



**ЧЕРНІГІВСЬКИЙ ЦЕНТР ПЕРЕПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ
КВАЛІФІКАЦІЇ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ,
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ДЕРЖАВНИХ
ПІДПРИЄМСТВ, УСТАНОВ І ОРГАНІЗАЦІЙ**

Державна політика України у сфері запобігання корупції

Чернігів – 2016

Державна політика України у сфері запобігання корупції.
/ Черніг. центр перепідготовки та підвищення кваліфікації
працівників органів держ. влади, місцевого самоврядування, держ.
п-в, установ і орг.; Уклад.: Пузирний В.Ф. – Чернігів: Сіверський
центр післядипломної освіти, 2016. – 22 с.

*Затверджено до друку навчально-методичною радою
Чернігівського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації
працівників органів державної влади, органів місцевого
самоврядування, державних підприємств, установ і організацій,
протокол № 3 від 21 вересня 2016 р.*

© Сіверський центр
післядипломної освіти,
2016

ЗМІСТ

Державна політика України у сфері запобігання корупції	4
Корупційні ризики в діяльності публічних службовців	14

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

На сьогодні в нашій державі дуже гостро відчувається проблема корупції, яка є загрозою правам людини та громадянина, верховенству права й демократії, правопорядку та соціальній справедливості, а також перешкодою сталому економічному розвитку суспільства.

Аби вирішити цю проблему, потрібно реалізувати комплекс антикорупційних заходів, які не лише мають бути спрямовані на викорінення корупції як явища, а й перш за все повинні запобігати умовам, що можуть сприяти її виникненню. Досягнення успіху в цьому процесі є необхідною передумовою для формування у суспільства довіри до влади, зростання економічного потенціалу держави, покращення добробуту громадян України.

Проблема боротьби з корупцією неодноразово піднімалася в суспільстві. Сьогодні це питання також намагаються вирішити політики та економісти, адже корумпована на всіх щаблях влади держава не представляє інтерес для міжнародної спільноти та не буде сприйматися як надійний стратегічний партнер. Це все тому, що корупційні прояви знижують інвестиційну привабливість України, заважають розвитку бізнесу, руйнують довіру до судової системи та правоохоронної системи.

Нажаль на сьогодні ефективна державна політика України у сфері запобігання корупції ще не вироблена, що зумовлено низкою чинників:

- 1) останніми суспільно-політичними процесами;
- 2) економічною кризою;
- 3) розпочатим процесом модернізації законодавства, у тому числі й антикорупційного.

Тому, проблема аналізу та вдосконалення напрямів державної політики України у сфері запобігання корупції залишається актуальною.

Сьогодні визначити реальні масштаби корупції та ефективність заходів, спрямованих на боротьбу з нею досить важко, а тому, оцінку доцільно проводити не за окремими критеріями, а за сукупністю факторів, зокрема, на основі:

- 1) статистичних даних (вони мають значення для державних органів, зокрема й правоохоронних),
- 2) рейтингового рівня визначеного міжнародними організаціями (наприклад, Transparency International);
- 3) ставлення до цього процесу населенням (є найбільш оптимальним критерієм ефективності роботи влади в цьому напрямі).

Відповідно до статистичних даних МВС України лише за 2015 рік до суду було направлено 2141 протокол про адміністративні корупційні правопорушення (без повторно направлених). 1720 разів накладено штраф, 346 адміністративних справи – закрито, 13 протоколів про адміністративні корупційні правопорушення були повернуті у зв'язку з неналежним оформленням або з інших підстав. До відповідальності (штраф) притягнуто 1720 осіб (129 державних службовців, 649 депутатів сільських, селищних,

міських, районних рад, 318 посадових осіб місцевого самоврядування, 2 службових особи судової гілки влади (не суддів).

Загалом можна констатувати, що в Україні корупція, в першу чергу створює загрозу фінансовій стабільності, адже вона не протистоїть формальній економіці, а існує в ній, виступаючи природним і закономірним наслідком легальних статусів господарюючих та керуючих суб'єктів.

Виходить, що посадовці окремих державних структур не просто обслуговують економіку, вони беруть у ній участь, маючи «свою долю» в економіці. Саме функціонування державно-політичної машини економізоване, тобто підкорене по суті економічній свідомості.

Transparency International вже в котрий рік відносить Україну до аутсайдерів боротьби з корупцією, розміщуючи її за індексом сприйняття корупції на рівні з Угандою та Коморськими островами.

Таким чином, не зважаючи на загальне зниження кількості зареєстрованих корупційних правопорушень і збільшення показників притягнення осіб до відповідальності, загальна кількість корупційних діянь та отриманих від цього матеріальних збитків залишається досить великою, як і рівень сприйняття корупційних явищ населенням.

Враховуючи, що виключний деструктивний характер корупції зумовлений високим рівнем її латентності антикорупційна політика повинна стати ключовим елементом у загальнодержавній політиці

та бути направленою на зміну ставлення населення до цього явища та на можливість безпосередньо впливати на результати боротьби з ним.

На сьогодні в Україні започаткована діяльність двох незалежних антикорупційних інституцій, відповідальних за різні аспекти формування та реалізації державної антикорупційної політики:

- Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) – центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики;

- Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) – державний правоохоронний орган, на який покладається протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

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

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

рекомендовано GRECO, має бути сформовано на паритетних засадах між владою та неурядовими організаціями.

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

- Верховна Рада України – через схвалення та коригування антикорупційної стратегії, проведення щорічних парламентських слухань на тему антикорупційної політики, затвердження щорічної доповіді щодо стану справ з корупцією;

- Кабінет Міністрів України – через схвалення державної програми з реалізації антикорупційної стратегії, коригування її за результатами парламентських слухань щодо стану справ з корупцією, затвердження проекту національної доповіді про стан справ з корупцією.

Для цього на законодавчому рівні приймаються відповідні нормативно-правові акти. Зокрема, початком реформи спрямованої на зниження рівня корупції можна вважати жовтень 2014 року, коли були схвалені основні антикорупційні закони.

Відповідна реформа продовжується і сьогодні, адже на основі вже діючої Антикорупційної стратегії (Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII) мають бути повністю врегульовані ключові сектори антикорупційної діяльності в нашій державі, зокрема:

- остаточне оформлення системи спеціалізованих антикорупційних органів, відповідальних за антикорупційну політику та запобігання корупції;

- початок активної антикорупційної діяльності відповідних державних органів і реалізація ними превентивних заходів;

- моніторинг реалізації державної антикорупційної політики.

Важливими вже здійсненими кроками стали:

- прийняття низки антикорупційних нормативно-правових актів та внесення до них змін щодо запобігання виникненню корупційних ризиків, зокрема:

- Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII;

- Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII;

- Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020»» від 12 січня 2015 року № 5/2015 тощо;

- урізання повноважень окремих органів (зокрема, органи прокуратури в Україні вже позбавлені функції загального нагляду);

- зміна вектору діяльності правоохоронних органів (основним нормативним актом, яким це здійснено є Закон України «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 року № 580-VIII, що визначає правові засади організації та діяльності Національної поліції України, статус поліцейських, а також порядок проходження служби в Національній поліції України; у зв'язку з набранням чинності цього нормативно-правового акту відбувається переатестація колишніх працівників міліції, які виявили бажання

служити в Національній поліції України, зокрема, здійснюється перевірка їх матеріального стану та його відповідності легально отриманим доходам);

- призначення директора та відбір 140-ка детективів Антикорупційного бюро України;

- створення системи електронних закупівель та електронного урядування (наприклад, система PROZORRO дає можливість на основі використання електронних засобів на кожному етапі закупівельного процесу (визначення вимог до претендентів, подання пропозицій, проведення тендерів, здійснення платежів) здійснювати контроль з боку кожного громадянина за державними закупівлями та значно ускладнює можливість виникнення корупційної складової. За оцінками експертів ця система не тільки завоювала значну довіру серед замовників та постачальників, а й допомогла зекономити державі значну суму коштів.

Серед проблем, вирішення яких вже розпочато скасування недоторканості народних депутатів та суддів, натомість закріплення інституту функціонального імунітету судді, за яким судді не можуть бути притягнуті до юридичної відповідальності за діяння, вчинені у зв'язку зі здійсненням правосуддя, крім випадків ухвалення завідомо неправосудного судового рішення, порушення присяги судді або вчинення дисциплінарного правопорушення (у зв'язку з тим, що дане рішення вимагає внесення змін до основного Закону, Верховною Радою України було направлено до Конституційного Суду України проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканості

народних депутатів України та суддів)» від 16 січня 2015 року № 1776. Відповідно до висновку Конституційного Суду України від 16 червня 2015 року даний проект Закону визнаний таким, що не суперечить Конституції України, однак зроблені застереження, не врахування яких може призвести до необґрунтованого обмеження свободи та права вільного пересування судді у разі необхідності застосування до нього домашнього або адміністративного арешту).

Останніми прийнятими Верховною Радою України антикорупційними законами було зроблено спробу привести у відповідність до європейських стандартів механізми та процедуру накладення арешту на майно, зокрема, закони України:

- «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» від 10 жовтня 2015 року № 772-VIII,;

- «Про Державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015 року № 794-VIII;

- «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо окремих питань накладення арешту на майно з метою усунення корупційних ризиків при його застосуванні» від 10 листопада 2015 року № 769-VIII та ін.

Прийняття вищевказаних нормативно-правових актів відбулось під впливом міжнародних організацій, зокрема в частині: відкриття для України безвізового режиму; надання кредитів; надання гуманітарної допомоги; військової підтримки та інших факторів).

Основними неподоланими проблемами у цій сфері, які також зазначені у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» залишаються:

- пасивне співробітництво України в напрямі налагодження ефективної скоординованої політики щодо протидії корупції серед держав-учасниць Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року (про це неодноразово зазначали експерти Transparency International-Україна);

- не належне виконання Україною вимог міжнародно-правових інструментів щодо партнерства влади та громадянського суспільства у сфері антикорупційної політики (попри прийняття цілої низки нормативно-правових актів, у жодному з них не прописаний чіткий механізм взаємодії держави та громадських організацій у напрямі протидії корупції; не виконується, або ж зтягується виконання рекомендацій антикорупційних громадських організацій;

- відсутній акт Кабінету Міністрів України щодо схвалення загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції відповідно до стандартів ООН, розробка якого чітко передбачена Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки»);

- корупціогенність виборчого законодавства, зокрема: недосконалість законодавства щодо фінансування виборчих кампаній та політичних партій, відсутність належного правового

регулювання щодо запобігання конфлікту інтересів у діяльності виборних осіб та прозорих засад лобіювання.

Першочерговими реальними заходами спрямованими на вдосконалення державної антикорупційної політики сьогодні можуть стати:

- доопрацювання законів України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів», «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо окремих питань накладення арешту на майно з метою усунення корупційних ризиків при його застосуванні», «Про Державне бюро розслідувань»;

- Верховній Раді України доцільно розглянути проекти концепцій змін до чинного законодавства щодо приведення регулювання фінансування партій і виборчих кампаній у відповідність до міжнародних стандартів (наприклад, підготовлений сумісно IFES-Україна та Transparency International-Україна документ, у якому викладено пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства України (Закону «Про політичні партії в Україні» та законів, які встановлюють порядок проведення загальнодержавних та місцевих виборів, а також суміжного законодавства).

- прийняття Верховною Радою України проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України та суддів)» від 16 січня 2015 року № 1776;

– розроблення та схвалення Кабінетом Міністрів України загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції відповідно до стандартів ООН.

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ В ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

На сьогодні у нашій державі одним із пріоритетних напрямів у сфері запобігання корупції є своєчасне виявлення корупційних ризиків, які виникають у діяльності публічних службовців, а також усунення умов та причин цих ризиків.

Корупційні ризики — це сукупність правових, організаційних та інших факторів і причин, які породжують, заохочують (стимулюють) осіб до скоєння корупційних правопорушень під час виконання ними функцій держави або місцевого самоврядування.

Щодо наявності корупційних ризиків, то передусім необхідно зазначити, що державна служба сама по собі вже є особливим владним інститутом, який здійснює функції державного управління з підготовки, прийняття та виконання управлінських рішень, за допомогою яких відбувається реалізація державної політики. Специфіка державної служби створює можливості для існування суперечливих інтересів — індивіда, соціальних груп, суспільства та самої держави, зіткнення яких в управлінському процесі спричиняє (або може спричинити) виникнення різноманітних конфліктних ситуацій, а іноді призводить і до скоєння корупційних правопорушень.

На практиці прийнято вважати, що зіткнення таких інтересів, а отже, і наявність корупційних ризиків найчастіше зустрічається у таких сферах державного управління, як надання адміністративних послуг та здійснення контрольно-наглядової функції держави.

Загалом корупційні ризики можна поділити на дві групи: інституційні та загальносистемні ризики.

Так, інституційні корупційні ризики - фактори, що негативно впливають на поведінку публічних службовця, перетворюючи її на корупційну, та усунення яких належить до компетенції адміністративного органу, в якому працює (або який очолює) такий службовець.

Загальносистемні (або зовнішні) корупційні ризики — це ризики, пов'язані із загальними недоліками створення та функціонування публічної адміністрації, аналізуються лише в частині рівня корупції при підготовці, прийнятті та виконанні управлінських рішень.

За поширеністю корупційні ризики в діяльності публічних службовців прийнято розподіляти на такі:

- недоборочесність публічних службовців;
- безконтрольність з боку керівництва;
- виникнення конфлікту інтересів;
- наявність дискреційних повноважень.

Відомо, що в корупції беруть участь, з одного боку, державний чиновник, з другого — підприємець або пересічний громадянин. Дуже небезпечними нині лишаються зрощування державного апарату з підприємницькими й комерційними

структурами, формування їхніх ділових відносин поза межами правового поля та норм поведінки.

Недоброчесна поведінка державного службовця як один з корупційних ризиків — це перш за все порушення (або свідоме нехтування) ним моральних критеріїв та етичних норм поведінки на державній службі.

Етично-психологічні аспекти та соціально-правові фактори мають досить великий вплив на сумлінність державних службовців при виконанні посадових обов'язків, оскільки рішення вони завжди приймають з урахуванням власного досвіду, психологічного ставлення до виконуваної роботи, а також ґрунтуючись на особистих переконаннях і персональному соціально-матеріальному становищі.

Згідно з Рекомендаціями Ради Організації економічного співробітництва і розвитку (далі — Рекомендації ОЕСР) з покращення етики поведінки на державній службі, прийнятими 23.04.98 р., державним службовцям необхідно знати основні принципи і норми, якими вони мають послуговуватися в повсякденній роботі, та межі допустимої поведінки. Також їм потрібно знати свої права та обов'язки при виявленні ними фактичних або можливих правопорушень у сфері державної служби. З цією метою має бути передбачено чіткі правила і процедури, яких повинні дотримуватися державні службовці.

Досить поширеною є категорична думка про причини виникнення недоброчесної поведінки публічних службовців та корупції в цілому, які полягають у встановленні державою мізерних

окладів і «закриття очей» на те, що державний службовець у даному випадку розраховує на «приховані можливості» своєї посади.

З такою категоричністю не можна погодитися. Звичайно, кожен публічних службовець має бути захищеним соціально і матеріально, держава повинна гідною заробітною платою відзначати цю відповідальну діяльність та напружені умови праці чиновників, це є нормою практично для всіх розвинутих демократичних держав. Але суттєве підвищення оплати праці високопосадовців нашої держави, яке відбулося в 2005 р., не призвело до зниження рівня корумпованості влади.

Виникненню та процвітанню корупції сприяють у тому числі недоліки системи контролю в сфері державної служби, яка мала б охоплювати не тільки питання строків переміщення документації між виконавцями та різними установами, а й трудової дисципліни, аналізу корупційних «прихованих можливостей» посад та розробки дієвих методів боротьби з цим явищем.

Отже, безконтрольність діяльності публічних службовців з боку керівництва є ще одним корупційним ризиком.

Тому з метою недопущення виникнення цього ризику безпосереднім керівництвом публічного службовця має здійснюватися належний контроль:

- систематично, тобто мати регулярний характер, або постійно;
- всебічно та об'єктивно, тобто неупереджено охоплювати всі напрями роботи;

- гласно та результативно (дієво), тобто результати контролю і запропоновані заходи мають бути відомі підконтрольним особам;
- шляхом перевірки не тільки тих службовців, які мають слабкі результати роботи, а й тих, що мають добрі результати.

Також необхідним є надання керівництвом підлеглим працівникам практичної та методичної допомоги в реалізації поставлених завдань.

У разі відсутності належного контролю з боку керівництва можуть виникнути й інші корупційні ризики, зокрема недоброчесність державних службовців та конфлікт інтересів.

Мабуть, найсуттєвішим корупційним ризиком є виникнення конфлікту інтересів.

Конфлікт інтересів є внутрішньоособистісним конфліктом публічного службовця, який виникає через наявність у нього корисливого прагнення скористатися владою із порушенням норм професійної етики.

У європейському законодавстві досить поширеним є запропоноване у Рекомендаціях ОЕСР щодо врегулювання конфлікту інтересів на державній службі визначення конфлікту інтересів як конфлікту між державними обов'язками та приватними інтересами державної посадової особи, в якому пов'язаний з приватними можливостями інтерес державної посадової особи може негативно впливати на виконання нею своїх посадових обов'язків і функцій.

У національному законодавстві Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII також визначено правові категорії потенційного та реального конфліктів інтересів.

Головними ознаками конфлікту інтересів є такі:

- загроза об'єктивності державного службовця під час реалізації ним посадових обов'язків;
- суперечність між особистим інтересом державного службовця та інтересами інших суб'єктів;
- можливість завдання шкоди законним інтересам інших суб'єктів.

Найважливішими та найпоширенішими заходами щодо запобігання та попередження конфлікту інтересів в європейських державах є такі:

- обмеження додаткової зайнятості;
- обмеження і контроль за комерційною діяльністю після звільнення з посади;
- обмеження і контроль за зовнішніми паралельними призначеннями (наприклад, у громадській організації або політичній партії);
- дискваліфікація або звільнення державних посадових осіб з посади, коли участь у переговорах чи прийнятті конкретного рішення поставить їх у конфліктну позицію.

Аналогічні заходи щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів є і в нашій державі, порядок та спосіб їх застосування містяться у Законі України «Про державну службу».

Ще одним корупційним ризиком є наявність у публічних службовців дискреційних повноважень.

Дискреційні повноваження — сукупність прав та обов'язків органів державної влади й місцевого самоврядування та їх посадових осіб, що надають їм можливість на власний розсуд визначити повністю чи частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом.

Дискреційні повноваження мають такі основні ознаки:

- дають змогу державному органу (посадовій особі) на власний розсуд оцінювати юридичний факт та обирати одну із декількох встановлених у нормативно-правовому акті форм реагування на цей факт, унаслідок чого можуть виникати, змінюватись або припинятись правовідносини;
- надають можливість державному органу (посадовій особі) на власний розсуд обирати міру публічно-правового впливу щодо фізичних та юридичних осіб, його вид, розмір, спосіб реалізації;
- надають можливість державному органу (посадовій особі) на власний розсуд визначати строки і спосіб виконання управлінського рішення, у тому числі передавати виконання прийнятого рішення підлеглим особам, іншим державним органам.

Водночас необхідно відзначити, що лише наявність дискреційних повноважень не завжди призводить до скоєння державними службовцями корупційних правопорушень.

Саме вихід за межі дискреційних повноважень підвищує ризик скоєння правопорушень. Це виникає тоді, коли нормативно-правовий акт або пов'язані з ним акти не містять юридичних засобів, що дають змогу забезпечити використання дискреційних повноважень у чітко визначеному обсязі, необхідному для належного виконання державним службовцем своїх прав і обов'язків.

Прикладом такого перевищення може служити нормативний припис, що надає державному службовцю право витребувати у фізичних і юридичних осіб додаткові матеріали та інформацію на свій розсуд, без конкретизації мети, строків і підстав для прийняття такого рішення.

Дієвим засобом зменшення цього корупційного ризику буде виключення (чи суттєве обмеження) із нормативно-правових актів або пов'язаних з ними організаційно-розпорядчих документів (посадові інструкції, доручення тощо) дискреційних повноважень, а також встановлення чітких обсягів та меж таких повноважень при прийнятті управлінських рішень.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що своєчасний аналіз корупційних ризиків та вжиття превентивних антикорупційних заходів дадуть можливість виключити порушення публічними службовцями законодавства України, позитивно вплинуть на покращення роботи цих органів та сприятимуть підвищенню їх авторитету.

Корупції можна запобігти лише тоді, коли кожний публічний службовець почне відчувати свою відповідальність за досягнення

загальної мети створення вільного від корупції державного органу. Це означає, що всі працівники повинні дбати про те, щоб сторонні особи не мали можливості впливати на рішення державного службовця і що корумпованих колег не можна прикривати через почуття солідарності або лояльності.