

РЕКОМЕНДАЦІЇ
V Міжнародної науково-практичної конференції
«РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ
ПОЛІТИКИ В МІЖНАРОДНОМУ ВИМІРІ»
(Київ, 09–10 грудня 2020 року)

Україна 2019 року втратила два бали в рейтингу сприйняття корупції, порівняно з 2018 роком, і повернулася на рівень 2017 року, посівши 126-те місце зі 180. Очевидно, що державницькі структури та громадські організації недостатньо ефективно реалізують заходи з метою запобігання та протидії корупції.

Зважаючи, що високий рівень корупції підриває довіру населення до влади, перешкоджає налагодженню конструктивного її діалогу з громадськістю, шкодить іміджу нашої держави в колах світової спільноти, причому не лише через узяті нею міжнародні зобов'язання в цій сфері, а передусім у зв'язку з тим, що корупція залишається головним стримувальним фактором соціально-економічного розвитку країни. Її наслідки – поступове знищення демократичних засад, зубожіння населення, нівелювання принципу соціальної справедливості,

усвідомлюючи, що низькі темпи реалізації антикорупційної політики в державі суттєво сповільнюють її економічне зростання та є основними перешкодами для залучення в Україну іноземних інвестицій,

ураховуючи, що корупція стала реальною загрозою для національної безпеки та конституційного устрою України, а також основною загрозою українській нації, зокрема політичним, економічним, правовим, моральним, культурним засадам її розвитку,

зауважуючи, що ефективність антикорупційної діяльності органів державної влади безпосередньо залежить від забезпечення системного підходу до запобігання та протидії корупції шляхом реалізації антикорупційної політики держави, чого досягають завдяки систематичному вдосконаленню превентивних заходів із запобігання корупції, упровадження механізмів прозорості, доброчесності, зниження корупційних ризиків і підвищення рівня довіри громадян до діяльності державних інституцій, зокрема правоохоронних органів,

ураховуючи положення Програми НАТО з побудови цілісності, прозорості, підзвітності, запровадження доброчесності та зниження корупційних ризиків у роботі оборонних і безпекових інституцій,

констатуємо, що серед нагальних викликів, що стоять перед сучасною Україною в умовах подолання глобальних загроз, питання протидії корупції посідає перше місце,

беручи до уваги рішення Конституційного Суду України від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020 у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції»,

Кримінального кодексу України, учасники V Міжнародної науково-практичної конференції *рекомендують*:

Верховній Раді України:

1. Якнайшвидше прийняти в другому читанні проєкт Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2020–2024 роки» (реєстр. № 4135), уточнивши період, на який затверджується антикорупційна стратегія;

переглянути та прийняти проєкт Закону України «Про добросовісну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування» (реєстр. № 2362 від 10 квітня 2008 року).

2. Опрацювати пропозиції щодо внесення змін і доповнень до:

Закону України «Про запобігання корупції» щодо:

визначення термінів «добросовісність», «добросовісність», «інше порушення Закону», «спеціальні заходи у сфері протидії корупції»;

унормування статусу уповноваженого суб'єкта зі здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і прирівняних до них осіб;

закріплення повноважень уповноваженого суб'єкта зі здійснення контролю та перевірки декларацій суб'єктів декларування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя суб'єктів декларування;

урегулювання правового статусу й повноважень спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, а також уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, у контексті прийнятого Конституційним Судом України рішення від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020 у справі № 1-24/2020, зокрема щодо нормативного закріплення його прав на рівні закону; здійснення ним перевірки ділових партнерів; закріплення принципів, на яких ґрунтується викривання (добросовісність, добросовісність, достовірність, добровільність, обґрунтованість); визначення підстав й умов притягнення до юридичної відповідальності недобросовісного викривача;

закріплення на законодавчому рівні вичерпного переліку поважних причин, за яких декларація може бути подана після встановленого законом строку;

перевірки факту подання суб'єктами декларування, які в них працюють (працювали або входять чи входили до складу утвореної в органі конкурсної комісії, до складу Громадської ради добросовісності), відповідно до цього Закону декларацій та повідомлень про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій, що здійснюється у визначеному Національним агентством порядку;

заміни в ст. 3 словосполучення «військові посадові особи Збройних Сил України» на «військовослужбовці Збройних Сил України»;

внесення в п. 2 ч. 1 ст. 28 положення щодо «письмового» повідомлення особою, яка дізналась чи повинна була дізнатись про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів, безпосереднього керівника;

розширення переліку осіб, на яких не поширюються обмеження, передбачені ч. 1 ст. 25, а саме на поліцейських некерівного складу, молодшого начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту, за умови непорушення ними вимог конфлікту інтересів;

уточнення в ст. 45 термінів подання декларації особами, які припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

закріплення в примітці до ст. 46 положення про те, що за умови надання обґрунтованих пояснень об'єктами проведення повної перевірки можуть не бути об'єкти декларування, які знаходяться на території проведення антитерористичної операції та здійснення заходів із забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі та стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях, тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя;

закріплення в ст. 49 положення щодо проведення перевірки своєчасності подання та подання декларацій в автоматичному режимі згідно з порядком, розробленим Національним агентством;

зазначення в ст. 53¹⁰ положення, згідно з яким діловодство щодо повідомлень викривачів ведеться в порядку, який визначає Національне агентство;

Закону України «Про Національну поліцію» щодо:

доповнення розділу II «Принципи діяльності поліції» ст. 12¹, у якій слід визначити принцип доброчесності працівника поліції;

доповнення ст. 61 частиною 6 такого змісту:

«6. При призначенні на посаду в Національну поліцію особа повідомляється про можливість проведення щодо неї перевірки на доброчесність»;

Закону України «Про державну службу» щодо:

створення прозорої системи добору кадрів незалежними комісіями, просування по службі на основі об'єктивних критеріїв, впровадження системи ротації кадрів на посадах, пов'язаних з підвищеними корупційними ризиками, підвищення рівня соціального захисту, поширення принципів і вимог державної служби на всіх публічних службовців;

Закону України «Про Конституційний Суд України» щодо:

визначення, згідно з яким не можуть бути предметом розгляду Конституційним Судом України норми, положення нормативних актів, законів, щодо яких на етапі їх прийняття Конституційний Суд надав висновки про відповідність Конституції України (їх конституційність);

Закону України «Про Вищу раду правосуддя» щодо:

унормування порядку формування та повноваження Експертної комісії з добору кандидатів на посаду члена Вищої ради правосуддя як незалежного

органу, що утворюють з метою оцінювання відповідності кандидата до складу ВРП встановленим для судді етичним стандартам як складової доброчесності та професійної етики членів ВРП;

визначення, згідно з яким до складу Експертної комісії з добору кандидатів на посаду члена Вищої ради правосуддя входять три особи з числа суддів або суддів у відставці, визначені Радою суддів України; три особи, визначені Громадською радою доброчесності, утвореною відповідно до Закону України «Про судоустрій та статус суддів»; три особи, визначені міжнародними й іноземними організаціями, з якими Україна співпрацює у сфері запобігання та протидії корупції відповідно до міжнародних договорів України;

Закону України «Про регламент Верховної Ради України» щодо: доповнення ч. 5 ст. 93 таким змістом:

«Не допускається розгляд у відповідних комітетах Верховної Ради України та на її засіданнях законопроектів, які суперечать Конституції України»;

Закону України «Про статус народного депутата України» щодо:

закріплення в ньому положення про те, що всі кандидати в народні депутати подають передбачені законом документи, визначені для осіб, що вступають на державну службу чи бажають стати суддями;

Закону України «Про судову експертизу» щодо:

встановлення чітких підстав притягнення судових експертів до дисциплінарної відповідальності;

Закону України «Про Державне бюро розслідувань» щодо:

впровадження положень про політичну нейтральність працівників Державного бюро розслідувань;

Кримінального процесуального кодексу України щодо:

інформування Національного агентства з питань запобігання корупції про початок досудового розслідування за участю викривача;

передбачення обов'язку слідчих, дізнавачів, прокурора стосовно детального роз'яснення викривачам їхніх прав, гарантій та обов'язків, зокрема права на конфіденційність, а також на забезпечення безпеки у випадках, на умовах і в порядку, передбаченому Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»;

усунення розбіжностей між положеннями Кримінального процесуального кодексу України щодо спеціального досудового розслідування, спеціального судового провадження (in absentia) та положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практикою Європейського суду з прав людини;

мінімізації втручання керівника експертної установи і їх підрозділів служби в процес проведення експертизи, заборони повернення висновку експерта на технічне виправлення, заборони проведення повторної експертизи на стадії досудового розслідування (залишити лише для суду);

до Кримінального кодексу України щодо:

удосконалення переліку корупційних кримінальних правопорушень;

усунення прогалин, що стосуються кваліфікації корупційних кримінальних правопорушень, шляхом уточнення визначення понять, а саме: «істотна шкода», «тяжкі наслідки», а також «суб'єкт корупційного кримінального правопорушення»;

криміналізації в новій редакції декларування недостовірної інформації з огляду на досвід правоохоронних органів і пропозиції науковців;

удосконалити диспозицію статті щодо кримінальної відповідальності експерта за надання завідомо неправдивого висновку;

Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо:

доповнення Кодексу новою статтею 172⁸⁻¹ «Надання неправдивих відомостей особі, відповідальній за реалізацію антикорупційної програми (Уповноваженому)»;

унормування положень щодо правового статусу викривача в справах про адміністративні правопорушення;

запровадження адміністративної відповідальності за відмову в здійсненні антикорупційного публічного обговорення;

внесення змін у ст. 45–47, 75–87, з яких слід вилучити положення про незастосування цих норм до осіб, які вчинили корупційні правопорушення, оскільки теперішня їх редакція суперечить ст. 24 Конституції України щодо рівності всіх перед законом;

Кабінету Міністрів України:

узгодити із Законом України «Про запобігання корупції» порядок проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та осіб, які в межах Закону України «Про запобігання корупції» прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

активно впроваджувати моделі цифрової держави за допомогою підвищення процесів діджиталізації, цифровізації, використання за можливості технологій штучного інтелекту в діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування;

збільшити питому вагу адміністративних послуг, які надають фізичним і юридичним особам у режимі онлайн;

Міністерству закордонних справ України:

активізувати зусилля державних органів, експертів і наукових установ щодо визначення напрямів імплементації антикорупційних ініціатив у межах ООН (зокрема, на підставі резолюцій Конвенції ООН проти корупції та діяльності її контрольного органу, Дохійської та Маракеської декларацій);

Національному агентству з питань запобігання корупції:

для забезпечення ефективного функціонування уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції узгодити із

Законом України «Про запобігання корупції» відомчу нормативно-правову базу щодо визначення прав, завдань і функцій НАЗК;

розробити й подати на схвалення Кабінетом Міністрів України щорічні плани заходів щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки, які мають передбачати моніторинг і періодичне оцінювання результатів реалізації Стратегії;

погодити врахування завдань з попередження та протидії корупції під час реалізації програм/завдань щодо цифровізації державного управління (відкриті дані, електронні послуги тощо);

використовувати нові соціальні мережі для поширення інформації про протидію корупції, зокрема для формування «нульової терпимості до корупції»;

здійснити аналіз національного законодавства щодо відповідальності за корупцію з метою врахування сучасних вимог про криміналізацію корупції стосовно окремих видів корупційних практик і суб'єктів відповідальності;

інтегрувати завдання з попередження корупції в законодавчі ініціативи щодо судової реформи, зокрема стосовно розвитку позасудових/несудових моделей вирішення спорів;

переглянути двосторонні договори за участю України про правову допомогу в кримінальних справах з метою якомога повнішого відображення специфіки проваджень, пов'язаних із кримінальним переслідуванням за корупцію;

продовжити доопрацювання національної системи оцінювання рівня корупції як інструменту діяльності НАЗК;

продовжити з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду заходи з опрацювання напрямів створення та функціонування реєстру рахунків фізичних і юридичних осіб й індивідуальних банківських сейфів, встановлення: відповідного його держателя; обсягу інформації про банківські рахунки та індивідуальні банківські сейфи, яка має бути внесена в Реєстр, порядку внесення відомостей про рахунки та індивідуальні банківські сейфи, виключний перелік державних органів, які мають право доступу до інформації, що міститься в Реєстрі, порядок і підстави такого доступу, обсяг інформації, яку можуть отримати уповноважені органи шляхом безпосереднього доступу та порядок отримання інформації, яка потребує рішення слідчого судді (суду) у разі, якщо така інформація виходить за межі обсягу безпосереднього звернення уповноваженого органу до такого реєстру; системи захисту інформації, яка міститься в реєстрі; правового статусу осіб, які повинні бути закріплені за роботою з інформацією, що міститься в реєстрі, їх права, обов'язки та відповідальність; відповідальності за незаконне збирання та використання банківської таємниці (зміни до ст. 231, 232 КК України); механізму взаємодії банківських установ із контролюючими органами в частині фінансового моніторингу й обміну інформацією щодо банківських рахунків шляхом розроблення проєкту відповідних змін у Закон України «Про банки та банківську діяльність» та відповідні підзаконні нормативно-правові акти;

активізувати діяльність викривачів корупції шляхом створення державного фонду фінансування їхньої діяльності, а також продовження формування її правового підґрунтя;

розширювати застосування ситуаційного підходу для запобігання корупції через застосування механізмів: ускладнення вчинення корупційних правопорушень; підвищення ризикованості злочинної поведінки учасників корупційних практик; зниження вигідності корупційної діяльності; скорочення умов для провокацій;

опрацювати питання щодо запровадження політичної відповідальності; впровадити у функції Національного агентства здійснення систематичних соціологічних досліджень у сфері запобігання та протидії корупції серед усіх соціальних верств населення в різних регіонах держави, що дасть змогу здійснювати якісний моніторинг стану та масштабів поширення корупції в країні, ефективності діяльності органів протидії корупції, проведених заходів та антикорупційної політики загалом, дозволить виявляти проблемні сфери та недоліки правового регулювання, формувати відповідні зауваження та пропозиції на майбутнє;

розробити нормативно-правові акти, спрямовані на усунення причин та умов, що призводять до виникнення корупційних ризиків у сфері службової діяльності;

оновити законодавство щодо моніторингу стилю життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави, конфлікту інтересів та інших законодавчих норм, визнаних неконституційними рішенням Конституційного Суду України від 28 жовтня 2020 року, зі збереженням ключових засад антикорупційної архітектури та антикорупційної політики;

запровадити систему управління справами та систему моніторингу й оцінювання ефективності діяльності органу та його працівників;

оприлюднювати на сайті проєкти й ухвалені документи, проводити відкриті публічні консультації перед їх ухваленням;

спільно з Національною поліцією опрацювати питання щодо визначення категорій працівників підрозділів оперативної служби та оперативно-технічних заходів Національної поліції, на яких поширюються вимоги ст. 52¹ Закону України «Про запобігання корупції» в частині особливостей здійснення заходів фінансового контролю стосовно окремих категорій осіб;

опрацювати питання щодо доцільності доповнення ст. 45 КК України приміткою 2, у якій визначити перелік кримінальних правопорушень, пов'язаних з корупцією, якими є ст. 366², 366³ та 368⁵ КК України;

вжити заходів з доопрацювання проєкту Закону України щодо порядку проведення перевірок на добросовісність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та сприяти внесенню на розгляд Верховної Ради України;

Національному антикорупційному бюро України:

удосконалити відповідну законодавчу та регуляторну базу для проведення зовнішнього незалежного аудиту;

урегулювати питання призначення та звільнення директора НАБУ, ураховуючи й дотримуючись принципу стримувань і противаг між різними гілками влади;

Національному агентству України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів:

оцінити корупційні ризики задля створення дієвої антикорупційної програми органу;

забезпечити вищу прозорість під час управління та реалізації активів задля відновлення довіри;

Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі:

удосконалити законодавство для деполітизації добору керівника САП і забезпечити прозорий, незалежний, політично неупереджений відбір кандидатур на посаду;

визначити чіткий і прозорий механізм формування кадрових/дисциплінарних комісій у межах Офісу Генерального прокурора;

розглянути питання стосовно складу й порядку формування органу, що здійснює дисциплінарні провадження щодо прокурорів, прозорості його діяльності, дотримання принципів об'єктивності й неупередженості під час здійснення дисциплінарних проваджень щодо прокурорів;

законодавчо визначити мінімальну кількість прокурорів САП;

Вищому антикорупційному суду:

унеможливити практику втручання інших судів у підсудні ВАКС провадження всупереч нормам Кримінального процесуального кодексу України;

реалізувати гарантії щодо забезпечення суддів ВАКС цілодобовою охороною;

Міністерству внутрішніх справ України:

визначити й запровадити необхідні заходи щодо вдосконалення взаємодії з громадськістю в частині здійснення антикорупційних заходів;

продовжувати забезпечувати взаємодію з міжнародними організаціями в частині реалізації заходів із запобігання та протидії корупції (проведення самооцінювання діяльності структур сектору безпеки й оборони держави з виявлення корупційних ризиків і загроз у межах участі України в реалізації Програми НАТО з побудови цілісності, прозорості, підзвітності, запровадження доброчесності та зниження корупційних ризиків у роботі оборонних та безпекових інституцій);

запровадити на практиці принцип «держави не може вимагати інформації від громадян і юридичних осіб, яка належить державі»;

упорядкувати державні реєстри й надати е-доступ для перегляду баз даних за ідентифікацією особистих ключів службовців з метою перевірки даних (без права внесення змін і коректив);

постійно вживати заходів щодо підвищення рівня знань вимог законодавства про запобігання та врегулювання конфлікту інтересів осіб, уповноважених на виконання функцій держави, і прирівняних до них осіб, а також забезпечити формування в них навичок щодо правильної поведінки в певних життєвих ситуаціях;

ужити заходів щодо організації навчання з питань запобігання корупції відповідно до змін в антикорупційному законодавстві та з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування;

визначити й забезпечити здійснення найефективніших превентивних заходів із запобігання корупції;

забезпечити участь у проведенні інформаційних кампаній щодо популяризації стандартів доброчесності;

ужити заходів з удосконалення внутрішньої організаційної системи запобігання та протидії корупції;

забезпечити участь в організації та проведенні тренінгів, навчань з виховання доброчесності для осіб, уповноважених на виконання функцій держави;

визначити й закріпити в антикорупційній програмі вимоги щодо дотримання стандартів доброчесності;

забезпечити надання роз'яснень, консультацій, методичної допомоги з питань дотримання доброчесності;

Національній поліції України:

проаналізувати правопорушення, що вчиняють протягом останніх років у групі «Нафтогаз» і системі ДП «НАІС», для розроблення дієвих методичних рекомендацій працівникам підрозділів Департаменту стратегічних розслідувань;

ужити заходів щодо організації навчань з виховання доброчесної поведінки працівників поліції;

розробити та впровадити в практику чіткі критерії (індикатори) доброчесності оцінювання працівників поліції;

вжити заходів щодо вдосконалення перевірки відповідності критеріям (індикаторам) доброчесності працівників поліції в межах процедури просування по службі;

визначити процедуру перевірки на доброчесність працівників поліції;

закладам вищої освіти та науково-дослідним установам системи МВС:

розробити програму щодо реалізації заходів із формування низької толерантності до корупції та забезпечення академічної доброчесності в закладах вищої освіти;

забезпечити проведення інформаційно-роз'яснювальної кампанії серед громадськості, зокрема з використанням можливостей юридичних клінік;

систематично проводити навчальні тренінги всіх учасників освітнього процесу з вивчення основ антикорупційного законодавства;

у внутрішніх положеннях закладів вищої освіти за порушення академічної доброчесності регламентувати дієвий механізм практичного застосування таких законодавчо передбачених видів відповідальності, як повторне проходження оцінювання; відрахування із закладу освіти; позбавлення присудженого наукового (освітнього) ступеня чи присвоєного вченого звання; відмова в присвоєнні або позбавлення присвоєного почесного звання, кваліфікаційної категорії;

продовжувати інтеграцію антикорупційного навчання в системі підготовки курсантів і слухачів, забезпечивши включення в освітні програми розділів антикорупційного спрямування;

продовжити практику проведення наукових і просвітницьких заходів з питань запобігання корупції, реалізації антикорупційної політики та формування антикорупційної культури, зокрема на регіональному, національному й міжнародному рівнях, за участю фахівців закладів, установ та організацій, діяльність яких спрямовується та координується МВС України;

Національній академії внутрішніх справ:

забезпечити дистанційне навчання з антикорупційної тематики для працівників системи МВС України та державних службовців за триденною короткостроковою програмою «Актуальні проблеми реалізації законодавства у сфері запобігання корупції на публічній службі» (наказ Національного агентства України з питань державної служби від 04.11.2020 № 209-20);

розробити й запровадити тестування уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС України, а також методичку та критерії оцінювання діяльності зазначеної категорії осіб;

запровадити в освітній процес розроблені фахівцями академії базовий підручник «Антикорупційний менеджмент», довідник термінів антикорупційного законодавства, науково-практичний коментар положень КУпАП щодо кваліфікації адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, а також серію методичних рекомендацій з найактуальніших питань проведення перевірок на доброчесність, роботи з викривачами, урегулювання конфлікту інтересів і визначення критеріїв оцінювання діяльності уповноважених суб'єктів;

спільно з уповноваженими службами та підрозділами МВС України й Національної поліції використовувати можливості створеного в НАВС Центру кримінальної аналітики для запобігання та протидії корупційним правопорушенням¹.

¹ Відповідальний за збирання та узагальнення пропозицій до проєкту рекомендацій – *Олександр Стрільців* (ostriltsiv@ukr.net; тел.: (098) 322 17 59).