

Висновок ЦППР на проєкт для публічного обговорення Зasad державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2020–2024 роки

Загалом проєкт Зasad державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2020–2024 роки (далі – проєкт Антикорупційної стратегії) створює враження ретельно розробленого документа, прийняття та реалізація якого в подальшому можуть серйозно позитивно вплинути на стан корупції в Україні.

Водночас слід вказати, що він не позбавлений певних вад, частина яких може суттєво знизити ймовірний потенціал Антикорупційної стратегії.

Як на основну з таких вад треба вказати на недостатню визначеність ключового поняття – «корупція».

По-перше, в Законі «Про запобігання корупції» вона зводиться до випадків використання лише службових повноважень для одержання неправомірної вигоди, а також «хабарництва» – і таке визначення поняття «корупції» є надзвичайно спрощеним, оскільки не дозволяє охопити ним деякі діяння, що прямо визнаються Кримінальним кодексом України (далі – КК України) корупційними злочинами (наприклад, діяння, передбачені статтями 354, 365-2, 368-4, 369-2, 369-3).

По-друге, у КК України (ст. 45) наводиться перелік корупційних кримінальних правопорушень, який, з одного боку, включає кілька статей, що не передбачають корупційних правопорушень (статті 210, 320, а певний час була і ст. 366-1), а з іншого, не включає майже сто статей, які передбачають вчинення злочину: а) службовою особою, б) з використанням влади чи службових повноважень і в) з корисливою або будь-якою метою, у тому числі корисливою або з метою одержати неправомірну вигоду (наприклад, не визнаються корупційними злочинами контрабанда, рейдерство, інсайдерство та ін., вчинені службовою особою).

Таким чином, держава демонструє, що точно не знає, що є корупцією, а що не є нею і чому саме вона запобігає та протидіє, створюючи нове законодавство, нові інституції та нову практику.

Друга пропозиція полягає в тому, щоби критично переоцінити невіднесення проєктом Антикорупційної стратегії сфери юстиції та внутрішніх справ до числа пріоритетних.

Проблемою тут є те, що корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення вельми часто вчинюють судді, прокурори, адвокати, працівники органів правопорядку, які повинні його забезпечувати, чимало з цих осіб не відрізняються зразковою доброчесністю, а основною причиною цього є необґрунтовано широка дискреція і низька відповідальність за свої рішення та дії і бездіяльність.

Очікуваними результатами варто було б визначити такі:

- 1) переглянуто Кримінальний, Кримінальний процесуальний і Кримінально-виконавчий кодекси України та обмежено дискреційні і невідповідні принципу юридичної визначеності повноваження прокурорів, слідчих (детективів), дізнавачів, співробітників оперативних підрозділів та керівників органів досудового розслідування, працівників кримінально-виконавчої системи, посилено їх самотійність і персональну відповідальність за прийняті рішення, службові дії і бездіяльність; введено систему випадкового розподілу справ між прокурорами на основі чітких і об'єктивних критеріїв;
- 2) в системі Національної поліції створено постійно і прозоро діючі дисциплінарні комісії, яким надано право самотійно накладати стягнення на поліцейських;
- 3) обліковуються та оприлюднюються всі звернення посадових осіб до суду, органів досудового розслідування і прокуратури, які містять ознаки втручання в діяльність цих органів;
- 4) запроваджено для прокурорів, слідчих (детективів), дізнавачів, співробітників оперативних підрозділів обов'язок декларування позапроцесуальних стосунків з учасниками кримінального провадження, родинних зв'язків і доброчесності;
- 5) забезпечено прозорість і якість відбору кадрів для органів правопорядку, підвищення кваліфікації працівників; розроблено систему оцінки ефективності особистої роботи кожного працівника органу правопорядку і удосконалення системи кар'єрного зростання; створено електронні системи управління персоналом в органах прокуратури, органах досудового розслідування, а також систему електронних суддівських дос'є;

6) щорічно проводиться незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань, а також Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, їх операційної та інституційної незалежності з максимальною деполітизацією процесу відбору аудиторів.

7) кардинально покращено систему соціального захисту слідчих, дізнавачів, детективів, співробітників оперативних підрозділів та прокурорів; встановлено посадовий оклад у прив'язці до мінімального прожиткового рівня для працездатної особи та остаточно припинено практику визначення основної частини заробітної плати на розсуд керівників.

Третє. Недостатньо уваги приділено проблемі відкритості влади, насамперед вищих органів державної влади, та досягнення прозорості бюджетного процесу, державних фінансів й іншого державного майна (земельні ділянки, нерухомість, підприємства тощо), а також усіх об'єктів права власності народу, які до цього часу продовжують розкрадатися без оглядки на існування органів правопорядку та інших державних органів й органів місцевого самоврядування.

Четверта пропозиція загального характеру: скрізь по тексті проєкту слід уніфіковано визначити, йдеться про «запобігання корупції», про «протидію корупції», про «запобігання та протидію корупції» чи про «подолання корупції». Оскільки ці поняття одночасно використовуються в проєкті, то важливо, щоби існували розуміння і відповідь щодо відмінності між ними.

Решта зауважень і пропозицій висловлюється до окремих розділів.

До Розділу I. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

1.1. Корупція, її сприйняття та вплив на економічне зростання

1. Оскільки характеристика корупції у підрозділі 1.1. не дається, то його назва є надто амбітною. Достатньо було б обмежитися такою: «Сприйняття корупції та її вплив на економічне зростання».

2. В останньому абзаці цього підрозділу зазначено: «Концентрація зусиль на впровадженні антикорупційної політики дозволить Україні у найближчі роки наздогнати показники ІСП східноєвропейських країн-членів ЄС, а за 10 років – досягти середньоєвропейських значень цього індексу».

Видається, що неправильно в стратегічному документі ставити за мету досягнення певного формального показника, причому лише одного.

«Індекс сприйняття корупції» ТІ є одним із відомих індексів щодо вимірювання стану корупції в країнах світу. Іншими подібними проєктами є, зокрема: «Індекс платників хабарів» («Bribe Payers Index»); «Барометр світової корупції» («Global Corruption Barometer», або GCB); «Опитування Геллапа» («The Gallup Organization»); «Корупційний компонент політичного ризику» («International Country Risk Guide», ICRG); «Щорічне дослідження конкурентоспроможності» («The World Competitiveness Yearbook»), в рамках якого є «Індекс хабарництва» («Bribing and Corruption»); «Щорічне дослідження «Індекс верховенства права» («Rule of Law Index»), яке проводить «Проект правосуддя в світі» («World Justice Project», WJP), і в рамках якого одним з дев'яти базових є «Індекс відсутності корупції» («Absence of Corruption»); «Індекс контролю (стримування) корупції» («Control of Corruption») – один з шести агрегованих індикаторів державного управління («The Worldwide Governance Indicators», WGI), які визначаються Світовим банком за програмою «Якість державного управління» («Governance Matters»).

Взагалі ж має йтися, умовно кажучи, не про покращення статистики надою корів і кіз, а про забезпечення населення якісним молоком в достатній кількості.

До Розділу II. ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

2.1. Формування та реалізація антикорупційної політики

1. Здається, одного разу в назві документа достатньо вказати на те, що він є стратегічним (Антикорупційна стратегія) і немає потреби щоразу вказувати на те, що очікувані результати є «стратегічними».

Тим більше, що у багатьох випадках вони не виглядають саме стратегічними, наприклад: «уточнено законодавче визначення», «удосконалена система правил», «уточнений перелік випадків», «внесено зміни до законодавства», «надано методичну допомогу», «забезпечено сприяння юридичним особам приватного права» та ще десятки.

Іноді ж вони описані не як результат, а як процес чи інструмент, засіб. Це стосується, наприклад, таких «результатів», як: «здійснення досліджень», «регулярне здійснення оцінки ризиків, «врахування зібраних даних», «збір

відомостей», «координація політики», «виявлення вад законодавства» та ще десятки інших.

Не виключено, що переважну більшість цих досягнень можна сформулювати як результати, але краще не іменувати їх стратегічними.

2.1.1.

У п. 2 частини «Очікувані стратегічні результати» йдеться про запровадження єдиної уніфікованої систему збору, узагальнення та візуалізації статистичної інформації про результати діяльності Національного агентства, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань, Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Національної поліції, органів прокуратури, судів та інших державних органів щодо виявлення, розслідування та розгляду справ (проваджень) про корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, а також щодо управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

Але не взято до уваги, що запровадження чергової нової системи – це додаткове навантаження на бюджет. Водночас європейська й американська практики довели ефективність такого інструменту прозорості як запровадження відкритих даних. Портал data.gov.ua дозволяє не лише публікувати публічну, зокрема статистичну, інформацію у формі відкритих даних, а й створювати «вигляд» інформації.

Отже, проблема полягає не у відсутності системи, а у тому, що зазначені державні органи не бажають оприлюднювати інформацію про свою діяльність взагалі або в певній частині і не несуть відповідальності за порушення обов'язку звітувати про результати своєї діяльності.

2.2. Формування негативного ставлення до корупції

2.2.1.

В п. 1 частини «Очікувані стратегічні результати» зазначається, що у сферах освіти, медицини, адміністративних, соціальних та комунальних послуг створено зручні та законні альтернативи існуючим корупційним практикам завдяки, зокрема, створенню електронних сервісів, підвищенню прозорості та підзвітності процесів, які стосуються взаємодії держави з населенням.

Крім суто редакційної вади («створено завдяки створенню»), слід звернути увагу на те, що в Україні вже діють відповідні електронні сервіси. Проблема ж є те, що їх рівень сприйняття в суспільстві дуже низький через слабкий захист інформації (насамперед персональних даних, які обробляються за допомогою таких сервісів), недостатність покриття території мережею інтернет і недостатню цифрову грамотність. А ці питання неможливо вирішити в рамках реалізації антикорупційної стратегії.

2.2.3.

До визначення проблеми слід зауважити, що об'єктивне (подекуди) висвітлення ситуації зі станом корупції, із запобіганням та протидією їй наявне, відсутні ж системність та клієнт-орієнтованість (прикладний характер), відсутня основна ідея комунікації із суспільством на тему корупції, немає фокусування на групах реципієнтів, не враховуються вікові, професійні, культурні (зокрема спричинені вихованням) особливості. Все це робить таку комунікацію малоефективною.

2.3. Запобігання корупційним злочинам та правопорушенням, пов'язаним з корупцією, шляхом врегулювання конфлікту інтересів, дотримання загальних обмежень та заборон, правил етичної поведінки

2.3.1.

1. Попри те, що в назві підрозділу 2.3. йдеться про дотримання загальних обмежень та заборон, правил етичної поведінки, ні в частині «Проблема», ні в частині «Очікувані стратегічні результати» про це немає ані слова.

2. Складно погодитися із тим, що «Конфлікт інтересів є складовою більшості корупційних правопорушень, у тому числі кожного корупційного злочину». Представляється, що поняття «конфлікт інтересів» і «корупційний злочин» можуть мати спільну ознаку (суперечність між приватним інтересом та службовими повноваженнями більшості, але не всіх, суб'єктів корупційних злочинів), але загалом вони не співвідносяться ні як ціле і частина, ні як загальне і спеціальне.

Загалом ця фраза не несе належного проблемного змісту. Проблемою, судячи з опису результатів, є лише певні законодавчі вади.

2.3.2.

Із пункту 4 опису результатів неясно, за чий рахунок планується розширити коло відповідних осіб. Без такого визначення результат виглядає беззмістовним.

2.4. Здійснення заходів фінансового контролю

2.4.3.

У п. 2 йдеться про те, що одним із результатів буде підвищення результативності заходів контролю та перевірки, серед іншого, «завдяки запровадженню автоматизованої системи моніторингу інформації із засобів масової інформації та відкритих джерел».

Але моніторинг інформації із ЗМІ може дати вельми перекручені дані зважаючи на сучасний стан незалежності ЗМІ, непрозорість власності ЗМІ, наявність «ЗМІ-одноденки», масовість «фейкових» повідомлень, замовних матеріалів тощо.

Неясно також, що слід розуміти під «відкритими джерелами» (ніби ЗМІ – це закриті джерела).

2.5. Захист викривачів корупції

2.5.2.

Пункт 2 опису результатів частково повторює пункт 3 опису результатів підрозділу 2.5.1.

До Розділу III. ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У ПРІОРИТЕТНИХ СФЕРАХ

3.1. Справедливий суд

3.1.3.

У п. 7 опису результатів, з урахуванням рішення Конституційного Суду України про неконституційність статті 375 КК України в її чинній редакції, варто уточнити, за що саме судді мають нести кримінальну відповідальність. Напевно, за постановлення незаконних та необґрунтованих судових рішень.

3.2. Запобігання корупції у сфері державного врегулювання економіки

3.2.2.

1. У п. 1 частини «Очікувані стратегічні результати» йдеться про впровадження аналітичного модуля оцінки регуляторного навантаження на різні види бізнесу як інструмента для зменшення витрат на дотримання вимог законодавства при здійсненні масових видів бізнесу.

Впровадження аналітичного модуля оцінки регуляторного навантаження є доволі важливим кроком у дерегуляції бізнесу, але не масового, а бізнесу взагалі. Деякі види господарської діяльності не є «масовими», але більш суспільно важливі і пов'язані з надмірними адміністративним процесами. Тому навряд чи є виправданим виокремлювати «масовий» бізнес від бізнесу взагалі і надавати йому певні переваги. Для вирішення поставленої задачі слід підходити більш комплексно, проаналізувати не лише навантаження, а надати оцінку результативності регуляторних актів та їх впливу на бізнес, визначити належні підходи до контролю за загальною кількістю регулювань, запровадити належні механізми запобігання неоднозначним та нечітким регулюванням, невідповідності та розбіжності у підходах до їх застосування.

2. В п. 3 частини «Очікувані стратегічні результати» йдеться про спрощення та забезпечення можливості відкриття «масових» видів бізнесу онлайн через Єдиний державний вебпортал електронних послуг згідно з принципом життєвих ситуацій. Є незрозумілим критерій поділу бізнесу на «масовий» і «немасовий». Можливо, слід говорити про більш або менш поширені (популярні) види господарської діяльності. Застосування ж принципу життєвих ситуацій скоріш пов'язане із внесенням змін до статутних документів, доповненнями або зміною виду діяльності, аніж з відкриттям.

3. В п. 4 частини «Очікувані стратегічні результати» передбачається впровадження нової єдиної дозвільної системи, що «допоможе цифровізувати оформлення підприємницької діяльності».

Оформлення підприємницької діяльності пов'язане насамперед з укладанням відповідних документів, на кшталт статуту і засновницького договору, та державною реєстрацією.

Дозвільна ж система у сфері господарської діяльності – це сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку із видачею документів дозвільного характеру, які пов'язані із набуттям права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності вже зареєстрованим суб'єктам (ст. 1 Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»).

Тому некоректно визначати таку функцію дозвільної системи як оформлення підприємницької діяльності.

3.2.3.

1. В п. 2 частини «Очікувані стратегічні результати» йдеться про запровадження механізмів, які забезпечують прозорість на будівельному ринку, через забезпечення захисту прав інвесторів у майбутню нерухомість шляхом впровадження системи реєстрації прав на майбутню нерухомість.

Реєстрація прав на майбутню нерухомість навряд чи забезпечить захист прав інвесторів, оскільки не впливає на виконання зобов'язань забудовником, а навпаки, створить замкнуте коло безвиході для інвесторів. У разі, якщо забудовник з тих чи інших причин не вводить в експлуатацію новозведений будинок, недобудовує його за браком коштів чи з інших причин, права інвестора не порушені в частині набуття права власності, оскільки вони вже зареєстровані. Інвестору належатиме право власності, але в обмеженому вигляді, оскільки розпорядження, володіння та користування об'єктом права власності неможливе.

Крім того, запровадження системи реєстрації прав на майбутню нерухомість створюватиме складнощі, колізії, плутанину в реалізації такого права, зокрема при можливості їх застосування до інших новобудов (без участі інвесторів, приватний сектор).

Якщо йдеться про реєстрацію майнових прав, то, укладаючи договори купівлі-продажу майнових прав на новозбудоване майно, інвестор отримує обмежене речове право, за яким він наділений певними, але не всіма правами власника майна, та яке засвідчує правомочність його як власника отримати право власності на нерухоме майно в майбутньому. Право власності на новозбудоване майно виникає в порядку, визначеному цивільним законодавством України. Для отримання права власності саме на новозбудоване майно необхідні, зокрема: документ, що відповідно до вимог законодавства засвідчує прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта; технічний паспорт на об'єкт нерухомого майна; документ, що підтверджує присвоєння об'єкту нерухомого майна адреси; акт приймання-передачі об'єкта будівництва та новоствореного майна.

Отже, запровадження системи реєстрації майнових прав жодним чином не впливає на виникнення прав власності на об'єкт нерухомого майна, не захищає інтереси інвестора як майбутнього власника та чинного вкладника, а створить лише додаткові фінансові навантаження на нього.

2. У цьому ж пункті йдеться про вирішення проблем масового фальсифікату будівельних матеріалів шляхом впровадження ефективного ринкового нагляду і контролю, що відповідатиме вимогам регулювання ЄС. Отже, буде створено новий контролюючий орган. Однак, на сьогодні контролюючих органів більше ніж самих виробників будівельної продукції, проте надійного та відповідного контролю якості виробництва та відповідності стандартам немає.

Крім того, метою здійснення ринкового нагляду є вжиття обмежувальних (корегувальних) заходів, застосування яких і створює необмежені можливості у пропонуванні, наданні та вимаганні неправомірної вигоди. Тому такий пункт в стратегії більш нагадує запровадження додаткових можливостей для контролюючих органів, і не вплине на бажання суб'єкта господарювання вести свою діяльність прозоро та доброчесно.

3. В п. 6 частини «Очікувані стратегічні результати» передбачається «легалізувати поточні практики підприємств з спеціалістами у секторі інформаційних технологій». Можна припустити, що йдеться про діяльність інтернет-магазинів, різних інтернет-платформ. Але слід визначити більш чітко і конкретно, які саме практики маються на увазі, аби не допускати неоднозначного розуміння.

3.3. Запобігання корупції у сфері забезпечення економічної конкуренції

3.3.1.

1. В описі проблеми зазначається про відсутність дієвої програми пом'якшення відповідальності за картелі. Складається враження, ніби картельна змова потребує чітко визначеного порядку уникнення відповідальності. Тому, слід уточнити, що йдеться про пом'якшення відповідальності саме для учасників картелю, які повідомили Антимонопольний комітет про такий картель чи змову.

2. Результат, сформульований у п. 3, є надзвичайно важливим, але стосується він не лише Антимонопольного комітету України, а всіх органів державної влади, насамперед тих, які уповноважені згідно з різними законами накладати фінансові, адміністративно-господарські та інші санкції (штрафи), заходи впливу тощо на суб'єктів господарювання й інших юридичних та фізичних осіб.

Крім законів «Про захист від недобросовісної конкуренції», «Про захист економічної конкуренції» та «Про Антимонопольний комітет України», це

передбачено Господарським, Податковим, Митним, Повітряним кодексами, законами України «Про ціни і ціноутворення», «Про зайнятість населення», «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про приватизацію державного майна», «Про охорону праці», «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», «Про колективні договори і угоди», «Про телебачення і радіомовлення», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про виключну (морську) економічну зону», «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг», «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів», «Про рекламу», «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні», «Про державний матеріальний резерв», «Про електроенергетику», «Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними», «Про регулювання товарообмінних (бартерних) операцій у галузі зовнішньоекономічної діяльності», «Про виконавче провадження», «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру», «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», «Про природні монополії», «Про радіочастотний ресурс України», «Про охорону культурної спадщини», «Про банки і банківську діяльність», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням», «Про автомобільний транспорт», «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про теплопостачання», «Про виноград і виноградне вино», «Про організацію формування та обігу кредитних історій», «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення», «Про захист прав споживачів», «Про газ (метан) вугільних родовищ», «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», «Про засади функціонування ринку природного газу», «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції», «Про загальну безпечність нехарчової продукції», «Про забезпечення комерційного обліку природного газу», «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів».

Цей перелік законів не є вичерпним, але його наведено тут для характеристики масштабу і особливостей проблеми, вирішенню якої лише непрямо може сприяти прийняття Закону «Про адміністративну процедуру».

В подальшому про необхідність обмеження надмірної дискреції згадується лише в підрозділі 3.5.1. і підрозділі 3.5.5. проєкту в контексті діяльності органів митної і податкової служби. Але при цьому згадка наявна тільки в частині «Проблема», а в частині «Очікувані стратегічні результати» про необхідність вирішення проблеми належної згадки вже немає.

3. У п. 3 слід було б вказати і на такі важливі засоби зменшення надмірного рівня дискреції, як зменшення меж згаданих вище санкцій (штрафів), заходів впливу тощо та їх загальна уніфікація: за змістом, розмірами, строками і порядком накладання, порядком оскарження тощо.

Аналогічна проблема стосується і накладення адміністративних стягнень відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення багатьма державними органами та іншими суб'єктами.

4. У п. 2 опису результатів варто уточнити, ким саме надаються рекомендації та пропозиції органам державної влади тощо (Антимонопольним комітетом України чи також і іншими суб'єктами).

3.4. Запобігання корупції у державному секторі економіки

3.4.1.

Оскільки у п. 4 опису результатів використано єднальні сполучники «та» і «а також», то з нього випливає, що стандарти корпоративного управління мають запроваджуватися лише за сукупності умов: а) суб'єкт господарювання належить до державного сектору економіки, б) він має особливо важливе (стратегічне) значення для економіки України, в) він має найвищий рівень корупційних ризиків, г) він належить до найбільш важливих суб'єктів господарювання оборонно-промислового комплексу.

Виникає питання: якщо суб'єкт господарювання має особливо важливе (стратегічне) значення для економіки України, але не характеризується найвищим рівнем корупційних ризиків, то стандарти корпоративного управління не обов'язкові?

Слова «в тому числі встановлено право дострокового розірвання контракту із менеджментом підприємства у разі порушення норм антикорупційного законодавства та правил етичної поведінки» можуть і не наводитися у цьому

проєкті (це може бути передбачено в урядовому документі з реалізації Антикорупційної стратегії).

Тому цей пункт варто сформулювати інакше, наприклад:

«4) запроваджено стандарти корпоративного управління у суб'єктах господарювання державного сектору економіки, які мають особливо важливе (стратегічне) значення для економіки України, або найвищий рівень корупційних ризиків, або належать до найбільш важливих суб'єктів господарювання оборонно-промислового комплексу;».

3.4.2.

В п. 2 частини «Очікувані стратегічні результати» зазначається про запровадження інструментів зменшення необґрунтованого впливу організаторів приватизаційних аукціонів на допуск потенційних учасників. З огляду на такий очікуваний результат можна припустити, що певною, невизначеною мірою необґрунтований вплив є допустимим і таким, що відповідає загальній державній моделі протидії корупції.

3.4.3.

Потреба створювати портал, про який йдеться у цьому підрозділі, насправді відсутня. Вже діє єдиний портал відкритих даних data.gov.ua. Для того, щоб на порталі відображалася інформація, вказана як стратегічний результат, необхідно: 1) внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України №835 від 21.10.2015 р., якими затвердити обов'язкові набори даних для усіх суб'єктів господарювання, в яких держава або територіальна громада має частку власності, 2) розробити форми виду таких наборів, 3) встановити відповідальність керівників та посадових осіб вказаних суб'єктів звітування за порушення вимог щодо оприлюднення інформації про свою діяльність.

Якщо в основі функціонування порталу data.gov.ua буде саме концепція відкритих даних, то обмін даними буде суто технічною справою. В основі відкритих даних – максимальна прозорість діяльності завдяки оприлюдненню результатів діяльності у формі відкритих даних, що дозволяє оперативно опрацьовувати та аналізувати дані машиночитним способом. Таким чином, обмін даними стане back up процесом, який відбуватиметься без втручання в роботу автоматизованих систем обробки інформації.

3.5. Запобігання корупції у митних і податкових органах та під час публічних закупівель

3.5.2.

1. Не є загальновідомим, що таке «ризик-орієнтований підхід». Тому, можливо, слід хоча б додати слова «передбачений антилегалізаційним законодавством».

2. Пункт 5 («повноцінно функціонує система автоматичного митного оформлення та обміну електронними документами») частково дублює за своїм змістом пункт 1 опису результатів в підрозділі 3.5.1. («мінімізовано вплив суб'єктивних чинників під час виконання стандартних митних операцій, автоматизація операцій забезпечена матеріальним та програмним технічним оснащенням митниці, впроваджено автоматичні модулі для виконання митних формальностей»).

3.5.5.

В п. 1 частини «Очікувані стратегічні результати» йдеться про мінімізацію впливу суб'єктивних чинників під час виконання посадовими особами органів податкової служби своїх повноважень.

До суб'єктивних чинників в загальноприйнятому розумінні відносяться суспільні, колективні (групові) та індивідуальні інтереси членів суспільства. При демократичній формі правління це рішення парламенту.

З огляду на те, що проблемою, очікуваним результатом вирішення якої є мінімізація впливу, визначено надмірний обсяг дискреційних повноважень у працівників органів податкової служби при ухваленні рішень та під час виконання повноважень, то бажаним результатом мала би бути визначена недопустимість впливу суб'єктивних чинників при здійсненні посадових обов'язків, а не його мінімізація.

3.5.6.

Важко погодитися з тим, що пріоритетним напрямом роботи органів податкової служби мають бути консультації та роз'яснення для платників податків. З багатьох причин ухилення від сплати податків, інших обов'язкових платежів залишається масовим явищем, тож головним в роботі органів податкової служби залишається контроль виконання податкового законодавства.

3.6. Запобігання корупції у оборонному секторі

3.6.1.–3.6.4.

В усіх цих підрозділах не враховано, що крім Збройних Сил України існують й інші військові формування – Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України, Національна гвардія України та ін. – і в них наявні аналогічні проблеми щодо земельних ділянок, іншого нерухомого майна, пального, житла тощо.

Згідно із Законом «Про оборону України», військове формування – це створена відповідно до законодавства України сукупність військових об'єднань, з'єднань і частин та органів управління ними, які комплектуються військовослужбовцями і призначені для оборони України, захисту її суверенітету, державної незалежності і національних інтересів, територіальної цілісності і недоторканності у разі збройної агресії, збройного конфлікту чи загрози нападу шляхом безпосереднього ведення воєнних (бойових) дій.

Відповідно, різні військові формування перебувають у сфері політичного керівництва не лише Міністерства оборони України, а й Міністерства внутрішніх справ України (щодо Національної гвардії України і Державної прикордонної служби України, Міністерства інфраструктури України (щодо Державної спеціальної служби транспорту), Міністерства цифрової трансформації (щодо Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України) та ін.

3.8. Забезпечення доброчесності політичних партій

3.8.1.

1. Сумнівно, що стратегічним результатом слід визначати лише зменшення, а не повне зникнення випадків використання політичних партій як бізнес-проектів та укладення угод з їх «купівлі-продажу».

2. Важко заперечувати важливість створення додаткових стимулів для забезпечення гендерного балансу представників політичної партії (п. 6 опису результатів). Натомість, ще важче пов'язати це із запобіганням корупції.

3.8.2.

1. Перелік заборон, про який йдеться у п. 4 опису результатів, має бути вичерпним – інакше у ньому втрачається сенс.

2. Неясно, чому у п. 5 опису результатів йдеться лише про вибори народних депутатів України, а не про всі існуючі вибори.

3.8.3.

Як проблему слід визначити те, що «Система контролю за діяльністю політичних партій є недосконалою», а як «Очікувані результати» – її нова якість, досягнута завдяки визначеним методам і підходам.

3.9. Запобігання корупції у приватному секторі

3.9.1.

Вище вже зазначалось, що у багатьох випадках результати, сформульовані як стратегічні, не виглядають саме стратегічними. Це стосується, зокрема, і всіх результатів, визначених у підрозділі 3.9.1. В окремих випадках такого їх опису можна легко уникнути, якщо змінити формулювання. Наприклад, у п. 6 зазначити: «6) діють стандарти, розроблені за участю бізнес-омбудсмена, представників бізнесу, об'єднань підприємців та професійних спілок на основі концепції імплементації антикорупційних стандартів у приватному секторі».

Що ж стосується забезпечення «сприяння розвитку саморегулювання у приватному секторі», то цей результат безпідставно віднесено до антикорупційних.

До Розділу IV. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕВІДВОРОТНОСТІ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

4.1. Дисциплінарна відповідальність

4.1.1.

1. В положеннях цього Розділу кілька разів згадується про корупційні та пов'язані з корупцією злочини. При цьому не враховано, що починаючи з 1 липня ц.р. родовим поняттям, яке охоплює корупційні злочини і пов'язані з корупцією проступки, передбачені Кримінальним кодексом України, є поняття «кримінальні правопорушення».

2. В п. 1 частини «Очікувані стратегічні результати» йдеться про базові правила про те, що «порушення будь-яких вимог антикорупційного законодавства є порушенням правил етичної поведінки та підставою для притягнення таких осіб до дисциплінарної відповідальності», а в п. 3 цієї ж частини – що «особа, яка порушила вимоги антикорупційного законодавства, притягається до дисциплінарної відповідальності».

Такі пропозиції можуть створити правову невизначеність, до того ж порушення не будь-яких вимог антикорупційного законодавства може і повинно створювати вказані правові наслідки.

По-перше, поняття «антикорупційне законодавство» є надто широким для цього випадку, оскільки воно включає як чимало законів, так і сотні підзаконних актів.

По-друге, навіть якщо обмежитися вказівкою лише на Закон «Про запобігання корупції», то і тоді слід враховувати, що у різних статтях цього Закону йдеться як лише про «вимоги цього Закону», так і про «встановлені цим Законом вимоги, заборони і обмеження», або «встановлені цим Законом вимоги та обмеження», або «обмеження», або «положення цього Закону» тощо. Крім того, у цьому Законі (пункт 8 частини 1 ст. 12) згадується про «вимоги законодавства щодо етичної поведінки тощо» як дещо відмінного від антикорупційного законодавства.

3. В абзаці 3 п. 1 частини «Очікувані стратегічні результати» згадано про «закриття відповідної адміністративної справи з nereабілітуючих обставин».

Але Кодекс України про адміністративні правопорушення говорить (ст. 247) про закриття провадження в справі про адміністративне правопорушення, а не про закриття адміністративної справи. До того ж ані цей Кодекс, ані інші закони не визначають, які обставини є nereабілітуючими, що також може створити правову невизначеність.

Така ж вада властива і для наступного абзацу цього ж пункту, де варто говорити не про «закриття відповідного кримінального провадження з nereабілітуючих обставин», а про набрання законної сили ухвалою суду про звільнення публічного службовця від кримінальної відповідальності за підставами, передбаченими статтями 45–49 Кримінального кодексу України.

4. В п. 2 частини «Очікувані стратегічні результати» йдеться про встановлення юридичної відповідальності безпосередніх керівників та суб'єктів, уповноважених на ініціювання дисциплінарних проваджень, за невиконання вимог законодавства щодо притягнення осіб до дисциплінарної відповідальності.

Проте, неясно, про яку саме юридичну відповідальність йдеться – дисциплінарну чи адміністративну. Напевно, непритягнення певної особи до дисциплінарної відповідальності не є достатньою підставою кримінальної відповідальності.

Так само неясно, чому відповідальність має наставати лише для безпосередніх, а не на всіх прямих керівників, аж до керівника органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади. При цьому слід враховувати, що ініціювати порушення дисциплінарного провадження щодо деяких публічних службовців відповідно до чинного законодавства можуть як будь-які особи, так і колегіальні органи (наприклад, щодо суддів, прокурорів), а, наприклад, щодо поліцейських – будь-який керівник.

Тому слова «безпосередніх керівників та суб'єктів, уповноважених на ініціювання дисциплінарних проваджень» у цьому пункті, а також слова «суб'єкту, уповноваженому на ініціювання дисциплінарного провадження» у пункті 3 цього підрозділу слід уточнити.

4.2. Адміністративна відповідальність

4.2.1.

Із редакції пункту 3 частини «Очікувані стратегічні результати» випливає, ніби наразі звільнення [очевидно, з посади] за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, є обов'язковим не лише у разі накладення судом стягнення у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатись певною діяльністю, а і в якихось інших випадках.

Напевно, має йтися про інше, а саме про те, що у разі накладення судом стягнення у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатись певною діяльністю особа підлягає обов'язковому звільненню з посади і що таке стягнення має накладатися судом в усіх випадках, коли з урахуванням характеру правопорушення збереження за особою права обіймати певну посаду виглядає як потурання порушенням вимог законодавства щодо етичної поведінки або прямо створює загрозу рецидиву.

4.2.2.

1. У визначенні проблеми зазначено про уникнення адміністративної відповідальності з боку осіб, які вчинили «правопорушення, пов'язані з корупцією, а також правопорушення у сфері фінансування політичних партій та подання ними фінансової звітності». В частині ж «Очікувані стратегічні результати» йдеться лише про правопорушення, пов'язані з корупцією, і це означає, що способи вирішення проблеми не пропонуються.

Для уникнення цієї вади слід прямо віднести правопорушення у сфері фінансування політичних партій та подання ними фінансової звітності до

правопорушень, пов'язаних з корупцією, для чого слова «а також» замінити словами «у тому числі».

2. Попри те, що дійсно надання Національному агентству статусу учасника процесу у справах за складеними ним протоколами та права апеляційного оскарження було б доцільним, слід врахувати, що це питання може бути вирішене лише в контексті вирішення загального питання про надання аналогічних прав уповноваженим на те посадовим особам усіх відповідних державних органів, представникам усіх громадських організацій чи органів громадської самодіяльності.

Тому кращим виходом із ситуації було б надання права апеляційного оскарження у справах про правопорушення, пов'язані з корупцією, прокурорам.

4.3. Кримінальна відповідальність

4.3.1.

1. Пунктом 2 частини «Очікувані стратегічні результати» передбачено, що жоден із корупційних злочинів не повинен належати до злочинів невеликої тяжкості.

Наразі корупційними злочинами невеликої тяжкості є злочини, передбачені частинами 1–3 ст. 254, ч. 1 ст. 364-1, ч. 1 ст. 368-3 та ін. КК України і належних підстав для посилення відповідних санкцій цих статей немає, оскільки навіть ті покарання, які ними передбачені, суди не застосовують. Врешті-решт проблема полягає не у розмірі покарань, а в тому, що ті покарання, які передбачені законом, належно не застосовуються. Те чи інше корупційне кримінальне правопорушення може бути визнане навіть проступком, якби покарання за нього було неминучим та ефективним.

2. У п. 3 частини «Очікувані стратегічні результати» згадано про зміни до кримінального законодавства, згідно з якими особи, які припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, протягом певного часу після припинення такої діяльності можуть нести кримінальну відповідальність за незаконне збагачення.

Але оскільки точний чи будь-який час після припинення зазначеної діяльності може стати предметом дискусій, крапку в яких поставити нереально, слова «протягом певного часу» краще вилучити: у такому випадку особи, які припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, будуть нести кримінальну

відповідальність за незаконне збагачення протягом часу, визначеного у ст. 49 КК України.

3. Згідно з п. 4 частини очікуваним стратегічним результатом має стати «здійснення узагальнення застосування кримінального законодавства щодо протидії корупційним і пов'язаним з корупцією злочинів».

Проте, узагальнення – це лише інструмент, а здійснення узагальнення – процес.

Тому правильно було б спочатку вказати на те, що відповідна слідча та судова практика є сталою та передбачуваною, а лише потім додати, що це стало можливим завдяки вказаному узагальненню.

4.3.2.

1. У частині «Проблема» вказано на складність «процедур здійснення окремих слідчих заходів».

Проте, у Кримінальному процесуальному кодексі України поняття «слідчий захід» («слідчі заходи») не використовується і що під ними розуміється, не відомо.

Тому слід писати, ймовірно, про «слідчі (розшукові) дії» або «слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії», або «слідчі (розшукові) та інші процесуальні дії», або «досудове розслідування і судове провадження, процесуальні дії».

2. Навряд чи логічно визначати як стратегічний результат те, що «розглянуто доцільність» спрощення процедур здійснення окремих слідчих та інших заходів (п. 1).

Стратегічним результатом може бути саме спрощення досудового розслідування і судового провадження, процесуальних дій.

3. Із п. 2 неясно, що означає поняття «більший обсяг доказів, здобутих під час досудового розслідування»

Можливо, мається на увазі те, що для доказування корупційних злочинів та злочинів і проступків, пов'язаних з корупцією, можуть використовуватися й інші докази, крім передбачених чинним КПК України (якщо так, то слід вказати хоча б на приблизний перелік таких нових доказів), або те, що для доказування зазначених злочинів не повинно бути обов'язковим

дослідження їх в суді (з цим взагалі важко погодитися, оскільки такий підхід може відкрити «скриньку Пандори» і для випадків доказування інших видів злочинів).

4. У п. 3 слід було б вказати, про дисциплінарну відповідальність яких саме осіб йдеться. Якщо слідчих і прокурорів, то неясно, чого саме не вистачає для того, щоб вона вже сьогодні була відповідним «ефективним засобом забезпечення дотримання вимог кримінального процесуального законодавства та розумних строків розслідування та судового розгляду корупційних і пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень». Якщо ж суддів, то існує небезпека посягання на незалежність суддів шляхом поставлення їх під загрозу притягнення до дисциплінарної відповідальності щоразу, коли, зокрема, строки судового розгляду не є розумними, але через сукупність причин, а не лише недбалість суддів.

5. Останній абзац п. 4 слід уточнити: Закон «Про Національне антикорупційне бюро України» не передбачає, що зовнішню незалежну оцінку ефективності його діяльності мають здійснювати саме міжнародні експерти, а Закон «Про прокуратуру» взагалі не передбачає проведення подібної оцінки.

6. Пункт 5 слід було б почати з більш загальних питань, а питання щодо статті 159-1 КК України перенести в кінець або виключити взагалі як таке, що важко віднести до стратегічного результату.

У цьому ж пункті варто уточнити, про уточнення яких саме «положень законодавства щодо укладення угод» йдеться, а також що розуміється під таким стратегічним результатом як «подальша оптимізація внутрішніх процесів»; без цього відповідні положення є пустими, беззмістовними.

7. У п. 6, звісно, можна перелічити і ще більше різних державних органів, з якими НАБУ і САП мають налагодити ефективну взаємодію. Але хотілося б, щоб у стратегічному документі, по-перше, цей перелік був обмежений дійсно важливими для співпраці органами і, по-друге, було б хоча б побіжно вказано спосіб, яким ця взаємодія буде, нарешті, досягнута.

4.3.4.

1. У частині «Проблема» вказано, зокрема, що «станом на 31 грудня 2019 року у судах вже перебувало близько 9 тисяч проваджень цієї категорії, що майже втричі перевищує річний показник надходження таких справ, і більш ніж втричі – середній показник річного розгляду».

Це речення видається зайвим, оскільки Закон діятиме кілька років і з часом цей показник може значно змінитися в той чи інший бік.

Наступні речення краще було б викласти в іншій формі, яка б відповідала стану проблеми: «Відсутня усталена практика розгляду кримінальних проваджень щодо корупційних злочинів і пов'язаних з корупцією злочинів та проступків. Часто мають місце зловживання учасників судового процесу своїми процесуальними правами з метою непритягнення обвинувачених до кримінальної відповідальності, незастосування до підсудних покарання або призначення їм необґрунтовано м'якого покарання».

2. У п. 2 слово «звужено» краще б відповідало меті відповідного результату, ніж слово «уточнено».

3. Пункт 3 певною мірою дублює положення пункту 5 розділу 3.1.4. проєкту Антикорупційної стратегії.

4. Попри те, що в описі проблеми згадано про зловживання учасників судового процесу своїми процесуальними правами, серед очікуваних результатів немає жодного, який би стосувався цієї проблеми.

10 липня 2020 року

Хавронюк М. І.,

член правління Центру політико-правових реформ,
доктор юридичних наук, професор