних заходів, установлених Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України COVID-19, та тимчасовою окупацією частини території України внаслідок збройної агресії Російської Федерації.

Водночас Національне агентство залучене до роботи з розв'язання зазначеної проблеми на законодавчому рівні.

Відповідно до рішення Комітету з питань цифрової трансформації Верховної Ради України утворено робочу групу з підготовки проекту закону про політичні партії, до складу якої включено представника Національного агентства. Положення розробленого проекту закону спрямовані на розв'язання проблем щодо спрощення порядку створення політичних партій; очищення політичної системи від партій, що не беруть участі у виборах тривалий час; приведення у відповідність з вимогами законодавства статутів політичних партій та обмеження участі у виборчому процесі політичних партій, що допускають систематичні порушення норм законодавства.

Існуюча процедура припинення діяльності політичної партії та її структурних утворень за власним бажанням є обтяжливою та складною для керівників та членів політичної партії у зв'язку із значною кількістю структурних утворень, що не передбачає спрощеної процедури їх припинення.

Проблема 1.5.2. Надмірний вплив на політичні партії та виборчі кампанії з боку окремих фізичних та юридичних осіб призводить до превалювання у представницьких органах приватних інтересів над публічними

Основними причинами, які зумовлюють проблему надмірного впливу на політичні партії та виборчі кампанії окремих фізичних та юридичних осіб, що призводить до превалювання у представницьких органах приватних інтересів над публічними, є:

можливість здійснення внесків на користь політичних партій фізичними особами, які не мають достатніх легальних доходів для таких внесків, що зумовлено прогалинами в законодавстві, а саме:

- відсутністю закріплення на законодавчому рівні співвідношення розмірів внесків, наданих фізичними особами на користь політичних партій, з розмірами їх доходів, що можуть бути підтвердженні документально;

- відсутністю законодавчо визначеної заборони здійснення внесків фізичними особами, які діють в інтересах інших осіб, зокрема представників фінансово-промислових груп, олігархів;

непоширення механізму розподілу коштів державного фінансування статутної діяльності політичних партій на політичні партії, які не подолали встановленого законом прохідного бар'єру на виборах народних депутатів України, але отримали значну підтримку виборців. Такі партії стають привабливим об'єктом для "інвестицій" окремих фізичних осіб, що призводить до їх фінансової залежності від окремих фізичних та/або юридичних осіб, а отже створює передумови для відстоювання такими партіями не публічного інтересу виборців, а приватних інтересів осіб, які здійснюють їх фінансування;

відсутність переліку заборон щодо використання політичними партіями коштів державного фінансування та законодавчо визначених пріоритетних напрямів використання цих коштів, що призводить до того, що всі витрати, здійснені політичними партіями, можна віднести до витрат на "статутну діяльність". Враховуючи те, що термін "статутна діяльність" законодавством не визначений та не встановлено пріоритетних напрямів використання коштів державного фінансування, зазначена прогалина законодавства може призвести до спрямування цих коштів на інші потреби, зокрема в інтересах третіх осіб;

відсутність порядку використання недрукованих засобів масової інформації, зовнішньої реклами, соціальних медіа та інших онлайн-платформ для цілей виборчої кампанії, що є підґрунтям для "прихованої реклами", яка маскується під звичайні новини та публікації, що вводить в оману виборців та порушує принцип вільних та рівних виборів.

Проблема 1.5.3. Система контролю за фінансуванням діяльності політичних партій та фінансуванням їх участі у виборах потребує удосконалення

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

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

Фінансові звіти про надходження та використання коштів виборчих фондів політичних партій, їх місцевих організацій, кандидатів на загальнодержавних та місцевих виборах (далі - фінансові звіти суб'єктів виборчого процесу, що зобов'язані звітувати згідно із законодавством) оприлюднюються Національним агентством у публічній частині електронної системи Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. Водночас подання фінансових звітів про надходження та використання коштів фондів референдумів (всеукраїнських чи місцевих), ініціативної групи та агітації щодо ініціативи їх проведення політичними партіями, громадськими організаціями, зареєстрованими як прихильники або опоненти питання референдуму, передбачено в паперовій формі та електронному вигляді одночасно до двох державних органів (Центральної виборчої комісії, Національного агентства). У зв'язку з цим система контролю за фінансуванням діяльності політичних партій та фінансуванням їх участі у виборах потребує покращення шляхом удосконалення електронної системи Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. Зазначене створить можливість подавати та оприлюднювати фінансову звітність в режимі онлайн як політичним партіям, їх місцевим організаціям, кандидатам на загальнодержавних та місцевих виборах, так і політичним партіям, громадським організаціям, зареєстрованим як прихильники або опоненти питання референдуму (всеукраїнського чи місцевого) на єдиній електронній платформі;

відсутність автоматичного режиму проведення перевірок фінансових звітів суб'єктів виборчого процесу, що зобов'язані звітувати згідно із законодавством.

Національне агентство розпочало запровадження автоматичного режиму проведення перевірок звітів політичних партій шляхом інтеграції з іншими інформаційно-телекомунікаційними і довідковими системами, реєстрами, базами даних. Проте остаточне налаштування можливе за умови відновлення звітування та поєднання автоматизованої системи з іншими базами даних.

Запровадження механізму подання фінансових звітів суб'єктів виборчого процесу, що зобов'язані звітувати згідно з законодавством, за допомогою електронних сервісів Національного агентства передбачено відповідною постановою Центральної виборчої комісії, що дасть змогу застосувати автоматичний контроль за дотриманням вимог законодавства цими суб'єктами;

неохоплення ризик-орієнтованим підходом здійснення контролю за діяльністю політичних партій, їх місцевих організацій, кандидатів на загальнодержавних та місцевих виборах.

Національне агентство застосовує ризик-орієнтований підхід до здійснення контролю за діяльністю політичних партій шляхом оперативного моніторингу ризиків в їх діяльності відповідно до затверджених внутрішніх методичних рекомендацій. Водночас потребує законодавчого закріплення визначення повноваження із здійснення моніторингу як постійного спостереження за фінансово-господарською та іншою діяльністю політичних партій з метою ідентифікації ризиків.

Контроль за діяльністю суб'єктів виборчого процесу здійснюється одночасно Центральною виборчою комісією та Національним агентством. Однак обом інституціям не вистачає необхідних ресурсів та інструментів для того, щоб ефективно аналізувати витрати кандидатів на передвиборну агітацію або виявляти порушення правил фінансування через значну кількість звітів. Розв'язання проблеми обмеженості ресурсів під час здійснення контролю за фінансуванням політичної діяльності та передвиборної агітації можливе шляхом запровадження вибіркового контролю з урахуванням ризиків фінансово-господарської та іншої діяльності політичних партій, їх місцевих організацій, кандидатів на загальнодержавних та місцевих виборах;

неефективний розподіл повноважень між Центральною виборчою комісією і Національним агентством щодо контролю за фінансуванням політичної діяльності та передвиборної агітації. Це обумовлено відсутністю законодавчо визначеного єдиного державного органу, на який покладено обов'язок здійснення контролю (аналізу) фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів політичних партій, їх місцевих організацій, кандидатів на загальнодержавних та місцевих виборах. Так, аналіз фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів здійснюється Центральною виборчою комісією разом з Національним агентством, що призводить до дублювання повноважень та, як наслідок, до неефективного використання ресурсів.

1.6. Захист викривачів корупції

Проблема 1.6.1. Відсутність поваги до викривачів корупції у суспільстві, а також відсутність у осіб, які хочуть повідомити про корупцію, необхідних знань щодо правових гарантій захисту їх порушених прав

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

Сьогодні в Україні готовність осіб повідомляти про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України "Про запобігання корупції" є доволі низькою. Основними причинами небажання особи повідомляти про відомі їй факти корупції є побоювання зазнати осуду свого оточення (колег, друзів, знайомих) та зазнати наслідків у вигляді негативних заходів впливу з боку керівництва.

Під час прийняття громадянами рішення повідомляти про корупцію важливим є ступінь поінформованості у питаннях гарантій правового захисту їх прав як викривачів.

Осуд з боку оточення щодо дій з викриття корупції та відсутність поваги до викривачів корупції зумовлені рядом чинників, основними серед яких є:

толерування корупції, яке впливає на ефективність інституту викривачів та є стримуючим фактором його розвитку;

недостатньо сформована у суспільстві культура повідомлення про корупцію.

Разом з тим наявність у потенційного викривача побоювання зазнати негативних заходів впливу у зв'язку з повідомленням про корупцію зумовлено такими чинниками:

необізнаністю або недостатньою обізнаністю щодо правових гарантій захисту прав викривача та механізму реалізації такого захисту;

відсутністю практики притягнення керівників (роботодавців) за порушення прав викривачів до відповідальності як запобіжника переслідування та дискримінації викривачів.

Проблема 1.6.2. Відсутність необхідних знань для належного повідомлення про випадки корупції, суб'єктів, уповноважених їх розглядати, а також механізму ефективного розгляду таких повідомлень

У результаті удосконалення законодавства про захист викривачів корупції у жовтні 2019 р. та у червні 2021 р. посилено гарантії захисту викривачів корупції, визначено механізми реалізації відповідних гарантій та запроваджено фінансове стимулювання громадян до повідомлення про відомі їм факти корупції. Проте позитивний ефект від нормативного закріплення зазначених гарантій поки незначний, що обумовлено, зокрема, низьким рівнем обізнаності населення із можливими способами повідомлення про корупцію та процедурами розгляду таких повідомлень, недовірою до якості розгляду та зневірою у своєчасності та співмірності реагування на такі повідомлення, відсутністю єдиного каналу для подання повідомлень про корупцію.

У більшості органів влади не створено всіх передбачених законом каналів повідомлення, не розмежовано внутрішні та регулярні канали подання повідомлень, не розроблено процедури прийняття та розгляду повідомлень про корупцію, надається незначна кількість методичної допомоги потенційним викривачам. При цьому якість повідомлень є низькою, оскільки в них часто відсутні конкретні фактичні дані.

Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про запобігання корупції” щодо упорядкування окремих питань захисту викривачів” від 1 червня 2021 р. № 1502-IX передбачено функціонування Єдиного порталу повідомлень викривачів, який має перетворити процес подання повідомлень про корупцію на простий та зручний, забезпечити конфіденційність та анонімність викривачів. Зазначеним Законом уніфіковано процедуру розгляду повідомлень про корупцію.

Водночас на сьогодні Єдиний портал повідомлень викривачів не введено в постійну (промислову) експлуатацію, якій мають передувати інформаційна кампанія та ряд заходів просвітницького спрямування, реалізація яких дасть змогу підвищити рівень обізнаності громадян щодо способів подання повідомлень про корупцію та механізмів їх розгляду.

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 зазначено, що порядок повідомлення такої інформації визначений законом. Водночас досі відсутній порядок та канали повідомлення такої інформації, у зв'язку з чим викривач, який, наприклад, працює у Міноборони, Генеральному штабі Збройних Сил чи СБУ, може бути притягнутий до відповідальності за розголошення державної таємниці, а слідчий органу досудового розслідування - за розголошення таємниці слідства.

Проблема 1.6.3. Захист викривачів не здійснюється належним чином через недостатню інституційну спроможність уповноважених на це органів та недоліки в законодавчому регулюванні

Повноваженнями щодо співпраці з викривачами та вжиття заходів їх захисту наділені Національне агентство, Національне антикорупційне бюро, Національна поліція, органи прокуратури, суб'єкти надання безоплатної правової допомоги, державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, юридичні особи публічного права та уповноважені підрозділи (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції зазначених органів.

Відсутність налагодженої взаємодії та координації між органами, уповноваженими на забезпечення захисту викривачів, не дає можливості для швидкого реагування на випадки порушення прав та гарантій захисту викривачів і забезпечення належного їх захисту.

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.

Крім того, існують випадки, коли викривач після здійснення повідомлення про корупцію потребує захисту у вигляді психологічної допомоги, оскільки стресом є саме повідомлення викривачем про корупцію, взаємодія з правоохоронними органами та цькування викривача на робочому місці.

Також виклики воєнного часу зумовлюють необхідність врегулювання питання набуття статусу викривачів військовослужбовцями, забезпечення належними каналами подання повідомлень та забезпечення заходів правового та іншого захисту таких викривачів як в умовах воєнного стану, так і після його припинення чи скасування.

2. ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У ПРІОРИТЕТНИХ СФЕРАХ

2.1. Справедливий суд, прокуратура та органи правопорядку

Проблема 2.1.1. У суспільстві спостерігається тенденція щодо зниження рівня довіри до органів у системі правосуддя. Закон не визначає добросовісності як кваліфікаційну вимогу до членів Вищої ради правосуддя і Вищої кваліфікаційної комісії суддів України

Протягом тривалого часу суспільство висловлює недовіру до ряду органів у системі правосуддя. Основними чинниками, які вплинули на оцінку довіри до таких органів, стали висловлені у засобах масової інформації сумніви у добросовісності їх членів та можливе прийняття ними рішень в умовах конфлікту інтересів.

Для підвищення довіри до органів суддівського врядування та з метою виконання міжнародних зобов'язань України у 2021 році були прийняті 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”.

Значною мірою відповідні положення вже реалізовані: утворені та провадять свою діяльність Етична рада та Конкурсна комісія з добору членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України; проведено одноразове оцінювання діючих членів Вищої ради правосуддя на відповідність критеріям професійної етики та доброчесності для зайняття посади члена Вищої ради правосуддя; повноваження одного члена Вищої ради правосуддя, щодо якого Етична рада надала висновок про невідповідність зазначеним критеріям, були припинені. Також для формування нового складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України була утворена Конкурсна комісія з добору членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, яка вже розпочала свою діяльність.

Водночас залишаються невирішеними такі питання:

формування нового складу Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України 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”. При цьому громадськість висловлювала критичні зауваження щодо браку прозорості у діяльності Етичної ради;

існуючі механізми запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності членів Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України не були дієвими на практиці, що не дало змоги запобігти вчиненню дій чи прийняттю рішень в умовах реального конфлікту інтересів. Так, положення частини другої статті 35¹ 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, порівняної 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 з тим відповідно до статті 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 Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, які беруть участь у засіданні. Аналогічне положення існує також щодо порядку розгляду відводів членів Вищої ради правосуддя (частина п'ята статті 33 Закону України “Про Вищу раду правосуддя”). При цьому на практиці можуть виникнути ситуації, коли у всіх членів Вищої ради правосуддя чи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України буде однаковий приватний інтерес або коли констатація факту наявності конфлікту інтересів призведе до втрати можливості ухвалювати відповідні рішення;

на практиці виникали проблеми з обґрунтованістю та прозорістю виставлення балів, прийняття рішень у Вищій раді правосуддя та Вищій кваліфікаційній комісії суддів України під час процедур добору суддів чи кваліфікаційного оцінювання. Наприклад, під час кваліфікаційного оцінювання суддів Вищою кваліфікаційною комісією суддів України не зазначалося, яку кількість балів визначено окремо за кожним із десяти показників за положенням про проходження кваліфікаційного оцінювання, що унеможливило громадський контроль за процесом оцінювання.

Проблема 2.1.2. Процедури кваліфікаційного оцінювання суддів та конкурсні процедури потребують удосконалення та розробки чітких і передбачуваних критеріїв (індикаторів) доброчесності та професійної етики. Доброчесність та професійна етика як стандартні вимоги до суддів недостатньо впроваджені на практиці, а оцінювання цих вимог не завжди є прозорим та передбачуваним

Різні органи, залучені до проведення кваліфікаційного оцінювання суддів (кандидатів на посади судді), застосовують різні підходи та різні стандарти доказування під час оцінки доброчесності та професійної етики суддів чи відповідних кандидатів. Найкращі практики, зокрема ті, що запроваджені Громадською радою міжнародних експертів, не враховуються належно органами суддівського врядування.

Відсутні вимоги та належно визначені процедури оцінювання кандидатів на посаду судді (поза процедурою кваліфікаційного оцінювання) на відповідність критерію доброчесності. Громадська рада доброчесності не бере участі у процедурах добору суддів поза процедурою кваліфікаційного оцінювання, на що Європарламент звернув увагу у резолюції від 11 лютого 2021 р. щодо виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

На сьогодні не завершено передбачене Конституцією України кваліфікаційне оцінювання щодо більш як 2000 суддів. Також залишається значною кількістю вакантних суддівських посад, яка станом на кінець 2021 року перевищила 2000. Діяльність Вищої кваліфікаційної комісії суддів України з добору суддів та проведення кваліфікаційного оцінювання не давала змоги забезпечувати якісне і всебічне оцінювання суддів (кандидатів на посади суддів) за критеріями компетентності, доброчесності та професійної етики. Причини цього полягали, зокрема, в неоптимальних організаційних рішеннях щодо окремих етапів процедур добору та оцінювання.

Відсутність затвердженої професіограми судді не дає змоги сформувати єдині очікування в усіх заінтересованих сторін щодо оцінки якостей кандидатів на суддівські посади, не сприяє об'єктивному та безсторонньому визначенню відповідності суддів (кандидатів на посади судді).

Система визначення балів для суддів (кандидатів на посаду судді) під час здійснення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України процедур добору суддів та кваліфікаційного оцінювання не є оптимальною: розподіл балів між об'єктивними та суб'єктивними складовими не є збалансованим; відсутні чіткі правила щодо виставлення балів кандидатам залежно від

продемонстрованих ним якостей. Це також сприяє недостатній обґрунтованості та неналежній вмотивованості рішень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, створює невиправдану надмірну дискрецію.

Проблема 2.1.3. Відсутність дієвих механізмів підтримання доброчесності суддівського корпусу та реагування на встановлені факти впливу, тиску на суддів та втручання в їх діяльність

Прозорість здійснення розгляду дисциплінарних скарг, здійснення дисциплінарних проваджень щодо суддів, а також перегляду рішень Дисциплінарних палат Вищої ради правосуддя залишається недостатньою, що знижує довіру до відповідних органів. Деякі з підстав для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності не визначені достатньо чітко, щоб суддя мав змогу прогнозувати свою поведінку. Відповідна рекомендація GRECO залишається невиконаною.

На практиці виникають випадки, за яких судді, щодо яких здійснюється дисциплінарне провадження, ще до його завершення звільняються з посад на підставі заяв про відставку. Також відсутні дієві механізми підтримання високих стандартів поведінки судьями у відставці через обмежене коло підстав для припинення відставки.

Звільнення судді з посади у зв'язку з невиконанням обов'язку щодо підтвердження законності джерел походження майна є можливим лише внаслідок дисциплінарного провадження, хоча після прийняття Закону України від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII "Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)" ця підстава для звільнення визначена окремо і є доцільним запровадження окремої процедури для перевірки законності джерел походження майна поза дисциплінарним провадженням.

Після прийняття Рішення Конституційного Суду України від 11 червня 2020 року № 7-р/2020 у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 375 Кримінального кодексу України втратило чинність положення зазначеного Кодексу, яке встановлювало кримінальну відповідальність за постановлення завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови. Раніше на практиці відповідне положення неодноразово використовувалося для впливу на суддів, оскільки не були запроваджені дієві та ефективні процедури, що запобігли б цьому.

Проблема 2.1.4. Наявність корупційних ризиків, обумовлених прогалинами та недосконалістю законодавства в системі правосуддя

Незважаючи на законодавчо встановлене обмеження щодо перебування однієї особи на адміністративній посаді в суді протягом двох строків поспіль, на практиці зустрічаються випадки повного ігнорування цього правила судьями. Це зумовлює необхідність запровадження інших підходів до визначення суддів, що обіймають адміністративні посади, для усунення таких ситуацій.

Хоча у законодавстві закріплені норми щодо широкого застосування сучасних інформаційних технологій під час здійснення правосуддя, вони все ще не реалізовані на практиці, зокрема у зв'язку з частковим запровадженням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи. Ряд справ суди могли б без шкоди правам та законним інтересам учасників проваджень розглядати в електронній формі незалежно від місця розташування суду і сторін, що також зменшувало б корупційні ризики та оптимізувало рівень навантаження на суддів.

Поступово впроваджуються альтернативні способи врегулювання спорів: набрало чинності законодавство про медіацію, на розгляді Верховної Ради України перебуває законопроект щодо удосконалення діяльності третейських судів.

Виконання судових рішень є недостатньо ефективним, зокрема у зв'язку з обмеженими можливостями виконання судових рішень приватними виконавцями, а також через необґрунтовані мораторії щодо примусового виконання рішень, боржниками за якими є державні підприємства. Необхідно внести зміни до законодавства, спрямовані на забезпечення ефективного виконання рішень міжнародних арбітражів в Україні.

З огляду на обмеженість фінансових ресурсів, які наявні у публічному секторі України, зокрема для судової системи, існує потреба в пошуку шляхів більш ефективного використання наявних обмежених ресурсів. Після прийняття Закону України від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII "Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)" не було системно переглянуто мережу місцевих судів, що є важливим для забезпечення доступу до правосуддя та ефективного використання обмежених ресурсів.

Проблема 2.1.5. Внутрішні управлінські процеси в органах прокуратури не завжди є прозорими та ефективними

Управлінські процеси в органах прокуратури не завжди є прозорими та ефективними. До причин, що зумовлюють існування проблеми, належать недосконала система оцінювання якості роботи прокурорів; 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.

Корупційні ризики системи оцінювання якості роботи прокурорів зумовлені законодавчо визначеними критеріями, методами та суб'єктами оцінювання прокурорів.

Недосконале законодавче регулювання підстав притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності полягає у нечіткому формулюванні дисциплінарних проступків, які стосуються поведінки прокурорів і дотримання ними етичних норм, а 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 накладення.

Проблема 2.1.6. Відсутність ефективної моделі призначення на посади, оплати праці, просування по службі та розгляду дисциплінарних скарг у системі Національної поліції

Кадрове забезпечення та внутрішні управлінські процеси в Національній поліції не завжди є прозорими та ефективними. Ця проблема зумовлена неефективністю та непрозорістю механізмів призначення на посади та просування по службі у системі Національної поліції, неефективністю порядку проведення службових розслідувань і притягнення до дисциплінарної відповідальності поліцейських, відсутністю системи оцінки ефективності роботи працівників Національної поліції.

Неефективність та непрозорість механізмів призначення на посади та просування по службі у системі Національної поліції спричинена передусім тим, що законодавство визначає проведення конкурсу обов'язковим лише щодо осіб, які вперше приймаються на службу в поліції з призначенням на посади молодшого складу поліції. Низька ефективність службових розслідувань і притягнення до дисциплінарної відповідальності поліцейських зумовлена насамперед 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. До того ж на законодавчому рівні, не передбачено інших методів оцінювання якості роботи працівників Національної поліції, крім атестування, що ускладнює внутрішні управлінські процеси.

Рівень грошового забезпечення поліцейських, а також механізми матеріального стимулювання поліцейських не забезпечують конкурентоспроможність 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.

Проблема 2.1.7. Необхідність удосконалення процесу проведення незалежного оцінювання роботи антикорупційних органів та розробки механізмів притягнення до відповідальності

Для керівників різних правоохоронних органів по-різному врегульовано питання щодо звільнення (припинення повноважень) у разі набрання законної сили рішенням суду про притягнення до адміністративної відповідальності за адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією. Це зумовлює необхідність уніфікації підходів з одночасною необхідністю збереження достатніх гарантій незалежності таких осіб з урахуванням ризиків неналежного впливу.

На практиці не відбувалася зовнішня незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро у зв'язку з недоліками законодавчого регулювання та спробами політизації процесу визначення осіб, які проводитимуть оцінку. Для Спеціалізованої антикорупційної прокуратури така процедура не запроваджена законодавчо.

2.2. Державне регулювання економіки

Проблема 2.2.1. Не здійснено цифрову трансформацію реалізації повноважень державними органами та органами місцевого самоврядування як основу для забезпечення прозорості та мінімізації корупційних ризиків у їх діяльності

Недостатній рівень цифрової трансформації держави негативно впливає на ефективність роботи державних органів, органів місцевого самоврядування, на швидкість та зручність отримання послуг громадянами і бізнесом та зумовлює існування ряду корупційних ризиків. Ця проблема в Україні детермінується такими факторами: неефективністю складення тендерної документації для публічних закупівель у сфері інформатизації та недостатньою інтегрованістю інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування.

Неефективність складення тендерної документації для публічних закупівель у сфері інформатизації зумовлена відсутністю в уповноваженої особи замовника достатніх технічних знань і досвіду закупівель високотехнологічних товарів і послуг та відсутністю спеціального інструмента, який надавав би замовникам аналітичну інформацію та допомагав у процесі формування умов закупівель, зокрема щодо ціни та необхідної наявності в учасника закупівлі електронної комунікаційної мережі.

Недостатня інтегрованість інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування спричинена тим, що деякі інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування 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".

Проблема 2.2.2. Вибіркове застосування обов'язкових правил для бізнесу, що супроводжується відповідними корупційними ризиками

Виникнення проблеми несправедливого та вибіркового застосування обов'язкових правил до суб'єктів господарювання зумовлено незавершеністю процесу переходу до превентивної і ризик-орієнтованої системи державного нагляду (контролю), наявністю надмірної дискреції з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час забезпечення доступу до обмеженого спільного ресурсу, відсутністю ефективних інструментів у суб'єктів господарювання перевірки даних про контрагентів, відсутністю повного доступу до даних про обмежений спільний ресурс.

Незавершеність процесу переходу від карально-репресивної системи державного нагляду (контролю) до превентивної і ризик-орієнтованої системи зумовлюється неефективним законодавчим регулюванням, визначенням кожним органом власних показників ефективності, які часто є дискримінаційними для бізнесу та створюють корупційні ризики, а також відсутністю ефективного інструменту ідентифікації та обрахунку ризиків.

У сфері доступу до обмеженого спільного ресурсу через надмірну дискрецію з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування не забезпечується рівний доступ суб'єктів господарювання до природних ресурсів. До того ж у багатьох сферах інформація про природні ресурси є закритою, оскільки не проведена інвентаризація природних ресурсів (зокрема водних біоресурсів, лісових ресурсів). Відсутність у компетентних державних органів інформації про наявний та переданий у користування обмежений спільний ресурс, їх кількість та якість, незастосування належних інструментів регулювання призводить до хаотичного

надання у користування спільних обмежених ресурсів, непрозоре користування природними ресурсами та вибіркоче застосування правил до бізнесу призводить до того, що використовується не повний потенціал обмеженого спільного ресурсу, а ресурси, що перебувають у користуванні, не завжди використовуються раціонально та ощадливо.

Також виникають проблеми, пов'язані з формально обґрунтованими, але вибіркочими перевітками суб'єктів господарювання. Часто такі перевітки спровоковані веденням бізнесу з "підозрілими" контрагентами. Потребує вирішення проблема відсутності доступу до відкритих даних реєстрів та сервісів, доступ до яких обмежено у зв'язку з введенням в Україні режиму воєнного стану.

Проблема 2.2.3. Надмірне та необґрунтоване регуляторне навантаження на бізнес, що обумовлює високий рівень корупції у цій сфері

Надмірне регуляторне навантаження на суб'єктів господарської діяльності, що значно ускладнює процес їх заснування, провадження господарської діяльності та сприяє існуванню ряду корупційних ризиків, зумовлюється наявністю великої кількості інструментів, що регламентують доступ до ринків. Зазначену проблему спричиняє відсутність можливості відкриття поширених видів бізнесу онлайн згідно з принципом життєвих ситуацій, дублювання інформації, що подається суб'єктом господарювання, у різних видах звітності та відсутність ефективних каналів співробітництва державних органів з Радою бізнес-омбудсмена, спрямованих на імплементацію системних рекомендацій, наданих Радою.

Наявність великої кількості інструментів, які регламентують доступ до ринків, спричинена відсутністю взаємодії між державними органами та представниками бізнес-середовища щодо дерегуляції. Крім того, до причин 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 ефективного системного перегляду діючих регуляторних актів, зокрема органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

Проблема 2.2.4. Неefективне державне регулювання, що заважає добросесному бізнесу розвиватися та обумовлює корупційні практики

Брак необхідної достовірної інформації та підготовлених на її основі обґрунтованих рекомендацій значно ускладнює прийняття рішень у сфері формування державної політики, зокрема, регуляторної.

Основними причинами існування проблеми є: недостатня якість аналітичних документів; неналежні вимоги до супровідних документів; брак знань, умінь та навичок у посадових осіб, що займаються формуванням державної політики; відсутність усталених методик проведення аналізу, консультацій та підготовки обґрунтованих рекомендацій; недосконалість процедур публічних консультацій; брак, нерелевантність, недостовірність даних; відсутність традицій та суспільних вимог до обґрунтування доцільності прийняття рішень та їх змісту.

Діюча система оплати праці державних службовців характеризується значними диспропорціями, необґрунтованими стимулюючими виплатами, низьким рівнем заробітної плати на місцевому рівні. Наділення керівника значним обсягом дискреційних повноважень під час визначення розміру заробітної плати призводить до корупційних ризиків. Відсутня класифікація посад державної служби за функціональним принципом, що не дає змогу здійснювати оплату праці, враховуючи функціональну спрямованість, складність та відповідальність роботи на посаді.

Сучасний механізм формування та розподілу фонду оплати праці на державній службі непрозорий. Відсутня юридична визначеність механізму планування і розподілу фонду оплати праці між державними органами.

Існуюча система оплати праці в органах місцевого самоврядування призводить до отримання посадовими особами місцевого самоврядування різної заробітної плати за виконання однієї і тієї ж роботи (посадових обов'язків) в тому самому органі місцевого самоврядування. Структура заробітної плати та алгоритм її формування призвели до наявності необґрунтовано високої чи низької заробітної плати посадових осіб.

У галузі лісового господарства існують проблеми з високими корупційними ризиками, пов'язаними із незаконними вирубками лісів, непрозорим та неконкурентним ринком деревини та простежуваністю її походження з місця заготівлі до місця реалізації та експорту. Це пов'язано із слабким контролем діяльності лісгосподарських підприємств, які займаються лісовим господарством, лісозаготівлею, реалізацією та експортом деревини.

Незбалансованість системи правовідносин між суб'єктами лісового господарства виявляється конфліктом інтересів в управлінні державних та комунальних підприємств, низьким рівнем довіри громадськості в частині корупційних ризиків у сфері лісового господарства.

Ключовою умовою проведення реформ у секторі телекомунікацій, а також виконання зобов'язань за Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (зокрема щодо Директиви (ЄС) 2018/1972), у цій сфері є забезпечення незалежності та адміністративної спроможності галузевого регулятора.

На даний час залишається проблема з практичною імплементацією реформи, яка пов'язана з відсутністю частини підзаконних актів, необхідних для проведення реформи, передбаченої Законом України "Про електронні комунікації".

Проблема 2.2.5. Недостатній обсяг інформації щодо діяльності Антимонопольного комітету України і наділення його низкою дискреційних повноважень ускладнюють громадський контроль за його діяльністю та обумовлюють високий рівень корупційних ризиків. Відсутня дієва програма пом'якшення відповідальності учасників картелю, які повідомили про картель та надали докази

Існує кілька груп факторів, усунення яких сприятиме як значному зниженню корупційних ризиків у роботі органу, що забезпечує державний захист конкуренції, так і дасть змогу підвищити ефективність функціонування системи захисту економічної конкуренції в Україні в цілому:

недостатній обсяг інформації щодо діяльності Антимонопольного комітету. У цій частині не врегульовано питання безперешкодного доступу громадськості до обговорення рішень, проектів нормативно-правових актів, планів та результатів діяльності Антимонопольного комітету; не визначено обов'язок Антимонопольного комітету оприлюднювати рекомендації, які він надає, оприлюднювати перелік справ, які він розглядає, та інформувати про суть, стадії та перебіг їх розгляду;

наділення Антимонопольного комітету рядом невикористаних дискреційних повноважень. До таких, зокрема, належать: дискреція щодо строку розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та продовження такого строку; 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;

програма звільнення від відповідальності учасників картелів (Leniency) недостатньо ефективна. У ЄС та США програма звільнення або пом'якшення відповідальності учасників картелів є одним з найбільш дієвих способів виявлення картелів та боротьби з ними. У зв'язку з недосконалим законодавчим регулюванням зазначена програма в Україні фактично не реалізується.

Закон України "Про захист економічної конкуренції" містить загальні положення про програму звільнення від відповідальності, однак не деталізує механізмів реалізації цієї програми. Також Закон не визначає механізми пом'якшення відповідальності для інших учасників картелю в обмін на їх сприяння розслідуванню. Неможливість ефективного застосування програми звільнення від відповідальності ускладнює виявлення та припинення протиправних дій учасників картелів.

Проблема 2.2.6. Значна частина надавачів державної допомоги суб'єктам господарювання надає державну допомогу, яка є незаконною та визнана Антимонопольним комітетом недопустимою для конкуренції, що спричиняє негативний вплив на конкуренцію та може бути наслідком реалізації попередніх корупційних домовленостей

Основною причиною надання надавачами державної допомоги суб'єктам господарювання державної допомоги, яка є незаконною та спричиняє негативний вплив на конкуренцію, є відсутність встановленої на законодавчому рівні відповідальності за надання державної допомоги без попереднього повідомлення про це уповноваженого органу (Антимонопольного комітету). Як наслідок, нова державна допомога, щодо якої надавачі не подають до Антимонопольного комітету України відповідних повідомлень, залишається поза межами контролю та є незаконною.

За відсутності контролю з боку держави така державна допомога може надаватися без реальної потреби в її наданні, надаватися у надмірних розмірах, може надаватися на дискримінаційних засадах, які обмежують доступ до державної допомоги суб'єктам господарювання, які насправді її потребують. Такі обставини створюють умови для вчинення керівниками та іншими посадовими особами надавачів державної допомоги корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Проблема 2.2.7. Неефективний механізм здійснення попереднього контролю та оцінки впливу на конкуренцію при створенні та функціонуванні суб'єктів господарювання обумовлює негативний вплив на конкуренцію

Основною причиною низької ефективності механізму здійснення попереднього контролю та оцінки впливу на конкуренцію під час створення та функціонування суб'єктів господарювання є відсутність запобіжників, які б не давали змоги державним органам, органам місцевого самоврядування, органам адміністративно-господарського управління та контролю уникати державного контролю під час створення суб'єктів господарювання комунальної та державної форм власності, встановлення і зміни правил їх поведінки на ринку.

За відсутності ефективного контролю з боку держави кількість таких суб'єктів господарювання постійно та неконтрольовано збільшується. При цьому робота таких суб'єктів господарювання супроводжується низькою ефективністю, призводить до численних порушень законодавства, зокрема законодавства про захист економічної конкуренції, а також має наслідком збільшення кількості корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.

2.3. Митна справа та оподаткування

Проблема 2.3.1. Недостатня прозорість та ефективність роботи митних органів, надмірний обсяг дискреційних повноважень у працівників митниці

Проблеми ефективного, прозорого та прогнозованого функціонування митних органів, його цифровізації та автоматизації, а також наявності корупційних факторів у законодавстві з питань митної справи є предметом широкої уваги з боку як наукової, так і експертної (фахової) та практичної спільноти. Зважаючи на основні публікації у цій сфері, доводиться констатувати, що діяльність Держмитслужби не відповідає її потенційній ефективності. Тому існує необхідність підвищення ефективності цієї діяльності з урахуванням принципів, на яких ґрунтується Антикорупційна стратегія на 2021-2025 роки.

Таке вдосконалення повинно відбуватися з урахуванням необхідності розв'язання таких проблем:

наявність випадків безпідставного та необґрунтованого застосування працівниками митниці резервного методу визначення митної вартості;

велика кількість порушень прав інтелектуальної власності під час імпорту товарів;
недостатня цифровізація та автоматизація діяльності митних органів;
необхідність вдосконалення органу громадського контролю при Держмитслужбі.

Проблема 2.3.2. Непрозорість підходів у класифікації товарів, визначенні їх митної вартості та призначенні перевірок

Аналіз практики застосування законодавства з питань митної справи, а також судової практики надає змогу дійти висновку, що одним із поширених корупційних факторів у процесі діяльності митниці є непрозорість підходів у класифікації товарів та визначенні їх митної вартості.

При цьому вирішення проблеми повинно узгоджуватися із кроками, вжитими Україною у процесі реформи митниці, спрямованій на узгодження національного законодавства у сфері митної справи та митного законодавства ЄС.

Із року в рік спостерігається системна неефективність рішень та дій посадових осіб митних органів, масштабність зловживання повноваженнями, що впливає на бізнес у вигляді фінансових, часових та інших витрат. Відсутність реакції на прийняття неефективних рішень та/або зловживання, відсутність оцінки такої неефективності та нежиття заходів реагування продовжують тенденції неефективної роботи митних органів та заподіяння збитків бізнесу.

Проблема 2.3.3. Недосконала процедура адміністративного оскарження дій посадових осіб митних органів

Опитування підприємців, виконане Американською торговельною палатою в Україні у рамках дослідження “Керівні принципи для митної справи в Україні”, виявило, що 80 відсотків опитаних компаній заявили, що наявна система адміністративного оскарження 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 доказів.

У дослідженнях МВФ та Світового банку висловлюється думка, що проблему конфлікту інтересів під час адміністративного оскарження можна розв’язати шляхом усунення від розгляду скарг посадових осіб, які приймали оскаржуване рішення, будь-яким способом були залученими до його прийняття або безпосередньо координують діяльність органів, рішення яких оскаржуються.

Наведене дозволяє констатувати існування проблеми, пов’язаної з неефективністю механізму розгляду скарг на дії посадових осіб митних органів.

При цьому в процесі здійснення митної реформи, спрямованої на узгодження законодавства України з питань митної справи із законодавством ЄС, останнім часом відбулися суттєві зміни.

На даний час викликом залишається належна реалізація зазначених змін на практиці.

Проблема 2.3.4. Втручання правоохоронних органів у роботу митних органів та зловживання під час передачі орієнтувань про здійснення переогляду товарів

Однією з основних проблем функціонування митниці є втручання правоохоронних органів у процедуру митного огляду. Працівникам правоохоронних органів, зокрема СБУ та Національній поліції, надано право ініціювати широкий спектр дій з доступом до товарів декларантів, перевантаження, розпакування тощо. При цьому у Митному кодексі України визначено, що втручання працівників правоохоронних органів у процедуру митного огляду прямо заборонене.

Отримані статистичні дані свідчать про низьку якість доручень правоохоронних органів щодо можливих порушень законодавства під час митного оформлення товарів, крім того, в окремих випадках ці доручення не відповідають вимогам законодавства, отже не підлягають виконанню митними органами. Ця ситуація створює додаткові корупційні фактори, а суб’єкти господарювання зазнають додаткових втрат.

Проблема 2.3.5. Надмірний обсяг дискреційних повноважень у працівників органів податкової служби

Щорічні опитування громадян засвідчують їх ставлення до податкових органів як до корумпованих організацій. Водночас за останні роки у зазначеній сфері простежується позитивна динаміка, оскільки респонденти відзначають зниження рівня корупції у цих органах. Проте подальшим напрямом вдосконалення податкової сфери в описаному напрямі є усунення недоліків податкового законодавства, адже окремі його положення є складними та непрозорими, що становить причину виникнення корупційних проявів. Це зумовлено тим, що у деяких випадках законодавство наділяє посадових осіб органів податкової служби широким спектром для дискреції.

Так, зокрема, на виконання посадовими особами своїх повноважень впливає ряд суб’єктивних чинників, оскільки з огляду на відсутність чітких законодавчих меж розсуду, на кінцеве вирішення певної ситуації досить часто впливають такі чинники.

Разом з тим Україна перебуває на 130 місці в рейтингу економічної свободи серед держав світу та на 122 місці у рейтингу сприйняття корупції. Посадові особи з числа вищих керівників фіскальних органів періодично є фігурантами кримінальних справ щодо різних зловживань. Держава накопичила значні борги перед підприємцями та має історію нарахування необґрунтованих штрафів. Не менше половини податків, що отримує держава у формі оподаткування заробітної плати, утримується із зарплат осіб, що фінансуються із державного бюджету та державних підприємств. Стосунки з податковими органами можуть бути вирішальним фактором у здобутті конкурентних переваг у бізнес середовищі. Критично необхідним є внесення комплексу змін, що зменшать корупційні ризики, дискреційні повноваження органів та гарантуватимуть виконання державою своїх зобов’язань перед підприємцями.

Проблема 2.3.6. Наявність в органах податкової служби функцій щодо застосування фінансових санкцій та надмірна зосередженість роботи цих органів на їх застосуванні призводять до корупційних ризиків

На органи податкової служби покладено виконання фіскальної функції, однак визначення такого пріоритету функціонування податкових органів призводить до ряду проблем.

Так, раніше органи, які здійснювали досудове розслідування злочинів у фінансовій сфері, чинили необґрунтований тиск на платників податків шляхом накладення на них санкцій за порушення законодавства. Протягом тривалого часу злочини у фінансовій сфері розслідували кілька органів, зокрема СБУ, Національна поліція та податкова міліція, що призводило до дублювання повноважень цих органів, здійснення надмірного тиску на платників податків. Ситуація змінилася після заснування Бюро економічної безпеки, проте в діяльності цього органу існує ряд проблемних аспектів, що може належним чином не сприяти формуванню високого рівня довіри громадян до його діяльності.

Крім того, іншим проблемним моментом є те, що з метою відображення високих показників нарощення обсягів донарахувань податків до бюджету податкові органи використовують усі можливі для цього заходи, зокрема санкції для здійснення тиску на платників податків з метою належного виконання фіскальної функції. Водночас посадовими особами податкових органів значно менше уваги приділяється здійсненню превентивних заходів. Це зумовлює ряд негативних наслідків, серед яких корупційні ризики, які полягають у виникненні ситуацій, спрямованих на досягнення домовленостей щодо уникнення притягнення платника податків до відповідальності; виникнення конфліктів між платниками податків та податковими органами; формування у платників податків недовіри до органів податкової служби; зменшення кількості платників податків, які добровільно сплачують податки.

Спостерігається низька активність у наданні узагальнюючих податкових консультацій, зумовлена наданням податковими органами переваги у консультуванні через загальнодоступний інформаційно-довідковий ресурс, оскільки він на відміну від узагальнюючих податкових консультацій формально не має жодної юридичної сили. Крім того, це зумовлює відсутність розуміння і формування єдиного підходу до певних проблемних питань, які не врегульовані законодавством, але немає роз'яснень податкових органів або узагальнюючих податкових консультацій. У такому разі у податкових органів на місцях з'являються дискреційні повноваження під час розгляду подібних ситуацій - вони можуть застосовувати різні підходи, що впливатимуть значною мірою на податкові наслідки для платників. Відповідно наявність дискреції у таких ситуаціях тягне за собою виникнення корупціогенних ризиків.

2.4. Державний та приватний сектори економіки

Проблема 2.4.1. Існуюча модель управління у суб'єктах господарювання державного сектору економіки є неефективною, наслідком чого є збитки та корупція

Політику державної власності не оформлено офіційно, відсутні індивідуальні політики власності для державних унітарних підприємств, господарських товариств, у статутному капіталі яких державі належить 50 та більше відсотків акцій, часток (далі у проблемі 2.4.1 - підприємства державної форми власності). На практиці функції власника, регулятора та формування політики не розмежовані у деяких органах, що зумовлює появу конфлікту між цими функціями.

Критерії для обов'язкового проведення щорічного незалежного аудиту на підприємствах державної форми власності не визначені, а критерії для обов'язкового утворення незалежних наглядових рад потребують актуалізації. Законодавчо визначені засади формування та діяльності наглядових рад підприємств державної форми власності потребують приведення у відповідність із стандартами ОЕСР. На практиці має місце номінальна незалежність наглядових рад підприємств державної форми власності від власника, що погіршує можливості створення моделі прозорого та продуктивного управління державним сектором економіки.

Стандарти корпоративного управління ОЕСР не впроваджено у переважній більшості підприємств державної форми власності, зокрема тих, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави або найвищий рівень корупційних ризиків, або належать до найбільш важливих суб'єктів господарювання оборонно-промислового комплексу.

На законодавчому рівні існує потреба у чіткому визначенні вимог щодо запровадження дієвих та ефективних систем внутрішнього контролю та управління ризиками у діяльності підприємств державної форми власності, співвідношення внутрішнього контролю та управління корупційними ризиками, визначення повноважень наглядових рад із здійснення внутрішнього контролю.

Проблема 2.4.2. Недостатня прозорість процедур приватизації та невиконання покупцями умов продажу об'єкта приватизації

Існує потреба у проведенні аналізу та врахування у практичній діяльності органів приватизації найбільш поширених проблем, які виникають на етапі виконання обов'язкових умов продажу чи експлуатації об'єкта приватизації.

Мала приватизація та надання в оренду державного та комунального майна здійснюються з використанням електронної системи, яку адмініструє державне підприємство "Прозорро.Продажі". Водночас невирішеною є проблема, пов'язана з низькою конкуренцією на аукціонах з оренди майна. Також існує потреба в подальшій професіоналізації процедур оренди майна. Прозорість та оперативність процедур можуть бути підвищені завдяки забезпеченню обміну даними між електронними системами, які застосовуються для цілей оренди державного майна.

При цьому існує необхідність законодавчого визначення переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації.

Проблема 2.4.3. 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

Попри запровадження вимог щодо розкриття фінансової та нефінансової інформації про діяльність підприємств державної та комунальної форми власності на практиці дотримання таких вимог залишається проблематичним. Відсутні дієві, пропорційні та стримуючі санкції за недотримання установлених вимог. Інформація часто оприлюднюється у різному обсязі, форматах і на різних платформах, що ускладнює її аналіз (зокрема з використанням сучасних технологій). Наявні реєстри та бази даних залишаються неповними, обсяг надання інформації є обмеженим і способи забезпечення такого доступу не відповідають сучасним реаліям. Наявність різних інформаційних платформ призводить до дублювання даних, їх фрагментації чи навіть розбіжності даних у різних джерелах.

Проблема 2.4.4. Високий рівень толерування корупції у приватному секторі економіки

Інститут антикорупційного комплаєнсу у приватному секторі в Україні є недостатньо розвинутим, що перешкоджає впровадженню антикорупційних стандартів. Серед основних причин слід зазначити: відсутність ефективних адміністративних, процесуальних та юридичних стимулів для бізнесу щодо впровадження практики доброчесності; відсутність систематичної взаємодії представників бізнесу, інститутів громадянського суспільства з державними органами; відсутність спільного бачення щодо впровадження антикорупційних стандартів у діяльності компаній приватного сектору серед представників юридичних осіб, інститутів громадянського суспільства та державних органів; недостатній рівень надання методичної допомоги юридичним особам щодо застосування антикорупційних стандартів та виконання антикорупційних програм; складність процесу розроблення та впровадження Кодексу доброчесності юридичної особи; відсутність впроваджених ефективних механізмів верифікації інформації, яка міститься в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, про кінцевого бенефіціарного власника юридичної особи; повільна дебіюкратизація бізнес-процесів; поширеність корупційних практик у вигляді сплати неофіційних платежів; відсутність на рівні закону чіткої і конкретної вимоги до внутрішніх аудиторів юридичних осіб повідомляти про виявлені ними факти вчинення корупційних і пов'язаних із корупцією правопорушень; складність своєчасного та ефективного відновлення порушених державними органами прав та законних інтересів суб'єктів господарювання.

Невирішення проблемних аспектів відповідальності юридичних осіб за корупційні правопорушення, недостатня кількість негрошових санкцій та відсутність можливості укладення угоди про відстрочення судового переслідування зумовлюють неефективність адміністративних, процесуальних та юридичних стимулів щодо впровадження практики доброчесності у приватному секторі. Низький рівень взаємодії представників бізнесу та інститутів громадянського суспільства з державними органами не сприяє належному забезпеченню законних інтересів бізнесу, розв'язанню системних проблем з питань взаємодії бізнесу з владою, а також просуванню культури доброчесного, етичного та відповідального ведення бізнесу.

Відсутність єдиного бачення у представників юридичних осіб, інститутів громадянського суспільства та державних органів щодо впровадження антикорупційних стандартів у діяльність компаній приватного сектору та недостатній рівень надання методичної допомоги юридичним особам державними органами зумовлюють фрагментарне та непослідовне впровадження антикорупційних стандартів.

Відсутність кодексів доброчесності в більшості українських юридичних осіб приватного права не дає змоги забезпечити належне впровадження етичних стандартів ведення бізнесу, що суттєво обмежує зростання конкурентоспроможності вітчизняного товаровиробника та перешкоджає залученню зовнішніх інвестицій.

Верифікація інформації, яка міститься в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, щодо кінцевого бенефіціарного власника юридичної особи не запроваджена на належному рівні в практику через відсутність належного підзаконного регулювання, що перешкоджає подальшому просуванню принципів прозорості структури власності юридичних осіб та обмежує можливості виявлення фінансових та інших правопорушень.

Повільна дебіюкратизація бізнес-процесів негативно впливає на економічний клімат в Україні. Відносини суб'єктів господарювання з державою, коли держава визначає права та обов'язки таких суб'єктів, до цього часу регулюються кількома сотнями законів та багатьма іншими нормативно-правовими актами, що спричиняє зловживання та корупцію (кожна установа визначає свої правила взаємодії з бізнесом). Відтак бізнесу значно простіше, швидше, а часто і вигідніше толерувати корупційні умови під час адміністративних процедур, ніж чинити опір та використовувати законні інструменти.

Неофіційні платежі є поширеною корупційною практикою, яка призводить до толерування корупції у приватному секторі економіки. Причиною появи зазначених платежів є непрозора та неупорядкована система законодавства щодо адміністративного збору.

Відсутність окремого законодавчого положення, яке визначає обов'язок внутрішніх аудиторів приватної юридичної особи повідомляти про виявлені ними факти вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних із корупцією, випадки підбурення до вчинення корупційного правопорушення, пов'язаного з діяльністю юридичної особи, нерідко призводить до неефективного виконання такого обов'язку.

Окремою причиною високого рівня толерування корупції у приватному секторі економіки є складність своєчасного та ефективного відновлення порушених державними органами прав та законних інтересів суб'єктів господарювання. Контролюючі органи нерідко зловживають своїми повноваженнями, використовуючи надані інструменти адміністративного примусу. Судова система не завжди забезпечує належний захист порушених прав підприємців. Така ситуація призводить не лише до низького рівня довіри представників бізнесу (як вітчизняного, так і міжнародного) до державних органів України, а і до низького рівня дотримання економічних свобод.

2.5. Будівництво, земельні відносини та інфраструктура

Проблема 2.5.1. Непублічність інформації у сфері містобудування та землеустрою обумовлює корупцію та можливість здійснювати будівництво всупереч вимогам законодавства

Запровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва стало позитивним кроком на шляху подолання корупції у сфері містобудування. Водночас варто зазначити, що на даному етапі реалізація всього функціоналу Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва не завершена, тому і досягнення всіх позитивних результатів діяльності Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва поки не забезпечено. Крім того, під час практичного впровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва були виявлені певні недоліки: додаткові функції під час роботи з Єдиною державною електронною системою у сфері будівництва, які не відповідають закону; можливість отримання погодження/дозволу за фактичної відсутності підстав для цього.

Внесення даних до публічних реєстрів та систем відбувається непослідовно та неузгоджено, а єдина платформа баз даних та реєстрів відсутня. Сьогодні законодавством передбачено створення місцевих реєстрів та кадастрів, які наповнюються за різними параметрами даних та відповідно до різних технічних завдань на їх створення, що унеможливує їх систематизацію та взаємодію. Крім містобудування, такі суміжні сфери, як землеустрій, екологія та природні ресурси, охорона культурної спадщини, нерухомість мають свої окремі види документації, за якими визначаються умови провадження містобудівної діяльності. Зазначена інформація та дані в єдиному інформаційному просторі жодним чином не об'єднуються, що зумовлює наявність окремих, незалежних одна від одної відомчих дозвільних процедур, кожна з яких є додатковим бар'єром для бізнесу та має значний корупційний ризик.

У розрізі публічності інформації у сфері містобудування залишається проблемним питання щодо містобудівної документації. Доступ до неї обмежений: не вся містобудівна документація оприлюднена, а та, що оприлюднена, подана не в повному обсязі та переважно лише у текстовому вигляді, тоді як графічна частина внесена лише частково і без можливості приближення для детального ознайомлення. Тому під час отримання вихідних даних, зокрема містобудівних умов і обмежень, в заявника не завжди є можливість перевірити відповідність містобудівних умов і обмежень містобудівній документації, а можливість чиновника впливати на текст містобудівних умов і обмежень є значним корупціогенним фактором та забезпечує можливість незаконного будівництва на всіх подальших стадіях. Будучи лише "проекцією" вимог містобудівної документації на місцевому рівні на конкретну земельну ділянку, містобудівні умови і обмеження перетворилися на фактор тиску на заявника, адже саме від тексту містобудівних умов і обмежень залежить, яких умов та обмежень необхідно дотримуватися під час проектування та будівництва в цілому і який вид будівництва можливий. Крім того, можливість ручного впливу на текст містобудівних умов і обмежень забезпечує можливість отримання містобудівних умов і обмежень, які дають змогу будувати, хоча це не передбачено містобудівною документацією.

Недостатня публічність інформації у сфері містобудування створює ситуацію, за якої можливе затвердження планів просторового розвитку території (містобудівної документації) та кардинально інших програм соціально-економічного розвитку територіальної громади на такій території. Також відповідність та взаємна узгодженість таких двох документів не передбачена законодавством. Зазначене призводить до ситуації, 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 за двома різними напрямками потенційно містить великі корупційні ризики, дає змогу обирати найбільш сприятливі умови, що передбачені такими документами, при цьому ігноруючи вимоги іншого, а також створює для державних органів та органів місцевого самоврядування потенційну можливість для отримання неправомірної вигоди.

Проблема 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

Україна володіє значною кількістю об'єктів культурної спадщини. Для визначення того, чи має певний об'єкт правовий захист і статус об'єкта культурної спадщини, необхідно створити єдине публічне джерело даних - електронний реєстр, який містить інформацію про нерухомі пам'ятки культурної спадщини національного та місцевого значення, а також щойно виявлені об'єкти, які також отримують правову охорону на рівні з об'єктами культурної спадщини, включеними до реєстру. Відсутність публічно доступного, достовірного (визнаного державою) та повного джерела інформації створює істотні незручності для суб'єктів господарювання (інвесторів, забудовників), пов'язані з неможливістю визначення належності певного об'єкта до пам'яток культурної спадщини, а для уповноважених органів охорони культурної спадщини та органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду - складнощі із визначенням коректної дозвільної процедури.

Крім відсутності єдиного і повного переліку об'єктів культурної спадщини, складнощі полягають також у невстановленні режимів і меж історичних ареалів населених місць, меж і режимів використання зон охорони об'єктів культурної спадщини, затверджених науково-проектною документацією, невнесення їх в натурі. Адже без чітких меж історичних ареалів неможливо з'ясувати, у межах якої території необхідно отримувати погодження та дозволи від уповноваженого органу охорони культурної спадщини, без режимів використання історичних ареалів, режимів зон охорони об'єктів культурної спадщини - неможливо дати чітку відповідь щодо дозволеного виду діяльності (та дозволеного будівництва, яке не чинитиме негативного впливу на об'єкти культурної спадщини).

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 погодження, дозволу, умов отримання погодження, дозволу та підстав відмови у їх наданні. Регулювання цього питання на рівні підзаконних актів не відповідає підходам правової держави, а також створює значні незручності для заявників. При цьому послуги надаються без забезпечення достатньої прозорості процедури, що робить неможливим перевірку її коректності чи відповідності законодавству.

Також уповноваженим органам охорони культурної спадщини надаються широкі дискреційні повноваження там, де має бути виключно обов'язок діяти певним чином, тобто законодавство передбачає лише можливість (право) реакції на порушення, а не обов'язок вжити заходів до припинення порушення та притягнення винної особи до відповідальності. Відсутність у публічному доступі інформації про вжиті уповноваженими органами охорони культурної спадщини заходи, прийняті рішення, видані дозволи, погодження, розпорядження тощо щодо об'єкта культурної спадщини позбавляють громадськість можливості контролю, що (на додаток до наявності ряду дискреційних повноважень) створює широкі можливості для зловживань.

Проблема 2.5.3. Недосконала система державного контролю та регулювання у сфері будівництва стимулює появу корупційних практик

В Україні склалися корупційні практики під час будівництва об'єктів і управління проектами. Усі задіяні в процесі будівництва фахівці (експерти, архітектори, проєктанти, інженери технагляду, інженери-консультанти, уповноважені юридичні особи - контролери) повинні перешкоджати як цілковито незаконному будівництву, так і низькій якості будівництва та зловживанню забудовника, заінтересованого у збільшенні обсягів будівництва. Проте саме ці особи, які є залежними від забудовника, часто стають частиною схеми, покриваючи ті чи інші порушення, та розробляють документи і надають висновки, вигідні забудовнику, порушуючи при цьому вимоги законодавства, будівельні норми і містобудівну документацію. Така ситуація склалася саме тому, що відсутній дієвий механізм позбавлення сертифіката таких осіб. Попри гучні скандали з незаконним будівництвом відповідальні виконавці не притягаються до відповідальності, що дає змогу їм і надалі продовжувати свою діяльність та здійснювати порушення.

Більше десятиліття проблема так званих ошуканих інвесторів є однією з основних у сфері будівництва, проте дієвих кроків, спрямованих на розв'язання безпосередньо цієї проблеми, протягом багатьох років не вживалося. Усі процеси щодо вдосконалення законодавства у сфері містобудівної діяльності пов'язані з наданням процесам отримання дозвільної документації в будівництві більшої прозорості та публічності, заборонаю контактів з представниками державних органів та органів місцевого самоврядування тощо. Мають місце також спроби створити механізми для прозорого та більш безпечного залучення коштів фізичних та юридичних осіб в будівництво (зокрема запобігти подвійному продажу та продажу в об'єкті будівництва без дозвільних документів). Проте це далеко не всі проблеми ошуканих інвесторів. Зокрема належного фінансового контролю за фінансовими посередниками під час купівлі житла законодавством не передбачено. Водночас має місце сумна статистика великої кількості випадків, коли управителі фонду фінансування будівництва припиняють свою діяльність, не виконавши зобов'язання перед інвесторами, при цьому відсутні факти притягнення до відповідальності чи повного повернення інвесторам вкладених коштів. Питання недоброчесних компаній не вирішено взагалі, створити таку компанію досить просто, так само як і уникнути відповідальності за недобудову об'єкта чи неповернення коштів. Фізичні особи не можуть бути тим чинником, який забезпечує належний контроль за діяльністю управителів, водночас такий контроль відсутній як з боку держави, так і з боку ринку. Також не вирішено питання здійснення більш чіткого контролю за цільовим та поетапним використанням коштів, недотримання графіку будівництва чи технічних параметрів об'єкта.

Значні корупційні ризики у сфері будівництва полягають також у невстановленні обов'язковості перевірки документації, що подається для отримання дозвільних документів, зокрема обов'язковості такої перевірки саме до моменту видачі дозволу. За відсутності прямого обов'язку перевіряти документи по суті уповноваженій особі органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду легко не помітити невідповідність документів та уникнути відповідальності за видачу дозволу на будівництво об'єкта в порушення вимог законодавства, містобудівної документації, будівельних норм. При цьому в інших випадках така ситуація дає змогу уповноваженій особі відмовити у видачі дозволу через невідповідність документів вимогам законодавства, містобудівній документації, будівельним нормам та очікувати неправомірної вигоди за подальшу видачу дозволу. З огляду на час, необхідний для проведення перевірки (у разі її призначення) та для судового розгляду, більшість неправомірних дозволів залишаються не скасованими до введення об'єкта в експлуатацію. Проведення перевірки після видачі дозволу також має корупційну складову, адже перевірки призначаються не щодо кожного об'єкта. Вибірковість створює умови для неправомірного тиску на забудовників шляхом залякування перевіркою та її можливими наслідками або допомагає недоброчесним забудовникам за рахунок надання неправомірної вигоди за непроведення перевірки (чи визнання заяв з проханням про проведення перевірки необґрунтованими) залишити чинний дозвіл до введення об'єкта в експлуатацію. Крім того, зазначена ситуація не сприяє сталості відносин у сфері будівництва, адже на стадії скасування дозволу в судовому порядку об'єкт будівництва може вже бути збудований, тому тут скоріше буде покараний інвестор, а не забудовник. Відсутність прямого обов'язку перевіряти документи по суті до видачі дозволу та відсутність обов'язковості проведення наступної перевірки - це закладена в законодавстві корупційна складова для неналежних дій та можливості для отримання неправомірної вигоди.

Процедури здійснення заходів архітектурно-будівельного контролю та нагляду містять значну кількість дискреційних повноважень, що визнається фахівцями у зазначеній сфері однією з найбільших проблем. Наявність у чиновника права, а не обов'язку діяти певним чином (внесення змін до містобудівних умов і обмежень, припинення/анулювання права на виконання підготовчих та будівельних робіт тощо) - є законодавчо обумовленим полем для зловживань, створення штучних перешкод забудовнику для отримання документів. Використання законодавчих конструкцій "може" дає уповноваженому органу можливість вибору поведінки: скористатися своїм правом на припинення/анулювання дозволу в конкретних випадках чи не скористатися. Таке важливе для забудовника питання, як можливість ведення (продовження) будівельних робіт, вирішення якого залежить по суті лише від волі чиновника, створює надміру сприятливе поле для корупції. Водночас відсутня відповідальність за невчинення певних дій, адже без чітко встановленого обов'язку особу неможливо притягнути до відповідальності (немає обов'язку - немає його порушення).

Ще однією важливою частиною державного архітектурно-будівельного контролю є здійснення ринкового нагляду за будівельними матеріалами та виробами, які використовуються під час будівництва. З метою реформування та гармонізації законодавчої та підзаконної бази України з європейською 2 вересня 2020 р. прийнято Закон України “Про надання будівельної продукції на ринку”, який імплементує в національне законодавство Регламент (ЄС) № 305/2011, а також передбачає інші необхідні зміни до законів України. Зазначений Закон набрав чинності з 1 січня 2023 року. Варто зазначити, що якість цих законодавчих змін залежить від того, наскільки повно суб’єкти, на яких поширюється дія зазначеного Закону, опанують терміни, процеси та процедури нових правил. Тож лише практика правозастосування покаже, як спрацює ринковий нагляд, бо саме на нього тепер покладається підвищення рівня безпеки будівель і споруд та конкурентоспроможність національних виробників загалом.

Актуальним питанням у сфері будівництва є приєднання до інженерних мереж. На цей час відсутня інформація про наявність мереж електро-, водо-, газопостачання та каналізації, а також про їх характеристики (протяжність, пропускна спроможність, резервні потужності тощо) у публічному доступі. Зазначена інформація не є систематизованою загалом. Це дає можливість власникам мереж (монополістам) на власний розсуд надавати технічні умови забудовникам для підключення об’єктів будівництва. Інформація про наявність або відсутності можливості підключення є виключно у власника відповідних мереж та не може бути проконтрольована. Так само і плата за підключення, хоч і розраховується на формульній основі, проте перевірити достовірність вихідних даних для розрахунку неможливо, що дає можливість монополісту на власний розсуд встановлювати ціну. Крім 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 ускладнює взаємодію між операторами мереж та споживачами, призводить до зайвих контактів заявників і посадових осіб та пов’язаних із цим корупційних ризиків. Недостатня прозорість та визначеність таких процедур спричиняє виникнення додаткового фінансового навантаження на замовників та 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.

Значний корупційний ризик має місце під час розподілу коштів Державного фонду регіонального розвитку. До цього призводить абсолютно непрозора процедура відбору та моніторингу інвестиційних програм і проектів, що реалізуються за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку, непублічний процес подання заявок, непублічний процес розгляду та відбору заявок, відсутність у переважній більшості випадків у складі комісії фахівців та експертів, які належним чином можуть оцінити проекти та програми, відсутність системи моніторингу впровадження програм і проектів регіонального розвитку. Проте однією із найбільших проблем у зазначеній сфері є заполітизованість процесу, адже не менше 50 відсотків складу комісії представлені народними депутатами України, що ставить під сумнів об’єктивність та упередженість результатів такого відбору. З огляду на непублічність усього процесу та хаотичність строків подання заявок відбір проектів та програм перетворюється на змагання між членами комісії залежно від рівня їх впливовості та політичної ваги, замість того, щоб бути фаховим відбором доцільності та перспективності проектів і програм.

Проблема 2.5.4. Процедура формування земельних ділянок є ускладненою і такою, що супроводжується надмірною дискрецією

Однією із суттєвих проблем землеустрою в Україні є надзвичайно високий рівень корупції під час погодження та затвердження землепорядної документації, реєстрації земельних ділянок тощо. За останні десятиріччя масового поширення набула своєрідна “корупційна культура” у сфері земельних відносин, коли маніпуляція вимогами до документації із землеустрою призводила до відмов у реєстрації земельних ділянок, погодженні, затвердженні документації із землеустрою, до затримок у видачі дозвільних документів для набуття прав на земельні ділянки для громадян і бізнесу. Практика роботи виконавців робіт із землеустрою свідчить, що “вартість погоджень”, що закладається у ціну землепорядної документації, врешті-решт сплачує замовник, а останнім часом вона нерідко перевищує половину договірної вартості робіт.

Системною проблемою як для розробників документації із землеустрою (сертифікованих інженерів-землепорядників), так і посадових осіб дозвільних органів, які здійснюють її розгляд, погодження та затвердження, є відсутність чітких технічних вимог щодо змісту та оформлення навіть найбільш поширених видів землепорядної документації, а також відповідного чек-листа. Наслідком цього є неоднакова практика застосування земельного законодавства у різних регіонах, штучне маніпулювання вимогами щодо складу і змісту документації із землеустрою посадовими особами місцевого рівня та кадастровими реєстраторами.

Облік земель у Державному земельному кадастрі є важливою передумовою для їх належного використання, забезпечення справляння плати за землю, уникнення “тіньового” використання та перерозподілу земель. Водночас наповненість Державного земельного кадастру становить лише 71 відсоток, тобто майже третина земель України перебуває поза земельно-кадастровим обліком. Окремі дослідження свідчать про те, що 4,3 млн. гектарів полів досі залишаються на незареєстрованих у Державному земельному кадастрі землях. Це може свідчити про те, що ця частина земель фактично перебуває поза оподаткуванням, а також може бути самовільно захопленими землями.

Проблема 2.5.5. Процедура справляння земельного податку та передачі в оренду державних та комунальних земель супроводжується корупційними ризиками, обумовленими можливістю надання їх у користування за вартістю, що є нижчою за ринкову

Одним із найважливіших економічних регуляторів земельних відносин в Україні є нормативна грошова оцінка земельних ділянок, яка здійснюється на основі методичних засад, закладених ще у другій половині 1990-х років, та з використанням показників, не пов’язаних з ринковою базою оцінки. Внаслідок цього склалася ситуація, за якої показники нормативної грошової оцінки земельних ділянок майже завжди або нижчі, або вищі за реальну ринкову вартість таких ділянок.

Застосування неринкової бази оцінки під час оподаткування земельних ділянок і особливо встановлення орендної плати за користування державними та комунальними землями створює широке поле для корупції. За умов, коли грошова оцінка земельної ділянки визначається нормативно, поширеними стають ситуації, коли фактично сплачуваний розмір орендної плати за земельну ділянку державної або комунальної форми власності є істотно нижчим (інколи в десятки разів) за ринковий розмір орендної плати, що є на вторинному ринку таких земель.

Формула і методика розрахунку нормативної грошової оцінки є надзвичайно складними та не забезпечують відповідну якість результатів таких розрахунків, їм властива відсутність чітких та простих алгоритмів перевірки якості виконання, що призводить до зловживань з боку уповноважених органів та посадових осіб.

Значні корупційні ризики закладені у законодавстві і щодо визначення розміру орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної форми власності. Положеннями Закону України “Про оцінку земель” передбачено, що для визначення розміру орендної плати за такі земельні ділянки також використовується нормативна грошова оцінка. Недосконалість визначення нормативної грошової оцінки спричиняє ряд негативних наслідків (зокрема, корупції) в аспекті оренди земельних ділянок державної та комунальної форми власності.

Податковий кодекс України дає змогу встановлювати орендну плату за земельні ділянки державної та комунальної форми власності у необґрунтовано широкому діапазоні: від 0,3 відсотка до 12 відсотків від їх нормативної грошової оцінки. Така ситуація дає можливість недоброчесним посадовим особам передавати державні та комунальні землі за орендною платою, що може бути суттєво нижчою за ринкову орендну плату, а тому призводить до виникнення корупційних практик, зумовлених такою можливістю.

Проблема 2.5.6. Безоплатність процедури зміни цільового призначення земельних ділянок стимулює корупцію під час прийняття відповідних рішень

Тривалий час система встановлення та зміни цільового призначення земельної ділянки характеризувалась архаїчністю, обтяжливістю та створенням сприятливих умов для поширення різноманітних корупційних практик. Існування цієї проблеми зумовлено:

недосконалістю порядку зміни цільового призначення, оскільки законодавством не передбачалося чітких критеріїв, якими мали керуватися посадові особи під час прийняття відповідних рішень. Внаслідок цього відмова у погодженні мала дискреційний характер і могла надаватися з використанням загальних норм законодавства або нормативно-правових актів, що прямо не регулюють складення документації землеустрою;

превалюванням інтересів окремої особи (групи осіб) над потребами відповідної територіальної громади. Така практика негативно впливала на економічний розвиток регіонів та не забезпечувала вирішення питання належного розподілу, використання та охорони земель певної місцевості.

Законодавець намагався змінити цей підхід шляхом узгодження напрямів використання земельних ділянок із комплексним розвитком території. Так, у 2020 році було закладено основу комплексної процедури управління містобудівним розвитком усієї території територіальної громади, яка спрямована на спрощення процедури зміни цільового призначення земельної ділянки. Проте сьогодні зміна цільового призначення відбувається за старим порядком, оскільки розроблення та затвердження комплексних планів просторового розвитку території територіальних громад майже не проводиться, а отже, відомості про функціональні зони або на підставі витягу із містобудівної документації не внесено до Державного земельного кадастру. Це зумовлено складністю забезпечення фінансування розроблення таких планів, зокрема наданням субвенції з державного бюджету, оскільки однією з умов її надання є наявність актуалізованої картографічної основи в цифровій формі у державній геодезичній системі координат УСК-2000. Внаслідок цього територіальні громади позбавлені можливості одразу розпочати розроблення комплексного плану з державною підтримкою, оскільки повинні попередньо витратити власні ресурси на розроблення оновленої картографічної основи, тоді як це може бути одним з етапів розроблення комплексного плану.

Проблема 2.5.7. Відсутність процедури продажу земельних ділянок державної та комунальної форми власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) через електронні аукціони в умовах вільного обігу земель сільськогосподарського призначення

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 в аукціоні, підняття табличок із ставками та іншими діями, які не лише не відповідали сучасним умовам, а і містили ряд корупціогенних факторів, серед яких: вплив заінтересованих 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 тощо. Для зміни такої корупційної практики у 2021 році було запроваджено більш сучасний, прозорий та ефективний механізм - електронні земельні торги. Відтепер продаж або передача у користування земельних ділянок державної та комунальної форми власності здійснюється у формі електронного аукціону в режимі реального часу через електронну торгову систему, адміністратором якої є державне підприємство “Прозорро.Продажі”. Такі зміни значно мінімізують ряд корупційних ризиків, які були поширені під час проведення звичайних земельних аукціонів. При цьому більшість корупційних ризиків, які зумовлювали їх запровадження, було ефективно усунуто, однак деякі недоліки все ж потребують подальшого вирішення.

Так, положеннями Земельного кодексу України встановлюються випадки, у яких деякі земельні ділянки не підлягають продажу або передачі в користування на земельних торгах. Одним із таких випадків є розташування на земельній ділянці об’єктів нерухомого майна (будівель, споруд), що перебувають у власності фізичних або юридичних осіб. Цим винятком можуть користуватися недоброчесні посадові особи, які у змові з приватними забудовниками, уникаючи земельних торгів, передають права на державний актив за значно зниженою вартістю.

Зазначене істотно зменшує надходження до місцевих бюджетів, порушує права та інтереси землекористувачів та знижує інвестиційну привабливість. Це ж стосується і таких винятків, як передача земельних ділянок підприємствам, установам і громадським організаціям у сфері культури і мистецтв (зокрема національним творчим спілкам та їх членам) під творчі майстерні, а також громадянам для сінокосіння і випасання худоби та городництва.

Негативні наслідки зумовлені і збройною агресією Російської Федерації, внаслідок якої було зупинене проведення земельних торгів щодо земель сільськогосподарського призначення та повернуто до “ручної” процедури передачі у користування земельних ділянок для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, відповідно до якої такі земельні ділянки передаються у користування строком на один рік із фіксованими умовами оренди, реєстрації підлягає сам договір оренди у книзі реєстрації землеволодінь і землекористувань, яка ведеться районною державною (військовою) адміністрацією у паперовій та електронній формі. При цьому державні органи та органи місцевого самоврядування фактично наділені необмеженою дискрецією під час передачі таких земельних ділянок у користування відповідним користувачам, що може створювати очевидні корупційні ризики.

Проте 19 жовтня 2022 р. прийнято 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”, яким пропонується, зокрема відновити проведення земельних торгів з передачі у користування земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної форм власності. Проте електронні земельні торги не будуть проводитися, якщо Державний земельний кадастр не функціонуватиме протягом 30 робочих днів. У такому разі передача земельних ділянок у користування відбуватиметься за зазначеними правилами.

Проблема 2.5.8. Безоплатна приватизація земель державної та комунальної власності є джерелом корупції у земельних відносинах

Одним із суттєвих джерел корупції за останні десятиріччя в Україні стала діюча з 1990-х років безоплатна приватизація земель державної та комунальної власності. Механізм такої приватизації є надзвичайно недосконалим: 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 вимірах, що зводить право кожного на безоплатне отримання ділянки у власність до декларативного заклику. Натомість положення про безоплатну приватизацію стали широко використовуватися недобросовісними посадовими особами державних органів та органів місцевого самоврядування, що розпоряджаються землями державної та комунальної власності, для тінювого перерозподілу цінних державних і комунальних земель.

Серед обставин, що зумовлюють актуальність поступової відмови від безоплатної приватизації земель або її трансформації в інші форми державної соціальної підтримки населення слід виділити такі чинники, як: соціальна несправедливість; низький рівень прозорості процедури з огляду на мінімальну цифровізацію процедури, що унеможливає належний громадський контроль, а також створює необмежені можливості для корупційних маніпуляцій під час процедури безоплатної приватизації; відсутність механізму отримання відомостей про місцезнаходження вільних земельних ділянок, що сприяє появі корупційних ризиків; можливість блокування безоплатної приватизації державними органами та органами місцевого самоврядування на будь-якому етапі, внаслідок чого заявник практично позбавлений ефективних засобів захисту свого права на приватизацію земельної ділянки; безоплатна приватизація, яка є інструментом для його використання у діяльності недобросовісних приватних забудовників. Водночас сьогодні неможливо повністю відмінити безоплатну приватизацію з огляду на приписи статті 22 Конституції України, що потребує пошуку оптимальних підходів до вирішення цієї проблеми.

Проблема 2.5.9. Надмірна концентрація повноважень у центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику в галузі земельних відносин, спричиняє конфлікт інтересів та масові зловживання

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. Відповідний орган здійснює розпорядження землями і одночасно безпосередньо впливає на проведення землеустрою та внесення відомостей про земельні ділянки до Державного земельного кадастру, що створює конфлікт між різними його завданнями. При цьому функція державного контролю за використанням та охороною земель не може об'єктивно реалізовуватися таким органом щодо самого себе, якщо у його діяльності матимуть місце порушення та/або зловживання під час розпорядження землями або проведення землеустрою. Частково відповідна проблема була вирішена Законом України від 28 квітня 2021 р. № 1423-ІХ “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин”, що усунув найбільш корупціогенні функції Держгеокадастру: було скасовано багаторазові процедури погодження документації із землеустрою, державну експертизу землепорядної документації, спеціальні дозволи на знаття (перенесення) ґрунтового покриву земельних ділянок тощо.

Складність, розпорошеність та колізійність земельного законодавства України створює передумови, за яких набуття і повноцінна реалізація прав на землю громадянами, підприємцями та органами місцевого самоврядування стає практично неможливою без “доброї волі” посадових осіб Держгеокадастру. Крім того, Держгеокадастр зберігає вирішальний вплив на кваліфікаційні комісії, які проводять професійну атестацію інженерів-землепорядників та інженерів-геодезистів, що має широкий рівень дискреції під час прийняття рішень про видачу та позбавлення кваліфікаційного сертифіката, зокрема на власний розсуд оцінюючи “грубість” порушень у діяльності відповідних інженерів.

Таким чином, існує потреба у розділенні повноважень Держгеокадастру щодо розпорядження землями державної власності, здійснення контролю за використанням та охороною земель, регулювання землеустрою, ведення Державного земельного кадастру між

окремими органами, інституціями або організаціями.

Проблема 2.5.10. Недосконалість наявних інструментів контролю та недостатня прозорість процесів будівництва, ремонту та експлуатації доріг

Національна мережа автомобільних доріг загального користування становить 169652 кілометри, переважна частина таких доріг перебуває в незадовільному стані та потребує ремонту. Суттєво ускладнилася ця проблема через збройну агресію Російської Федерації. Згідно із проектом Плану відновлення України, за оперативною інформацією, станом на 8 червня 2022 р. внаслідок воєнних дій зазнали руйнувань різного характеру близько 23,9 тис. кілометрів автомобільних доріг загального користування державного значення. Водночас недосконалість наявних інструментів контролю та недостатня прозорість процесів будівництва, ремонту та експлуатації доріг можуть стати ваговою перешкодою на шляху забезпечення належної, швидкої та якісної відбудови доріг, зокрема, та покращення стану автомобільних шляхів загалом.

До причин недосконалості наявних інструментів контролю процесів будівництва автомобільних доріг належать, зокрема: недостатня прозорість процесів закупівлі та оприлюднення даних, інформації про закупівлі в належному (доступному для перегляду, копіювання) форматі; складність отримання актуальної інформації про будівництво, ремонт та експлуатацію автомобільних доріг; обмеженість доступу до результатів моніторингу за якістю дорожніх робіт, даних про результати аудиту, перевірок та накладених штрафних санкцій; неефективні підходи до планування дорожньо-будівельних робіт; неналежне забезпечення габаритно-вагового контролю.

Через зазначені причини процеси будівництва, експлуатації та ремонту автомобільних доріг в Україні не завжди відбуваються добросовісно, прозоро, ефективно та на належному рівні. Наслідком цього є низька якість доріг, багаторазове проведення робіт на тих самих ділянках, неефективне витрачання бюджетних коштів та корупція.

Відсутність дієвих інструментів моніторингу за якістю 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.

Незважаючи на те, що вже впроваджено інструмент автоматизованого габаритно-вагового контролю (автоматичних систем зважування у русі (WIM-станцій), з метою забезпечення належної експлуатації доріг існує потреба в розширенні та забезпеченні їх постійної та безперебійної роботи.

Крім того, для забезпечення дотримання вантажовідправниками та перевізниками габаритно-вагових норм на дорогах необхідно забезпечити невідворотність адміністративної відповідальності за відповідні порушення.

2.6. Сектор оборони

Проблема 2.6.1. Непрозорі та неефективне користування та розпорядження землями оборони, об'єктами нерухомості в оборонно-промисловому комплексі, а також надлишковим рухомим військовим майном, об'єктами інтелектуальної власності; неконтрольоване споживання пального, яке закуповується для потреб Збройних Сил

З радянських часів Україна успадкувала величезний оборонно-промисловий комплекс, а також мережу державних підприємств, спрямованих на матеріальне забезпечення армії. Водночас складна економічна ситуація у 90-х роках минулого століття та на початку 2000-х років не дала змоги забезпечити підприємства у сфері оборони необхідними для розвитку обсягами державного замовлення. Відсутність повноцінної приватизації та реформи корпоративного управління призвела до того, що не всі державні підприємства оборонно-промислового комплексу змогли перелаштувати виробництво на приватний та експортний ринки. Ці фактори призвели до поступового економічного занепаду багатьох державних підприємств.

Відсутність системної політики у секторі оборони щодо інвентаризації державного майна призвела до того, що земля, активи, виробничі приміщення, бази дозвілля і відпочинку та інше майно перетворилися на предмет корупційних правопорушень.

Аналогічна 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 підприємств. В Україні не був створений єдиний цифровий реєстр об'єктів інтелектуальної власності оборонно-промислового комплексу, які були б оцінені та захищені від неправомірної передачі стороннім особам.

Окремою проблемою для сектору оборони стало неконтрольоване споживання пального. Механізми розподілу і контролю над використанням пально-мастильних матеріалів у Збройних Силах є громіздкими і застарілими та не передбачає застосування сучасних засобів електронного обліку пального.

Проблема 2.6.2. Закупівля товарів, робіт і послуг оборонного призначення здійснюється в умовах надмірного режиму засекречування та має низький рівень конкурентності, що сприяє зловживанням та необґрунтованим витратам бюджетних коштів

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 Міноборони в рамках державного оборонного замовлення досягли 26,4 млрд. гривень, що майже в п'ять разів більше за аналогічні витрати у 2014 році, в якому на модернізацію і закупівлю озброєння Міноборони витратило 5,6 млрд. гривень.

До 2024 року включно Міноборони планувало витратити на модернізацію озброєння та військової техніки понад 95 млрд. гривень.

Водночас більшість процедур оборонного замовлення були здійснені із порушенням принципів конкурентності, відкритості та прозорості, що зумовлювало існування ряду корупційних практик. Так, під час виконання державного оборонного замовлення часто залучалися 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.

1 січня 2021 р. на зміну державному оборонному замовленню повинен був набрати чинності Закон України “Про оборонні закупівлі”. Однак, імплементація цього Закону розтягнулася на весь рік через повільний процес ухвалення необхідних нормативно-правових актів. Не були розроблені додаткові зміни до законодавства про державну таємницю, для того щоб забезпечити прозорість і конкурентність більшості оборонних закупівель, оприлюднення яких не заподіє шкоду національній безпеці і обороні. Також не було введено в промислову експлуатацію електронний реєстр учасників відбору та виконавців державних контрактів (договорів), який мав стати фільтром від фіктивних компаній та забезпечувати конкурентність.

Проблема 2.6.3. Неефективна модель контролю продукції оборонного призначення у процесі виробництва не дає змоги вчасно та у повному обсязі запобігати постачанню бракованих зразків озброєння та військової техніки

Вітчизняна система забезпечення якості товарів, послуг і робіт оборонного призначення була заснована на радянських засадах планової економіки. Це так звана система військових представництв Міноборони, яка 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 “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 крім витрат на забезпечення виробництва, підприємству також необхідно було закласти непередбачувані корупційні витрати у ціну виробленої продукції. Закон України “Про оборонні закупівлі” на зміну військовим представництвам з радянського минулого передбачив запровадження системи державного гарантування якості продукції оборонного призначення

Проблема 2.6.4. Неефективне використання бюджетних коштів та зловживання під час забезпечення житлом військовослужбовців

Низький рівень забезпечення житлом військовослужбовців та членів їх сімей тривалий час залишається нерозв’язаною проблемою. Це зумовлено рядом факторів, серед яких: недосконалість обліку осіб, які потребують поліпшення житлових умов, що зумовлено відсутністю прозорих та сучасних процедур його ведення; невідповідність нормативно-правового регулювання у цій сфері сучасним потребам суспільства, оскільки воно було сформовано ще за радянських часів; неефективність чинної системи житлового забезпечення військовослужбовців, оскільки в існуючому вигляді вона не здатна задовольнити потреби військовослужбовців; відсутність концептуального бачення механізмів задоволення житлових потреб у сучасних умовах.

Викладене унеможливорює прозорість та конкурентність процедури забезпечення житлом військовослужбовців як такої, а також породжує існування безлічі корупційних практик у цій сфері.

Проблема 2.6.5. Корупційні ризики при формуванні і реалізації кадрової політики у сфері оборони, під час призову (прийняття) на військову службу, прийому до вищих військових навчальних закладів, отримання освіти і проходження служби за межами країни, проведення організаційно-штатних заходів, нагородження державними нагородами

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 до міжнародних принципів діяльності збройних сил країн - членів НАТО.

Одним із пріоритетних напрямів реформування Збройних Сил за принципами НАТО є кадровий менеджмент. На цей час прийнято ряд законодавчих актів (розроблено проекти актів) щодо впровадження прозорих, добросесних і зрозумілих процедур прийняття громадян на військову службу за контрактом до Збройних Сил, відбору, розстановки, присвоєння чергових військових звань, призначення на посади та нагородження державними нагородами військовослужбовців, створення ефективної, побудованої за принципами НАТО системи управління військовою кар’єрою за військовим званням.

Проте деякі питання все ж залишаються невирішеними.

На практиці внаслідок формального ставлення до визначення відповідності кандидатів установленим вимогам щодо призову або прийняття на військову службу до Збройних Сил існують випадки потрапляння на військову службу осіб, непридатних (обмежено придатних) за станом здоров’я, з психологічними вадами, різними видами залежностей, низьким рівнем фізичної підготовленості, морально-психологічних якостей тощо. Під час присвоєння військовослужбовцям військових звань, призначення їх на посади, направлення за кордон для проходження військової служби та навчання, звільнення з військової служби може бути присутнім суб’єктивізм під час прийняття відповідних кадрових рішень, що спричиняє поширення корупційних практик у цій сфері. Нормативно-правовими актами не встановлено чіткі та зрозумілі процедури ротації (переміщення) військовослужбовців на відповідних посадах з метою підвищення кваліфікації та набуття досвіду або більш доцільного використання. Відтак, прийняття рішення у цих аспектах може мати суб’єктивний характер та призводити до зловживань з боку окремих посадових осіб під час прийняття ними відповідних

кадрових рішень. Ще однією проблемою є порядок виплати підйомної допомоги військовослужбовцям. Особливість нарахування такої допомоги полягає у тому, що вчасність та повнота її виплати військовослужбовцям цілком залежить від людського фактору.

2.7. Охорона здоров'я, освіта і наука та соціальний захист

Проблема 2.7.1. Пацієнти та лікарі не отримують лікарські засоби і медичні вироби вчасно та у повному обсязі, зокрема через незавершений перехід до нової системи організації та контролю медичних закупівель, не повністю врегульовані процеси визначення потреб та обліку лікарських засобів

Інформація про залишки ліків та медичних виробів, якою оперують на центральному рівні, оновлюється нечасто, неточно і повністю не охоплюються (не дуже зрозуміло, які препарати є в лікарнях та в якій кількості). Через це пацієнтам іноді складно отримати безкоштовне лікування, а державі - ефективно закуповувати та розподіляти товари.

Слід окремо наголосити на тому, що публічні закупівлі здійснюються за кошти державного бюджету 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 організацій, організацій пацієнтів у діяльності яких може превалювати приватний інтерес.

Також відповідні експерти надають свої рекомендації та зауваження під час погодження технічних завдань на закупівлю, які повинні бути враховані державним підприємством "Медичні закупівлі України" під час формування фінального технічного завдання, що з огляду на потенційну наявність приватного інтересу у відповідних експертів може негативно вплинути на об'єктивність затвердження відповідних вимог.

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.

Недостатньо врегульованими залишаються також питання взаємодії між фармацевтичними компаніями та медичними працівниками, дотримання яких унеможливує зловживання під час призначення пацієнтам лікарських засобів.

Крім самих процедур закупівель, важливим аспектом запобігання корупційним ризикам у цій сфері є незалежність наглядової ради державного підприємства "Медичні закупівлі України". При цьому слід підкреслити, що державне підприємство "Медичні закупівлі України" підпадає під критерій критичних підприємств, тому формування наглядової ради є обов'язковим.

Проблема 2.7.2. Пацієнти не отримують необхідне лікування за кордоном, а також під час надання медичної допомоги із застосуванням трансплантації через корупційні практики, зумовлені недостатньою врегульованістю відповідних процедур та непрозорістю обліку

Нормативно-правове регулювання направлення громадян України для лікування за кордоном, а також трансплантації анатомічних матеріалів людині потребує вдосконалення з урахуванням того, що облік громадян України, які потребують лікування за кордоном, та черговість розгляду відповідних заяв є непрозорими.

За результатами перевірки державного аудиту виявлено випадки зволікання з наданням дозволу на лікування за кордоном для окремих громадян, що часом призводить до несвоєчасної допомоги. Електронний реєстр заяв досі розробляється. На практиці трапляються випадки порушення строків розгляду документів, установлених законодавством.

Крім того, 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.

Подібні проблеми мають місце і у сфері трансплантації анатомічних матеріалів людині. Так, згідно із статтею 11 Закону України "Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині" необхідно запровадити державні інформаційні системи трансплантації, до яких належать 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 грудня 2020 р. № 1366.

Однак, слід зазначити, що положення про Державну інформаційну систему трансплантації гемопоетичних стовбурових клітин на цей момент не затверджено.

Проблема 2.7.3. Електронна система охорони здоров'я є недостатньо інтегрованою з іншими базами даних, що створює можливості для зловживань під час реалізації окремих функцій (зокрема надання виплат унаслідок непрацездатності, проведення профілактичних та обов'язкових медичних оглядів, встановлення групи інвалідності)

За останні роки відбувся ряд системних зрушень та цифрових трансформацій у сфері охорони здоров'я України, які зменшують корупційні ризики у ній. Зокрема, функціонує електронна система охорони здоров'я - інформаційно-комунікаційна система, яка дає змогу автоматизувати роботу суб'єктів господарювання у сфері охорони здоров'я, створювати, переглядати, обмінюватися медичною інформацією в електронній формі.

З огляду на необхідність забезпечення доступу пацієнта до управління власними медичними даними, а також якості, безпечності та доступності медичних послуг, а також зменшення кількості корупційних ризиків слід вдосконалити електронну систему охорони здоров'я.

Насамперед електронна система охорони здоров'я повинна бути інтегрована з іншими інформаційними системами та державними інформаційними ресурсами, оскільки в іншому випадку це призведе 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 того, як встановила Рахункова палата, внаслідок 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).

Крім того, медичним працівникам та закладам охорони здоров'я доводиться використовувати неефективні інструменти, пов'язані із веденням великої кількості паперових форм медичної документації, зокрема 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 і до збереження існування інших, крім електронної системи охорони здоров'я, джерел інформації про надані медичні послуги в Україні.

Окремо варто зупинитися на необхідності впровадження в електронній системі охорони здоров'я інструментів оцінки стану функціональності особи на основі Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я. 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.

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 довідок. Так, Інтернет та дошки оголошень переповнені інформацією про можливість придбати такі довідки через посередників без проходження медичного огляду (фальсифікованих або дійсних, але необґрунтовано виданих).

Проблема корупції у процедурах медико-соціальної експертизи усвідомлена вже досить давно як важливе завдання у комплексі реформ системи охорони здоров'я. Так, чинний порядок дає змогу недоброчесним членам медико-соціальних експертних комісій суб'єктивно варіювати, яку групу інвалідності встановлювати і на який строк.

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.

Проблема 2.7.4. Недостатньо прозорі процедури добору кадрів у закладах охорони здоров'я знижують конкуренцію та створюють можливості для проявів корупції при призначенні на такі посади

Корупційні ризики у сфері охорони здоров'я пов'язані, зокрема, з поведінкою недоброчесних медичних працівників. Тому важливим напрямом антикорупційної політики у зазначеній сфері є унеможливлення допуску недоброчесних осіб до надання медичних послуг шляхом удосконалення процедур добору медичних працівників у закладах охорони здоров'я.

Інформація тільки про вакантні посади керівників комунальних закладів охорони здоров'я міститься 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 закладів охорони здоров'я у розділах новин на своїх офіційних веб-сайтах, де інформація швидко переміщується вниз та не є помітною, або її оприлюднення здійснюється із запізненням. Така ситуація ускладнює здійснення ефективного контролю за процедурами добору медичного персоналу та зумовлює штучне обмеження конкуренції. Найбільш небезпечним наслідком констатованої проблеми є виникнення корупційних практик.

З 2018 року згідно із затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1094 Порядком проведення конкурсу на зайняття посади керівника державного, комунального закладу охорони здоров'я вперше представники громадськості можуть обирати керівника лікарні, адже вони становлять одну третину членів конкурсної комісії. Незважаючи на це, на практиці виникали труднощі із доступом представників незалежних громадських організацій до участі у доборі. Крім того, суди України неодноразово встановлювали факти подання кандидатами недостовірних відомостей для участі у конкурсі, що свідчить про необхідність вдосконалення процедури конкурсного добору.

Проблема 2.7.5. Доступ до закладів освіти та перебіг освітнього процесу містять корупційні ризики. Присудження наукових ступенів та присвоєння вчених звань нерідко відбувається із значним використанням корупційних практик та інших проявів недоброчесності

Тривалий час однією з ключових проблем недовіри до системи вищої освіти є явище корупції під час вступу до закладів вищої освіти, у подоланні якого досягнуто значного прогресу шляхом запровадження зовнішнього незалежного оцінювання. Про успіх застосування цього інструменту та його підтримку стейкхолдерами свідчать соціологічні опитування. Незважаючи на це, досі залишаються траєкторії вступу з високими корупційними ризиками (наприклад, за творчим конкурсом та внутрішнім вступним екзаменом). Такі правила прийому мають надзвичайно високий ризик необґрунтованої деформації оцінок.

Іншим корупційним чинником під час вступу до закладів вищої освіти є необґрунтоване надання пільг та преференцій. Наприклад, пільги для складання внутрішнього іспиту замість зовнішнього незалежного оцінювання використовувались недоброчесно особами, які за медичними показаннями насправді підлягали оцінюванню у загальному порядку.

Також варто нагадати, що уже понад 10 років умови прийому передбачають можливість подання заяв про участь у конкурсному відборі до закладів вищої освіти в електронній формі. Така практика є не тільки зручною для вступників, але і забезпечує належну прозорість, оперативність та уникнення зайвого контакту із членами приймальної (відбіркової) комісії. Однак до сьогодні для деяких категорій осіб можливе подання заявок лише у паперовій формі. Наприклад, за наявності розбіжностей в даних вступника в Єдиній державній електронній базі з питань освіти (прізвище, ім'я, по батькові (за наявності), дата народження, стать, громадянство тощо) і у відповідному документі про освіту, здобуту раніше, та у сертифікаті зовнішнього незалежного оцінювання чи у разі подання іноземного документа про освіту, здобуту в іноземному закладі освіти, особа вимушена йти до кожної приймальної (відбіркової) комісії, які теоретично можуть прийняти різні рішення щодо одного і того ж питання - допуску вступника до конкурсу.

Ще однією проблемою, яка характеризується високим рівнем корупційних ризиків у вищій освіті, є питання вступу іноземців та осіб без громадянства до вітчизняних закладів вищої освіти. Зокрема, система отримання запрошень на навчання для іноземців та осіб без громадянства не є достатньо прозорою. Так, кожен іноземець чи особа без громадянства повинен/повинна самостійно звернутися до закладу вищої освіти для отримання такого запрошення, що спричиняє можливість отримання посадовими особами закладів вищої освіти неправомірної вигоди чи задоволення свого приватного інтересу.

Процес здобуття вищої освіти та оцінювання результатів навчання також містить ряд корупційних ризиків. Можливість вимагати чи отримувати неправомірну вигоду за здачу заліків чи іспитів студентів під час сесій, а також за завищення результатів поточної успішності є комплексною та масштабною проблемою під час провадження освітньої діяльності закладів вищої освіти. Наслідком констатованої проблеми є підготовка некваліфікованих здобувачів вищої освіти, а основною причиною - непрозорий та неефективний процес управління освітнім процесом у закладах вищої освіти.

Корупційні ризики не менш притаманні підготовці та захисту кваліфікаційних, а також наукових робіт. При цьому правові засоби притягнення до відповідальності за академічну недобросовісність, зокрема академічний плагіат, не є досконалыми. Так, законодавство України не містить процесуальних норм щодо порядку притягнення до юридичної відповідальності за прояви академічної добросовісності. 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 добросовісності у текстах дисертаційних досліджень.

Окремо слід наголосити на невизначеності строків давності притягнення до юридичної відповідальності за академічну недобросовісність. 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 добросовісності. Щодо дисертацій, захист яких здійснився після набрання чинності зазначеним Законом (тобто з 6 вересня 2014 р.), жодних визначених строків давності немає. Це створює ситуацію, за якої такі дослідження можуть підлягати перевірці у будь-який строк, тоді як більш ранні - за жодних обставин.

Іншим фактором, що спричиняє корупційні ризики, є існування до сьогодні в окремих законах положень про можливість встановлення доплат чи надбавок за науковий ступінь чи вчене звання для осіб, функції яких не пов'язані безпосередньо із науковою чи дослідницькою діяльністю.

Проблема 2.7.6. У сфері освіти і науки наявні конфлікти інтересів під час формування та реалізації державної політики

Виникнення конфлікту функцій під час формування та реалізації державної політики у сфері освіти і науки насамперед зумовлено тим, що на той самий орган виконавчої влади покладаються повноваження, здійснення яких може суперечити одне одному.

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 здійснює повноваження щодо управління багатьма з них, а отже безумовно заінтересований в успішному їх ліцензуванні.

При цьому одним з принципів державної політики у сфері ліцензування є його застосування лише до такого виду господарської діяльності, провадження якого становить загрозу порушенню прав, законних інтересів громадян, життю чи здоров'ю людини, навколишньому природному середовищу та/або безпеці держави, і лише у разі недостатності інших засобів державного регулювання (пункт 4 частини першої статті 3 Закону України "Про ліцензування видів господарської діяльності"), з чим не узгоджена процедура ліцензування у сфері вищої освіти.

Крім того, ряд законів містять окремі норми, які не є чітко визначеними (не містять конкретних повноважень центральних органів виконавчої влади), у зв'язку з чим виникають корупціогенні фактори.

У законодавстві у сфері освіти недостатньо чітко регламентовано також повноваження інших центральних органів виконавчої влади, місцевих держадміністрацій та органів місцевого самоврядування як органів управління у сфері освіти і як засновників державних і комунальних закладів освіти (наукових установ). Так, 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 у сфері освіти.

Крім того, положення інших законів також містять застарілі норми, які не узгоджуються за змістом з освітнім та бюджетним законодавством, а отже утворюють корупціогенні фактори.

Порядок розподілу публічних коштів на підготовку фахівців з вищою освітою та на наукові дослідження між закладами освіти і науковими установами також містить корупційні ризики через недостатню якість законодавчого регулювання, а отже потребує вдосконалення.

Проблема 2.7.7. Відсутній належний облік та прозорість у використанні коштів, передбачених у бюджетах усіх рівнів на соціальний захист для всіх категорій отримувачів соціальної допомоги

До проблем сфери соціального захисту належить неефективність механізму обліку коштів, спрямованих на соціальну підтримку, що призводить до наявності ряду корупційних ризиків, які в цілому полягають у можливості зловживань системою соціального захисту як з боку отримувачів соціальної підтримки, так і державних службовців, які можуть суб'єктивно розпоряджатися даними про отримувачів, спричиняючи необґрунтовані витрати бюджетних коштів. Така проблема спричинена неефективністю механізму соціальної підтримки та ускладненістю процесу надання послуг у соціальній сфері, а також несправедливим та дискримінаційним порядком розподілу бюджетних коштів фінансової підтримки громадських об'єднань осіб з інвалідністю.

Неефективність механізму соціальної підтримки та ускладненість процесу надання послуг у соціальній сфері зумовлені дублюванням інструментів соціальної підтримки, а також веденням реєстрів осіб, що потребують соціальної підтримки та отримують грошові виплати, без проведення звірки інформації, що міститься в інших згаданих реєстрах. До основних факторів, що зумовлюють ці причини, належать наявність законодавчих положень, які передбачають види соціальної допомоги, які значною мірою дублюють один одного, та відсутністю єдиного реєстру осіб, які отримують різні види соціальної допомоги. До того ж наявність корупційних ризиків у процесі надання послуг у соціальній сфері зумовлена відсутністю належного обліку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на соціальну підтримку для всіх категорій її отримувачів.

Несправедливий розподіл коштів фінансової підтримки серед громадських об'єднань осіб з інвалідністю зумовлений відсутністю чіткої законодавчої вимоги надання згаданої фінансової підтримки за рахунок бюджетних коштів виключно на конкурсних засадах, недостатнім рівнем прозорості існуючих конкурсних процедур та відсутністю визначеної на рівні закону заборони надання привілеїв для окремих громадських об'єднань осіб з інвалідністю під час здійснення державної фінансової підтримки.

До того ж одним із додаткових факторів недосконалості та неефективності існуючого механізму фінансової підтримки громадських об'єднань осіб з інвалідністю є невиконання вимог керівних документів щодо впровадження на державному рівні інституційної підтримки громадських об'єднань осіб з інвалідністю виключно на конкурсних засадах (на доповнення до проектної підтримки, яка здійснюється на цей час).

3. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕВІДВОРОТНОСТІ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА КОРУПЦІЮ

3.1. Дисциплінарна відповідальність

Проблема 3.1.1. Порушення вимог антикорупційного законодавства на практиці не завжди розглядається як дисциплінарне правопорушення; значна частина суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України "Про запобігання корупції", уникає дисциплінарних стягнень

Інститут дисциплінарної відповідальності характеризується високим антикорупційним потенціалом, оскільки дає змогу не лише швидко та ефективно реагувати на факти порушень вимог антикорупційного законодавства, стимулюючи добросовісних осіб до належного виконання своїх обов'язків, а і усунути від виконання функцій держави або місцевого самоврядування осіб, які систематично порушують свої обов'язки, приймають упереджені рішення, використовують надані їм повноваження у власних інтересах, беруть участь у корупційних практиках.

Водночас в Україні цей потенціал практично не реалізований, адже порушення вимог антикорупційного законодавства на практиці не завжди розглядається як дисциплінарне правопорушення, що зумовлено як недосконалістю (зокрема суперечністю окремих його положень) законодавства, так і низькою правосвідомістю осіб, на яких законодавством покладено повноваження застосування заходів дисциплінарної відповідальності.

Ця обставина у поєднанні з низькою ефективністю адміністративної відповідальності за такі правопорушення призвела до того, що значна частина суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України "Про запобігання корупції", що порушують вимоги антикорупційного законодавства, не притягаються до жодного з видів юридичної відповідальності, продовжуючи і надалі перебувати на своїх посадах.

3.2. Адміністративна відповідальність

Проблема 3.2.1. Частина правил, заборон та обмежень, встановлених антикорупційним законодавством, не забезпечені заходами юридичної відповідальності. Статті 172⁴-172⁹, 212¹⁵, 212²¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення мають ряд недоліків, які суттєво знижують їх забезпечувальний та превентивний потенціал, а також ефективність Національного агентства, Національної поліції, прокуратури та судів.

Частина правил, заборон та обмежень, установлених антикорупційним законодавством, на цей час не забезпечені заходами юридичної відповідальності, що призводить до низького рівня їх дотримання на практиці. Йдеться передусім про вимоги щодо передачі в управління третім особам підприємств та корпоративних прав, про заборони та обмеження, що покладаються на осіб, які припинили виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також про вимоги стосовно необхідності вжиття заходів до врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів.

Делікти, передбачені статтями 172⁹⁻¹ та 172⁹⁻² Кодексу України про адміністративні правопорушення, помилково віднесено до адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Статті 172⁴-172⁹ Кодексу України про адміністративні правопорушення мають недоліки, які дещо знижують їх забезпечувальний та стримуючий (превентивний) потенціал, а також ефективність Національного агентства, Національної поліції, прокуратури та судів у зазначеній сфері.

Положення статей 212¹⁵, 212²¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення не повною мірою узгоджуються з положеннями Закону України “Про політичні партії в Україні” та Виборчого кодексу України. Між цими статтями та статтею 159¹ Кримінального кодексу України наявні колізії, що суттєво ускладнює правильну кваліфікацію цих правопорушень та призводить до численних помилок на практиці. Санкції за вчинення таких адміністративних правопорушень є непропорційними (занадто м’якими).

Проблема 3.2.2. Більшість осіб, винних у вчиненні правопорушень, пов’язаних з корупцією, а також правопорушень у сфері фінансування політичних партій та подання ними фінансової звітності, уникають адміністративної відповідальності та/або стягнення, використовуючи системні недоліки існуючої процедури притягнення осіб до адміністративної відповідальності та недосконалість судової системи

Відсутність у судах централізованої системи електронного процесуального діловодства, а також Єдиного державного реєстру виконавчих документів призводить до існування значних корупційних ризиків, зумовлених 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.

3.3. Кримінальна відповідальність

Проблема 3.3.1. Окремі положення кримінального законодавства, які стосуються кримінальної відповідальності за корупційні кримінальні правопорушення, суперечать міжнародним стандартам у зазначеній сфері, не узгоджені між собою та з положеннями кримінального процесуального законодавства і Закону України “Про запобігання корупції”. Як наслідок у значній частині випадків особи, що вчинили корупційні кримінальні правопорушення, звільняються від кримінальної відповідальності та/або покарання

Численні наукові, практичні та аналітичні дослідження і звіти, а також офіційна статистика досудового розслідування і судового розгляду кримінальних проваджень про корупційні та пов’язані з корупцією кримінальні правопорушення змушують констатувати існування проблеми, яка полягає у тому, що на сьогодні законодавство у зазначеній сфері є незбалансованим, містить термінологічні неузгодженості, колізії та прояви невідповідності між нормами.

Зокрема, експерти із запобігання та протидії корупції ідентифікували наявність таких проблем:

перелік кримінальних правопорушень, наведений у примітці до статті 45 Кримінального кодексу України, містить посилання на окремі кримінальні правопорушення, які не є корупційними, і навпаки - не передбачає посилань на кримінальні правопорушення, які містять ознаки корупції.

Наслідком цього в одних випадках є те, що за вчинення корупційних та пов’язаних з корупцією кримінальних правопорушень для винних осіб не наставатимуть спеціальні правові наслідки - неможливість звільнення від кримінальної відповідальності, неможливість застосування інститутів звільнення від відбування покарання з випробуванням, його пом’якшення тощо, а в інших випадках - навпаки за вчинення діянь, які не є корупційними, особи зазнаватимуть надмірних правових обмежень, що негативно впливає на невідворотність кримінальної відповідальності за корупцію в цілому;

формулювання складу корупційних та пов’язаних з корупцією правопорушень підлягає уточненню відповідно до змісту міжнародних конвенцій;

окремі положення, що стосуються наслідків вчинення корупційних та пов’язаних з корупцією кримінальних правопорушень, є суперечливими та не підлягають однозначному тлумаченню;

відсутність актуальних узагальнень судової практики Верховним Судом та Вищим антикорупційним судом щодо корупційних та пов’язаних з корупцією кримінальних правопорушень як і загальнодоступних узагальнень слідчої практики.

Проблема 3.3.2. Низька оперативність та якість здійснення досудового розслідування корупційних та пов’язаних з корупцією кримінальних правопорушень (значна частка таких проваджень тривають роками) зумовлена надмірною складністю окремих процесуальних дій

Ряд процедур проведення слідчих (розшукових) дій є обтяжливою і може бути спрощена з урахуванням практики Європейського суду з прав людини. Певні вимоги щодо здійснення тимчасового доступу до речей і документів, обшуку можуть бути переглянуті без шкоди інтересам осіб. Одна із слідчих дій - моніторинг банківських рахунків - не може здійснюватися на практиці через недоліки правового регулювання.

Система електронного кримінального провадження (“іКейс”) вже застосовується у Національному антикорупційному бюро та Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі, але поки її ще немає у Вищого антикорупційного суду. Ця система на сьогодні не інтегрована з Єдиним реєстром досудових розслідувань та Єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою, не застосовується в кримінальних провадженнях, досудове розслідування в яких здійснюють інші органи.

Для Національного антикорупційного бюро і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури дотепер не запроваджені достатні гарантії інституційної та операційної незалежності. Так, Національне антикорупційне бюро не може здійснювати самостійне зняття інформації з електронних комунікаційних мереж, а також Бюро стикається з перешкодами під час здійснення експертиз для цілей кримінальних проваджень. Національному антикорупційному бюро бракує персоналу, незважаючи на значне збільшення обсягу навантаження порівняно з обсягом на

початку роботи органу. Повноваження керівництва Спеціалізованої антикорупційної прокуратури потребують оптимізації. Процедури добору керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури потребують усунення ризиків політизації процесу добору.

Ефективність діяльності Національного антикорупційного бюро та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури знижується через обмежені можливості для укладення угод про визнання винуватості у підслідних Національному антикорупційному бюро провадженнях, а також брак стимулів для підозрюваних та обвинувачених вдаватись до укладення угод. Залишається системною проблема безпідставного недотримання підслідності Національного антикорупційного бюро, зокрема у кримінальних провадженнях з високим суспільним резонансом.

Низька результативність узагальнених матеріалів, які Держфінмоніторинг надає Національному антикорупційному бюро, зумовлює необхідність проведення аналізу причини такого стану справ. Також поставало питання щодо необхідності здійснення обміну інформацією в електронній формі - дотепер порядок обміну даними передбачає можливість здійснення обміну даними також і в паперовій формі.

Проблема 3.3.3. Законодавство, яке регулює діяльність АРМА, містить значну кількість прогалин та корупційних ризиків. Низька результативність процесів передачі в управління АРМА активів для збереження їх економічної вартості, а також процесів запобігання та протидії легалізації коштів, одержаних злочинним шляхом

Гарантії незалежності АРМА та інституційна спроможність органу потребують істотного посилення. Установлений порядок проведення конкурсного добору Голови АРМА не забезпечує належну безсторонність та відбір на основі заслуг, а процедура формування конкурсної комісії містить ризики визнання її такою, що суперечить Конституції України. Перелік підстав для звільнення Голови АРМА є надто широким і не гарантує його незалежність від неналежних втручань у діяльність. Один із механізмів контролю за діяльністю органу - зовнішня незалежна оцінка ефективності діяльності - жодного разу не була проведена.

Попри певний прогрес в усуненні суперечностей, прогалин та неузгодженостей законодавства щодо управління активами, на які накладено арешт та які передані в управління АРМА, недоліки все ще залишаються та є істотними. Це породжує ризики зловживань під час здійснення процедур визначення управителя арештованим майном, а також контролю з боку АРМА щодо ефективності управління таким майном. Дотепер не введено в постійну (промислову) експлуатацію Єдиний державний реєстр активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні, що не дає впевненості у повноті наведеної у ньому інформації, захисті інформації тощо.

Співпраця та координація зусиль АРМА, Держфінмоніторингу, органів досудового розслідування та прокуратури не мають системного та оперативного характеру, що уповільнює виявлення, розшук та забезпечення активів, які можуть бути доказом або предметом конфіскації/ спеціальної конфіскації від приховування. Крім того, законодавство не передбачає дієвих механізмів планування перед арештом активів, щодо яких постане питання про передачу їх АРМА, що знижує ефективність заходів з їх подальшого збереження.

Існує потенціал для посилення міжнародного співробітництва АРМА та обміну інформацією, зокрема у межах діяльності Європолу.

Попри досягнутий Україною значний прогрес у впровадженні рекомендацій FATF, що визнається у звітах оцінки MONEYVAL, залишаються рекомендації, які виконано частково.

Значною проблемою для національних компетентних органів є 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. Розпочато цифровізацію процесів обміну інформацією з питань фінансового моніторингу, який слід продовжувати. Запобігання та протидія легалізації коштів, одержаних злочинним шляхом, матиме вищу ефективність завдяки системному запровадженню заходів, визначених за результатами національної оцінки ризиків.

Проблема 3.3.4. Загальна динаміка розгляду судами справ про корупційні та пов'язані із корупцією кримінальні правопорушення є низькою. Відсутня усталена практика розгляду кримінальних проваджень цієї категорії. Мають місце непоодинокі випадки зловживання учасниками судового процесу процесуальними правами

Забезпечення належної динаміки судового розгляду кримінальних проваджень щодо корупційних та пов'язаних із корупцією правопорушень є однією з рекомендацій у висновку Європейської Комісії на членство в Європейському Союзі. Однак це все ще залишається викликом: кількість нерозглянутих справ збільшується, а кількість справ, розглянутих судами, менша за кількість справ, що надходять на розгляд суду. Провадження закриваються через спливи строків давності.

На практиці через недоліки законодавчого регулювання виникають ситуації із зловживанням процесуальними правами учасниками кримінальних проваджень, систематичними неявками у судові засідання учасників проваджень, відсутністю у суду дієвих механізмів впливу на таких учасників проваджень. Перегляд положень Кримінального процесуального кодексу України щодо порядку виклику осіб, які перебувають за кордоном, вимоги проголошення повного тексту вироку, можливості проведення судових засідань за наявності принаймні одного захисника кожного підозрюваного, обвинуваченого також сприятимуть забезпеченню належної динаміки судового розгляду. У Вищому антикорупційному суді позитивний вплив на динаміку судового розгляду також може бути досягнутий завдяки перегляду вимог щодо колегіального розгляду усіх кримінальних проваджень у першій інстанції.

У 2021 році вже було звужено предметну підсудність Вищого антикорупційного суду через збільшення розміру предмета злочину або заподіяної ним шкоди, і необхідність подальших таких змін потребує аналізу. Якщо аналіз встановить таку необхідність, відповідні заходи

будуть включені до Державної антикорупційної програми з реалізації Антикорупційної стратегії під час її перегляду.

Практика засвідчила, що в деяких випадках справи, віднесені до предметної підсудності Вищого антикорупційного суду, розглядалися іншими судами. З метою унеможливлення такої практики і досягнення цілей утворення спеціалізованого суду слід внести законодавчі зміни щодо юрисдикції Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду в усіх справах, віднесених до предметної підсудності Вищого антикорупційного суду. Крім того, за Вищим антикорупційним судом слід закріпити повноваження із вирішення питань, пов'язаних з виконанням вироків, постановлених цим судом.

Очікувані результати та заходи з виконання Програми

Очікувані стратегічні результати, яких передбачається досягти, визначені щодо кожної проблеми, на розв'язання якої спрямована Програма.

За кожним з очікуваних стратегічних результатів у Програмі визначаються показники (індикатори) досягнення, за допомогою яких буде оцінюватися сумарний кількісно-якісний вплив заходів, здійснених державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами, відповідальними за виконання Програми (далі - відповідальні за виконання Програми), на стан і динаміку досягнення очікуваного стратегічного результату як складової розв'язання проблеми.

Опис проблем, очікувані стратегічні результати виконання Програми, а також показники (індикатори) їх досягнення наведено в додатку 1.

Заходи з виконання Програми, що спрямовані на досягнення очікуваних стратегічних результатів та розв'язання визначених у ній проблем, є обов'язковими для виконання.

Найменування та зміст заходів, показники (індикатори) та строки їх здійснення, відповідальні за виконання заходів, джерела та обсяги фінансових ресурсів, необхідних для їх виконання, наведені в додатку 2.

Координація виконання Програми

Координацію виконання Програми здійснює Національне агентство.

Координації дій органів державної влади щодо здійснення заходів, передбачених Програмою, сприяє координаційна робоча група з питань антикорупційної політики, співголовами якої за посадою є Голова Національного агентства та Міністр Кабінету Міністрів України.

Моніторинг виконання Програми

Моніторинг виконання Програми забезпечує Національне агентство шляхом систематичного збору, узагальнення та аналізу інформації щодо здійснення заходів, передбачених Програмою, зокрема з використанням засобів інформаційної системи моніторингу реалізації державної антикорупційної політики.

Відповідальні за виконання Програми щороку до 15 лютого та 15 липня подають Національному агентству інформацію про стан здійснення заходів, яка оприлюднюється Національним агентством.

Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції та відповідальні за виконання Програми у межах повноважень щороку до 15 лютого подають до Національного агентства статистичну інформацію про результати своєї роботи із зазначенням даних, визначених у частині другій статті 18³ Закону України "Про запобігання корупції".

Оцінка ефективності виконання Програми

Щорічну оцінку ефективності виконання Програми здійснює Національне агентство шляхом визначення сумарного кількісно-якісного впливу здійснених заходів на стан і динаміку досягнення кожного очікуваного стратегічного результату як складової розв'язання проблеми. Така оцінка проводиться на основі показників (індикаторів) досягнення очікуваних стратегічних результатів, наведених у додатку 1.

Оцінка загальної ефективності реалізації Антикорупційної стратегії та виконання Програми здійснюється, зокрема, за такими індикаторами:

- стан здійснення заходів, передбачених Програмою;
- підвищення позиції України в рейтингу Індексу сприйняття корупції;
- збільшення частки населення, яке негативно ставиться до корупційних проявів;
- зменшення частки населення, яке мало власний корупційний досвід;

збільшення кількості громадян, готових повідомляти про факти корупційних проявів, а також громадян, які заявили про факти корупції, що мали стосовно них місце, компетентним органам.

Звіт про стан виконання Програми із зазначенням здійснених заходів, заходів, що здійснюються, а також нездійснених заходів і відповідальних за нездійснення та причини нездійснення цих заходів відображається у національній доповіді щодо ефективності реалізації державної антикорупційної політики, підготовка якої проводиться Національним агентством у рік завершення реалізації Антикорупційної стратегії.

Національну доповідь щодо ефективності реалізації державної антикорупційної політики Національне агентство оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті та подає Кабінетові Міністрів України, Верховній Раді України та Президентові України не пізніше 1 квітня 2025 року.

Строк виконання Програми

Виконання Програми обмежено строком реалізації Антикоруційної стратегії та розраховане на 2023-2025 роки.

Обсяги та джерела фінансування Програми

Фінансування Програми в частині здійснення Національним агентством заходів з виконання Програми, координації та моніторингу її виконання, оцінки ефективності виконання Програми здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, зокрема тих, що передбачені за бюджетною програмою “Реалізація антикорупційних стратегій”, а також інших джерел, не заборонених законом, зокрема коштів міжнародної технічної допомоги.

Фінансування Програми в частині здійснення заходів відповідальними за її виконання здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, а також інших джерел, не заборонених законом, зокрема коштів міжнародної технічної допомоги.

Перегляд та внесення змін до Програми

Національне агентство має право ініціювати перегляд Програми за результатами моніторингу та оцінки ефективності реалізації Антикоруційної стратегії та виконання Програми.

Внесення змін до Програми без проведення їх громадського обговорення та погодження з Національним агентством не допускається.

Додаток 1
до Програми

ОЧІКУВАНІ СТРАТЕГІЧНІ РЕЗУЛЬТАТИ
з виконання Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки

Додаток 2
до Програми

ЗАХОДИ
з виконання Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки







Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки
Постанова Кабінету Міністрів України; Програма, Заходи від 04.03.2023 № 220
Прийняття від **04.03.2023**
Постійна адреса:
<https://zakon.rada.gov.ua/go/220-2023-%D0%BF>

Законодавство України
станом на 14.11.2023
чинний



Документи та файли

-  Сигнальний документ —  f524339n527.docx від 21.03.23 16:45, 627 кб
-  Сигнальний документ —  f524339n528.docx від 21.03.23 16:45, 1.16 Мб

Публікації документа

- Урядовий кур'єр від 16.03.2023 — № 53
- Офіційний вісник України від 29.03.2023 — 2023 р., № 31, стор. 12, стаття 1685, код акта 117261/2023