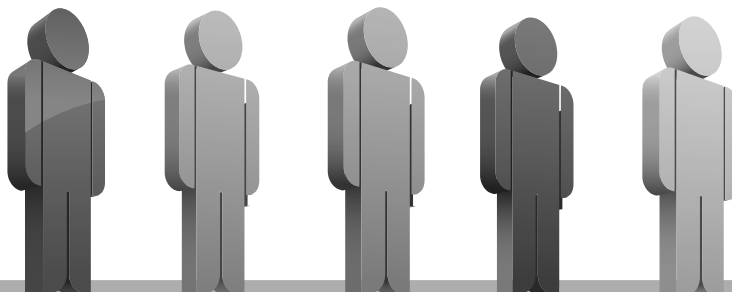


АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ



Олександр БАБАНІН,
Фундація «Відкрите суспільство»

III. Розділ V.

Юлія ГРИГА,
громадська організація «Філософія серця»

III. Розділ XIV.

Володимир ДУБРОВСЬКИЙ,
CASE Україна

III. Розділ II.

Петро ЗАЛІЗНЯК,
Центр політико-правових реформ

III. Розділи X, XI.

Денис КОВРИЖЕНКО,
експерт з питань антикорупційної політики

I. Резюме звіту; II. Загальний аналіз стану
реалізації в Україні державної антикорупційної
політики; III. Розділи IX, XII;
IV. Загальні висновки і рекомендації.

Галина КОХАН,
незалежний експерт

III. Розділ XV.

Ірина КРАВЧУК,
незалежний консультант з оцінювання політики і програм

III. Розділ III.

Андрій ЛЮБИЧ,
Фундація «Відкрите суспільство»

III. Розділ V.

Оксана ОГДАНСЬКА,
Інформаційно-правовий центр «Наше право»

III. Розділ IV.

Іван ПРЕСНЯКОВ,
Український інститут публічної політики

III. Розділи I, VII.

Олексій ХМАРА,
Transparency International Україна

Вступ; III. Розділи VI, VII.

Богдан ЯКИМЮК,
Антикорупційна рада України

III. Розділи VIII, XIII.

За загальною редакцією Олексія ХМАРИ, Дениса КОВРИЖЕНКА

ЗМІСТ

Вступ	3
I. Резюме звіту	6
II. Загальний аналіз стану реалізації в Україні державної антикорупційної політики	14
III. Результати моніторингу виконання Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки за окремими розділами	20
Розділ I. Реформування системи державного управління та адміністративних процедур	21
Розділ II. Зменшення адміністративного тиску на підприємців, запобігання тінізації економіки	24
Розділ III. Забезпечення доброчесності на публічній службі та службі в органах місцевого самоврядування	26
Розділ IV. Поліпшення умов доступу фізичних, юридичних осіб та об'єднань громадян без статусу юридичної особи до інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування	29
Розділ V. Удосконалення системи використання державного майна та бюджетних коштів	32
Розділ VI. Оптимізація фінансування політичних партій та виборчих кампаній	35
Розділ VII. Удосконалення антикорупційної експертизи	37
Розділ VIII. Формування громадської підтримки дій влади у запобіганні і протидії корупції	39
Розділ IX. Удосконалення системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції	42
Розділ X. Підвищення кваліфікації суддів, працівників прокуратури та правоохоронних органів	46
Розділ XI. Запобігання проявам корупції у правоохоронних органах	48
Розділ XII. Удосконалення інституту відповідальності за корупційні правопорушення	51
Розділ XIII. Зниження рівня корупції у приватному секторі	54
Розділ XIV. Зниження корупції у сферах підвищеного корупційного ризику, зокрема правоохоронній, медичній, земельній, освітній, податковій, митній сферах, у сферах державних закупівель та державної служби	57
Розділ XV. Активізація міжнародного співробітництва у сфері запобігання і протидії корупції	60
IV. Загальні висновки і рекомендації	64
Додаток. Методологія моніторингу Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки	70
Список використаних джерел	75

ВСТУП

Корупція є однією з причин неефективного використання фінансових ресурсів держави, стрімкого розшарування суспільства, переорієнтації роботи органів влади на придушення механізмів протидії цьому явищу (у формі, наприклад, обмеження свободи преси, тиску на неурядові організації, переорієнтації діяльності судової та правоохоронної систем на задоволення інтересів правлячої корумпованої еліти, обмеження прав і свобод людини). В корумпованих державах структура публічних видатків є деформованою – публічні кошти спрямовуються у ті сфери, де контроль з боку суспільства є мінімальним, в той час як соціальні програми (освіта, медицина тощо) недофінансуються. Корупція також негативно впливає на якість послуг та економічну конкуренцію, перешкоджає залученню інвестицій в економіку та розвитку підприємництва загалом. З корупцією тісно пов'язаний розвиток організованої, у тому числі транснаціональної злочинності, яка використовує корумпований державний апарат у своїх інтересах. Високий рівень толерантності до корупції в суспільстві робить корупційне коло замкненим – якщо у суспільстві немає суспільного запиту на боротьбу з корупцією і громадяни сприймають її як цілком допустимий, а то й бажаний спосіб вирішення тих чи інших проблем, це породжує ще вищий рівень корумпованості державного апарату. Корупція також істотно знижує рівень довіри громадян не лише до соціальних інститутів, але й одне до одного.

В Україні корупція набула поширення на всіх рівнях врядування та стала невід'ємною частиною суспільного життя. При цьому упродовж багатьох років невтішний стан справ у сфері запобігання і протидії корупції лише погіршується.

Так, у 2012 році Transparency International у щорічному Індексі сприйняття корупції відвела Україні 144 місце зі 176 можливих, яке вона поділила з такими державами, як Бангладеш, Камерун, Центральноафриканська Республіка, Республіка Конго та Сирія. Доволі низькі місця посіла Україна і в низці інших міжнародних антикорупційних індексів. Наприклад, у 2012 році міжнародна організація Freedom House у своєму звіті «Перехідні нації» (Nations in Transit) оцінила стан корупції в Україні та рівень залежності судової влади на 6 балів з 7 можливих (1 – мінімальний бал залежності, 7 – максимальний бал), хоча ще у 2011 році відповідні показники склали відповідно 5.75 бали (корупція) та 5.5 бали (залежність суду). Помітно нижче, порівняно з 2011 роком, було оцінено і рівень політичної трансформації в Україні за Індексом трансформацій Bertelsmann Foundation – на 6.1 бала із 10 можливих; Україна посіла 60 місце із 128 держав, охоплених дослідженням. Не в останню чергу така оцінка зумовлена, як відзначено в Індексі, значним рівнем корупції та політизації судової гілки влади, відсутністю системного підходу до формування і реалізації антикорупційної політики на довгострокову перспективу, регулювання приватних інтересів посадових осіб, кримінальним переслідуванням за корупційні діяння переважно посадовців нижчого рівня. У 2012 році Heritage Foundation за індикатором

«Свобода від корупції» відвела Україні 149 місце у світі, за індикатором «Видатки уряду» – 154, «Захист права власності» – 94, «Свобода бізнесу» – 148 місце. У нижченаведеній таблиці відображено дані щодо оцінювання стану корупції в Україні окремими міжнародними організаціями.

Міжнародні оцінювання	2009	2010	2011	2012
Індекс сприйняття корупції в Україні (місце серед країн, включених до індексу, та бал від 1 до 10 (1 до 100 у 2012), де 0 – країна сприймається як дуже корумпована, 10 (100) – практично не корумпована)	146 місце із 180, 2.2 бали	134 місце із 178, 2.4 бали	152 місце із 182, 2.3 бали	144 місце із 174, 26 балів зі 100
Індекс глобальної доброчесності	58 зі 100 (дуже слабка)	—	64 зі 100 (дуже слабка)	—
Freedom House, «Перехідні нації», індикатор «Корупція», 1 бал – найбільший прогрес, 7 – найменший	5.75	5.75	5.75	6

Чинний Президент України В.Янукович проголосив курс на боротьбу з корупцією відразу після свого обрання на посаду. 26 лютого 2010 року ним було утворено Національний антикорупційний комітет як консультативно-дорадчий орган при главі держави, який мав кардинально поліпшити ситуацію у сфері боротьби з корупцією та забезпечити узгодженість дій правоохоронних органів у цій сфері. Склад Національного антикорупційного комітету (НАК) було затверджено Указом Президента від 26 березня 2010 року № 454/2010. Упродовж наступних років склад НАК неодноразово змінювався, хоча з моменту його утворення відбулось лише три засідання цього органу – 22 квітня та 20 жовтня 2010 року, а також 8 червня 2011 року. На останньому засіданні НАК було прийнято рішення про необхідність розробки антикорупційної стратегії, після чого засідання цього консультативно-дорадчого органу не проводились. Міністерством юстиції України (далі - Мін'юст) було підготовлено проект Національної антикорупційної стратегії на 2011 – 2015 роки, який було затверджено Указом Президента України № 1001/2011 від 21 жовтня 2011 р. Розділом IX цього документа передбачалось, що він реалізуватиметься шляхом розроблення та ухвалення Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки, яка за структурою відповідатиме Національній антикорупційній стратегії та міститиме перелік заходів, обсягів і джерел фінансування, очікуваних результатів, індикаторів, строків, відповідальних виконавців, а також партнерів із реалізації заходів.

Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки (далі – Державна програма) була розроблена протягом 20 днів Міністерством юстиції України та затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 1240 від 28 листопада 2011 року.

У своїх рекомендаціях Група держав проти корупції (GRECO) наголошувала на необхідності проведення міжнародної експертизи Державної програми та якомога більшого врахування у ній можливого співробітництва та допомоги з боку міжнародної спільноти¹. З текстом Державної програми громадськість та експерти змогли ознайомитись лише після її затвердження, хоча при поданні Державної програми на міжнародну експертизу Мін'юст стверджував, що Державна програма була предметом «інтенсивних консультацій» з організаціями громадянського суспільства².

Міжнародна експертиза Державної програми була проведена вже після її затвердження Кабінетом Міністрів. Висновок за результатами цієї експертизи було підготовлено у березні 2012 р³. У ньому наголошувалось, що окремі завдання та заходи Державної програми є вкрай нечіткими і недостатньо орієнтовані на досягнення результату. Виконання деяких заходів, на думку експертів, потребувало встановлення більш тривалих часових рамок або ж, навпаки, їх скорочення (наприклад, виконання рекомендацій GRECO в частині удосконалення регулювання фінансування партій і виборчих кампаній, про яке український Уряд мав поінформувати GRECO до кінця квітня 2013 р.). До недоліків Державної програми також було віднесено відсутність чіткого розмежування відповідальності між її виконавцями та органу, який мав би координувати заплановану діяльність. Індикатори оцінювання ефективності виконання Державної програми, згідно з Висновком, зводяться в основному до продуктів (outputs), і у більшості випадків не передбачають середньострокових (outcomes) та довгострокових (impact) наслідків. Експерти, які готували Висновок на Державну програму, вказували й на інші її недоліки. Однак результати міжнародної експертизи Державної програми Урядом враховано не було: за період реалізації Державної програми зміни до неї вносились лише один раз і стосувались уточнення переліку виконавців одного із заходів розділу III.

Представники громадськості звернули увагу на недоліки Державної програми, непрозорість процесу її розробки та ухвалення відразу після оприлюднення Державної програми на веб-сайті Кабінету Міністрів України. До переліку загальних недоліків вони віднесли відсутність належного фінансування багатьох заходів, чітких індикаторів виконання запланованих завдань та діяльності, недостатність заходів для досягнення задекларованих цілей. Водночас лише протягом 13 місяців з дня ухвалення Державної програми (тобто до кінця 2012 року) мало бути реалізовано більше 100 заходів Державної програми, від ефективності виконання яких значною мірою залежав не лише стан корупції в Україні та рівень життя її громадян, але і авторитет України на міжнародній арені.

Саме тому Transparency International Україна, Антикорупційна рада України, Український інститут публічної політики, Фундація «Відкрите суспільство», Центр політико-правових реформ, громадська організація «Філософія серця» та Інформаційно-правовий центр «Наше право» вирішили об'єднати свої зусилля з тим, щоб проконтролювати, як виконується Державна програма, виявити причини її невиконання чи неналежного виконання, а також напрацювати конкретні рекомендації щодо підвищення ефективності впровадження як самої Державної програми, так і формування та реалізації антикорупційної політики загалом.

В рамках проведеного моніторингу оцінювався не лише ступінь виконання передбачених Державною програмою заходів, але й рівень інституційної спроможності органів, відповідальних за її виконання, основні перешкоди на шляху реалізації Державної програми та напрями її перегляду. Моніторинг здійснювався на підставі детальної методології (див. Додаток до цього Звіту) і передбачав аналіз прийнятих нормативно-правових актів, звітів органів публічної влади, іншої інформації та досліджень, розміщених у відкритих джерелах. Для з'ясування позицій сторін щодо питань виконання Державної програми було проведено глибинні інтерв'ю з експертами та представниками органів влади, а для отримання додаткової інформації щодо стану виконання заходів Державної програми – направлено інформаційні запити її виконавцям. Одним із результатів цієї роботи якраз і став цей Звіт.

Transparency International Україна висловлює подяку авторам цього Звіту, опитаним експертам та представникам органів державної влади, а також організаціям-партнерам, без зусиль яких поява цього Звіту була б навряд чи можливою: Антикорупційній раді України, Українському інституту публічної політики, Фундації «Відкрите суспільство», Центру політико-правових реформ, громадській організації «Філософія серця», інформаційно-правовому центру «Наше право». Особливу подяку ТІ Україна висловлює програмі МАТРА Посольства Королівства Нідерландів в Україні та Міжнародному фонду «Відродження», які здійснили фінансування моніторингу виконання Державної програми та підготовку Звіту за його результатами.

Transparency International Україна та автори звіту висловлюють сподівання, що результати моніторингу Державної програми будуть враховані при подальшому доопрацюванні її положень, а також сприятимуть підвищенню ефективності формування та реалізації антикорупційної політики в державі.

Олексій ХМАРА,
Виконавчий директор
Transparency International Україна

¹ Див.: GRECO. Joint First and Second Evaluation Round. Addendum to the Compliance Report on Ukraine, adopted by GRECO at its 51st Plenary Meeting (Strasbourg, 23-27 May 2011), p.3.

² Див.: Eastern Partnership Project on «Good Governance and Fight against Corruption». Assessment of the Ukrainian State Programme for Prevention and Combating Corruption 2011 – 2015, prepared by Tilman Hoppe and reviewed by Vera Devine, 2012, p. 8.

³ Див.: Eastern Partnership Project on «Good Governance and Fight against Corruption». Assessment of the Ukrainian State Programme for Prevention and Combating Corruption 2011 – 2015, prepared by Tilman Hoppe and reviewed by Vera Devine, 2012, 10 pp.

Довідково: Громадський моніторинг виконання Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки здійснюється силами TransparencyInternational Україна в партнерстві з Антикорупційною радою України, Українським інститутом публічної політики, Фундацією «Відкрите суспільство», Центром політико-правових реформ, ГО «Філософія Серця» та Інформаційно-правовим центром «Наше право». Громадський моніторинг фінансово підтримується програмою MATRA (Посольство Королівства Нідерландів) та Міжнародним Фондом «Відродження».



Kingdom of the Netherlands



МІЖНАРОДНИЙ ФОНД
"ВІДРОДЖЕННЯ"





1. Резюме звіту

1. Методологія моніторингу

В рамках моніторингу виконання Державної програми експертами було оцінено діяльність органів державної влади з виконання завдань та заходів за всіма 15 розділами Державної програми. Кожен експерт повинен був оцінити, в якій мірі протягом 2011-2012 років було виконано заплановані заходи, наскільки ці заходи були доцільними (тобто, в якій мірі вони дозволяли виконати передбачені Державною програмою завдання і чи відповідали вони пріоритетним напрямкам державної антикорупційної політики, визначеним Національною антикорупційною стратегією), наскільки кадрова, фінансова та організаційна спроможність органів, відповідальних за виконання заходів, дозволяла виконати їх ефективно. Крім того, автори моніторингу перевіряли, наскільки індикатори виконання завдань і заходів Державної програми дозволяють реально оцінити ступінь їх виконання, тобто - чи є запропоновані Державною програмою індикатори чіткими, вимірюваними, досяжними, актуальними (релевантними) та обмеженими у часі (SMART).

Кожен із зазначених вище параметрів моніторингу оцінювався за 5-бальною системою, де 1 бал відповідав мінімальній оцінці, а 5 – максимальній. При цьому для кожного з оцінюваних параметрів було встановлено різні критерії оцінки. Наприклад, оцінюючи індикатори виконання завдань Державної програми, автор присвоював мінімальну оцінку тим індикаторам, які в сукупності відповідали 1-2 з наведених вище вимог, наприклад, загалом були вимірюваними і обмеженими у часі, але нечіткими, непов'язаними із завданням та нереалістичними (недосяжними) з точки зору можливості їх виконання. Відповідно, 5-бальна оцінка присвоювалась тим індикаторам, які у сукупності відповідали усім п'ятьом критеріям (SMART). Якщо ж оцінювалась спроможність органу виконати передбачені Державною програмою завдання та заходи, то мінімальна оцінка в 1 бал присвоювалась органам, інституційна спроможність яких взагалі не дозволяла виконати заплановані завдання та заходи (наприклад, через відсутність повноважень, кадрів, фінансового забезпечення тощо), а максимальна (5 балів) – органам, які мали достатні кадрові, фінансові, інформаційні та інші ресурси, а також достатній обсяг повноважень для виконання запланованої діяльності. Більш детально критерії оцінювання кожного з параметрів, а також перелік питань, на які мали дати відповідь автори моніторингу при проведенні оцінювання, наведено у Додатку до цього Звіту.

За результатами проведеного оцінювання експерти мали виявити чинники, які не сприяють виконанню завдань та заходів за відповідним розділом Державної програми, запропонувати рекомендації щодо їх усунення або мінімізації, а також стосовно уточнення (розширення, звуження) завдань, заходів та індикаторів кожного розділу Державної програми.

Детальні кількісні показники проведеного моніторингу Державної програми презентувались Transparency International Україна та організаціями-партнерами під час публічних заходів, проведених наприкінці 2012 – початку 2013 року, у тому числі в

ході робочих зустрічей, організованих Міністерством юстиції України. Натомість у цьому Звіті основна увага приділена не стільки кількісним, скільки якісним показникам виконання Державної програми. Зокрема, для кожного розділу Державної програми наводиться огляд передбачених ним завдань, перелік залучених до їх виконання органів публічної влади, оцінюється ступінь виконання цих завдань упродовж 2012 року, дається перелік успішних практик та заходів, які було виконано, розкривається їх вплив на подолання корупції. Для кожного з розділів Державної програми автори Звіту узагальнили перешкоди на шляху здійснення запланованої антикорупційної діяльності, а також сформулювали рекомендації щодо усунення цих перешкод та підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії корупції. Більш детальну інформацію щодо методології проведення моніторингу виконання Державної програми наведено у Додатку до цього дослідження.

Варто відзначити, що під час підготовки цього Звіту, авторами було використано досить широку джерельну базу, яка включала не лише дослідження міжнародних організацій (зокрема, GRECO, Transparency International, Антикорупційної мережі Організації економічного співробітництва та розвитку тощо), але і закони та підзаконні акти органів влади, роз'яснення законодавства та інформаційні листи, статистичні дані органів судової влади, Генеральної прокуратури, Міністерства юстиції, проекти законів, які на момент підготовки дослідження перебували на розгляді парламенту. Для отримання більш точної інформації про здійснювану органами влади діяльність щодо виконання Державної програми відповідним органам на центральному та місцевому рівнях було направлено більше 100 інформаційних запитів. Крім того, для забезпечення врахування при підготовці Звіту позицій широкого кола зацікавлених сторін – як виконавців заходів, так і зовнішніх експертів – авторами було проведено низку глибоких інтерв'ю з представниками таких зацікавлених сторін. Щоправда, далеко не всі органи влади погодилися дати такі інтерв'ю: в одних випадках ними було надано детальну інформацію у письмовому вигляді, в інших випадках (наприклад, у випадку з Мінсоцполітики, яке відмовилось визначити свого представника у зв'язку з тим, що коментування стану виконання Державної програми цей орган вважав «некоректним» у відношенні до Кабінету Міністрів – вищого органу в системі центральних органів виконавчої влади) жодної інформації про здійснювану діяльність надано не було.

2. Ключові висновки та першочергові рекомендації

2.1. Загальні висновки щодо виконання Державної програми

Результати моніторингу виконання Державної програми дозволяють зробити такі загальні висновки:

- Діяльність відповідальних за виконання Державної програми органів загалом є малоефективною. Так, за 5-бальною шкалою середній загальний бал

успішності за компонентами, які були предметом моніторингу, становить лише 2,7 із 5 можливих (що відповідає 54% успішності). Заходи, які здійснювались органами публічної влади у напрямі виконання Державної програми, у багатьох випадках носили переважно формальний характер і не дозволяли досягти поставлених завдань.

- Найбільш успішними з точки зору повноти виконання запланованих заходів можна вважати розділи III, VIII, XIII та XV Державної програми, за якими повністю було виконано 40-50% запланованих заходів. Виконання заходів за іншими розділами Державної програми виявилось менш результативним. Так, за розділами IV, VI, VII, X, XIV повною мірою не було виконано жодного заходу. За рештою розділів передбачені заходи було виконано частково. Варто відзначити також і те, що поняття «успішності» виконання заходів розділів є досить умовним – у ряді випадків індикатори виконання сформульовано настільки абстрактно, що здійснення будь-якої, навіть мінімальної, діяльності (наприклад, розміщення одного повідомлення протягом року про заходи з протидії корупції) можна вважати виконанням заходу. Насамперед, це стосується заходів, які передбачали інформування громадськості про певні кроки у сфері впровадження антикорупційної політики, підтримання зв'язків з громадськістю та міжнародними організаціями тощо.
- До переліку найбільш суттєвих досягнень у напрямі виконання передбачених Державною програмою заходів варто віднести прийняття декількох важливих законів, на ухваленні яких наполягала GRECO (Закони «Про адміністративні послуги», «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України (стосовно виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським союзом візового режиму для України)», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб»), створення умов для функціонування Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення, визначення порядку проведення спеціальної перевірки осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, розвиток центрів надання адміністративних послуг, створення Реєстру адміністративних послуг, завершення інвентаризації об'єктів державної власності, поступове впровадження спеціалізації з питань протидії корупції у правоохоронних органах (більш детально див. Загальний аналіз стану реалізації в Україні державної антикорупційної політики).
- Текст Державної програми готувався недостатньо ретельно, про що свідчить наявність у ньому ряду

технічних помилок. Наприклад, Державною програмою передбачене витрачання 1,34 млн. грн. на висвітлення в медіа заходів, що здійснюються органами влади з метою формування негативного ставлення громадян до «проявів державної координації». До переліку виконавців заходів за розділами VIII – X Державної програми віднесено неіснуючий орган – «Військову службу справами у Збройних Силах».

- Суттєвим недоліком Державної програми є те, що її дія поширюється лише на органи виконавчої влади, хоча значна частина публічних послуг надається органами місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування затверджують власні антикорупційні програми, які не є уніфікованими за змістом і часто відтворюють основні недоліки Державної програми. Крім того, 3/4 регіональних антикорупційних програм не передбачають будь-якого фінансування, хоча створення одного багатофункціонального центру надання адміністративних послуг коштує більше 3 000 000 грн.
- Державна програма не є обов'язковою не лише для органів місцевого самоврядування, але і для органів, які не входять до системи центральних органів виконавчої влади. Серед таких органів – Центральна виборча комісія, органи прокуратури, суди, Рахункова палата, наукові інституції тощо. Під час підготовки Transparency International Україна звіту з оцінювання національної системи доброчесності, автори звіту дійшли висновку, що потенціал багатьох інституцій у сфері протидії корупції залишається невикористаним. Серед таких інституцій – Центральна виборча комісія, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рахункова палата тощо. Однією з причин недостатньо ефективного використання потенціалу цих органів є недосконале законодавство, яке визначає їхній статус та принципи взаємодії з іншими органами державної влади. Так, Рахункова палата здійснює свої функції та повноваження на основі Закону, значна частина положень якого була визнана неконституційною ще у 1997 році. У той же час, Державною програмою не передбачено жодних заходів, спрямованих на створення належної правової основи діяльності цих органів.
- Ефективність протидії корупції значною мірою залежить від темпів просування системних реформ, спрямованих на приведення у відповідність до європейських стандартів організації та діяльності правоохоронних органів, судоустрою, органу зовнішнього аудиту публічних фінансів тощо. У той же час, Державна програма не пов'язана з існуючими реформами у відповідних сферах. Як наслідок – впровадження антикорупційної політики покладається на органи, які є враженими корупцією або потребують кардинального реформування, яке б змінило ідеологію їхньої діяльності.

2.2. Причини неефективності виконання завдань і заходів Державної програми

Результати проведеного моніторингу виконання Державної програми засвідчили, що причини її не-

ефективного виконання варто шукати як в недоліках самої Державної програми, так і у зовнішніх чинниках, які ускладнюють її виконання. Нижче наведено узагальнений перелік таких причин:

- **відсутність належного фінансування передбачених Державною програмою завдань та заходів.** Як свідчить аналіз відповідей на інформаційні запити, надіслані органам державної влади в рамках проведення моніторингу виконання Державної програми, переважна більшість заходів Державної програми виконується в межах існуючих обсягів фінансування функцій керівництва та управління у відповідних сферах або в рамках реалізації певних цільових програм. Сама ж Державна програма не передбачає фінансування переважної більшості передбачених нею антикорупційних заходів. Окреме фінансування передбачено лише для впровадження електронного обігу медичних форм (на цей захід виділено більшу частину загального обсягу фінансування всіх заходів Державної програми – 803 580 000 грн., з яких у 2012 році МОЗ України мало отримати 241 640 000 грн.), впровадження електронного документообігу та електронного цифрового підпису (у 2012 році на здійснення цих заходів Мінсоцполітики мало отримати 1 900 000 грн.), впровадження електронної черги (головним розпорядником бюджетних коштів визначено МОЗ, якому із загального обсягу фінансування у 4 000 000 грн. на цілі у 2012 році мав бути виділений 1 000 000 грн.), проведення аналізу систем професійного добору кадрів у сферах з високими корупційними ризиками (на який Мінсоцполітики протягом 2011-2015 років має бути виділено 770 000 грн.), підвищення рівня знань з питань розвитку інститутів громадянського суспільства та їх ролі у протидії корупції (загальний обсяг фінансування у 2012 році – 150 000 грн.; головний розпорядник коштів - Мінсоцполітики), поширення знань про антикорупційне законодавство серед представників громадськості із залученням неурядових організацій (загальний обсяг фінансування у 2012 році – 140 000 грн., головний розпорядник коштів - Мінсоцполітики). Між тим, окремі заходи Державної програми потребують значного фінансування. Серед них, зокрема, проведення соціологічних досліджень, запровадження антикорупційних навчальних програм у навчальних закладах, перехід на повну автоматизацію податкової та митної служб, підвищення пропускної спроможності митниць, запровадження автоматизованої системи фіксації порушень правил дорожнього руху, розширення мережі центрів надання адміністративних послуг тощо. Навіть якщо такі видатки фінансуються в межах існуючих бюджетних програм, відсутність у Державній програмі джерел та обсягів фінансування цих заходів значною мірою ускладнює оцінку фінансової спроможності виконавців заходів та моніторинг виконання завдань і заходів Державної програми загалом;
- **відсутність у Державної програми статусу цільової.** Ця проблема тісно пов'язана з попередньою: оскільки Державна програма не є цільовою, вико-

нання більшості її заходів не передбачає окремого фінансування і має здійснюватись в межах наявних у розпорядників бюджетних коштів;

- **відсутність належної координації виконання передбачених Державною програмою завдань та заходів.** У багатьох випадках відповідальність за виконання завдань та заходів Державної програми покладена на декілька органів державної влади одночасно, в окремих випадках – фактично на всі центральні та місцеві органи виконавчої влади (забезпечення функціонування веб-сторінок органів, залучених до надання адміністративних послуг тощо). Окремі заходи мають виконуватись «за згодою» певних органів (це стосується насамперед незалежних органів чи органів зі спеціальним статусом – ЦВК, Генеральної прокуратури тощо), при цьому непоодинокими є випадки, коли головним виконавцем є орган, який має виконувати передбачений Державною програмою захід за його згодою. Брак координації, а також невизначеність вищого кола виконавців заходів призводить до дублювання функцій та повноважень виконавців, а також ускладнює контроль за їх діяльністю з боку головного виконавця;
- **відсутність бачення шляхів вирішення комплексних проблем, які передбачається вирішити в рамках виконання заходів за Державною програмою.** Окремі важливі реформи, наприклад, впровадження загальнодержавного медичного страхування, реформування системи адміністрування податків, реформа освіти і т.д., мають реалізовуватись на основі певних концепцій, які пройшли публічне обговорення і підтримуються зацікавленими сторонами. Разом з тим, усунення корупційних ризиків, наприклад, зі сфери освіти без чіткого розуміння, за якими критеріями у майбутньому має здійснюватись прийом студентів до навчальних закладів, як мають перевірятись отримані знання та навички учнів, слухачів та студентів, яким чином мають ліцензуватись заклади освіти, як мають захищатись дисертації тощо, є вкрай ускладненим;
- **відсутність чітких, вимірюваних, досяжних, актуальних (релевантних) та обмежених у часі індикаторів виконання завдань та заходів.** Цей недолік у тій чи іншій мірі притаманний всім 15 розділам Державної програми. Багатьом завданням та заходам за розділами бракує кількісних та якісних показників, які б дозволяли оцінити ступінь їх виконання (наприклад, такі завдання, як впровадження електронних черг, зонування приміщень органів влади). Окремі індикатори передбачають «системне вдосконалення» державної служби, розроблення «дієвих» механізмів ротатії службовців, «продовження формування ефективного механізму доступу до інформації про діяльність органів влади», «активізацію» інформаційного обміну між ЗМІ, об'єднаннями громадян та органами влади, проведення аналізу реалізації положень того чи іншого закону, «удосконалення» чинного законодавства, системи контролю за використанням державного майна;

- **невідповідність заходів поставленим завданням.** Окремі завдання за розділами Державної програми плануються виконувати за рахунок заходів, які не дозволяють досягти поставленої мети. Для досягнення такої мети потрібні більш системні реформи – адміністративна та судова реформи, комплексне реформування публічної служби, реформа системи оплати праці публічних службовців тощо. В якості прикладу можна навести те, що за одним із розділів Державної програми забезпечити прозорість роботи органів влади планується за рахунок висвітлення у ЗМІ результатів ревізій та перевірок використання бюджетних коштів, державного чи комунального майна. У цьому випадку очевидно, що цей захід сам по собі не забезпечить прозорість роботи органів влади. Ще один розділ Державної програми передбачає забезпечити прозорість у державних закупівлях шляхом впровадження системи електронних закупівель та зовнішнього аудиту закупівель, але зрозуміло, що прозорість закупівель лише за рахунок цього заходу забезпечити не вдасться. З назви розділу XIV Державної програми випливає, що він мав би передбачати спеціальні механізми подолання корупції при здійсненні закупівель у сферах з високими корупційними ризиками, наприклад, закупівель лікарських препаратів, медичного обладнання, пристроїв фіксації порушень правил дорожнього руху, автоматизованих систем управління інформацією тощо. Натомість заходів, спрямованих на удосконалення закупівель у цих сферах, не передбачено. Усунення корупціогенних чинників з управління земельними ресурсами за розділом XIV Державної програми фактично зводиться до встановлення правил приватизації земельних ділянок із державної власності, хоча корупція у сфері управління земельними ресурсами пов'язана також зі зміною цільового призначення земельних ділянок, отриманням документів дозвільного характеру тощо. Перелік подібних прикладів можна продовжити;
- **орієнтація окремих завдань не на конкретні результати, а на імітацію протидії корупції.** Одним із завдань розділу XV Державної програми є формування іміджу України як держави, що активно протидіє корупції, та отримання міжнародної підтримки цієї діяльності. Така постановка завдання сама по собі стимулює органи влади до імітації успішної діяльності в антикорупційній сфері та введення міжнародних партнерів в оману стосовно ефективності антикорупційної політики. Реалістичність виконання цього завдання є доволі сумнівною, оскільки позитивний імідж держави визначається не звітами уряду чи центральних органів виконавчої влади про успіхи у сфері боротьби з корупцією, а оцінкою стану виконання рекомендацій відповідних міжнародних організацій, кількістю притягнутих до відповідальності посадовців вищого рівня, оцінкою стану корупції в державі з боку громадян, бізнесу тощо;
- **недоцільність вжиття окремих заходів.** Наприклад, досить сумнівним видається покладення на Мін'юст виконання такого завдання, як сприяння

- прозорості діяльності громадських організацій та юридичних осіб приватного права. Така прозорість має впроваджуватись не органами виконавчої влади, а саморегулювальними організаціями (бізнес-асоціаціями тощо) або донорами, які надають фінансування відповідним громадським організаціям;
- **обмежені можливості виконавців.** На Рахункову палату окремими розділами Державної програми покладено обов'язки проведення аудитів закупівель, використання бюджетних коштів і майна, фінансування бюджетних програм. Водночас Рахункова палата не має повноважень здійснювати аудит використання державного майна, тоді як кадрові, фінансові та інші ресурси цього органу не дозволяють йому проводити ефективні аудити закупівель та фінансування бюджетних програм, що підтверджується практикою роботи Рахункової палати. Міністерство юстиції України наділено повноваженнями щодо проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів. Разом з тим, значна кількість таких актів (у 2012 році Мін'юстом було проведено експертизу більш ніж 5000 проектів нормативно-правових актів) зумовлює суттєве функціональне навантаження на Мін'юст, що може негативно впливати на якість антикорупційної експертизи, яка здійснюється цим органом;
 - **низький рівень дисципліни виконавців.** Невиконання завдань та заходів Державної програми не тягне будь-якої відповідальності виконавців та службовців, залучених до їх безпосереднього виконання. Саме низький рівень виконавської дисципліни є однією з основних причин повільного впровадження кодексів етики, внутрішніх планів запобігання і протидії корупції тощо. Проблема дисципліни виконавців є складовою більш комплексної проблеми, яка не сприяє впровадженню ефективної антикорупційної політики – проблеми відсутності політичної волі до проведення реформ;
 - **залучення до виконання антикорупційних заходів органів, вражених корупцією.** У ряді випадків (наприклад, виконання заходів за розділами II та XIV Державної програми) відповідальність за реалізацію антикорупційних заходів покладено на органи, вражені корупцією. Очевидно, що за такого підходу виконавці навряд чи будуть особливо зацікавлені у виявленні корупціогенних чинників у своїй діяльності, їх систематизації та вжитті заходів щодо їх усунення;
 - **відсутність суспільного запиту на проведення окремих реформ.** Зміст та необхідність деяких реформ залишається незрозумілим для громадськості. Наприклад, громадяни загалом не усвідомлюють необхідності проведення реформи фінансування політики та впровадження державного фінансування партій, зв'язку між режимом фінансування партій і виборів та політичною корупцією. У свою чергу, відсутність суспільного запиту на реформу, а також тиску на органи влади з боку громадськості щодо її впровадження, не сприяють активізації діяльності виконавців у напрямі прискорення реалізації реформи;

- **неефективність комунікації виконавців з цільовими аудиторіями.** Державною програмою передбачено здійснення взаємодії виконавців з цільовими аудиторіями, однак проводити таку взаємодію планується за допомогою засобів, які не дозволяють налагодити ефективну комунікацію. Так, наприклад чи проведення декількох прес-конференцій та розміщення рекламних матеріалів на Першому національному телеканалі, який має незначну частку глядацької аудиторії, дозволяє ефективно інформувати суспільство про антикорупційну діяльність органів влади.

2.3. Першочергові рекомендації

Для підвищення ефективності формування та реалізації державної антикорупційної політики Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України та органам виконавчої влади варто виконати такі першочергові рекомендації (повний перелік рекомендацій наведено у розділі IV цього Звіту):

А) в контексті удосконалення Державної програми та підвищення ефективності її виконання:

- Президенту України варто ініціювати проведення засідання Національного антикорупційного комітету з метою оцінки ступеня реального виконання Державної програми, встановлення причин її неналежного або недостатньо ефективного виконання, а також напрацювання загальних рекомендацій щодо покращення змісту Державної програми та її практичної реалізації;
- за результатами проведеного засідання Національного антикорупційного комітету Міністерству юстиції необхідно організувати проведення широких та відкритих публічних консультацій, метою яких була б підготовка проекту змін до Державної програми, які б передбачали:
 - поширення дії Державної програми на органи місцевого самоврядування, а також інші органи, які не входять до системи органів виконавчої влади (Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункової палати тощо);
 - визначення у Державній програмі чітких, вимірюваних, досяжних, актуальних та обмежених у часі критеріїв (індикаторів) виконання завдань та заходів;
 - визначення чіткого та вичерпного переліку виконавців, зобов'язаних реалізовувати завдання та заходи Державної програми, з наділенням головних виконавців достатніми повноваженнями для координації діяльності інших виконавців;
 - приведення переліку виконавців у відповідність до останніх змін до законодавства в частині звуження кола спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції;
 - запровадження періодичного моніторингу та зовнішньої оцінки виконання завдань та заходів Державної програми (у тому числі шляхом доповнення Державної програми відповідним розділом), а також визначення джерел фінансування такої оцінки;

- визначення джерел та обсягів фінансування заходів Державної програми з розподілом такого фінансування у розрізі виконавців та років, протягом яких такі заходи мають виконуватись;
- узгодження завдань та заходів Державної програми з існуючими концепціями реформ та іншими державними програмами;
- після доопрацювання Державної програми її необхідно затвердити законом України та надати їй статус цільової;
- Міністерству юстиції України необхідно розглянути можливість створення консультативно-дорадчого органу, який сприятиме впровадженню Державної програми, проводитиме попередню оцінку ефективності її виконання та вноситиме пропозиції щодо її удосконалення (такий орган також може бути створений при НАК, якщо засідання НАК проводитимуться на періодичній основі);

Б) в контексті законотворчої роботи:

- Міністерству юстиції України необхідно прискорити підготовку проекту Адміністративно-процедурного кодексу для його подання на розгляд парламенту замість відкликаного Урядом законопроекту, а також підготувати, внести на розгляд парламенту та забезпечити супроводження розгляду Верховною Радою України законопроекту про адміністративний збір;
- Міністерству юстиції України слід розробити законопроект, спрямований на створення умов для виявлення фактів незаконного збагачення, а також впровадження ефективного контролю за відповідністю доходів посадовців та членів їхніх сімей задекларованим доходам та майну;
- Мін'юсту із залученням Нацдержслужби слід підготувати проект змін до Закону «Про державну службу», який би передбачав приведення цього Закону у відповідність до рекомендацій ОЕСП/ЄС «SIGMA», завершити підготовку проекту нової редакції Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», яка б відповідала міжнародним стандартам, а також забезпечити супроводження розгляду відповідних законопроектів парламентом;
- Мін'юсту необхідно підготувати, забезпечити внесення на розгляд парламенту та супроводження законопроекту, який би впроваджував ефективні механізми захисту осіб, які інформують про корупційні правопорушення (прийнятий парламентом Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики» не передбачає ефективних механізмів захисту інформаторів);
- Мін'юсту необхідно підготувати проект змін до чинних законодавчих актів України, який передбачатиме подальше удосконалення фінансового контролю публічної служби (впровадження ефективних механізмів фінансового контролю публічної служби, які не знайшли відображення в Законі «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики» від 14 травня 2013 р., та виявлення

фактів незаконного збагачення службовців), механізми запобігання виникненню та врегулювання конфлікту інтересів;

- Мін'юсту необхідно подати на розгляд парламенту законопроекти, спрямовані на реформування правоохоронних органів у відповідності до міжнародних стандартів, наявних висновків Венеціанської комісії (зокрема, проект нової редакції Закону «Про прокуратуру», який базуватиметься на проекті, розробленому у 2011 році в рамках діяльності Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права);
- Мін'юсту спільно з ЦВК необхідно підготувати Концепцію змін до законодавства щодо фінансування політичних партій та виборчих кампаній, яка б враховувала рекомендації GRECO в рамках Третього раунду оцінювання, а також забезпечити її широке публічне обговорення із залученням зацікавлених сторін з метою наступної підготовки, внесення та супроводження розгляду парламентом законопроекту, спрямованого на реформування системи фінансування політики;
- з метою посилення прозорості та підзвітності у сфері державних закупівель Верховній Раді України необхідно внести зміни до законів з метою посилення прозорості процедур закупівель, зокрема запровадити оприлюднення звітів про закупівлі, які проводяться підприємствами, що створені або контролюються органами державної влади чи органами місцевого самоврядування (законопроект № 2207 від 6.02.2013 р.), а також внести зміни до Закону «Про здійснення державних закупівель» з метою заборони участі у державних закупівлях осіб, які притягалися до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень;
- Верховній Раді України з урахуванням пропозицій громадських об'єднань необхідно прийняти проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення» (реєстр. № 0866 від 12.12.2012 р.);
- Верховній Раді України слід ухвалити проект Закону про нормативно-правові акти, доопрацювавши його з урахуванням пропозицій експертів та представників неурядових організацій;
- Верховній Раді України необхідно внести зміни до законів України, які передбачатимуть посилення прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечуватимуть прозорість та підзвітність народних депутатів України;
- Верховній Раді України необхідно прийняти закон про створення спеціалізованого органу досудового розслідування корупційних правопорушень та незалежного органу з питань запобігання корупції;
- Верховній Раді України необхідно ухвалити закон про Державне бюро розслідувань;
- Верховній Раді України необхідно скасувати Закон «Про оперативну-розшукову діяльність» та внести зміни, зумовлені таким скасуванням, до Кримінального процесуального кодексу України;

- Верховній Раді України необхідно внести зміни до Кримінального кодексу України, які передбачатимуть приведення складу злочину «незаконне збагачення» у відповідність до Конвенції ООН проти корупції, а також врахувати у Кримінальному кодексі України інші положення цієї Конвенції;

В) в контексті діяльності органів державної влади щодо запобігання і протидії корупції:

- Місцевим державним адміністраціям та Мінекономрозвитку варто провести моніторинг діяльності існуючих центрів надання адміністративних послуг, визначити регіональних лідерів та поширити досвід їх діяльності в інших регіонах.
- Мін'юсту слід затвердити методичні рекомендації щодо запобігання і протидії корупції в органах влади, проконтролювати розроблення внутрішніх планів щодо запобігання і протидії корупції в органах влади та впровадження кодексів етики в органах влади, що здійснюють діяльність у сферах з високими корупційними ризиками;
- Нацдержслужбі необхідно впровадити критерії оцінювання ефективності перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії корупції;
- Кабінету Міністрів України необхідно вжити заходів, спрямованих на забезпечення належного виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади положень чинного законодавства в частині проведення громадської експертизи проектів нормативно-правових актів, у тому числі громадської антикорупційної експертизи;
- Кабінету Міністрів України слід передбачати у законопроектах про Державний бюджет України кошти, необхідні для виконання судових рішень, у тому числі у справах, пов'язаних з корупцією;
- центральним та місцевим органам виконавчої влади необхідно забезпечити скоординоване виготовлення та розміщення у прайм-тайм антикорупційної соціальної реклами на каналах телебачення із значною часткою аудиторії, носія зовнішньої реклами тощо, а також виготовлення буклетів з інформацією щодо способів реагування на корупційні прояви, здійснену діяльність у сфері протидії корупції тощо (мінімальна кількість відповідних роликів, буклетів та інших матеріалів має визначатись безпосередньо в Державній програмі);
- спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції варто протягом 2013-2014 років завершити впровадження спеціалізації прокурорів та слідчих у справах про корупційні правопорушення, як це передбачено рекомендаціями GRECO;
- відповідним правоохоронним органам та Вищій кваліфікаційній комісії суддів України слід вивчити потребу у підвищенні кваліфікації кадрів (кількість осіб, яка має пройти навчання, обсяги навчання) та забезпечити її підвищення на постійній основі (при цьому має визначатись кількість працівників, які мають проходити навчання щорічно чи перед призначенням на посади).



II. Загальний аналіз стану реалізації в Україні державної антикорупційної політики

Корупція входить до переліку десяти найбільш актуальних проблем, які хвилюють українських виборців⁴, хоча загалом рівень толерантності громадян до цього явища є доволі високим⁵. Орієнтуючись на суспільний запит щодо боротьби з корупцією, більшість політичних партій включає антикорупційні гасла до своїх передвиборних програм. На виборах 2012 року виняток з цього правила склала лише Партія регіонів, яка побудувала свою програму навколо потреб, пов'язаних з покращенням суспільного життя. Решта ж представлених у нинішньому складі Верховної Ради партій під час виборів приділяли антикорупційній тематиці посилену увагу. Так, Комуністична партія України виступала за скасування недоторканості для представників влади, жорстке покарання за зловживання владою і хабарництво, скорочення видатків на утримання високопосадовців, прийняття закону про конфлікт інтересів та розширення повноважень Рахункової палати. Всеукраїнське об'єднання «Свобода» на виборах заявляло про необхідність протидії політичній корупції та купівлі депутатів та скасування депутатської недоторканості, тоді як Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» – про потребу у ліквідації депутатської та суддівської недоторканості, позбавленні посадовців пільг, створенні Національного антикорупційного бюро, проведенні антикорупційної люстрації, позбавленні бізнесу тиску з боку правоохоронних та адміністративних органів. Зламати корупційну систему у своїй передвиборній програмі пропонував і УДАР. Програмою цієї партії пропонувались скорочення кількості державних органів, мінімізація взаємодії громадян з чиновниками, впровадження принципів єдиного вікна та прозорого офісу в усіх сферах взаємодії громадянина і держави, впровадження електронного документообігу, проведення антикорупційної люстрації, створення незалежного Антикорупційного агентства, скорочення часу на реєстрацію бізнесу до 30 хвилин. Продовжити рішучу боротьбу з корупцією та тіншовою економічною діяльністю у 2009 році обіцяв і діючий Президент.

Разом з тим, декларації політиків щодо їх готовності протидіяти корупції протягом тривалого часу не підтверджувались реальними справами. Зміни в існуючій ситуації намітились лише у зв'язку з проведенням діалогу з ЄС щодо лібералізації візового режиму для України та можливого підписання Угоди про асоціацію України з ЄС.

1. Координація антикорупційної політики

Протягом 2011–2012 років єдиний центр координації антикорупційної політики створено так і не було. Як відзначалось у вступі до цього Звіту, Національний антикорупційний комітет, утворений Президентом України у 2010 р. для протидії корупції та координації діяльності органів влади у цій сфері, з моменту свого створення спромігся провести засідання лише три рази, востаннє – у 2011 році. В останньому звіті GRECO щодо результатів виконання Україною рекомендацій за наслідками Першого та Другого раундів оцінювання діяльність НАК та порядок формування цього органу було піддано критиці⁶. Законом «Про засади запобігання і протидії корупції» передбачено, що координацію реалізації органами виконавчої влади визначеної Президентом України антикорупційної стратегії здійснює спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики, який утворюється главою держави. Функції цього органу було покладено на Мін'юст, хоча відповідно до рекомендацій GRECO їх мав би здійснювати незалежний орган. Координаційну роль Мін'юсту у сфері антикорупційної політики певною мірою послаблює той факт, що діяльність правоохоронних органів у сфері протидії корупції координує Генеральний прокурор та підпорядковані йому прокурори. Крім того, Міністерство юстиції України та його територіальні органи не було наділено достатніми повноваженнями для здійснення координаційних функцій. Фактично, його роль було зведено до підготовки проектів нормативно-правових актів у сфері протидії корупції, проведення антикорупційної експертизи, одержання й узагальнення інформації про стан реалізації Державної програми. Що ж стосується координаційних функцій прокуратури у сфері боротьби з корупцією, то ефективність відповідної координації істотно послаблює той факт, що на рівні районів прокуратури фактично є єдиними спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції.

2. Прийняття антикорупційних законів

За період реалізації Державної програми значного прориву у реформуванні антикорупційного законодавства не відбулось. Про це переконливо свідчить хоча б той факт, що станом на березень 2013 року з 25 рекомендацій GRECO, відображених у Оцінювальному звіті GRECO за результатами спільного Першого та Другого раундів оцінювання 2007 року⁷, задовільно було виконано лише 14 рекомендацій, при цьому у ряді

⁴ Згідно з даними дослідження Центра Разумкова та Фонду «Демократичні ініціативи», проведеного у період з 31 травня по 6 червня 2012 р., респонденти відвели корупції сьоме місце в переліку найважливіших проблем (39% опитаних респондентів; похибка вибірки 2.3% з імовірністю 0.95%).

⁵ Згідно з даними соціологічних досліджень, у 2011 році 6.1% громадян вважали, що надання хабара, неофіційних послуг або подарунка завжди може бути виправданим, якщо це необхідно для вирішення важливої справи, тоді як 41.9% громадян вважали, що вчинення цих дій може бути виправданим в деяких випадках. Частка респондентів, які вважали, що такі дії не можуть бути виправдані за жодних обставин, у 2011 році дещо зросла порівняно з 2007 та 2009 роками (36.8% у 2007 р., 36.9% у 2009 р., 41.2% у 2011 р.), однак все одно залишилась відносно невисокою. Більш детально див.: Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007–2009, 2011.

⁶ Див.: GRECO. Joint First and Second Evaluation Round. Third Addendum to the Compliance Report on Ukraine, adopted by GRECO at its 59th Plenary Meeting (Strasbourg, 18–22 March 2013), pp. 3, 4, 18.

⁷ GRECO. Joint First and Second Evaluation Rounds. Evaluation Report on Ukraine, adopted by GRECO at its 32nd Plenary Meeting (Strasbourg, 19–23 March 2007), pp. 47–50.

сфер за 6 років взагалі не було зафіксовано жодного просування⁸. Наприклад, в Україні так і не було створено незалежний антикорупційний орган, який би здійснював контроль за впровадженням антикорупційної політики та формував політику у цій сфері (Мін'юст, на який покладено ці функції, не може вважатись незалежним органом). Не було виконано взагалі або було виконано лише частково і рекомендації GRECO щодо посилення незалежності прокуратури від політичних впливів, визначення ієрархії нормативно-правових актів (прийняття Закону про нормативно-правові акти), належного регулювання адміністративного процесу (прийняття Адміністративно-процедурного кодексу), впровадження незалежного аудиту публічних фінансів на місцях, посилення прозорості та підзвітності у сфері державних закупівель (зміни до Закону «Про здійснення державних закупівель» 2012 року фактично вивели з-під сфери дії Закону близько третини бюджетних коштів), проведення комплексної реформи публічної (а не лише державної) служби, впровадження дієвого захисту осіб, які інформують про корупційні правопорушення (існуючі механізми носять декларативний характер; більш детально див. результати моніторингу виконання розділу XII Державної програми).

До переліку найбільш значущих нормативно-правових актів, прийнятих з моменту затвердження Державної програми, варто віднести новий Кримінальний процесуальний кодекс від 13.04.2012 р., Закон «Про правила етичної поведінки» від 17.05.2012 р., Закон «Про адміністративні послуги» від 6.11.2012 р., Закон «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України стосовно виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським союзом візового режиму для України» від 18.04.2013 р., Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» від 18.04.2013 р., Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики» від 14.05.2013 р., Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб» від 23.05.2013 р.

Хоча кожен з цих законів має свої позитиви, окремі з них не позбавлені і недоліків. Наприклад, Закон «Про адміністративні послуги» не передбачає чітких критеріїв визначення вартості адміністративних послуг, ускладнює впорядкування номенклатури адміністративних послуг тощо. Крім того, комплексне реформування системи адміністративних послуг потребує прийняття Адміністративно-процедурного

кодексу та Закону про адміністративний збір, які прийнято так і не було. Закон «Про правила етичної поведінки» носить суто декларативний характер (більш детально див. результати моніторингу розділу III Державної програми). Новий Кримінальний процесуальний кодекс вирішив частину старих проблем кримінального провадження, але й породив низку нових⁹.

Поряд із законами щодо приведення національного антикорупційного законодавства у відповідність до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, щодо запровадження спеціальної конфіскації та щодо відповідальності юридичних осіб за корупційні правопорушення, які було підписано Президентом у червні 2013 року, ще одним суттєвим результатом законотворчої діяльності парламенту в антикорупційній сфері став Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики» від 14.05.2013 р. Цей Закон звузив перелік спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (з існуючого переліку було виключено Військову службу правопорядку у Збройних Силах, податкову міліцію, підрозділи внутрішньої безпеки митних органів); передбачив удосконалення контролю за декларуванням майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, обов'язковість оприлюднення таких декларацій; встановив обов'язковість проведення Комітетом Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією антикорупційної експертизи законопроектів, які вносяться на розгляд парламенту народними депутатами; передбачив доступ громадськості до відомостей Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення. Законом також було знижено величину витрат, які підлягають декларуванню (зі 150 000 до 80 000 грн.). Разом з тим, і цей Закон містить ряд недоліків. Серед них варто виділити доволі вузьке визначення поняття «конфлікту інтересів», можливість оприлюднення декларацій про майно, доходи, витрати і фінансові зобов'язання як в мережі Інтернет, так і в офіційних друкованих виданнях; зведення контролю за наявністю чи відсутністю конфлікту інтересів до перевірки фінансових декларацій посадовців; покладення функцій фінансового контролю публічної служби на уповноважені підрозділи з питань запобігання та виявлення корупції у відповідних органах влади, які не мають достатнього рівня незалежності для здійснення ефективного фінансового контролю. Таким чином, цей доволі прогресивний Закон також потребує подальшого удосконалення.

⁸ Див.: GRECO. Joint First and Second Evaluation Round. Third Addendum to the Compliance Report on Ukraine, adopted by GRECO at its 59th Plenary Meeting (Strasbourg, 18-22 March 2013), pp. 17-18. Щоправда, у першій половині 2013 року парламентом було прийнято ряд законодавчих актів, спрямованих на виконання рекомендацій GRECO, у тому числі – закони щодо відповідальності юридичних осіб за корупційні правопорушення, щодо приведення національного законодавства у відповідність до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, щодо запровадження спеціальної конфіскації тощо. На момент завершення підготовки цього Звіту всі ці закони було підписано Президентом.

⁹ Див., зокрема: Joint Programme between the European Union and the Council of Europe «Reinforcing the fight against ill-treatment and impunity». Opinion on the Criminal Procedure Code of Ukraine, adopted by the Parliament of Ukraine in the final reading on 13 April 2012 (Strasbourg, 10 May 2012), 42 pp.

3. Діяльність органів виконавчої влади щодо запобігання корупції

За результатами моніторингу виконання Державної програми автори цього звіту дійшли висновку, що діяльність органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції не мала системного та цілеспрямованого характеру. В рамках цієї діяльності здійснювались інформування громадськості про результати боротьби з корупцією через ЗМІ, розміщення відповідних інформаційних матеріалів в приміщеннях та на веб-сайтах органів влади, прийняття внутрішніх кодексів етики та правил поведінки¹⁰, організація навчання з питань нового антикорупційного законодавства для службовців органів влади, працівників правоохоронних органів та суддів. У 2012 році Міністром було проведено антикорупційну експертизу більш ніж 5 000 проєктів нормативно-правових актів, з яких корупційні ризики було виявлено у 22 проєктах. Міністром також було створено умови для належного функціонування Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення¹¹, надано ряд роз'яснень щодо застосування антикорупційного законодавства¹², підготовлено низку законопроектів (щоправда, більшість з них прийнято не було, хоча їх положення знайшли відображення у прийнятих у квітні – травні 2013 року законах). До позитивів діяльності органів публічної влади у сфері запобігання і протидії корупції варто також віднести визначення порядку проведення спеціальної перевірки відомостей про осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування¹³, поступовий розвиток центрів надання адміністративних послуг та розширення їхньої мережі, впровадження електронних черг (принаймні, в органах Державної податкової служби), скорочення переліку платних адміністративних послуг та документів, необхідних для їх одержання, початок функціонування пілотної версії єдиного веб-порталу надання адміністративних послуг, створення Реєстру адміністративних послуг, завершення інвентаризації об'єктів державної власності, проведення аудитів використання бюджетних

коштів за частиною бюджетних програм, поступове впровадження спеціалізації слідчих у корупційних справах, проведення активної діяльності щодо підвищення рівня поінформованості платників податків стосовно податкових процедур.

Разом з тим, на думку більшості опитаних експертів, здійснювана у 2012 році діяльність органів влади щодо запобігання корупції суттєво не вплинула на стан корупції в Україні, що зумовлено як її несистемним характером, так і недоліками Державної програми, недостатньо ефективною координацією діяльності виконавців та іншими чинниками. Як свідчать результати проведеного моніторингу виконання Державної програми, більшість передбачених нею заходів було виконано частково або не виконано взагалі (більш детально див. результати моніторингу виконання завдань та заходів за розділами I-XV Державної програми).

Попри те, що органи влади інформують громадськість про результати боротьби з корупцією, рівень обізнаності громадян з цих питань та суспільна оцінка ефективності такої діяльності є невисокими. У 2011 році громадяни були найбільш поінформованими про антикорупційні заходи, що здійснювались Президентом (32.6%), Верховною Радою (23.7%) та ЗМІ (30.2%), тоді як про антикорупційну діяльність бізнесу було відомо лише 10.5% громадян, громадських організацій – 11.1% громадян. Найбільш результативною громадяни вважали антикорупційну діяльність міської та сільської влади (17.6%), ЗМІ (15.3%), громадських організацій (13.7%), приватного бізнесу (11.9%), в той час як найменш результативною вважалась діяльність Кабінету Міністрів (5.9% громадян), обласних органів влади (8.4%), Верховної Ради (9.1%) та Президента (9.7%)¹⁴. Хоча у 2012 році аналогічне соціологічне дослідження не проводилось, відсутність суттєвих змін у рівні поінформованості громадян про антикорупційні заходи органів влади та оцінках ефективності таких заходів протягом 2007 – 2011 років дозволяє говорити про те, що за 2012 рік оцінки громадян навряд чи зазнали помітних змін.

¹⁰ Наприклад, Правил професійної етики нотаріусів, Правил поведінки та професійної етики осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, Кодексу етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту, Правил етичної поведінки осіб рядового та начальницького складу Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури, Кодексу суддівської етики тощо.

¹¹ Наприклад, Міністром затверджено Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення, Порядок надання відомостей з Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення; спільним наказом Державної судової адміністрації України та Міністру було затверджено Порядок надсилання електронних копій судових рішень щодо осіб, які вчинили корупційні правопорушення.

¹² Див. роз'яснення Міністру від 9.04.2012 р. „Про засади запобігання і протидії корупції”, роз'яснення Міністру від 13.04.2012 р. „Основні напрями реалізації у 2012 році Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки”, роз'яснення Міністру від 21.05.2012 р. „Антикорупційна експертиза як засіб запобігання корупції”, роз'яснення Міністру від 19.07.2012 р. „Запобігання корупції в органах державної влади шляхом проведення спеціальної перевірки” та „Проблемні питання застосування Закону України „Про засади запобігання і протидії корупції”, лист Міністру від 22.02.2013 № 1332-0-26-13/11 „Щодо запобігання корупції”.

¹³ Див. Порядок проведення спеціальної перевірки наявності в осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, корпоративних прав, затверджений наказом Міністру № 448/5 від 23.03.2012 р.; Порядок проведення спеціальної перевірки відомостей про стан здоров'я особи, яка претендує на зайняття посади, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, затверджений наказом МОЗ України № 578 від 30.07.2012 р.; Порядок проведення спеціальної перевірки відомостей щодо освіти, наявності наукового ступеня, вченого звання у осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, затверджений наказом МОНмолодьспорт України № 986 від 10.09.2012 р.

¹⁴ Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007-2009, 2011. Звіт за результатами соціологічних досліджень. Київ, 2011. – с. 46.

4. Притягнення до кримінальної та адміністративної відповідальності осіб, які вчинили корупційні правопорушення

Згідно з даними Звіту Генеральної прокуратури про стан законності в державі за 2012 рік, у 2012 році слідчими підрозділами правоохоронних органів до суду було направлено 1 887 кримінальних справ (у 2011 році – 2 127 справ) щодо 2 315 обвинувачених, які вчинили 2 781 корупційний злочин. Половина закінчених провадженням справ стосувалась одержання хабарів. За інформацією Генеральної прокуратури України, у 2012 році до суду було направлено 2 438 адміністративних протоколів про корупційні правопорушення (у 2011 році – 1 534 протоколи), за результатами розгляду яких судами було притягнуто до адміністративної відповідальності 1 987 суб'єктів (у 2011 році – 943 особи). 1 150 протоколів було складено за порушення обмежень щодо використання службового становища, 330 – за порушення вимог фінансового контролю, 207 – за порушення обмежень щодо сумісництва, 109 – за надання службовій особі неправомірної вигоди, 83 – за неповідомлення про конфлікт інтересів¹⁵.

Оцінити ефективність проведеної правоохоронними органами роботи щодо протидії корупційним злочинам досить складно, оскільки ні у Звіті Генеральної прокуратури про стан законності в державі за 2012 рік, ні у Звіті Мін'юсту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році, не наводиться інформація про результати розгляду відповідних кримінальних справ судами. У той же час, дані судової статистики щодо результатів розгляду справ, пов'язаних із порушеннями вимог антикорупційного законодавства, за 2006 – 2011 роки дозволяють говорити про невисоку ефективність переслідування осіб, які вчинили корупційні правопорушення, в адміністративному порядку. Так, у 2011 році судами було розглянуто справ про порушення Закону «Про боротьбу з корупцією» із винесенням постанов щодо 567 осіб, з яких штраф було накладено лише на 382 осіб, тоді як щодо 186 осіб справи було закрито. У 2010 році судами було розглянуто аналогічних справ із винесенням постанов щодо 5 535 осіб, з яких штраф було накладено на 4 430 осіб, а справи закрито щодо 1 101 особи. Загалом, за 2006 – 2011 роки адміністративні стягнення було накладено лише на кожну сьому з десяти осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень¹⁶. З урахуванням цього можна стверджувати, що ефективність кримінального та адміністративного переслідування осіб, які вчинили корупційні діяння, є невисокою.

Крім того, до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень протягом останніх років притягаються переважно службовці 3-7 категорій, тоді як випадки притягнення до відповідальності народ-

них депутатів України та службовців 1-2 категорій носять поодинокий характер (див. Таблицю 2). Це може свідчити не про відсутність корупції на цьому рівні врядування, а, насамперед, про те, що діяльність правоохоронних органів з протидії корупції зосереджена насамперед на нижчих щаблях публічної адміністрації.

ТАБЛИЦЯ 2. Категорії службовців, притягнутих до кримінальної відповідальності за вчинення корупційних злочинів

Категорії посадових осіб	2010	2011	2012
народні депутати України	0	0	0
державні службовці 1-2 категорії	3	6	0
депутати обласної ради	3	2	1
посадові особи місцевого самоврядування	545	624	284
посадові особи райдержадміністрацій	116	92	86
посадові особи облдержадміністрацій	30	40	33
посадові особи прокуратури	11	20	9
посадові особи СБУ	2	6	12
посадові особи державної податкової служби	145	118	71
посадові особи державної митної служби	34	37	69
посадові особи органів внутрішніх справ	370	385	264
судді	н.д.	20	30

Джерела: Звіт Міністерства юстиції України про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2011 році; Інформація Генеральної прокуратури України про стан законності у державі за 2012 рік (відповідно до статті 2 Закону України «Про прокуратуру»); Звіт Міністерства юстиції України про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році.

З тим, що ефективність переслідування корупціонерів за вчинення корупційних правопорушень є невисокою, погоджується і Генеральна прокуратура України. До основних причин неефективної боротьби з корупцією вона відносить поширення корупції в правоохоронних органах, низьку якість складених адміністративних протоколів (у 2012 році судами було закрито 24% розглянутих справ про корупційні правопорушення), незастосування статті 22 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» щодо звільнення з роботи осіб, які вчинили корупційні правопорушення (у 2012 році у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційні правопорушення було звільнено лише кожну четверту особу), відсутність спеціально уповноважених суб'єктів з протидії корупції на районному рівні (окрім районних прокуратур).

5. Діяльність неурядових організацій у сфері протидії корупції

На фоні недостатньо ефективної роботи органів публічної влади щодо формування та реалізації антико-

¹⁵ Див.: Генеральна прокуратура України. Інформація про стан законності у державі за 2012 рік (відповідно до статті 2 Закону України «Про прокуратуру»), с. 32-36.

¹⁶ Інформацію наведено за Збірником даних судової статистики щодо розгляду справ на виконання вимог Закону України «Про боротьбу з корупцією» місцевими загальними та апеляційними судами з розгляду цивільних, кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення упродовж 2006 – 2011 років.

рупційної політики неурядовим організаціям вдалось здійснити ряд кроків у напрямі просування антикорупційної реформи та запобігання корупції загалом. До основних здобутків у цій царині варто віднести:

- розробку навчальних курсів антикорупційного спрямування для різних категорій користувачів (державні службовці, працівники правоохоронної сфери, учні загальноосвітніх шкіл) силами Антикорупційної ради України, Всеукраїнської спеціальної колегії з питань боротьби з корупцією та організованою злочинністю, Всеукраїнської громадської організації «Школа рівних можливостей»;
- організацію навчань із застосування нового антикорупційного законодавства та новітніх інструментів громадського антикорупційного контролю Transparency International Україна із залученням партнерів;
- пропагування ідей доброчесності серед окремих груп, зокрема, бізнес-спільноти (переважно серед представників великого та міжнародного бізнесу, що здійснюється як частина політики із впровадження стандартів корпоративної соціальної відповідальності Центром «Розвиток КСВ», Європейською бізнес-асоціацією), студентів (силами Центру демократичного відродження), публічних службовців та громадських активістів (силами Transparency International Україна);
- підготовку методичних рекомендацій з проведення громадської антикорупційної експертизи (силами Transparency International Україна, Інституту прикладних гуманітарних досліджень, Центру політико-правових реформ та Центру громадської адвокатури);
- оприлюднення місцевими неурядовими організаціями даних про випадки корупції в окремих сферах, зокрема в системі дошкільної освіти (Європейський вибір), при спорудженні інфраструктурних об'єктів в рамках підготовки до ЄВРО 2012 (Європатруль);

- здійснення громадського контролю за державними закупівлями з метою запобігання розкраданню бюджетних коштів (силами Центру протидії корупції та організаціями-членами Громадського Партнерства «За доброчесні державні закупівлі»);
- проведення акцій прямої дії, акцій громадської непокори (переважно носили локальний характер або стосувались зловживань конкретних публічних службовців чи органів влади) громадянською кампанією «Наступ», рухом «Спільна справа», громадською кампанією «Гостинна республіка», рухом «Збережемо старий Київ», Мережею людей, що живуть з ВІЛ, партією «Демократичний Альянс»;
- надання юридичних консультацій жертвам корупції (переважно на локальному рівні) правозахисними організаціями, об'єднаними в Українську Гельсінську спілку з прав людини;
- підтримку антикорупційних зусиль малого та середнього бізнесу профільними бізнес-асоціаціями та спеціалізованими організаціями, зокрема Всеукраїнським об'єднанням малого і середнього бізнесу «Фортеця», Інститутом свободи і власності, CIPE Україна тощо;
- моніторинг вступу до вищих навчальних закладів силами Комітету виборців України та Громадянської мережі «Опора».

Подальшому підвищенню ролі НУО у формуванні та реалізації антикорупційної політики не сприяє ряд чинників, зокрема, відсутність зацікавленості у співпраці з неурядовими організаціями з боку органів публічної влади, особливо на місцевому рівні; недостатній рівень фінансової та організаційної спроможності неурядових організацій, невисокий рівень обізнаності громадян з діяльністю громадських організацій (хоча рівень такої обізнаності має тенденцію до зростання: якщо у 2009 році з діяльністю неурядових організацій були обізнані 28% громадян, то у 2011 році – 58%) та деякі інші чинники¹⁷.

¹⁷ Див. USAID. 2011 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia. 15th Anniversary Edition, p. 210-216.





**III. Результати моніторингу
виконання Державної програми
щодо запобігання і протидії
корупції на 2011 – 2015 роки**

Розділ І. РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР



Про що розділ?

Розділом І Державної програми передбачено виконання у 2012 році семи основних завдань:

- 1) завершення процесу розмежування функцій органів державної влади із надання адміністративних послуг та інспекційних функцій; 2) застосування інноваційних технологій підвищення рівня об'єктивності та прозорості прийняття органами державної влади рішень, у тому числі впровадження системи електронного документообігу та електронного цифрового підпису на загальнодержавному та місцевому рівнях; 3) розширення сфери застосування принципу «мовчазної згоди» під час надання погоджень, висновків, дозвільних документів тощо; 4) визначення на законодавчому рівні вичерпного переліку адміністративних послуг, платності чи безоплатності їх надання, а також обґрунтованих строків надання адміністративних послуг; 5) припинення практики дроблення адміністративних послуг; 6) встановлення заборони органам державної влади та місцевого самоврядування надавати платні послуги господарського характеру; 7) відмова від практики територіального монополізму під час надання адміністративних послуг та створення альтернативних можливостей щодо вибору органу для отримання адміністративної послуги.



Хто відповідає?

Відповідальність за виконання заходів розділу покладено на:

- Мін'юст: забезпечує супровід розгляду в Верховній Раді України проекту Кодексу адміністративних процедур, супровід Закону України «Про адміністративні послуги»;
- Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку): відповідає за створення єдиного веб-порталу адміністративних послуг з визначенням переліку всіх адміністративних послуг; створення багатофункціональних центрів для надання фізичним і юридичним особам адміністративних послуг (завдання Мінекономрозвитку в цілому передбачають впровадження реформи адміністративних послуг шляхом відповідної нормотворчої, координаційної та аналітичної роботи);
- Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України (далі – Держінформнаука): відповідає за запровадження систем електронного документообігу, електронного цифрового підпису, «електронної черги»; забезпечення функціонування, ведення та своєчасного оновлення веб-сторінок, інших електронних ресурсів органів (інституцій), залучених до надання адміністративних послуг;
- Національне агентство України з питань державної служби (далі – Нацдержслужба): залучене до проведення функціонального огляду органів державної влади з метою усунення поєднання в одному органі інспекційних функцій та функцій з надання адміністративних послуг, участі у запровадженні систем електронного документообігу.

Розділ 1. СПРОЩЕННЯ АДМІНПРОЦЕДУР

ЗАХОДИ РОЗДІЛУ

19:0

ЗАГАЛОМ ВИКОНАНО



НЕ РОЗПОЧАТО



11



РОЗПОЧАТО

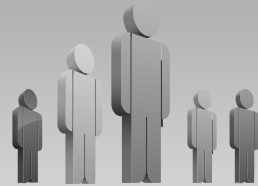


ЧАСТКОВО ВИКОНАНО



Програма «засмічена» зайвими заходами

ГРОМАДСЬКА ОЦІНКА ВИКОНАВЦІВ РОЗДІЛУ



Мін'юст

Держінформнаука

Мінекономрозвитку

Нацдержслужба

Центральні та місцеві органи виконавчої влади

UPDATE



Усунути дублюючі адмінпроцедури



Запровадити єдиний перелік та веб-портал адмінпослуг



Спрямувати фінансування на створення адмінцентрів



Що загалом?

Захід 1 завдання 1 (забезпечення супроводження розгляду у Верховній Раді України проекту Кодексу адміністративних процедур) у 2012 році було виконано – 3.12.2012 р. Кабінет Міністрів України вніс на розгляд парламенту проект Адміністративно-процедурного кодексу (реєстр. № 11472), який, щоправда, був відкликаний Урядом і повторно на розгляд Верховної Ради не подавався.

Захід 2 завдання 1 (проведення функціонального обстеження органів державної влади з метою усунення поєднання в одному органі інспекційних функцій та функцій з надання адміністративних послуг) у 2012 році було виконано частково – Нацдержслужбою було проведено аналіз звітів центральних та місцевих органів виконавчої влади в рамках функціонального огляду цих органів, однак комплексних пропозицій щодо внесення змін до законодавства розроблено не було.

Захід 1 завдання 2 (підготовка та внесення на розгляд Кабінету Міністрів пропозицій щодо зобов'язання органів, залучених до надання адміністративних послуг, надавати відповідь поштою або електронною поштою) виконано не було, хоча можливість отримання таких відповідей передбачена Законом «Про адміністративні послуги».

Захід 3 завдання 2 (захід 2 має бути виконаний у 2015 році) – впровадження анкет (форм) для звернення громадян за наданням адміністративних послуг – у 2012 році було виконано частково – багатьма органами виконавчої влади відповідні форми було розміщено на власних веб-сайтах, однак у більшості випадків такі форми являють собою бланки, які необхідно роздрукувати та подати особисто, а не які можна подати з використанням засобів електронних телекомунікацій.

Захід 4 завдання 2 (зонування приміщень органів, залучених до надання адміністративних послуг) було проведено в основному у центрах надання адміністративних послуг, тоді як в приміщеннях багатьох органів влади таке зонування здійснено не було. Таким чином, у 2012 році захід перебував на стадії початку реалізації.

Захід 5 завдання 2 (створення Мінекономіки належних умов у приміщеннях для особистого прийому громадян) було виконано у повному обсязі.

Захід 6 завдання 2 (запровадження консультативних кабінетів, створення єдиного кол-центру з надання адміністративних послуг) у 2012 році виконано не було.

Захід 7 завдання 2 (запровадження «електронної черги» в органах державної влади та місцевого самоврядування) у 2012 році фактично виконано не було. Електронні черги було впроваджено переважно органами Державної податкової служби.

Захід 1 завдання 3 (підготовка Мінекономрозвитку та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України пропозицій щодо розширення принципу застосування «мовчазної згоди» під час надання

документів дозвільного характеру) у 2012 році виконано не було.

Захід 1 завдання 4 (супроводження розгляду парламентом законопроекту «Про адміністративні послуги») у 2012 році було виконано у повному обсязі – 7 жовтня 2012 року парламент прийняв Закон «Про адміністративні послуги».

Захід 1 завдання 5 (проведення аналізу практики дроблення адміністративних послуг на окремі платні послуги та підготовки пропозицій щодо внесення змін до законодавства) було виконано частково (щоправда, оцінити повноту виконання заходу складно з огляду на відсутність індикаторів його виконання). Згідно із Звітом Мін'юсту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році, кількість платних адміністративних послуг у 2012 році скоротилась на 36%. При цьому також було скасовано необхідність надання 180 документів при одержанні 73 адміністративних послуг.

Захід 2 завдання 5 (створення єдиного веб-порталу надання адміністративних послуг з визначенням переліку всіх адміністративних послуг) було виконано частково – у 2012 році Мінекономрозвитку було введено в експлуатацію пілотну версію веб-порталу.

Захід 2 завдання 6 (створення багатофункціональних центрів надання адміністративних послуг) у 2012 році було виконано частково: станом на кінець року в Україні функціонувало 109 центрів надання адміністративних послуг. Очевидно, що така кількість центрів далеко не в повній мірі задовольняє існуючі потреби у їх створенні (на рівні регіонів функціонує 9 центрів надання адміністративних послуг, хоча Державною програмою передбачалось відкриття таких центрів в усіх 24 регіонах).

Захід 3 завдання 6 (забезпечення функціонування, ведення та своєчасного оновлення веб-сторінок, інших електронних ресурсів органів, залучених до надання адміністративних послуг, що містять інформацію, необхідну для одержання адміністративних послуг) було виконано частково. Зокрема, Мінекономрозвитку було створено Реєстр адміністративних послуг, тоді як на сайтах низки органів було розміщено інформацію, необхідну для надання послуг. Щоправда, далеко не на всіх веб-сайтах така інформація розміщується у повному обсязі.



Що працює?

До переліку виконаних заходів варто віднести прийняття Закону «Про адміністративні послуги», розвиток центрів надання адміністративних послуг, поступове впровадження електронних черг (принаймні в органах Державної податкової служби), скорочення переліку платних адміністративних послуг та документів, що мають подаватись для надання таких послуг, початок функціонування пілотної версії єдиного веб-порталу надання адміністративних послуг та створення Реєстру адміністративних послуг.

Які перешкоди?

Основними перешкодами на шляху виконання завдань розділу I Державної програми є:

- боротьба між центральними органами виконавчої влади, що надають адміністративні послуги, за власні повноваження, небажання передавати такі повноваження центрам надання адміністративних послуг;
- боротьба центральних органів виконавчої влади, що надають адміністративні послуги, за непередачу плати, що стягується за надання цих послуг, до Державного бюджету України (є прагнення залишити її на рахунках державних підприємств);
- недостатній рівень кадрової спроможності ключових органів влади, відповідальних за виконання завдань та заходів розділу: персонал переобтяжений виконанням інших функцій та не завжди готовий до системної роботи, яка б забезпечувала проведення необхідних реформ;
- відсутність чітких індикаторів виконання завдань та заходів, передбачених розділом. Для багатьох заходів розділу бракує кількісних та якісних показників, які б дозволяли оцінити ступінь їх виконання (впровадження «електронної черги», зонування приміщень органів влади, що надають адміністративні послуги, створення «належних» умов для прийому громадян, запровадження консультативних кабінетів і т. ін.);
- відсутність фінансування переважної більшості заходів за розділом. Окреме фінансування передбачено лише для впровадження електронного обігу медичних форм (на цей захід видалено більшу частину загального обсягу фінансування всіх заходів Державної програми – 803 580 000 грн., з яких у 2012 році МОЗ мав отримати 241 640 000 грн.), впровадження електронного документообігу та електронного цифрового підпису (у 2012 році на здійснення цих заходів Мінсоцполітики мало отримати 1 900 000 грн.), впровадження електронної черги (головним розпорядником бюджетних коштів визначено МОЗ, якому із загального обсягу фінансування у 4 000 000 грн. на цілі у 2012 році мав бути виділений 1 000 000 грн.). Водночас, на проведення зонувань приміщень органів влади, що надають адміністративні послуги, створення консультативних кабінетів та центрів надання адміністративних послуг у 2012 році фінансування не передбачалось взагалі;
- відсутність належної координації та моніторингу виконання передбачених розділом заходів. Хоча на відміну від інших розділів Державної програми виконувати більшість заходів розділу I було доручено одному виконавцю, деякі заходи було доручено виконувати практично всім органам влади (наприклад, забезпечення функціонування веб-сторінок органів, залучених до надання адміністративних послуг, запровадження систем електронного документо-

обігу), або ж декільком з них, з яких головний виконавець, на відміну від інших виконавців, не отримував будь-яких коштів на передбачену Державною програмою діяльність;

- низький рівень виконавської дисципліни посадових осіб окремих центральних органів виконавчої влади, який призводить до бездіяльності щодо виконання передбачених розділом заходів (впровадження кодексів етики, внутрішніх планів запобігання і протидії корупції тощо).

Що та кому робити?

Для забезпечення виконання визначених розділом I Державної програми завдань:

- Кабінету Міністрів України необхідно внести до розділу III Державної програми зміни, які передбачатимуть: 1) чіткі, вимірювані, досяжні, актуальні та обмежені в часі (SMART) критерії виконання завдань та заходів розділу, а також засоби оцінки виконання цих завдань та заходів; 2) належне фінансування заходів розділу на підставі пропозицій виконавців відповідних заходів та нових індикаторів їх виконання; 3) покладення відповідальності за виконання завдань та заходів розділу на один з органів, з наділенням його відповідними координаційними та моніторинговими повноваженнями; 4) доповнення розділу заходами на виконання завдання 3в) розділу V. Антикорупційної стратегії «Оптимізація співвідношення рівня базової (фіксованої) заробітної плати;
- Кабінету Міністрів України потрібно прийняти постанову, яка б визначала перелік адміністративних послуг, що мають обов'язково надаватися через центри надання адміністративних послуг, та передбачала організацію процесу передачі центральними органами виконавчої влади відповідним центрам надання адміністративних послуг необхідних повноважень, технічних засобів та інструментів;
- Міністерству юстиції України необхідно прискорити підготовку проекту Адміністративно-процедурного кодексу для його подання на розгляд парламенту замість відкликаноного Урядом законопроекту, а також підготувати, внести на розгляд парламенту та забезпечити супроводження розгляду Верховною Радою України законопроекту про адміністративний збір;
- Міністерству юстиції необхідно підготувати, забезпечити подання до Верховної Ради та супроводження розгляду проекту нової редакції Кодексу про адміністративні правопорушення (проступки);
- Місцевим державним адміністраціям та Мінекономрозвитку варто провести моніторинг діяльності існуючих центрів надання адміністративних послуг, визначити регіональних лідерів та поширити досвід їх діяльності в інших регіонах.

Розділ 2. ЗМЕНШЕННЯ АДМІНТИСКУ НА ПІДПРИЄМЦІВ

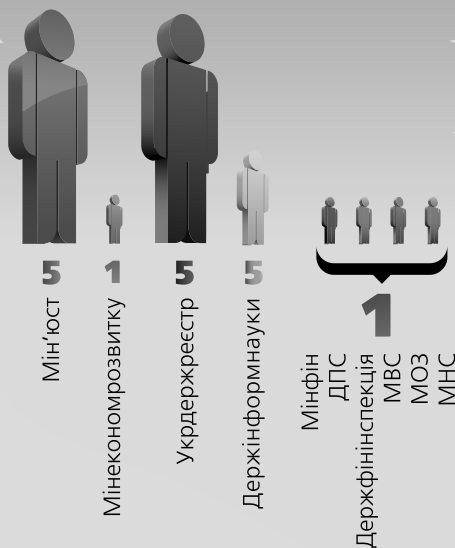
ЗАХОДИ РОЗДІЛУ

6:1

ЗАГАЛОМ ВИКОНАНО



ГРОМАДСЬКА ОЦІНКА ВИКОНАВЦІВ РОЗДІЛУ



UPDATE



**ВВЕСТИ
ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ
ЧИНОВНИКІВ
ЗА БЕЗПІДСТАВНІ
ВІДМОВИ
ТА ПЕРЕВІРКИ**

Розділ II. ЗМЕНШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ТИСКУ НА ПІДПРИЄМЦІВ, ЗАПОБІГАННЯ ТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ



Про що розділ?

Розділ II Державної програми покликаний зменшити можливості для зловживань та тиску на бізнес з боку представників держави з метою отримання матеріальних та інших благ, монополізації ринків на користь певних учасників, та в інших корупційних цілях. Загалом, поставлене завдання є абсолютно правильним. В рамках його виконання має передбачатись дерегуляція, спрощення процедур, обмеження можливостей для перевірок, усунення неоднозначного тлумачення та суперечностей у законах та приведення їх у відповідність до практики. Оскільки причини поширення корупції та переходу бізнесу в «тінь» є однаковими, поєднання антикорупційних заходів та детінізації економіки є цілком природним.



Хто відповідає?

Головними виконавцями заходів розділу визначено Мін'юст та Мінекономрозвитку, до складу якого на момент ухвалення Державної програми входила Державна служба України з питань регуляторної політики та підприємництва (далі – Держпідприємництво), а також контролюючі органи. Такий підхід відразу посилює ризик невиконання заходів, оскільки виконувати їх пропонується саме тим, чиї корупційні можливості треба зменшити. Наприклад, доручення контролюючим органам розробити класифікації видів діяльності за ступенем ризику, призвело до того, що 80-90% видів діяльності потрапили до категорії найвищого ризику – отже, потенційно ефективний інструмент зменшення тиску на бізнес та, відповідно, пов'язаних з ним корупційних можливостей, було практично вихолощено. Виконавцем цього розділу замість Мінекономрозвитку мало би бути Держпідприємництво.



Що загалом?

Розділом передбачено чотири завдання, два з яких (щодо дерегуляції (№1) та обмеження перевірок (№3) мають безпосереднє відношення до проблеми. Проте ці завдання сформульовано нечітко. Зокрема, йдеться тільки про кількість дозволів, ліцензій та перевірок, хоча її зменшення може бути легко компенсоване збільшенням обтяжливості, як це часто відбувається на практиці. Завдання щодо усунення технічних бар'єрів та спрощення процедур реєстрації нерухомого майна (№2) є актуальним, але не для цього розділу, оскільки проблема стосується фізичних осіб більшою мірою, ніж підприємств. Четверте завдання (№4) сформульовано дуже амбітно (запобігання неправомірному тиску на підприємців з боку правоохоронних та контролюючих державних органів), але передбачені заходи у вигляді об'єднання державних реєстрів не відповідають ані самому завданню, ані загалом змісту розділу.



Що працює?

Формально більш-менш успішним можна вважати виконання завдань з дерегуляції та спрощення відкриття бізнесу, а також з реєстрації нерухомого майна. Але стан їх фактичного виконання свідчить про те, що їх загальної мети не досягнуто: скасовані ліцензії та дозволи у більшості випадків замінені іншими регуляторними інструментами; певне спрощення реєстрації компенсовано ускладненням поточної діяльності; при видачі дозволів масово порушується чинне законодавство (вимагаються дозволи, не передбачені законом), тоді як запровадження нової процедури реєстрації нерухомості призвело до безладу і кількомісячного паралічу реєстрації. Інші два завдання не виконано навіть формально (по четвертому ще не сплив термін). Кількість перевірок контролюючими органами дещо скоротилася за рахунок податкових перевірок, але їхня обтяжливість для бізнесу не зменшилася, в той час як різко зросла кількість перевірок правоохоронними органами, які не підпадають під дію ані чинних обмежень, ані Державної програми.

Натомість, приклади успішного впровадження антикорупційних практик органами влади на виконання завдань цього розділу Державної програми знайти важко. Серед позитивних зрушень у відносинах держави та бізнесу можна відзначити певне спрощення та прискорення податкових та митних процедур, а також скасування технічного огляду автомобілів, проте ці заходи не були передбачені Державною програмою.



Що заважає?

Основною причиною як низької якості самого розділу, так і незадовільного виконання поставлених ним завдань та вихолощення виконаних заходів, є системний конфлікт інтересів влади за існуючого в Україні суспільного порядку. Цей конфлікт особливо загострився упродовж останніх років. Для простих виконавців і учасників «корупційної вертикалі» на всіх її рівнях зменшення можливостей для тиску на бізнес і створення штучних перешкод для підприємницької діяльності означає зменшення корупційних доходів. Для посадовців більш високого рівня зменшення таких можливостей по суті означає обмеження можливості отримання політичної підтримки, внесків, та, водночас, важелів для позбавлення джерел фінансування своїх політичних конкурентів. На ідеологічному рівні малий та середній бізнес сприймається багатьма пред-

ставниками нинішньої влади як непотрібний, а то й небезпечний – про що свідчить, наприклад, вислів М.Азарова про потребу «повернути людей на заводи». Загалом, це обумовило як низьку якість самого розділу, так і незадовільне виконання передбачених ним завдань.



Що та кому робити?

Перш за все, варто було б докорінно допрацювати розділ II Державної програми. Його пріоритети потрібно визначити об'єктивно, за допомогою соціологічних досліджень (наявні дослідження застаріли). До розробки заходів варто залучити фахівців, насамперед дослідників та представників бізнес-асоціацій, в той час як за виконанням цих заходів мають стежити недержавні (громадські або міжнародні) організації.

У межах Державної програми варто було б зосередитися на завданні № 3, доповнивши перелік заходів, які мають бути здійснені для його виконання, впровадженням персональної відповідальності за шкоду, завдану перевіркою, а також іншими заходами. Саме такі заходи можуть, у разі їх втілення, дати найбільш відчутний антикорупційний ефект. Вони також відповідають духу та букві Програми економічних реформ на 2010-2014 роки.

Дерегуляція (завдання №1) має відбуватися передусім за рахунок відмови від регулювання (в тому числі, але не тільки, за допомогою ліцензій та дозволів) певних сфер або аспектів економічної діяльності – на противагу формальному скороченню кількості документів дозвільного характеру. Другий споріднений напрямок – це перегляд умов для надання ліцензій та дозволів у бік їх лібералізації та конкретизації. Але найперше, що треба було б зробити у цьому напрямі, – елементарно відновити законність, зокрема належне виконання положень законів «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», разом з посиленням персональної відповідальності за порушення цих законів, або необґрунтовану відмову у видачі дозвільних документів. Завдання №3 варто перенести до іншого розділу Державної програми, а завдання №4 – наповнити адекватними заходами, насамперед щодо обмеження можливостей для прийняття державними службовцями довільних рішень, які впливають на діяльність бізнесу.

Розділ 3. ДОБРОЧЕСНІСТЬ ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ

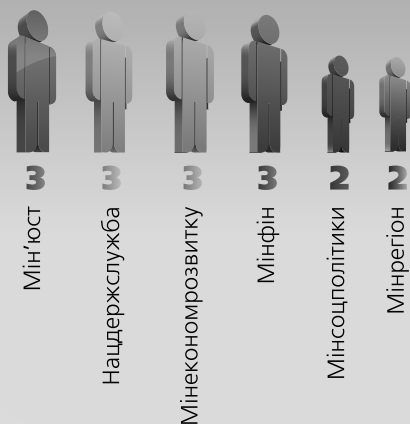
ЗАХОДИ РОЗДІЛУ

9:1

ЗАГАЛОМ ВИКОНАНО



ГРОМАДСЬКА ОЦІНКА ВИКОНАВЦІВ РОЗДІЛУ



UPDATE



ВРАХУВАТИ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЕКСПЕРТІВ SIGMA В ЗАКОНІ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»



ПУБЛІЧНІСТЬ ДЕКЛАРАЦІЙ ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ ТА НЕЗАЛЕЖНИЙ КОНТРОЛЬ



ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ НА ЗАКОНОДАВЧОМУ РІВНІ

Розділ III. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОБРОЧЕСНОСТІ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ ТА СЛУЖБІ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ



Про що розділ?

Розділ III Державної програми передбачає виконання двох завдань: 1) проведення системного удосконалення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, зокрема в частині конкурсного відбору кандидатів на зайняття посад, розстановки кадрів, проходження служби; 2) визначення на законодавчому рівні засад етичної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та механізму врегулювання конфлікту інтересів у їх діяльності, що повинні базуватись на положеннях Модельного кодексу поведінки державних службовців країн Ради Європи та враховувати інші міжнародно-правові стандарти у цій сфері.



Хто відповідає?

Головними виконавцями передбачених розділом завдань та заходів є Нацдержслужба (5 із 9 заходів, передбачених розділом) та Мін'юст (3 із 9 заходів). До виконання заходів також передбачено залучити Мінфін, Мінекономрозвитку, Мінсоцполітики, Мінрегіон, академію правових наук. Головні виконавці загалом мають достатній рівень повноважень для виконання відповідних заходів.



Що загалом?

Захід 1 завдання 1 (підготовка законопроекту, спрямованого на приведення законодавчих актів України у відповідність із новим Законом «Про державну службу») формально було виконано. Так, 12 грудня 2012 року Кабінетом Міністрів України на розгляд парламенту було внесено законопроект № 0871 «Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про державну службу». Разом з тим, передбачені законопроектом зміни не носять комплексного характеру і не передбачають повного приведення чинних законів у відповідність до нової редакції Закону «Про державну службу». Крім того, Закон «Про державну службу», строк вступу якого в дію було відкладено до 1 січня 2014 року, хоч і має деякі позитиви, не вирішує системних проблем. Ним не передбачено чіткого розмежування політичних і адміністративних посад; він не містить положень щодо інституційного забезпечення державної служби, захисту службовців від політичного та бізнесового втручання; не враховує низку рекомендацій експертів SIGMA. Тому приведення чинного законодавства у відповідність до нового Закону, як це передбачено розділом, має другорядне значення, адже сам Закон потребує ґрунтовного доопрацювання.

Виконання заходу 2 завдання 1 (розроблення у новій редакції Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування») на момент завершення моніторингу реалізації Державної програми перебувало на початковому етапі – після повернення законопроекту № 9673 від 11.11.2012 р. «Про

службу в органах місцевого самоврядування» на доопрацювання Кабінету Міністрів України Мінрегіоном було створено робочу групу по його доопрацюванню, діяльність якої станом на початок 2013 року не завершилась.

Захід 3 завдання 1 (розроблення Мін'юстом методичних рекомендацій щодо запобігання і протидії корупції в органах влади) було виконано частково – такі рекомендації було напрацьовано і передано на розгляд Національної академії правових наук, однак станом на кінець 2012 року прийнято їх так і не було.

Захід 4 завдання 1 (забезпечення розроблення внутрішніх планів щодо запобігання і протидії корупції в органах влади) було виконано частково – відповідні плани поступово розробляються, однак відповідна діяльність здійснюється не всіма органами влади, тоді як більшість планів має формальний характер і не передбачає чітких строків їх виконання.

Захід 5 завдання 1 (організація в централізованому порядку перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії корупції) було виконано частково. Згідно із Звітом Мін'юсту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році, у період проведення моніторингу виконання Державного програми із 24 467 державних службовців, які працювали в центральних органах виконавчої влади, підвищило кваліфікацію з питань запобігання і протидії корупції 4 439 осіб, а з-поміж 298 095 державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, які працювали в місцевих органах виконавчої влади кваліфікацію з відповідних питань підвищило 50 544 особи. Сума коштів, виділених з Державного бюджету на навчання з питань запобігання та протидії корупції з листопада 2011 р. по жовтень 2012 р., становила 4 545 456,33 грн. (лист Нацдержслужби № 5456/20-12 від 23.11.2012 р.). Разом з тим, однією з проблем є відсутність механізму оцінки ефективності такого навчання. Показники його ефективності вимірюються виключно арифметичною кількістю осіб, які пройшли підвищення кваліфікації, без належного та змістовного аналізу якості та обсягу знань, які вони отримали.

Захід 6 завдання 1 (проведення перевірок дотримання вимог законодавства з питань державної служби в органах виконавчої влади) формально було виконано, хоча індикатори виконання таких завдань є невизначеними. Так, у 2012 році Нацдержслужбою було проведено 19 відповідних перевірок.

Захід 1 завдання 2 (забезпечення супроводження розгляду у Верховній Раді проекту закону про правила етичної поведінки) формально було виконано у повному обсязі – відповідний законопроект був схвалений парламентом як закон 17 травня 2012 року. Разом з тим, пере-

важна більшість його положень має суто декларативний характер.

Захід 2 завдання 2 (розроблення та впровадження кодексів поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) у 2012 році частково було виконано – Нацдержслужбою 28 вересня 2012 року було внесено відповідні зміни до Загальних правил поведінки державного службовця; наказом Генерального прокурора № 123 від 28.11.2012 р. затверджено Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури; XI З'їздом суддів 21.12.2012 р. затверджено новий Кодекс суддівської етики тощо. Проте такі кодекси впроваджуються далеко не в усіх органах влади.

Також на момент завершення моніторингу реалізації Державної програми Нацдержслужбою розроблявся проект Концепції ротації кадрів на посадах державних службовців. Очікуваним результатом має бути нормативно-правовий акт щодо впровадження дієвого механізму ротації державних службовців (термін виконання заходу - 2013 р.). Проте впровадженню дієвих механізмів ротації державних службовців перешкоджають неузгодженості в законодавстві. Так, у чинному Законі «Про державну службу» не визначено поняття ротації кадрів, тоді як за новим Законом «Про державну службу» на посадах державної служби групи I за рішенням суб'єкта призначення і у визначеному ним порядку може здійснюватися ротація державних службовців шляхом періодичного планового переведення з однієї посади на іншу у межах однієї групи посад, якщо інше не передбачено законом.



Що працює?

До переліку виконаних заходів варто віднести прийняття парламентом Закону «Про правила етичної поведінки», впровадження кодексів етики в окремих органах влади, проведення перевірок дотримання законодавства про державну службу, проведення перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Більшість опитаних експертів вважає, що вжиті заходи не впливають на зниження рівня корупції в Україні, оскільки вирішують другорядні завдання, в той час як головні питання залишаються невирішеними. Без вирішення глибинних першочергових проблем забезпечити доброчесність на державній службі неможливо.



Що заважає?

Основними перешкодами на шляху виконання завдань розділу III Державної програми є:

- неадекватність заходів запланованим завданням. В ході глибинних інтерв'ю переважна більшість експертів наголошувала на тому, що без вирішення фундаментальних проблем у функціонуванні публічної адміністрації досягти передбачену розділом мету та завдання буде дуже складно. Досягнен-

ня запланованої мети потребує проведення адміністративної та судової реформи, комплексного реформування інституту публічної служби, впровадження належної оплати праці службовців та вирішення низки інших важливих питань;

- відсутність чітких індикаторів виконання завдання 1 розділу III, а також ступеня виконання низки заходів. Наприклад, критерії виконання такого завдання, як «системне вдосконалення» державної служби розділом не визначено. Не визначено ним і критеріїв оцінки виконання такого заходу, як розроблення «дієвих» механізмів ротації державних службовців, індикаторів виконання навчальних заходів (кількість охоплених навчанням осіб, кількість осіб, знання яких за результатами навчання підвищились і т.п.), проведення службових розслідувань (кількість розслідувань, кількість притягнутих до відповідальності службовців, кількість звернень, за якими було проведено розслідування тощо). Відсутність відповідних якісних індикаторів суттєво ускладнює моніторинг виконання розділу;
- відсутність фінансування заходів за розділом III. Державною програмою не передбачено окремого фінансування жодного із заходів розділу. Водночас проведення навчальних заходів для значної кількості службовців потребує належного фінансування;
- відсутність належної координації та моніторингу виконання передбачених розділом заходів, невизначеність кола відповідальних виконавців та засад їх взаємодії. Відповідальність за виконання передбачених розділом заходів покладено відразу на декількох виконавців, а окремі заходи взагалі мають виконуватись всіма центральними та місцевими органами виконавчої влади;
- низький рівень виконавської дисципліни посадових осіб окремих центральних органів виконавчої влади, який призводить до бездіяльності щодо виконання передбачених розділом заходів (впровадження кодексів етики, внутрішніх планів запобігання і протидії корупції тощо).

Що та кому робити?

Для забезпечення виконання визначених розділом III Державної програми завдань:

- Кабінету Міністрів України необхідно внести до розділу III Державної програми зміни, які передбачатимуть: 1) чіткі, вимірювані, досяж-

ні, актуальні та обмежені в часі (SMART) критерії виконання завдань та заходів розділу, а також засоби оцінки виконання цих завдань та заходів; 2) належне фінансування заходів розділу на підставі пропозицій виконавців відповідних заходів та нових індикаторів їх виконання; 3) покладення відповідальності за виконання завдань та заходів розділу на один з органів, з наділенням його відповідними координаційними та моніторинговими повноваженнями; 4) доповнення розділу заходами на виконання завдання 3в) розділу V Антикорупційної стратегії «Оптимізація співвідношення рівня базової (фіксованої) заробітної плати (посадового окладу) та додаткової заробітної плати (премій, надбавок), яка встановлюється за результатами оцінки діяльності на розсуд керівництва»;

- Мін'юсту із залученням Нацдержслужби варто підготувати проект змін до Закону «Про державну службу», який би передбачав приведення цього Закону у відповідність до рекомендацій ОЕСР/ЄС «SIGMA», а також завершити підготовку проекту нової редакції Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», яка б відповідала міжнародним стандартам, та забезпечити супроводження розгляду відповідних законопроектів парламентом;
- Мін'юсту необхідно підготувати проект змін до чинних законодавчих актів України, які впроваджуватимуть подальше удосконалення фінансового контролю публічної служби (впровадження ефективних механізмів фінансового контролю публічної служби, які не знайшли відображення в Законі «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики» від 14 травня 2013 р., та виявлення фактів незаконного збагачення службовців);
- Мін'юсту слід затвердити методичні рекомендації щодо запобігання і протидії корупції в органах влади, проконтролювати розроблення внутрішніх планів щодо запобігання і протидії корупції в органах влади та впровадження кодексів етики в органах влади, що здійснюють діяльність у сферах з високими корупційними ризиками;
- Нацдержслужбі необхідно впровадити критерії оцінювання ефективності перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії корупції.

Розділ IV. Поліпшення умов доступу фізичних, юридичних осіб та об'єднань громадян без статусу юридичної особи до інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування



Про що розділ?

Розділом IV Державної програми у 2012 році передбачалось виконати три завдання: 1) продовжити формування ефективного механізму доступу фізичних, юридичних осіб та об'єднань громадян без статусу юридичної особи до інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб; 2) активізувати інформаційний обмін між об'єднаннями громадян, ЗМІ, органами державної влади і органами місцевого самоврядування; 3) забезпечити прозорість в роботі органів державної влади та органів місцевого самоврядування.



Хто відповідає?

Відповідальність за реалізацію завдання 1 в частині проведення аналізу практичної реалізації положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» покладено на Держкомтелерадіо. Підготовку пропозицій щодо вдосконалення механізмів його реалізації (щоправда, у 2013 році), крім Держтелекомрадіо, зобов'язаний здійснити і Мін'юст.

Завдання 2 має виконуватись фактично всіма центральними та місцевими органами виконавчої влади, а також Мінсоцполітики, на діяльність якого щодо виконання цього завдання у 2012 році передбачалось виділити 250 000 грн.

Виконавцями завдання 3 є Держфінінспекція, МВС, СБУ та Рахункова палата (останні два органи – за їх згодою).



Що загалом?

Реалізацію заходів у напрямі виконання завдань розділу IV за п'ятибальною шкалою можна оцінити на три бали – всі ці заходи було виконано суто формально.

Захід 1 завдання 1 (проведення аналізу практичної реалізації положень Закону «Про доступ до публічної інформації» та внесення змін до законодавства за результатами такого аналізу) було виконано лише частково. Згідно з інформацією, наведеною у Звіті Мін'юсту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році, в ряді органів державної влади залишаються актуальними питання створення умов для подання письмових запитів громадянами з обмеженими можливостями, затвердження переліків відомостей, що становлять службову інформацію, створення та забезпечення доступу до системи обліку публічної інформації через офіційні веб-сайти.

Розділ 4. ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

ЗАХОДИ РОЗДІЛУ

4:1

ЗАГАЛОМ ВИКОНАНО



3

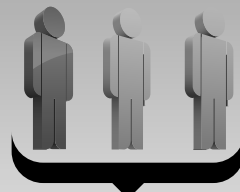
ЧАСТКОВО ВИКОНАНО



1

ПОВНІСТЮ ВИКОНАНО

ГРОМАДСЬКА ОЦІНКА ВИКОНАВЦІВ РОЗДІЛУ



3

Держтелекомрадіо
Мін'юст
Мінсоцполітики
Центральні та місцеві органи виконавчої влади
МВС
ДПС
Військова служба правопорядку у ЗСУ
СБУ
Державна судова адміністрація
Держфінінспекція
Рахункова палата

UPDATE



ЩОРІЧНИЙ АНАЛІЗ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА «ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ»



ВИРОБИТИ СТАНДАРТИ ІНФОРМУВАННЯ ТА ЗВІТУВАННЯ ОРГАНАМИ ВЛАДИ



ОПРИЛЮДНЮВАТИ ВСІ РІШЕННЯ ТА БІЛЬШИЙ ОБСЯГ ІНФОРМАЦІЇ

Захід 1 завдання 2 (запровадження дієвого механізму зворотного зв'язку з громадськістю щодо повідомлень про факти корупційних правопорушень в регіонах) було виконано частково. Низкою центральних та місцевих органів виконавчої влади було створено відповідні телефонні гарячі лінії, запроваджено телефони довіри, визначено адреси електронної пошти, на які можна надсилати повідомлення про випадки корупції. Водночас питання про дієвість такого зв'язку залишається відкритим, оскільки він існує не в усіх органах влади і не є ефективним механізмом запобігання корупції через невисокий рівень довіри громадян до відповідних органів.

Ступінь виконання заходу 1 завдання 3 (висвітлення у ЗМІ результатів перевірок та ревізій використання бюджетних коштів, державного та комунального майна) оцінити складно, оскільки Державною програмою не передбачено індикаторів його виконання (кількість повідомлень протягом року, типи ЗМІ в яких вони розміщувались і т.п.). За даними Звіту Мін'юсту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році, протягом 2012 року Держфінінспекцією у ЗМІ було розміщено 17 402 матеріали. Звіти Рахункової палати за результатами аудиту законності та ефективності використання бюджетних коштів оприлюднювались як на її веб-сайті, так і у ЗМІ. Однак оскільки відповідна діяльність несуттєво вплинула на забезпечення прозорості в роботі органів влади та, тим більше, органів місцевого самоврядування, захід варто вважати таким, що був виконаний лише частково. Цей висновок підтвердили і опитані в рамках проведення моніторингу експерти.



Що працює?

Протягом 2012 року частково виконувались всі передбачені розділом заходи, однак відповідна діяльність мало вплинула як на виконання завдань розділу, так і стан корупції загалом.



Що заважає?

Основними перешкодами на шляху досягнення завдань розділу IV Державної програми є:

- відсутність чітких індикаторів виконання завдань розділу. Наприклад, завдання 1 передбачає «продовження формування ефективного механізму доступу до інформації про діяльність органів влади», тоді як завдання 2 полягає в «активізації» інформаційного обміну між ЗМІ, об'єднаннями громадян та органами влади. За таких умов оцінити ступінь виконання відповідних завдань складно;
- відсутність чітких критеріїв оцінки виконання заходів. Як і у випадку завдань, індикатори виконання заходів розділу визначено нечітко. Передбачено проведення аналізу реалізації положень Закону «Про доступ до публічної інформації», але не визначено межі та критерії

такого аналізу, органи, аналіз діяльності яких має проводитись. Запровадження дієвого механізму зворотного зв'язку між органами влади та громадськістю потребує визначення критеріїв такої дієвості, а виконання такого заходу, як висвітлення у ЗМІ результатів ревізій і перевірок – конкретизації кількості таких повідомлень, типів ЗМІ (ЗМІ з певною часткою аудиторії тощо) чи кількості громадян, які ознайомились з такими повідомленнями (у випадку Інтернет-ЗМІ);

- відсутність зв'язку між завданням та запланованими для його виконання заходами. Наприклад, забезпечити прозорість роботи органів влади планується за рахунок висвітлення у ЗМІ результатів ревізій та перевірок використання бюджетних коштів, державного чи комунального майна. Очевидно, що цей захід сам по собі не забезпечить прозорість роботи органів влади;
- дублювання положень Державної програми положень інших нормативно-правових актів. Розділ IV Державної програми фактично не передбачає нічого нового – більшість передбачених ним заходів вже виконується в рамках виконання інших розділів Державної програми чи інших програм або нормативно-правових актів;
- відсутність фінансування заходів за розділом IV. Всі заходи розділу, за винятком запровадження зворотного зв'язку з громадськістю щодо повідомлень про корупційні правопорушення, не забезпечені фінансуванням. Водночас забезпечення зручного, повного та оперативного доступу громадян до публічної інформації, як і деякі інші заходи, потребує відповідного фінансування за рахунок бюджетних коштів;
- відсутність належної координації передбачених розділом заходів, невизначеність кола відповідальних виконавців та засад їх взаємодії. Відповідальність за виконання передбачених розділом заходів покладено відразу на декількох виконавців, а захід 1 завдання 1 взагалі має виконуватись всіма органами державної влади;
- відсутність належної мотивації виконавців. У більшості випадків передбачені розділом заходи виконуються суто формально (більш детально див. розділ VIII).



Що та кому робити?

Для забезпечення виконання визначених розділом IV Державної програми завдань Кабінету Міністрів України необхідно внести до розділу зміни, які передбачатимуть: 1) чіткі, вимірювані, досяжні, актуальні та обмежені в часі (SMART) критерії виконання завдань та заходів розділу, а також засоби оцінки виконання цих завдань та заходів; 2) належне фінансування заходів розділу на підставі пропозицій виконавців відповідних заходів та нових індикаторів їх виконання; 3) покладення відповідальності за виконання завдань та заходів розділу на один з органів, з наділенням його відповідними координаційними

повноваженнями; 4) усунення дублювань між розділом IV, VIII Державної програми, іншими цільовими програмами.

Необхідно також переглянути зміст заходів за окремими завданнями Державної програми, зокрема:

для виконання завдання 1 необхідно передбачити виконання Держкомтелерадіо та іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади таких заходів:

- проведення щорічного аналізу практичної реалізації Закону України «Про доступ до публічної інформації» у сферах з високими корупційними ризиками, з обов'язковим залученням громадських організацій до розробки методології і безпосереднього проведення такого аналізу, використанням різноманітних способів отримання та узагальнення інформації, в тому числі соціологічних досліджень, розробкою заходів для покращення ситуації;
 - підготовку та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України пропозицій щодо вдосконалення механізму реалізації положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» в частині отримання інформації саме в корупційно-вразливих сферах, а не загалом;
- для виконання завдання 2 передбачити вжиття Мінрегіоном (в частині взаємодії з органами місцевого самоврядування) та Мін'юстом таких заходів:
- налагодження інформаційного обміну органів влади з громадськими радами як представниками громадськості;

- забезпечення функціонування механізму консультацій з громадськістю в процесі прийняття управлінських рішень (в тому числі регуляторних актів);
- вироблення стандартів (шляхом прийняття відповідних підзаконних актів) звітування органами державної влади та місцевого самоврядування, їх службовими та посадовими особами про свою діяльність;
- встановлення відповідальності за подання органами влади і посадовцями недостовірної інформації про діяльність органів влади та посадових осіб;

для виконання завдання 3 розділу передбачити:

- удосконалення порядку оприлюднення рішень про розпорядження державним та комунальним майном, результатів державних закупівель, звітів органів влади про витрачання бюджетних коштів тощо;
- супроводження проходження в парламенті законопроекту «Про нормативно-правові акти», який би, серед іншого, встановлював конкретні вимоги до державної реєстрації актів органів місцевого самоврядування, передбачав проведення експертизи нормативно-правових актів на предмет відповідності актам вищої юридичної сили (у тому числі й порядок проведення громадської антикорупційної експертизи);
- забезпечення прозорості у процесі прийняття рішень, формування і затвердження бюджетів тощо.

Розділ 5. ВИКОРИСТАННЯ ДЕРЖМАЙНА

ЗАХОДИ РОЗДІЛУ

10:8

ЗАГАЛОМ ВИКОНАНО



2
РОЗПОЧАТО



8
ПОВНІСТЮ ВИКОНАНО

UPDATE



ЗАПРОВАДИТИ СИСТЕМУ ЕЛЕКТРОННИХ ДЕРЖЗАКУПІВЕЛЬ



КОНТРОЛЬ ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ ТА ЇХ СІМЕЙ



ІНВЕНТАРИЗАЦІЯ ДЕРЖМАЙНА ТА АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ ЙОГО УПРАВЛІННЯМ

Розділ V. УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ВИКОРИСТАННЯ ДЕРЖАВНОГО МАЙНА ТА БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ



Про що розділ?

В рамках розділу V Державної програми передбачено виконання семи завдань, п'ять мали бути виконані протягом 2012 року, зокрема: 1) завершення проведення інвентаризації державних підприємств і організацій та формування Єдиного реєстру об'єктів державної власності; 2) удосконалення законодавства щодо процедур державних закупівель та впровадження системи їх зовнішнього аудиту, забезпечення прозорості процесу державних закупівель; 3) удосконалення системи контролю за використанням державного майна з метою недопущення фактів одержання прихованих прибутків державними службовцями або, за їх сприяння, іншими особами чи угрупованнями; 4) проведення Рахунковою палатою моніторингу ефективності використання коштів Державного бюджету під час виконання загальнодержавних програм розвитку; 5) удосконалення механізмів залучення громадськості до здійснення контролю за законністю та ефективністю використання державного майна та бюджетних коштів.



Хто відповідає?

Лише одне з передбачених Державною програмою завдань (завдання 5) мало здійснюватись одним виконавцем – Мін'юстом, тоді як до виконання інших заходів розділу передбачалось залучити широке коло виконавців - Мінфін, Мінекономрозвитку, Фонд державного майна України, Рахункову палату (за згодою), Держфінінспекцію, Держінформнауки, Державну податкову службу України, Нацдержслужбу, Урядового уповноваженого з питань дерегуляції господарської діяльності (станом на березень 2013 р. – Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва).



Що загалом?

Захід 1 завдання 1 розділу V Державної програми (підготовка та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проектів нормативно-правових актів, передбачених Законами України «Про Державну програму приватизації» та «Про внесення змін до деяких законів України з питань приватизації щодо реалізації положень Державної програми приватизації на 2012 – 2014 роки») у 2012 році було виконано. Так, Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову № 402 від 23.05.2012 р. «Про затвердження Порядку прийняття рішення про приватизацію об'єктів державної власності, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України» та постанову № 525 від 13.06.2012 р. «Деякі питання прийняття Кабінетом Міністрів України рішення про приватизацію та затвердження умов продажу об'єктів групи Г та паливно-енергетичного комплексу». Фондом державного майна також було прийнято ряд актів, спрямованих на забезпечення виконання зазначених законів та приведення своїх актів у відповідність до нових законів.

Захід 1 завдання 1 (завершення інвентаризації об'єктів державної власності) у 2012 році було виконано частково. Зокрема, згідно із Звітом Мін'юсту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році, за підсумками проведеної у 2006 та 2012 роках інвентаризації упорядкуванню підлягало 23 700 юридичних осіб, з яких було упорядковано 69%.

Захід 1 завдання 2 (запровадження системи електронних закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти) на момент завершення моніторингу виконання Державної програми було виконано частково. Зокрема, 7 червня 2012 року парламентом було прийнято Закон «Про внесення змін до Закону України про здійснення державних закупівель» щодо впровадження процедури електронного реверсивного аукціону». Однак належного впровадження системи електронних закупівель так і не відбулось з огляду на відсутність відповідних підзаконних актів, спрямованих на його впровадження.

Ступінь виконання заходу 2 завдання 2 (запровадження системи зовнішнього аудиту процедур закупівель) оцінити досить складно, оскільки аудит процедур закупівель існував завжди і здійснювався Рахунковою палатою. Щоправда у 2011 році Світовий банк (відповідний звіт було оприлюднено 9 липня 2012 р.) рекомендував Рахунковій палаті переглянути методологічну основу проведення нею аудитів ефективності шляхом приведення її у відповідність до стандартів ІНТОСАІ, а уряду в цілому – запровадити систему моніторингу оцінювання ефективності функціонування системи закупівель¹⁸. З огляду на відсутність будь-яких рішень, спрямованих на виконання цих рекомендацій, захід 2 завдання 2 варто віднести до переліку невиконаних.

У 2012 році Мін'юстом було розпочато виконання заходу 1 завдання 3 (запровадження системи дієвого контролю за витратами осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також членів їхніх сімей), який завершився внесенням Кабінетом Міністрів України на розгляд парламенту законопроекту № 2608 від 21.03.2013 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення здійснення фінансового контролю та урегулювання конфлікту інтересів», який був знятий парламентом з розгляду 14 травня 2013 року. Хоча законопроектом передбачалось внесення змін до низки законів України, передбачені ним механізми фінансового контролю публічної служби навряд чи можна вважати дієвими. У зв'язку з цим, захід фактично виконано не було.

Захід 1 завдання 4 (вжиття заходів з посилення фінансового контролю за використанням бюджетних коштів під час виконання загальнодержавних програм у 2011-2015 роках) фактично виконано не було, оскільки з 22 загальнодержавних програм у 2012 році Рахунковою палатою було проведено аудит лише 4 з них, тобто менш ніж 20%. З таких темпів проведення аудиту (які навряд чи свідчать про посилення фінансового контролю) існують небезпідставні сумніви у тому, що до кінця 2015 року Рахунковій палаті вдасться завершити аудит всіх загальнодержавних програм.

Захід 2 завдання 4 (проведення аналізу ефективності використання бюджетних коштів під час виконання загальнодержавних програм та напрацювання рекомендацій щодо підвищення ефективності використання бюджетних коштів) варто вважати невиконаним, оскільки, Рахунковою палатою було проведено аудит менш ніж кожної п'ятої державної програми (щоправда, у звітах за результатами проведених аудитів Рахункова палата завжди наводить рекомендації щодо забезпечення законності та ефективності використання бюджетних коштів).

Захід 1 завдання 5 (забезпечення супроводження розгляду у Верховній Раді України проекту закону № 3654 від 26.01.2009 р.) виконано не було. Підставою для такого висновку є те, що відповідний законопроект перебуває на розгляді парламенту майже три з половиною роки і до цього часу прийнятий не був. Тому ефективність виконання Мін'юстом функції його «супроводження» не можна вважати високою.

Що працює?

Протягом 2012 року шляхом прийняття відповідних підзаконних актів було створено умови для реалізації положень Закону «Про Державну програму приватизації» та Закону «Про внесення змін до деяких законів України з питань приватизації», практично завершено інвентаризацію об'єктів державної власності (http://www.spfu.gov.ua/ukr/inv_2012.php), створено законодавчу базу для впровадження електронних закупівель, проведено аудити використання бюджетних коштів за окремими державними програмами. У той же час, проведені заходи мало вплинули на стан корупції в державі.



Що заважає?

Основними перешкодами на шляху досягнення завдань розділу V Державної програми є:

- відсутність у Державної програми статусу цільової. Оскільки Державна програма не є цільовою, більшість її заходів позбавлені належного фінансування;
- відсутність чітких індикаторів виконання окремих завдань розділу. Принаймні три завдання розділу передбачають проведення удосконалення чинного законодавства, системи контролю за використанням державного майна тощо. При цьому критерій «досконалості» розділом не визначено, що не дозволяє оцінити ступінь виконання того чи іншого завдання;
- відсутність чітких критеріїв оцінки виконання заходів. Окремі заходи та індикатори їх виконання сформульовано нечітко, що не дозволяє забезпечити ефективний контроль за їхнім виконанням. Наприклад, не передбачено будь-яких вимог до системи зовнішнього аудиту державних закупівель, системи фінансового контролю публічної служби (зазначено лише, що така система має бути «дієвою»), змісту заходів з посилення контролю за використанням коштів бюджетних програм тощо;
- відсутність фінансування заходів за розділом V. Розділом не передбачено окремого фінансування

¹⁸ Див., наприклад: Світовий Банк. Україна. Звіт з ефективності управління державними фінансами, 2011.

жодного з включених до нього заходів. Посилення контролю за використанням бюджетних коштів, здійснення дієвого фінансового контролю публічної служби потребують значних витрат, у тому числі на збільшення кадрового, організаційного та іншого забезпечення.

- відсутність належної координації передбачених розділом заходів, невизначеність кола відповідальних виконавців та засад їх взаємодії. Всі завдання розділу (крім одного) мають виконуватись значною кількістю виконавців. У деяких випадках таких виконавців не визначено взагалі (для заходу 1 завдання 1), або ж основним виконавцем є орган, який виконуватиме захід за наявності власної згоди (це стосується, наприклад, Рахункової палати);
- недостатність та неадекватність передбачених розділом заходів для досягнення поставлених цілей. Передбачені Державною програмою заходи із забезпечення прозорості державних закупівель (впровадження системи електронних закупівель та зовнішнього аудиту процедур закупівель) об'єктивно не можуть забезпечити прозорість у закупівлях. Удосконалення системи використання державного майна і коштів потребує, у тому числі, поширення закону «Про здійснення закупівель» на державні компанії, впровадження додаткових механізмів запобігання корупції у сфері закупівель тощо. Водночас виконання таких заходів аналізованим розділом Державної програми не передбачено;
- відсутність зацікавленості посадовців у здійсненні заходів, спрямованих на удосконалення системи використання державного майна та бюджетних коштів, регулювання та практики проведення державних закупівель, впровадження ефективного фінансового контролю публічної служби тощо;
- обмеженість можливостей Рахункової палати та Держфінінспекції у проведенні аудиту використання бюджетних коштів та майна. Кадрові та фінансові можливості зазначених органів є обмеженими, в той час як можливість здійснення ефективного аудиту Держфінінспекцією ускладнюється тим, що вона не наділена достатніми гарантіями незалежності від політичних та інших зовнішніх впливів. Методики проведення аудитів обох органів мають бути приведені у відповідність до міжнародних стандартів;
- небажання органів влади впроваджувати ефективні інструменти публічних консультацій. Як показує практика, публічні консультації проводяться суто формально, і висловлені за їх результатами пропозиції при прийнятті рішень враховуються далеко не завжди.

Що та кому робити?

Для забезпечення виконання визначених розділом V Державної програми завдань:

- Верховній Раді України необхідно: 1) внести зміни до законів з метою посилення прозорості процедур закупівель, зокрема запровадити оприлюднення звітів про закупівлі, які проводяться підприємствами, що створені або контролюються органами державної влади чи органами місцевого самоврядування (законопроект № 2207 від 6.02.2013 р.); 2)

внести зміни до Закону «Про здійснення державних закупівель» з метою заборони участі у державних закупівлях осіб, які притягалися до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень; 3) виключити із законів положення, які дозволяють фінансування органів державної влади та органів місцевого самоврядування з позабюджетних джерел;

- Верховній Раді України з урахуванням пропозицій громадських об'єднань необхідно прийняти проект закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення» (реєстр. № 0866 від 12.12.2012 р.);
- Верховній Раді України з урахуванням відповідного висновку Конституційного Суду України необхідно доопрацювати та прийняти в цілому проект Закону «Про внесення змін до статті 98 Конституції України (щодо повноважень Рахункової палати)» (реєстр. № 2049 від 18.01.2013 р.), передбачивши здійснення рахунковою палатою контролю не лише за надходженням і використанням коштів Державного бюджету, але і державного майна, а також посилення незалежності Рахункової палати від вищих органів державної влади;
- Верховній Раді України необхідно прийняти закон, який визначатиме порядок здійснення незалежного аудиту надходження та використання коштів місцевих бюджетів, а також комунального майна;
- Кабінету Міністрів України необхідно внести до розділу XI Державної програми зміни, які передбачатимуть: 1) чіткі, вимірювані, досяжні, актуальні та обмежені в часі (SMART) критерії виконання завдань та заходів розділу, а також засоби оцінки виконання цих завдань та заходів; 2) належне фінансування заходів розділу на підставі пропозицій виконавців відповідних заходів та нових індикаторів їх виконання; 3) покладення відповідальності за виконання завдань та заходів розділу на один з органів, з наділенням його відповідними координаційними повноваженнями;
- Мінекономрозвитку необхідно завершити підготовку проектів підзаконних актів, необхідних для впровадження системи електронних закупівель;
- Міністерству юстиції України варто забезпечити включення Державної програми до переліку цільових програм, що дозволить забезпечити фінансування передбачених нею заходів;
- Міністерству юстиції України необхідно розробити законопроект, спрямований на впровадження створення умов для виявлення фактів незаконного збагачення, а також впровадження ефективного контролю за відповідністю доходів посадовців та членів їхніх сімей задекларованим доходам та майну;
- Рахунковій палаті необхідно переглянути існуючу методологічну основу проведення аудитів ефективності у напрямі її приведення у відповідність до міжнародних стандартів;
- Рахунковій палаті та Держфінінспекції варто вжити заходів, спрямованих на завершення аудиту використання бюджетних коштів за 22 існуючими державними програмами.

Розділ VI. Оптимізація фінансування політичних партій та виборчих кампаній



Про що розділ?

Розділом VI Державної програми передбачено виконання єдиного завдання – установлення чітких правил фінансування політичних партій та виборчих кампаній, а також забезпечення здійснення ефективного незалежного контролю за таким фінансуванням.

В рамках виконання цього завдання передбачено здійснення наступних заходів: 1) розробку законопроекту про внесення змін до Закону «Про політичні партії в Україні», який передбачатиме обмеження розміру пожертвувань політичним партіям з боку фізичної чи юридичної особи протягом року, недопущення таємних пожертвувань; 2) вивчення питання доцільності перегляду видів санкцій, що можуть бути застосовані до політичних партій, на предмет їх адекватності та ефективності застосування; 3) підготовку пропозицій щодо внесення змін до законодавства з метою конкретизації підстав для застосування санкцій у вигляді оголошення попередження про недопущення незаконної діяльності; 4) підготовку пропозицій щодо внесення змін до законодавства з метою забезпечення розміщення фінансового звіту про доходи, видатки, а також звіту про майно політичної партії на веб-сайті Міністерства юстиції; 5) підготовку пропозицій щодо внесення змін до законодавства з метою встановлення відповідальності розпорядників фондів за неподання чи несвоєчасне фінансових звітів до ЦВК чи територіальних виборчих комісій, недотримання вимог до форми звітів чи подання у звітах недостовірних відомостей, несвоєчасне опублікування звітів у ЗМІ; 6) підготовку пропозицій щодо внесення змін до законодавства з метою встановлення адекватних санкцій для ЗМІ за порушення вимоги щодо розміщення політичної реклами лише після її оплати за рахунок коштів виборчих фондів.

Всі ці заходи (за винятком заходу 5, який має бути виконаний у 2014 році) передбачено здійснити упродовж 2013 року.



Хто відповідає?

Міністерство юстиції України відповідає за розроблення законопроектів про внесення відповідних змін до Закону «Про політичні партії в Україні» та інших законів, вивчення питання щодо доцільності перегляду санкцій, що можуть бути застосовані до партій, підготовку пропозицій до законів в частині розміщення фінансових звітів партій на веб-сайті Міністерства юстиції України, встановлення відповідальності розпорядників виборчих фондів за неподання фінансових звітів тощо. До здійснення всіх цих заходів Державною програмою передбачено залучення ЦВК за її згодою, а до виконання окремих з них – також Мінфіну, Рахункової палати (за згодою), Держкомтелерадіо (для підготовки пропозицій щодо встановлення адекватних санкцій для ЗМІ за розміщення політичної реклами до її оплати за рахунок виборчих фондів).

Розділ Б. ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

ЗАХОДИ РОЗДІЛУ

6:0

ЗАГАЛОМ ВИКОНАНО

ВИКОНАННЯ ПОЧНЕТЬСЯ
з 2013 року

UPDATE

Втілити
РЕКОМЕНДАЦІЇ
GRECO



Ввести ПРОЗОРЕ
РЕГУЛЮВАННЯ
ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ
ПАРТІЙ І ВИБОРЧИХ
КАМПАНІЙ

Провести ШИРОКЕ
ПУБЛІЧНЕ ОБГОВОРЕННЯ

Прийняти ПРОЕКТ
ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ ПРО
ФІНАНСУВАННЯ ПАРТІЙ



Що загалом?

Протягом 2012 року завдання розділу VI Державної програми виконано не було, оскільки передбачені ним заходи планується виконати протягом 2013-2014 років. У 2011 році Групою держав проти корупції було підготовлено ряд рекомендацій для Уряду України щодо приведення національного законодавства в частині фінансування партій і виборчих кампаній у відповідність до європейських стандартів. Уряд мав поінформувати GRECO про виконання цих рекомендацій до кінця квітня 2013 року.

21 травня 2013 року на веб-сайті Мін'юсту для громадського обговорення було розміщено проект додаткових пропозицій щодо внесення змін до Закону «Про вибори народних депутатів України». Законопроектом передбачено обов'язковість подання розпорядниками виборчих фондів проміжних фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів партій та кандидатів в одномандатних округах (такі звіти мають подаватись за 20 днів до дня голосування, тоді як остаточні фінансові звіти мають подаватись через 10 або 15 (для партій) днів після дня голосування), обов'язковість оприлюднення таких звітів на веб-сайті ЦВК, встановлення відповідальності кандидатів у народні депутати та партій за неподання розпорядниками виборчих фондів фінансових звітів, включення до таких звітів недостовірних відомостей, обов'язковість розміщення матеріалів перед-

виборної агітації у ЗМІ лише після оплати їх вартості за рахунок коштів виборчих фондів.

Частина положень законопроекту враховує рекомендації GRECO щодо удосконалення регулювання фінансування партій і виборчих кампаній, однак переважна більшість інших рекомендацій у законопроекті відображення не знайшла. Це стосується, наприклад, рекомендацій щодо впровадження державного фінансування політичних партій, встановлення ефективних, пропорційних та превентивних санкцій за порушення у сфері фінансування партій і виборів, встановлення обмежень на розмір внесків на підтримку партій, розкриття у звітності інформації про донорів, які здійснили пожертвування у розмірі, що перевищує певну межу тощо



Що працює?

З огляду на те, що заходи розділу VI Державної програми виконуватимуться у 2013 – 2014 роках, у 2012 році жодних зрушень у напрямі виконання передбачених цих заходів не відбулось.



Які перешкоди?

Основними перешкодами на шляху досягнення завдань розділу VI Державної програми є:

- відсутність чітких індикаторів виконання завдання розділу. Наприклад, Державна програма не дає відповіді на питання про те, як має оцінюватись виконання такого завдання, як «встановлення чітких правил фінансування політичних партій та виборчих кампаній». Ступінь виконання завдання можна було б оцінити, якби воно було сформульовано як приведення національного законодавства у сфері фінансування партій та виборчих кампаній у відповідність до рекомендацій GRECO;
- невідповідність запланованих заходів рекомендаціям GRECO. Заплановані заходи передбачають виконання лише незначної частини рекомендацій Групи держав проти корупції, зокрема рекомендацій щодо впровадження пропорційних, ефективних та превентивних санкцій за порушення, щодо обмеження розміру приватних внесків на користь партій, щодо оприлюднення фінансових звітів партій в мережі Інтернет. Натомість не передбачено узгодження правил фінансування партій з правилами фінансування передвиборної агітації, впровадження дієвих механізмів запобігання тіншовому фінансуванню політики, введення державного фінансування партій та незалежного моніторингу партійних фінансів тощо;
- відсутність комплексного бачення напрямів розвитку законодавства у сфері фінансування політики та політичної волі до впровадження відповідної реформи. У впровадженні реформи не зацікавлена як парламентська більшість, так і опозиція. Питання про те, які саме рекомендації GRECO, в якому обсязі і в якій послідовності мають враховуватись при підготовці відповідного законодавства, залишається відкритим;
- відсутність бюджетного фінансування як заходів за розділом, так і реформи політичних фінансів в цілому. Підготовка пропозицій щодо оптимізації регулювання політичних фінансів потребує проведення низки науково-практичних конференцій, круглих столів та інших аналогічних заходів, які потребують додаткового фінансування. Впровадження державного фінансування партій потре-

бує виділення значних коштів з Державного бюджету (орієнтовно не менше 100 000 000 грн. щороку);

- відсутність суспільного запиту на проведення реформи. Громадяни загалом не усвідомлюють необхідності проведення реформ у сфері фінансування політики та зв'язку між режимом фінансування партій і виборів та політичною корупцією. Проблема фінансування політики не приділяється значна увага з боку ЗМІ та організації громадянського суспільства;
- низький ступінь пріоритетності реформ у сфері фінансування політики порівняно з іншими напрямками антикорупційних реформ. Переконливим свідченням цього є те, що заходи розділу VI Державної програми виконуватимуться протягом 2013-2014 років, тоді як інші розділи програми почали виконуватись вже у 2011-2012 роках;
- відсутність можливостей для впровадження незалежного моніторингу фінансування політики. GRECO рекомендувала Україні впровадити незалежний моніторинг фінансування партій та виборів. Разом з тим, можливість утворення відповідного контрольного органу фактично виключена Конституцією, тоді як покладення моніторингових функцій у відповідній сфері на ЦВК підтримується далеко не всіма політиками та експертами, у тому числі через політизацію діяльності ЦВК.



Що та кому робити?

Для забезпечення виконання визначених розділом VI Державної програми завдань Кабінету Міністрів України варто було б внести до цього розділу зміни, які б передбачали: 1) визначення в якості основного завдання оптимізації фінансування політичних партій та виборчих кампаній приведення законодавства у відповідній сфері до рекомендацій GRECO за результатами Третього раунду оцінювання; 2) підготовку Мін'юстом спільно з ЦВК Концепції змін до законодавства щодо фінансування політичних партій та виборчих кампаній, яка б враховувала рекомендації GRECO в рамках Третього раунду оцінювання, зокрема рекомендації щодо впровадження державного фінансування партій, уніфікації регулювання фінансування партій і виборчих кампаній, уточнення вимог щодо фінансової звітності партій і розпорядників виборчих фондів, оприлюднення такої звітності включно з інформацією про осіб, які здійснили пожертвування на певну визначену законом суму, впровадження системи незалежного моніторингу фінансування партій і виборів, встановлення ефективних, пропорційних та превентивних санкцій за всі порушення у сфері фінансування політики тощо; 3) проведення Мін'юстом широкого публічного обговорення цієї Концепції із залученням всіх політичних партій, у тому числі опозиційних, та уточнення Концепції за результатами таких публічних обговорень; 4) вжиття Мін'юстом (із залученням місцевих органів виконавчої влади) заходів, спрямованих на підвищення рівня обізнаності громадян щодо проблем у сфері фінансування політики та їхніх наслідків; 5) розробку Мін'юстом проектів законодавчих актів на основі уточненої Концепції, їх внесення на розгляд парламенту Кабінетом Міністрів, а також супроводження їх розгляду Верховною Радою України; 6) вилучення з розділу VI Державної програми положень щодо підготовки пропозицій до законодавства в частині конкретизації підстав для оголошення партіям попередження.

Розділ VII. Удосконалення антикорупційної експертизи



Про що розділ?

Розділ VII Державної програми передбачає виконання єдиного завдання: запровадження багатоступеневої методики оцінки корупційних ризиків у законодавстві: на рівні розробників проектів нормативно-правових актів, на рівні Мін'юсту та на рівні громадської експертизи, проведення якої забезпечується завдяки прозорій процедурі нормопроекування та доступності інформації для громадськості.



Хто відповідає?

Відповідальність за виконання 3 з 4 заходів розділу покладена на Мін'юст, тоді як забезпечення доступу громадськості до ознайомлення з проектами нормативно-правових актів має здійснювати Державна судова адміністрація (за її згодою) та, фактично, всі органи виконавчої влади.



Що загалом?

Захід 1 розділу (узагальнення практики проведення антикорупційної експертизи з метою виявлення та усунення системних недоліків під час проведення такої експертизи та розроблення проектів нормативно-правових актів) Мін'юстом виконано не було, оскільки індикатором виконання заходу є підготовка щорічного пакету рекомендацій щодо підвищення ефективності проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів. У Звіті про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році Мін'юст відзначає, що захід виконується ним на постійній основі, що полягає у проведенні експертизи проектів нормативно-правових актів, їх доопрацюванні за результатами проведеної експертизи, а також проведенні щоквартальних навчань для розробників нормативно-правових актів. Проте всі ці заходи мало пов'язані з напрацюванням пропозицій щодо підвищення ефективності проведення антикорупційної експертизи.

Захід 2 розділу (підготовка та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України пропозицій щодо законодавчого врегулювання порядку проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів) формально було виконано, однак лише частково. Мін'юстом протягом 2012 року було підготовлено зміни до Закону «Про засади запобігання і протидії корупції», які знайшли відображення у законопроекті № 2608 від 21.03.2013 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення здійснення фінансового контролю та урегулювання конфлікту інтересів». Щоправда, 14 травня 2013 р. цей законопроект був знятий з розгляду у зв'язку з прийняттям Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики». Останній передбачав більш комплексне регулювання відносин у сфері проведення антикорупційної експертизи, порівняно з урядовим законопроектом.

Захід 3 розділу (забезпечення доступу громадськості для ознайомлення з проектами нормативно-правових актів) було виконано частково. Дійсно, багатьма органами виконавчої влади проекти нормативно-правових актів опри-

люднюються. Однак ними оприлюднюються далеко не всі проекти, які мали б виноситись на публічні консультації; рубрики для проведення консультацій (особливо на веб-сайтах місцевих органів виконавчої влади) розміщуються незручно (у складі інших рубрик тощо), що ускладнює доступ до відповідних проектів нормативно-правових актів.

Захід 4 розділу (удосконалення механізму проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів) у 2012 виконано не було. Хоча індикатором виконання цього заходу мав би бути власне удосконалений за участю Мін'юсту механізм проведення експертизи, у Державній програмі з незрозумілих

Розділ 7. АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА

ЗАХОДИ РОЗДІЛУ

4:2

ЗАГАЛОМ ВИКОНАНО



2

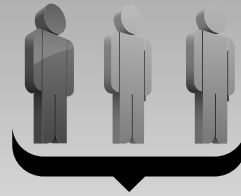
ЧАСТКОВО ВИКОНАНО



2

ПОВНІСТЮ ВИКОНАНО

ГРОМАДСЬКА ОЦІНКА ВИКОНАВЦІВ РОЗДІЛУ



3

Мін'юст

Державна судова адміністрація

Мінсоцполітики

UPDATE



ПЕРЕДБАЧИТИ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЛЯ ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ ЗА ВІДМОВУ У СПІВРАЦІ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

причин індикатором визначено «висновки за результатами громадської антикорупційної експертизи». У Звіті про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році Мін'юст відзначає, що захід виконується ним на постійній основі, а виконання полягає в участі його представників у двох публічних заходах за участю неурядових організацій.



Що працює?

У 2012 році на правову експертизу Мін'юсту було подано 5 153 проекти нормативно-правових актів, за результатами якої корупційні ризики було виявлено у 22 проектах. Центральними та місцевими органами виконавчої влади загалом забезпечено доступ громадськості до ознайомлення з проектами нормативно-правових актів, однак такий доступ у ряді випадків є ускладненим. У 2012 році низка неурядових організацій на чолі з Transparency International Україна розробила Методичні рекомендації з проведення громадської антикорупційної експертизи.



Що заважає?

Основними перешкодами на шляху виконання завдань розділу VII Державної програми є:

- відсутність комплексного регулювання антикорупційної експертизи. За статтею 15 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» обов'язковість проведення антикорупційної експертизи передбачена лише проектами законів, актів Президента та актів, які розробляються Кабінетом Міністрів і центральними органами виконавчої влади. Таким чином, значна кількість актів фактично вилучена з-під сфери застосування Закону. Ситуація ускладнюється також тим, що порядок прийняття актів Президента, Верховної Ради та Кабінету Міністрів врегульовано різними актами, положення яких (в частині експертизи) не узгоджено між собою. Так, для законопроектів, які вносяться на розгляд парламенту народними депутатами України, проведення антикорупційної експертизи за Регламентом Верховної Ради не є обов'язковим;
- значне функціональне навантаження на Мін'юст. Як зазначалось вище, протягом 2012 року Мін'юстом було проведено антикорупційну експертизу понад 5 000 проектів нормативно-правових актів. За таких умов проведення фахової та комплексної антикорупційної експертизи є досить ускладненим;
- необов'язковість врахування результатів антикорупційної експертизи при прийнятті проектів нормативно-правових актів. За статтею 15 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції», результати антикорупційної експертизи підлягають обов'язковому розгляду під час прийняття рішення щодо видання (прийняття) нормативно-правового акта, однак порушення вимог цього положення (особливо, Президентом України, Верховною Радою чи Кабінетом Міністрів) не впливає на долю відповідного акта;
- невиконання органами місцевої влади заходів щодо сприяння проведенню громадської антикорупційної експертизи та положень чинного законодавства. Зокрема, досить поширеними є випадки перешкоджання відповідними місцевими органами виконавчої влади проведенню громадської антикорупційної експертизи, ненадання Секретаріату Кабінету Міністрів інформації про проведені експертизи тощо;

- загальний характер Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, затвердженої Міністерством юстиції України. Хоча Методологія Мін'юсту дозволяє проводити загальну антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, у ній не враховано особливості окремих корупціогенних сфер, що зумовлює необхідність або доповнення існуючої Методології відповідними положеннями, або ж прийняття спеціальних методологій для таких сфер;
- недостатньо активна роз'яснювальна робота щодо методології проведення антикорупційної експертизи серед розробників проектів нормативно-правових актів. У 2012 році положення Методології Мін'юсту було роз'яснено лише 163 особам. Ця кількість є явно недостатньою для того, щоб забезпечити усунення корупціогенних чинників на етапі розробки проектів нормативно-правових актів головними розробниками, тобто перед проведенням їхньої експертизи Міністерством юстиції;
- відсутність чітких індикаторів виконання заходів розділу VII Державної програми. Індикаторами виконання заходів є розміщення проектів нормативно-правових актів на веб-сайтах розробників, пропозиції щодо удосконалення регулювання порядку проведення антикорупційної експертизи, рекомендації щодо підвищення її ефективності тощо. За таких умов здійснення моніторингу виконання цих заходів суттєво ускладнюється, а виконання самих заходів носить формальний характер;
- низький рівень виконавської дисципліни посадових осіб окремих центральних органів виконавчої влади, який призводить до бездіяльності щодо виконання передбачених розділом заходів.



Що та кому робити?

Для забезпечення виконання визначених розділом VII Державної програми завдань:

- Верховній Раді України необхідно ухвалити закон про нормативно-правові акти;
- Кабінету Міністрів України необхідно внести до розділу VII Державної програми зміни, які передбачатимуть чіткі, вимірювані, досяжні, актуальні та обмежені в часі (SMART) критерії виконання заходів розділу, а також засоби оцінки виконання цих заходів;
- Кабінету Міністрів України необхідно вжити заходів, спрямованих на забезпечення належного виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади положень чинного законодавства в частині проведення громадської експертизи проектів нормативно-правових актів, у тому числі громадської антикорупційної експертизи;
- Мін'юсту із залученням інших центральних органів виконавчої влади потрібно підготувати окремі методології проведення антикорупційної експертизи для корупційно-вразливих сфер та забезпечити проведення антикорупційної експертизи з урахуванням таких методологій;
- Мін'юсту також варто вивчити потреби центральних та місцевих органів влади у підвищенні кваліфікації кадрів, залучених до підготовки проектів нормативно-правових актів, з питань антикорупційної експертизи та методології її проведення на етапі підготовки відповідних актів, та забезпечити підвищення кваліфікації працівників відповідних органів.

Розділ VIII. Формування громадської підтримки дій влади у запобіганні і протидії корупції



Про що розділ?

Розділ VIII Державної програми передбачає виконання двох завдань: 1) сприяння діяльності ЗМІ стосовно широкого висвітлення заходів щодо протидії корупції, що вживаються державними органами та органами місцевого самоврядування; 2) визначення порядку періодичного звітування державних органів, відповідальних за реалізацію державної антикорупційної політики, про ситуацію у сфері запобігання і протидії корупції. Виконання цих завдань дозволило б підвищити довіру громадян до органів влади як загалом, так і в питаннях протидії корупції, збільшити рівень підтримки громадянами антикорупційних заходів органів влади, залучити громадян до формування та реалізації державної антикорупційної політики.



Хто відповідає?

Жоден із передбачених розділом заходів не виконується одним органом. Відповідальність за здійснення окремих заходів покладено на всі центральні та місцеві органи виконавчої влади, в той час як інші заходи мають здійснюватись Мін'юстом, Мінсоцполітики, Держкомтелерадіо, СБУ, Генеральною прокуратурою, Державною судовою адміністрацією, МВС, Державною податковою службою, СБУ, «Військовою службою справами у Збройних Силах» (Військовою службою правопорядку у Збройних Силах).



Що загалом?

Загалом, розділ відповідає основним напрямкам реалізації Антикорупційної стратегії на 2011-2015 роки, однак за існуючих обставин успішне досягнення його мети є вкрай ускладненим.

Висвітлення у ЗМІ інформації про антикорупційні заходи, що вживаються державними органами з метою формування негативного ставлення громадян до проявів «координації» (тобто корупції – авт.) і залучення громадськості до участі в антикорупційній діяльності (захід 1 завдання 1) протягом 2012 року здійснювалось, однак не призвело до досягнення цілей, передбачених розділом VIII Державної програми. Громадськість залучалась до участі в антикорупційній діяльності далеко не завжди і не всіма органами державної влади. Таким чином, захід було виконано лише частково.

Захід 2 завдання 1 розділу VIII Державної програми (трансляція соціальної реклами з питань запобігання і протидії корупції з метою формування негативного ставлення громадян до проявів корупції) на момент завершення моніторингу не був виконаний. У своєму Звіті про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році Мін'юст відзначає, що захід виконується на постійній основі – в ефірі Першого національного каналу протягом року на правах соціальної реклами демонструвались ролики «Твоє ні – має значення»,

Розділ 8. ГРОМАДСЬКІСТЬ ПРОТИ КОРУПЦІЇ

ЗАХОДИ РОЗДІЛУ

4:0

ЗАГАЛОМ ВИКОНАНО



НЕ РОЗПОЧАТО

2



ЧАСТКОВО ВИКОНАНО

2

ГРОМАДСЬКА ОЦІНКА ВИКОНАВЦІВ РОЗДІЛУ



2

Мінсоцполітики



3

Держкомтелерадіо



4

Мін'юст



2

Центральні та місцеві органи влади



4

Правоохоронні органи



ALARM!

влада офіційно виділяє кошти на «джинсу»?

UPDATE



ЗРОБИТИ ВІДКРИТИМ ДЕРЖРЕЄСТР КОРУПЦІОНЕРІВ



ЗАПРОВАДИТИ ДІЄВИЙ ЗАХИСТ ПРАВ ІНФОРМАТОРІВ



ВТІЛИТИ СОЦІАЛЬНУ АНТИКОРУПЦІЙНУ РЕКЛАМУ

«Легалізація зарплати», «Звітність в електронній формі», «Пульт податкової». Однак віднести їх до соціальної антикорупційної реклами можна з дуже великою натяжкою. Крім того, частка аудиторії Першого національного каналу є дуже невеликою для того, щоб сформувавши серед громадян негативне ставлення до корупції.

Захід 1 завдання 2 (запровадження шляхом внесення змін до законодавства системи моніторингу впливу антикорупційного законодавства на стан справ з корупцією в державі) перебував на початковому етапі виконання – Мін'юстом напрацьовувалась методологія оцінки рівня корупції, складовою якою є впровадження моніторингу впливу антикорупційного законодавства на стан корупції, однак на момент завершення моніторингу виконання Державної програми жодних змін до законодавства, спрямованих на впровадження цієї Методології, напрацьовано не було, як і не було завершено роботу над самою Методологією.

Захід 2 завдання 2 (оприлюднення інформації про вжиті заходи щодо запобігання і протидії корупції та про осіб, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень) формально було виконано – Мін'юст, Генеральна прокуратура, МВС, СБУ, Державна податкова служба, Міністерство оборони оприлюднили звіти про відповідні заходи.

Разом з тим варто відзначити, що передбачені розділом VIII Державної програми заходи є недостатніми для досягнення запланованих цілей. Формування громадської підтримки дій влади щодо протидії корупції потребує активної інформаційно-роз'яснювальної роботи, активізації боротьби з корупцією в правоохоронних органах, збільшення кількості посадовців, які обіймають вищі категорії посад, притягнутих до кримінальної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень тощо.



Що працює?

Органи влади поширюють у ЗМІ та серед громадськості інформацію про свою діяльність у сфері протидії корупції, однак таке інформування не має цілеспрямованого та системного характеру, орієнтованого на досягнення визначених розділом VIII завдань.



Що заважає?

Основними перешкодами на шляху досягнення завдань розділу VIII Державної програми є:

- відсутність чітких індикаторів виконання окремих завдань розділу. Наприклад, Державна програма не дає відповіді на питання про те, як має оцінюватись виконання такого завдання, як «сприяння діяльності ЗМІ щодо висвітлення заходів з питань протидії корупції»;
- відсутність чітких критеріїв оцінки виконання заходів. Індикатори виконання більшості заходів визначено нечітко, що ускладнює моніторинг їх виконання. Наприклад, не визначено кількість публікацій, рекламних кампаній, які мають готуватись чи проводитись органами влади для формування негативного ставлення до корупції, кількість соціальних рекламних роликів, які мають

бути виготовлені та розміщені на каналах мовлення, перелік таких каналів (або вимоги до частки аудиторії цих каналів, часу трансляції роликів тощо), базові вимоги до системи моніторингу впливу антикорупційного законодавства на стан корупції в державі, базові вимоги до звітів про заходи щодо протидії корупції тощо. Відсутність таких чітких індикаторів дозволяє відповідальним виконавцям звітувати про виконання передбачених розділом завдань у повному обсязі, що і має місце на практиці;

- відсутність фінансування заходів за розділом VIII. Виготовлення креативних роликів соціальної реклами, проведення інформаційно-роз'яснювальних кампаній, соціологічних досліджень з питань ставлення громадян до корупції та антикорупційної діяльності тих чи інших органів потребують значного фінансування. Між тим, Державною програмою передбачено фінансування лише одного заходу розділу (захід 1 завдання 1; головний розпорядник бюджетних коштів Мінсоцполітики), та й то в обсязі 250 000 грн. на рік;
- відсутність належної координації передбачених розділом заходів, невизначеність кола відповідальних виконавців та засад їх взаємодії. Відповідальність за виконання передбачених розділом заходів покладено відразу на декількох виконавців. При цьому окремі виконавці мають залучатись до здійснення заходів за їх згодою, тоді як деякі заходи розділу взагалі мають реалізуватись всіма органами виконавчої влади;
- недостатність передбачених розділом заходів для досягнення поставлених цілей. Для формування громадської підтримки дій влади у запобіганні і протидії корупції навряд чи достатньо провести декілька прес-конференцій на рік чи розмістити один-два ролики соціальної реклами на Першому національному каналі телебачення. Громадська підтримка дій влади може бути сформована за рахунок активізації боротьби з корупцією, насамперед – на вищих рівнях публічної адміністрації, очищення правоохоронних органів від корупціонерів, посилення прозорості діяльності органів влади, врахування пропозицій організацій громадянського суспільства при прийнятті нормативно-правових актів, впровадження більш креативних засобів комунікацій з цільовими аудиторіями тощо;
- відсутність належної мотивації виконавців. У більшості випадків передбачені розділом заходи виконуються суто формально – органами влади проводяться прес-конференції, розміщуються публікації у ЗМІ та подаються звіти про виконання відповідних заходів Мін'юсту. Однією з причин цього є відсутність належної системи оцінки діяльності виконавців та їхніх посадових осіб щодо виконання передбачених Державною програмою заходів;
- дублювання завдань та заходів розділів VIII та XIII Державної програми, що ставить під сумнів доцільність подальшого існування у Державній програмі одного з цих розділів – останні мають бути об'єднані в один розділ.



Що та кому робити?

Для забезпечення виконання визначених розділом VIII Державної програми завдань:

- Кабінету Міністрів України необхідно внести до розділу VIII Державної програми зміни, які передбачатимуть: 1) розширення переліку передбачених розділом заходів для забезпечення виконання поставлених завдань (наприклад, виготовлення органами влади буклетів з питань протидії корупції, засобів реагування громадян на прояви корупції тощо); 2) чіткі, вимірювані, досяжні, актуальні та обмежені в часі (SMART) критерії виконання завдань та заходів розділу, а також засоби оцінки виконання цих завдань та заходів; 3) належне фінансування заходів розділу на підставі пропозицій виконавців відповідних заходів та нових індикаторів їх виконання; 4) покладення відповідальності за виконання завдань та заходів розділу на один з органів, з наділенням його відповідними координаційними повноваженнями; 5) виправлення технічних помилок у розділі (наприклад, ряд заходів розділу має виконуватись «Військовою службою справами у Збройних Силах»; розділом передбачено виконання такого заходу, як формування негативного ставлення до «координації» тощо);
- Верховній Раді України необхідно внести зміни до законів України, які передбачатимуть посилення прозорості діяльності органів державної влади та, особливо, органів місцевого самоврядування, забезпечуватимуть прозорість та підзвітність народних депутатів України;
- центральним та місцевим органам виконавчої влади необхідно забезпечити скоординоване виготовлення та розміщення у прайм-тайм антикорупційної соціальної реклами на каналах телебачення із значною часткою аудиторії, носіях зовнішньої реклами тощо, а також виготовлення буклетів з інформацією щодо способів реагування на корупційні прояви, здійснену діяльність у сфері протидії корупції тощо (мінімальна кількість відповідних роликів, буклетів та інших матеріалів має визначатись безпосередньо в Державній програмі);
- для підвищення ефективності формування та реалізації антикорупційної політики Мін'юсту необхідно щорічно проводити соціологічні дослідження, спрямовані на оцінку ставлення громадян до корупції та діяльності органів влади з питань протидії корупції, а також забезпечувати напрацювання пропозицій щодо удосконалення політики за результатами таких досліджень (мінімальна кількість досліджень має бути визначена безпосередньо в Державній програмі);
- центральним та місцевим органам виконавчої влади необхідно забезпечити проведення періодичних (2-4 рази на рік) громадських слухань щодо результатів протидії корупції, а також ухвалити плани інформування громадськості про хід протидії корупції та її результати, які б визначали перелік заходів, очікувані результати, критерії оцінки досягнення результатів та виконання заходів, механізми моніторингу таких заходів тощо.

Розділ 9. УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ СПЕЦІАЛЬНО УПВНОВАЖЕНИХ СУБ'ЄКТІВ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

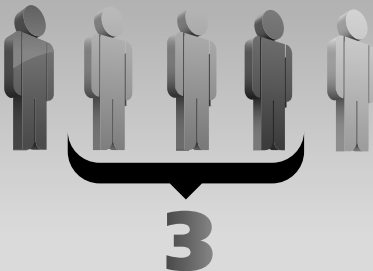
ЗАХОДИ РОЗДІЛУ

11:3

ЗАГАЛОМ ВИКОНАНО



ГРОМАДСЬКА ОЦІНКА ВИКОНАВЦІВ РОЗДІЛУ



Мін'юст
МВС
ДПС
Військова служба
справами у Збройних Силах
Національна академія
правових наук
СБУ
Державна судова адміністрація
Генеральна прокуратура
України



**WRONG!
НЕ ІСНУЄ!**

UPDATE



**Створити спеціаль-
но уповноважений
орган із анти-
корупційної
політики**

Розділ IX. УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ СПЕЦІАЛЬНО УПВНОВАЖЕНИХ СУБ'ЄКТІВ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ



Про що розділ?

Розділом IX Державної програми передбачено виконання чотирьох основних завдань, спрямованих на удосконалення системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції: 1) проведення аналізу діяльності відповідних суб'єктів та вжиття заходів щодо підвищення ефективності їхньої роботи; 2) формування єдиної правозастосовчої практики правоохоронних та судових органів у справах, пов'язаних із корупцією; 3) запровадження спеціалізації прокурорів та слідчих у справах про злочини у сфері службової та професійної діяльності, пов'язаної із наданням публічних послуг; 4) розвиток співробітництва правоохоронних органів з громадськими організаціями та ЗМІ.



Хто відповідає?

Головними виконавцями заходів розділу IX Державної програми є МВС та Мін'юст, співвиконавцями – Державна податкова служба України (Міндоходів), «Військова служба справами у Збройних Силах» (тобто Військова служба правопорядку у Збройних Силах), Національна академія правових наук, СБУ (за згодою), Генеральна прокуратура України (за згодою), Державна судова адміністрація (за згодою), Верховний Суд України (за згодою).

Із 11 заходів, передбачених розділом IX Державної програми, МВС є головним виконавцем для 6, а Мін'юст - для 5 заходів; при цьому для 2 заходів Мін'юст є головним виконавцем як спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики, функції якого тимчасово покладено на це Міністерство.



Що загалом?

У 2012 році Мін'юстом на розгляд Кабінету Міністрів України так і не було внесено пропозиції щодо удосконалення системи органів, відповідальних за протидію корупції та розмежування їх компетенції. Таким чином, захід 1 завдання 1 розділу IX Державної програми виконано не було. За Звітом Мін'юсту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році цей захід віднесено до виконаних, оскільки новим Кримінальним процесуальним кодексом проведено розмежування підслідності у справах про корупційні правопорушення. Разом з тим, повноваження щодо провадження слідства у кримінальних справах є лише частиною більш масштабного кола повноважень щодо запобігання і протидії корупції, яке включає освітню, просвітницьку роботу, координацію, контроль, притягнення до адміністративної відповідальності тощо. Таким чином, із висновком Мін'юсту щодо виконання цього заходу погодитись складно.

Аналіз ефективності діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції та напруження рекомендацій щодо підвищення такої ефективності (захід 2 завдання 1) загалом здійсню-

ються, але не мають чіткої методології, в той час як запропоновані рекомендації не мають комплексного характеру. Також неможливо встановити причинно-наслідковий зв'язок між певними рекомендаціями, відображеними у проектах нормативно-правових актів Мін'юсту та інших органів влади, і аналізом ефективності діяльності зазначених вище суб'єктів. Наприклад, у Звіті про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 Мін'юст ілюструє успішність виконання цього заходу внесенням на розгляд парламенту законопроекту № 2608, хоча питання про те, чи стала розробка такого проекту прямим наслідком аналізу ефективності діяльності спеціально уповноважених суб'єктів, залишається відкритим.

Захід 3 завдання 1 розділу IX Державної програми МВС було виконано повністю – 29 грудня 2012 року МВС було розіслано на опрацювання органів влади Методичні рекомендації щодо запобігання корупційним правопорушенням.

Захід 1 завдання 2 (формування Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення) Міністерством юстиції було виконано частково – наказом Міністерства юстиції № 39/5 від 11 січня 2012 року було затверджено Положення про цей Реєстр, тоді як до кінця 2012 року до Реєстру було включено інформацію про більш ніж 5 500 осіб, які вчинили корупційні правопорушення. Разом з тим, оперативність внесення даних до бази даних Реєстру значною мірою визначається оперативністю надання документів, які підтверджують факт притягнення особи до відповідальності за вчинення корупційного діяння. Крім того, протягом 2012 року громадськість мала обмежений доступ до бази даних Реєстру (цей недолік було виправлено лише у 2013 р.).

Захід 2 завдання 2 (узагальнення судової практики у справах про корупційні правопорушення та підготовка роз'яснень Верховного Суду України) було виконано частково (хоча оцінити повноту його виконання з огляду на нечіткість індикатора виконання заходу досить складно). Так, у 2012 році Міністерством юстиції України було підготовлено ряд роз'яснень з питань практичного застосування антикорупційного законодавства (наприклад, Роз'яснення від 10.07.2012 р. «Проблемні питання застосування Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», Роз'яснення від 28.08.2012 р. «Запобігання корупції в органах державної влади шляхом проведення спеціальної перевірки» тощо). Судовою палатою Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ у 2012 році було підготовлено інформаційний лист апеляційним судам з узагальненням практики застосування судами України законодавства про відповідальність за окремі корупційні правопорушення. У той же час, протягом 2012 року Верховний Суд України не готував роз'яснення щодо розгляду справ про корупційні правопорушення.

Захід 3 завдання 2 (видання науково-практичного коментаря до Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» та законів про відповідальність за корупційні правопорушення) у 2012 році виконано не було.

Захід 4 завдання 2 (підготовка пропозицій щодо внесення змін до законодавства на основі аналізу стану дотримання законності органами дізнання, досудового слідства під час прийняття рішень про відмову у відповідному реагуванні на факти корупції) у 2012 році було виконано частково. Генеральною прокуратурою періодично проводиться аналіз та узагальнення стану прокурорського нагляду у сфері запобігання і протидії корупції та готуються пропозиції щодо усунення відповідних правопорушень (у тому числі, шляхом видання актів прокурорського реагування), однак такі пропозиції не мають комплексного характеру.

Завдання 3 (запровадження спеціалізації слідчих та прокурорів у справах, пов'язаних з корупцією) у 2012 році було виконано частково. Наприклад, у центральному апараті Генеральної прокуратури було утворено Головне управління нагляду за додержанням законів спецпідрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю та корупцією, а також внесено відповідні зміни до структур прокуратур регіонального рівня. Відповідну спеціалізацію слідчих також було запроваджено в регіональних управліннях МВС та СБУ. У той же час, актуальним залишається питання про запровадження такої спеціалізації в прокуратурах та відділах відповідних правоохоронних органів.

Захід 1 завдання 4 (інформування громадськості про результати реагування правоохоронних органів на публікації у ЗМІ про факти корупції та використання інформації за результатами журналістських розслідувань) у 2012 році формально здійснювався. Разом з тим, він був виконаний лише частково, оскільки значна частина журналістських розслідувань залишилась поза увагою правоохоронців або ж завершилась формальними відповідями (інформацію перевірено, підстав для притягнення до відповідальності не вбачається).

Захід 2 завдання 4 (удосконалення процедури зведення, аналізу та оприлюднення даних комплексної статистики щодо справ про корупцію, що розглядаються усіма правоохоронними органами) у 2012 році виконано не було, оскільки до прийнятих законодавчих актів (зокрема, Порядку підготовки та оприлюднення звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 1094 від 20 жовтня 2011 р.) у 2012 році пропозиції не вносились.

Для 5 із 11 заходів розділу IX на момент завершення моніторингу встановлені строки їхнього виконання завершилися. Моніторинг виконання Державної програми показав, що пропозиції стосовно удосконалення системи органів, відповідальних за протидію корупції, та розмежування їх компетенції Мін'юстом Кабінету Міністрів подано не було. Також існують серйозні проблеми із формуванням Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення, хоча його формування на момент завершення моніторингу продовжувалось.



Що працює?

Протягом 2012 року МВС було підготовлено Методичні рекомендації щодо запобігання

корупційним правопорушення, сформовано Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення (щоправда, формування цього Реєстру супроводжувалось певними проблемами, тоді як його дані залишались закритими для громадськості), запроваджено спеціалізацію слідчих у корупційних справах в правоохоронних органах включно до регіонального рівня. Аналітична діяльність в рамках передбачених розділом заходів здійснювалась, але загалом не вплинула на стан корупції в державі та ефективність діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.



Що заважає?

Основними перешкодами на шляху досягнення завдань розділу IX Державної програми є:

- відсутність чітких індикаторів виконання завдань розділу. Ряд завдань розділу сформульовано таким чином, що оцінити ступінь їх досягнення досить складно. Серед таких завдань – розвиток співробітництва правоохоронних органів з громадськими організаціями та ЗМІ (відсутній індикатор ступеня оцінки ступеня такого «розвитку») та вжиття заходів щодо підвищення ефективності роботи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції за результатами аналізу їх діяльності (відсутні чіткі критерії ефективності, критерії аналізу тощо);
- відсутність чітких критеріїв оцінки виконання заходів. Оцінити рівень повноти виконання окремих заходів розділу досить складно. До таких заходів належать підготовка рекомендацій щодо підвищення ефективності роботи спеціально уповноважених органів у сфері протидії корупції (не визначено зміст «ефективності», характер рекомендацій тощо), впровадження ефективного механізму координації між правоохоронними органами (той самий недолік, що і у попередньому випадку), підготовка пропозицій за результатами аналізу стану дотримання законності органами дізнання та досудового слідства (не визначено предмет аналізу, характер і обсяг пропозицій, їх кількість протягом періоду виконання і т.д.), оприлюднення на веб-сайтах та у ЗМІ результатів реагування правоохоронних органів на публікації про факти корупції (невизначено, чи щодо кожного повідомлення має оприлюднюватись інформація, в якому обсязі, до якого рівня ієрархії системи відповідного органу і т.п.). Невизначеність індикаторів виконання заходів не дозволяє оцінити ступінь їх виконання;
- відсутність фінансування заходів за розділом IX. Жоден з передбачених розділом заходів не передбачає окремого фінансування. Водночас, видання та розповсюдження науково-практичного коментаря до антикорупційного законодавства, впровадження спеціалізації слідчих в правоохоронних органах базового рівня (районні прокуратури, відділи ОВС тощо) потребують певного фінансування;
- відсутність належної координації передбачених розділом заходів, невизначеність кола відповідальних виконавців та засад їх взаємодії. Жоден із заходів розділу не виконується певним органом

самостійно: перелік виконавців включає практично всіх спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, частина з яких має виконувати відповідні заходи за їх згодою. Ситуація ускладнюється тим, що координаційні функції у сфері антикорупційної політики поділено між Мін'юстом та Генеральною прокуратурою, тоді як координацію діяльності з виконання певних передбачених розділом заходів взагалі здійснює не Генеральна прокуратура та Мін'юст, а МВС. Невизначеність кола виконавців не дозволяє оцінити повноту передбачених розділом заходів, оскільки певними органами заходи виконуються, а іншими – ні. Відсутність належної координації зменшує ефективність відповідної діяльності, призводить до дублювань та невиконання окремих заходів;

- нестабільність законодавства у сфері запобігання та протидії корупції. Парламентом приймаються закони, які суттєво змінюють правове регулювання відносин у сфері запобігання і протидії корупції. Це ускладнює здійснення відповідними виконавцями аналізу ефективності роботи правоохоронних органів, підготовку науково-практичного коментаря до чинного антикорупційного законодавства;
- відсутність комплексного бачення напрямів подальшого розвитку системи уповноважених суб'єктів з питань протидії корупції. Відкритим залишається питання про передачу функцій Мін'юсту як спеціально уповноваженого органу з питань антикорупційної політики незалежному спеціалізованому антикорупційному органу, створення якого передбачалось рекомендаціями GRECO. Невирішенням залишається питання про доцільність створення окремого спеціалізованого незалежного антикорупційного органу, який би наділявся функціями кримінального переслідування осіб, які вчинили корупційні правопорушення, зокрема високопосадовців;
- відсутність прогресу у реформуванні системи правоохоронних органів загалом. Рекомендації міжнародних організацій щодо реформування МВС, СБУ, прокуратури загалом залишаються невиконаними, тоді як відповідні органи не є захищеними від політичних та інших зовнішніх впливів. Рівень довіри до таких органів з боку громадян залишається стабільно низьким, а випадки причетності службових та посадових осіб цих органів до вчинення корупційних діянь є досить поширеними.



Що та кому робити?

Для забезпечення виконання визначених розділом IX Державної програми завдань:

- Кабінету Міністрів України необхідно внести до розділу XI Державної програми зміни, які передбачатимуть: 1) чіткі, вимірювані, досяжні, актуальні та обмежені в часі (SMART) критерії виконання завдань та заходів розділу, а також засоби оцінки виконання цих завдань та заходів; 2) належне фінансування заходів розділу на підставі пропозицій виконавців відповідних заходів та нових індикаторів їх виконання; 3) покладення відповідальності за виконання завдань та заходів розділу на один з органів, з наділенням його відповідними координацій-

ними повноваженнями; 4) виправлення технічних помилок у розділі (наприклад, ряд заходів розділу має виконуватись «Військовою службою справами у Збройних Силах»);

- Президенту України або 150 народним депутатам України необхідно внести на розгляд парламенту проект закону «Про внесення змін до Конституції України», який передбачатиме посилення незалежності Генерального прокурора;
- Верховній Раді України необхідно прийняти закон про створення спеціалізованого органу досудового розслідування корупційних правопорушень та незалежного органу з питань запобігання корупції;
- Верховній Раді України необхідно ухвалити закон про Державне бюро розслідувань;
- Спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції варто протягом 2013-2014 років завершити впровадження спеціалізації прокурорів та слідчих у справах про корупційні правопорушення, як це передбачено рекомендаціями GRECO;
- Мін'юсту необхідно подати на розгляд парламенту законопроекти, спрямовані на реформування пра-

воохоронних органів у відповідності до міжнародних стандартів, наявних висновків Венеціанської комісії та положень переглянутої Конституції щодо порядку призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора (зокрема, проект нової редакції Закону «Про прокуратуру», який базуватиметься на проекті, розробленому у 2011 році в рамках діяльності Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права);

- Мін'юсту необхідно прискорити підготовку та опублікування у 2013 році на власному веб-сайті науково-практичного коментаря до антикорупційних законів, у тому числі прийнятих парламентом у першому півріччі 2013 року;
- Генеральній прокуратурі необхідно впровадити постійний моніторинг результатів реагування правоохоронних органів на оприлюднену у ЗМІ інформацію про факти корупційних правопорушень, а також щорічно оприлюднювати статистику результатів реагування (кількість повідомлень, типи органів, які вжили заходи, суть вжитих заходів, їх результати).

Розділ 10. ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ СУДДІВ ТА ПРАВООХОРОНЦІВ

ЗАХОДИ РОЗДІЛУ

2:0

ЗАГАЛОМ ВИКОНАНО



ФОРМАЛЬНО

2

ЧАСТКОВО ВИКОНАНО

ГРОМАДСЬКА ОЦІНКА ВИКОНАВЦІВ РОЗДІЛУ



Міністерство Юстиції України
Генеральна прокуратура
України та Міністерство
Внутрішніх справ
Військова служба
справами у Збройних Силах



**WRONG!
НЕ ІСНУЄ!**



**Всі заходи проводяться
як одноразові, хоч
програма вимагає
постійних**

UPDATE



**СИСТЕМА ОБОВ'ЯЗ-
КОВОГО НАВЧАННЯ
НА ПОСТІЙНІЙ ОСНОВІ**



**НЕЗАЛЕЖНЕ ТЕСТУВАН-
НЯ ЗНАТЬ У СУДДІВ
ТА ПРАВООХОРОНЦІВ**



**ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕ-
ЧЕННЯ ЗМАГАЛЬНОСТІ В
ДІЯЛЬНОСТІ СУДДІВ**

Розділ X. Підвищення кваліфікації суддів, працівників прокуратури та правоохоронних органів



Про що розділ?

Розділ X Державної програми в якості основного і єдиного завдання визначає розроблення і запровадження системи навчання на постійній основі професійних суддів та кандидатів на посаду професійного судді, особового складу правоохоронних органів та органів прокуратури щодо застосування антикорупційного законодавства.

Індикатором успішності виконання завдання визначено наявність навчальної програми та забезпечення проходження відповідного навчання. В рамках виконання передбаченого розділом X Державної програми завдання передбачалось здійснити два блоки заходів: 1) запровадити єдину систему періодичного навчання суддів, працівників апарату судів та підготовки на постійній основі кандидатів на посаду професійного судді, а також навчання на постійній основі особового складу правоохоронних органів та органів прокуратури щодо виявлення і розслідування корупційних правопорушень; 2) вжити заходів щодо удосконалення роботи з питань призначення суддів, їх звільнення та притягнення до дисциплінарної відповідальності.



Хто відповідає?

Розділом X Державної програми не передбачено покладення функцій з координації передбачених ним заходів на певний орган державної влади. Відповідальність за виконання першого заходу покладено на Вищу кваліфікаційну комісію суддів, Національну школу суддів України, Державну судову адміністрацію, Мін'юст, Генеральну прокуратуру України, МВС, Державну податкову службу, СБУ, «Військову службу справами у Збройних Силах» (тобто Військову службу правопорядку у Збройних Силах). Виконання другого заходу покладено на Вищу раду юстиції та Вищу кваліфікаційну комісію суддів України.

Суттєвим недоліком аналізованого розділу Державної програми є те, що значну частину органів влади передбачається залучити до виконання відповідних заходів за їх згодою, при цьому захід 2 розділу взагалі має виконуватись за згодою Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Відповідно, у разі відсутності їх згоди захід може не бути виконано взагалі.



Що загалом?

Рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 9 жовтня 2012 року було затверджено Програму спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді та Навчальний план спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді за денною та заочною формою навчання. Питання антикорупційної політики включено до Програми в якості окремої теми, однак вона пов'язана із запобіганням корупції в суддівському середовищі та відповідальності суддів за корупційні діяння. Питання протидії корупції також включено до типових планів підготовки суддів. Як свідчать дані Звіту Мін'юсту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році, протягом 2012 року було проведено значну кількість навчально-освітніх заходів (навчальних зборів науково-практичних семінарів тощо) для суддів

та працівників правоохоронних органів, однак ними не було охоплено далеко не всіх суддів та працівників правоохоронних органів. Значна частина відповідних заходів присвячувалась не особливостям виявлення і розслідування корупційних правопорушень, як це передбачено Державною програмою, а застосуванню нових положень Кримінального процесуального кодексу України та Закону «Про засади запобігання і протидії корупції». Таким чином, захід 1 розділу Х Державної програми можна вважати виконаним лише частково.

Ступінь виконання заходу 2 розділу Х оцінити досить складно, оскільки індикатор його виконання («вжиття заходів щодо удосконалення роботи...») є нечітким і не дає відповіді на питання про кількість таких заходів, суть удосконалення тощо. У Звіті Мін'юсту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році наводиться інформація лише щодо кількості суддів, яких Вища рада юстиції запропонувала Президенту призначити вперше, кількості проведених перевірок суддів, кількості суддів, стосовно яких було внесено подання про звільнення з посад. У чому саме полягало удосконалення роботи з питань призначення, звільнення суддів та їх притягнення до відповідальності, у Звіті не розкрито. Це дає підстави для висновку про те, що удосконалення роботи з цих питань не відбулось. Таким чином, захід виконано не було.



Що працює?

В рамках виконання завдання розділу Х Державної програми запроваджуються освітні програми, проводяться конференції, круглі столи, тренінги та інші навчально-освітні заходи, однак вони не мають системного характеру і навряд чи зможуть досягти поставленої мети, а саме – забезпечення спеціалізації правоохоронців та суддів з питань, пов'язаних з протидією корупції.



Що заважає?

Виконанню завдань розділу Х Державної програми передбачає ряд чинників:

- відсутність прогресу у просуванні реформи суду, у тому числі у напрямі забезпечення незалежності суду, обмеження обсягу імунітету суддів від кримінального переслідування тощо. Чинна Конституція та закони «Про судустрой і статус суддів», «Про Вищу раду юстиції» в частині підстав та порядку призначення суддів на посади та їх звільнення із займаних посад, а також порядку формування Вищої ради юстиції не дозволяють забезпечити незалежність суддів від політичних впливів. З іншого боку, широкий обсяг суддівського імунітету та особливості звільнення суддів з посад не дозволяють у повній мірі забезпечити добросовісність суддів;
- відсутність чітких індикаторів виконання заходів розділу Х. Державною програмою не визначено, яка саме кількість суддів та працівників правоохоронних органів має щорічно проходити навчання, у чому полягає зміст та обсяг навчальної програми, чи є така програма самостійним документом або ж складовою існуючих навчальних програм, яким саме чином має удосконалюватись робота з призначення, звільнення суддів та їх притягнення до дисциплінарної відповідальності;
- відсутність виконавців або недостатність координації їхньої дій по виконанню заходів. Як впливає зі змісту розділу Х, захід 2 може бути виконаний лише за згодою

його виконавців (див. вище). Захід 1 розділу мають виконувати 9 виконавців, до того ж, у чому саме має полягати роль кожного з них, Державною програмою не визначено;

- відсутність фінансування заходів за розділом Х. Періодичне навчання суддів та працівників правоохоронних органів з питань протидії корупції потребує належного фінансування, оскільки передбачає збільшення функціонального навантаження на викладачів, розробку навчальних посібників тощо. Водночас фінансування цієї діяльності Державною програмою не передбачено. Необхідність впровадження такого фінансування була підтверджена усіма органами державної влади, до яких були направлені запити, а також всіма експертами, з якими було проведено глибинні інтерв'ю у рамках моніторингу виконання розділу Х Державної програми.



Що та кому робити?

Для забезпечення виконання визначеного розділом Х Державної програми завдання:

- Кабінету Міністрів України необхідно внести зміни до розділу Х Державної програми, якими передбачаються: 1) впровадження чітких, вимірюваних, досяжних, актуальних та обмежених у часі критеріїв виконання заходів розділу (наприклад, визначення кількості правоохоронців за кожним органом, яка має пройти навчання з питань протидії корупції тощо), засоби оцінки виконання таких заходів (списки учасників заходів, опитувальні анкети, результати перевірки знань тощо); 2) впровадження належного фінансування заходів, пов'язаних із навчанням правоохоронців та суддів з питань протидії корупції; 3) визначення одного органу, відповідального за координацію передбаченої розділом діяльності, наділення такого органу відповідними координаційними повноваженнями;
- Президенту України або 150 народним депутатам України необхідно підготувати проект змін до Конституції України, який передбачатиме приведення порядку формування Вищої ради юстиції, призначення та звільнення суддів, призначення та звільнення з посади Генерального прокурора України, а також обсягу суддівського імунітету, у відповідність до міжнародних стандартів (рекомендацій ПАРЕ, Венеціанської комісії тощо), а парламенту – забезпечити прийняття законопроекту про внесення змін до Конституції;
- на підставі змін до Конституції Мін'юсту варто підготувати проекти змін до Законів «Про прокуратуру», «Про судустрой та статус суддів», «Про Вищу раду юстиції», «Про прокуратуру» та інших суміжних законів, які забезпечуватимуть реалізацію конституційних змін, відповідатимуть міжнародним стандартам (у тому числі рекомендаціям Венеціанської комісії), забезпечуватимуть змагальність у дисциплінарному провадженні щодо прокурорів та суддів (див. рекомендації до розділу IX Державної програми);
- відповідним правоохоронним органам та Вищій кваліфікаційній комісії суддів України слід вивчити потребу у підвищенні кваліфікації кадрів (кількість осіб, яка має пройти навчання, обсяги навчання) та забезпечити її підвищення на постійній основі (при цьому має визначитись кількість працівників, які мають проходити навчання щорічно чи перед призначенням на посади).

Розділ 11. АНТИКОРУПЦІЯ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ

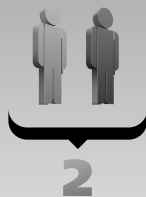
ЗАХОДИ РОЗДІЛУ

6:0

ЗАГАЛОМ ВИКОНАНО



ГРОМАДСЬКА ОЦІНКА ВИКОНАВЦІВ РОЗДІЛУ



Генеральна
прокуратура України
Міністерство Внутрішніх
справ України

UPDATE



ЗАМІНИТИ СТАТИСТИЧНІ ПОКАЗНИКИ ЯКІСНИМИ



КОЛЕГІАЛЬНЕ ПРЯТЯГНЕННЯ ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОНЦІВ



СИСТЕМАТИЧНЕ АНТИКОРУПЦІЙНЕ НАВЧАННЯ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ

Розділ XI. Запобігання проявам корупції у правоохоронних органах



Про що розділ?

Розділ XI Державної програми передбачає виконання у 2012 році двох основних завдань: 1) удосконалення системи професійного добору та підготовки кадрів правоохоронних органів, що здійснюють боротьбу з корупцією; 2) визначення критеріїв ефективності роботи правоохоронних органів не за кількісними показниками, а за якісними з урахуванням отриманих результатів. Виконання чи не найважливішого завдання у цій сфері – проведення інституційної реформи органів, що здійснюють дізнання, досудове слідство та кримінальне переслідування – відкладено на 2015 рік, хоча на проведенні такої реформи постійно намагаються міжнародні партнери України (Рада Європи, органи ЄС, GRECO) тощо.

В рамках виконання завдання 1 на 2012 рік було заплановано низку заходів, зокрема: 1) підготовку та внесення на розгляд Уряду проекту нормативно-правового акту щодо удосконалення системи професійного відбору, порядку прийняття на службу, зарахування до кадрового резерву та підготовки кадрів правоохоронних органів, що здійснюють боротьбу з корупцією; 2) проведення аналізу системи перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів відповідних органів з метою оновлення навчальних програм щодо виявлення та розслідування корупційних правопорушень, з напрацюванням рекомендацій за результатами проведеного аналізу.

За завданням 2 протягом 2012 року мали бути виконані наступні заходи: 1) проведено аналіз показників роботи правоохоронних органів з метою визначення критеріїв ефективності їх діяльності відповідно до міжнародних стандартів; 2) збільшено кількість інформаційних джерел, що використовуються для оцінки ефективності діяльності правоохоронних органів із залученням неурядових організацій; 3) розроблено удосконалену систему показників, які мають відповідати критеріям оцінки ефективності роботи правоохоронних органів із залученням неурядових організацій. При цьому для виконання двох останніх заходів розділом XI Державної програми не передбачено будь-яких часових обмежень.



Хто відповідає?

Практично всі заходи розділу XI Державної програми мали виконуватись не одним, а відразу декількома виконавцями: Мін'юстом, Генеральною прокуратурою, МВС, Державною податковою службою (Міндоходів), Військовою службою правопорядку у збройних силах та СБУ. Відповідального за проведення у 2015 році інституційної реформи органів, що здійснюють дізнання, досудове слідство та кримінальне переслідування, не визначено взагалі – така реформа має здійснюватись «відповідно до компетенції», хоча ключову роль у її проведенні також мав би відігравати Мін'юст, який міг би залучити інші органи (Генеральну прокуратуру, МВС тощо) до підготовки відповідного законопроекту.



Що загалом?

Державна програма не дає прямої відповіді на питання про те, у чому саме має полягати удосконалення системи професійного відбору, порядку прийняття на службу, зарахування до кадрового резерву та підготовки кадрів правоохоронних органів, що здійснюють боротьбу з корупцією. Таким чином, будь-які, навіть несуттєві, зміни до існуючої системи можуть бути віднесені до її удосконалення.

На момент завершення моніторингу виконання Державної програми проекту нормативно-правового акту, спрямованого на удосконалення цієї системи, Міністерством юстиції підготовлено не було. У своєму Звіті про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році Мін'юст відносить захід до виконаних у повному обсязі, посиляючись на прийняття парламентом розробленого ним законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», який передбачив проведення спеціальної перевірки осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави чи місцевого самоврядування, обов'язковість подання декларацій про майно, доходи, витрати і фінансові зобов'язання відповідними претендентами, а також обов'язковість повідомлення про працюючих в органі близьких осіб претендента тощо. Хоча відповідні положення Закону створюють механізми для запобігання корупції при прийомі на службу та проходженні служби у відповідних органах, вони не передбачають врегулювання всіх проблем, які мали б бути вирішені в рамках виконання відповідного завдання розділу XI Державної програми, зокрема – питання зарахування до резерву, підвищення кваліфікації працівників відповідних органів, забезпечення прозорості процесу прийому на службу тощо. Певні заходи у напрямі виконання аналізованого завдання було вжито Генеральною прокуратурою. Зокрема, ще у 2011 році Генеральним прокурором було затверджено Наказ 2 гн «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України», однак цей Наказ через рамковий характер багатьох його положень все одно не забезпечує вдосконалення існуючої системи управління кадрами в органах прокуратури. Наказом Генерального прокурора від 28 листопада 2012 року № 123 було затверджено Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури. Кодексом передбачено ряд вимог до поведінки працівників прокуратури, однак його основною вадою є відсутність чітких санкцій за виконання передбачених ним вимог. Що стосується діяльності інших виконавців заходу (МВС, Державної податкової служби тощо), то діяльність, спрямована на суттєве удосконалення системи управління кадрами у відповідних органах, ними не здійснювалась. З урахуванням зазначеного, захід станом на кінець 2012 року перебував на початковій стадії виконання.

Захід 2 завдання 1 розділу XI Державної програми (аналіз системи перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів правоохоронних органів, що здійснюють протидію корупції) було виконано частково,

оскільки його виконання здійснюється на постійній основі. Протягом 2012 року МВС, СБУ, Генеральною прокуратурою та іншими відповідальними виконавцями було проведено значну кількість заходів з підвищення кваліфікації своїх працівників з антикорупційних питань, однак навчанням все одно не було охоплено всіх працівників, і далеко не в усіх випадках таке навчання проводилось на основі оновлених навчальних програм.

В рамках виконання завдання 2 розділу XI Державної програми МВС і Генеральною прокуратурою розпочато впровадження нових критеріїв оцінки діяльності відповідних правоохоронних органів, однак, як показує практика, основним і чи не єдиним критерієм ефективності діяльності правоохоронних органів все ще залишаються статистичні показники. Такий висновок можна зробити, серед іншого, і з щорічних звітів відповідних органів.



Що працює?

Хоча протягом 2012 року виконавцями розділу XI Державної програми було вжито ряд заходів, спрямованих на виконання визначених розділом завдань, всі ці заходи перебували на етапі початкового чи часткового виконання і не забезпечили досягнення поставлених цілей.



Що заважає?

Виконанню завдань розділу XI перешкоджає ряд чинників:

- відсутність кардинальних змін у реформуванні системи правоохоронних органів. Указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008 було затверджено Концепцію реформування кримінальної юстиції України, яка розроблялась із залученням експертів та представників органів державної влади. Переважну більшість положень цієї Концепції в життя втілено так і не було. Натомість МВС у 2012 році було підготовлено Концепцію реформування правоохоронних органів України, яку на момент завершення моніторингу виконання Державної програми прийнято не було. Відсутність системної реформи правоохоронних органів та їх політизація є одними з ключових факторів, які не сприяють подоланню корупції в їх діяльності та знижують рівень довіри до їх діяльності з боку громадян;
- відсутність чітких індикаторів виконання завдань розділу. Зокрема, розділом передбачено удосконалення системи управління кадрами у відповідних правоохоронних органів, однак не визначено, у чому полягає зміст такого удосконалення. Також у розділі варто було відобразити хоча б орієнтовний перелік якісних показників оцінки ефективності роботи правоохоронних органів чи запланований результат, на який мають орієнтуватись відповідні показники (зменшення кількості скарг на дії співробітників правоохоронних органів, збільшення кількості працівників, притягнутих до відповідальності за порушення, посилення довіри до правоохоронних органів з боку громадян і т.д.);
- відсутність чітких критеріїв оцінки ступеня виконання запланованих заходів. Окремі заходи за розді-

лом полягають у проведенні постійного аналізу відповідних систем та напрацюванні рекомендацій за результатами його проведення, збільшенні кількості джерел, що використовуються для оцінки діяльності правоохоронних органів, розробленні «удосконаленої» системи оцінювання ефективності роботи правоохоронних органів. Оцінити ступінь виконання таких заходів на практиці неможливо;

- відсутність фінансування заходів розділу XI. Державною програмою не передбачено окремого фінансування жодного із заходів розділу. Між тим, напрацювання якісних показників ефективності роботи правоохоронних органів, збільшення кількості осіб, охоплених антикорупційними навчальними програмами, удосконалення системи добору кадрів потребують відповідного бюджетного фінансування;
- небажання правоохоронних органів впроваджувати нові показники оцінювання якості своєї роботи. Очевидно, що впровадження органом системи оцінювання власної діяльності породжує конфлікт інтересів. Крім того, навряд чи у працівників, які звикли працювати за кількісними показниками, існує значна зацікавленість у впровадженні відповідних якісних показників оцінювання. Тому якісні критерії оцінювання діяльності правоохоронних органів мають впроваджуватись в централізованому порядку органами влади вищого рівня (наприклад, шляхом прийняття відповідного закону, постанови Кабінету Міністрів України тощо);
- відсутність належної координації передбачених розділом заходів. Кожен із заходів розділу XI має виконуватись декількома виконавцями, при цьому виконання окремих з передбачених розділом заходів для окремих виконавців носить рекомендаційний характер (наприклад, для Генеральної прокуратури та СБУ, що, в принципі, є цілком логічним, оскільки Генеральна прокуратура не входить до системи центральних органів виконавчої влади, а СБУ є органом зі спеціальним статусом). За таких умов координація відповідної діяльності та поєднання ресурсів різних виконавців щодо впровадження передбачених розділом заходів істотно ускладнюється.



Що та кому робити?

Для забезпечення виконання визначених розділом XI Державної програми завдань:

- Кабінету Міністрів України необхідно внести до розділу XI Державної програми зміни, які передбачатимуть: 1) чіткі, вимірювані, досяжні, актуальні та обмежені в часі (SMART) критерії виконання завдань та заходів розділу, а також засоби оцінки виконання цих завдань та заходів; 2) належне фінансування заходів розділу на підставі пропозицій виконавців відповідних заходів та нових індикаторів їх виконання; 3) покладення відповідальності за виконання завдань та заходів розділу на один з органів, з наділенням його відповідними координаційними повноваженнями.
- Кабінету Міністрів України (шляхом прийняття відповідної постанови) або парламенту (шляхом прийняття відповідного закону) необхідно затвердити базові критерії оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів, орієнтовані на очікувані результати такої діяльності (забезпечення захисту прав і свобод людини від протиправних посягань, зменшення рівня корупції в державі тощо), а відповідним правоохоронним органам – конкретизувати такі критерії у підзаконних актах, з урахуванням особливостей їхнього статусу та повноважень;
- Верховній Раді України необхідно скасувати Закон «Про оперативну-розшукову діяльність» та внести зміни, зумовлені таким скасуванням, до Кримінального процесуального кодексу України;
- Мін'юсту слід підготовувати та забезпечити прийняття змін до чинних законів України, які відповідатимуть міжнародним стандартам та забезпечуватимуть прозорість прийняття на службу в правоохоронних органах, ефективне запобігання і протидію корупції в діяльності таких органів та їхніх посадових осіб, незалежність та підзвітність відповідних органів (див. рекомендації до розділів IX та X);
- МВС необхідно провести широке публічне обговорення підготовленої ним Концепції реформування правоохоронних органів України та забезпечити проведення її міжнародної експертизи на предмет відповідності міжнародним стандартам.

Розділ XII. Удосконалення інституту відповідальності за корупційні правопорушення



Про що розділ?

Розділ XII Державної програми передбачає удосконалення інституту відповідальності за корупційні правопорушення. В рамках цього розділу у 2012 році передбачалось виконати чотири основних завдання: 1) встановити відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення; 2) удосконалити інститут конфіскації; 3) розробити механізм відшкодування майнової шкоди та збитків, завданих внаслідок корупційного правопорушення; 4) розробити механізм захисту осіб, які інформують про вчинення корупційних діянь.



Хто відповідає?

Єдиним виконавцем переважної більшості заходів визначено Міністерство юстиції України. До виконання одного з передбачених розділом заходів (підготовки пропозицій щодо внесення змін до законодавства з метою запровадження адміністративної відповідальності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування за порушення законодавства у сфері управління об'єктами державної і комунальної власності) окрім Мін'юсту передбачено залучити також Мінекономрозвитку, ФДМУ та, за згодою, Генеральну прокуратуру. Всі ці органи мають достатній обсяг повноважень для реалізації передбачених розділом заходів.



Що загалом?

Завдання 1 розділу XII Державної програми (встановлення відповідальності юридичних осіб за корупційні правопорушення) протягом 2012 року було виконано частково, оскільки індикаторами виконання його заходів є наявність відповідних законопроектів. Такі законопроекти було підготовлено Мін'юстом, однак Кабінет Міністрів України вніс їх на розгляд парламенту лише 17 січня 2013 року (йдеться про законопроекти № 2032 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження заходів кримінально-процесуального характеру стосовно юридичних осіб» та № 2033 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції»). 6 березня 2013 року Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності рекомендував ухвалити законопроект № 2032 у першому читанні, хоча 23 травня 2013 року парламентом було ухвалено Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб)», який 18 червня 2013 року був підписаний Президентом України (реєстр. № 2990). Законопроект № 2033 цей же комітет рекомендував зняти з розгляду як такий, що втратив актуальність у зв'язку з прийняттям 18 квітня 2013 р. Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення націо-

Розділ 12. ПОСИЛЕННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА КОРУПЦІЮ

ЗАХОДИ РОЗДІЛУ

7:0

ЗАГАЛОМ ВИКОНАНО



4

НЕ РОЗПОЧАТО



2

РОЗПОЧАТО

1

ЧАСТКОВО ВИКОНАНО



ГРОМАДСЬКА ОЦІНКА ВИКОНАВЦІВ РОЗДІЛУ



2

Мін'юст
Мінекономрозвитку
Фонд державного майна
Генеральна прокуратура
України

UPDATE



Ввести відповідальність за неналежне реагування на повідомлення про корупцію



Збільшити заробітну плату держслужбовцям та прив'язати її до результатів роботи



Розширити набір антикорупційних заходів

нального законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією», підписаного Президентом 13 травня 2013 року (реєстр. № 2802).

Завдання 2 розділу XII Державної програми (удосконалення інституту конфіскації) було виконано – 17 грудня 2012 року на розгляд парламенту було подано проект закону № 1103 «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо удосконалення процедури здійснення конфіскації». Щоправда, Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності рекомендував парламенту відхилити його як такий, що втратив актуальність у зв'язку з прийняттям 18 квітня 2013 року Закону «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України стосовно виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України», проект якого було внесено групою народних депутатів України (Кожем'якіним А.А., Чумаком В.В., Тигіпком С.Л. та іншими).

Завдання 3 (розроблення механізму відшкодування майнової шкоди та збитків, завданих внаслідок вчинення корупційного правопорушення) розділу XII Державної програми протягом 2012 року виконано не було. Разом з тим, 30 січня 2013 року Кабінетом Міністрів України було ухвалено постанову № 45 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2011 року № 845», якою затверджено новий Порядок виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевого бюджетів або боржників. Водночас варто відзначити, що Державною програмою передбачено виконання цього заходу не шляхом розробки постанови Кабінету Міністрів, а шляхом розробки проекту відповідного Закону.

Завдання 4 (розроблення механізму захисту інформаторів) розділу XII Державної програми було виконано частково. 17 листопада 2011 року на розгляд парламенту було внесено законопроект № 9473 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», який Верховна Рада ухвалила як закон 17 травня 2012 року. За цим Законом особа, яка повідомила про порушення вимог Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» іншою особою, не може бути звільнена з посади або служби чи змушена до звільнення або притягнена до відповідальності у зв'язку з таким повідомленням. Аналогічні положення знайшли відображення і в Законі «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики», ухваленому 14 травня 2013 р. Норми цих законів, щоправда, носять суто декларативний характер, адже навряд чи звільнення інформатора з посади чи застосування до нього дисциплінарного стягнення обґрунтовуватиметься наданням ним інформації про вчинення корупційного діяння іншим посадовцем – відповідні стягнення завжди накладатимуться на інших підставах. Нато-



мість додаткових механізмів захисту інформаторів цими законами не передбачено.

Що працює?

Більшість передбачених розділом XII Державної програми заходів було здійснено у 2013, а не 2012 році. Парламентом було прийнято Закон «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України стосовно виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» (реєстр. № 2803), який запровадив спеціальну конфіскацію, Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією», який передбачив кримінальну відповідальність за всі правопорушення, пов'язані з отриманням неправомірної вигоди (реєстр. № 2802), а також Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб)», який запровадив відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень (реєстр. № 2990). Станом на 18 червня 2013 року всі три закони було підписано главою держави.

Попри ухвалення Кабінетом Міністрів України нового Порядку виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або боржників, стан виконання судових рішень залишається незадовільним¹⁹. 9 січня 2013 року Вищий адміністративний суд України інформаційним листом № 28/12/13-13 роз'яснив головам апеляційних судів окремі аспекти застосування частини першої статті 267 Кодексу адміністративного судочинства України відповідно до якої суд після ухвалення рішення у справі має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого прийнято рішення, подати у встановлений судом строк звіт про його виконання. Впровадження судового контролю за виконанням судових рішень дозволить підвищити ефективність існуючих механізмів відшкодування майнової шкоди і збитків від корупційних дій, однак питання про те, наскільки ефективно суди здійснюватимуть надані їм контрольні повноваження залишається відкритим.

Що стосується впровадження реальних механізмів захисту інформаторів, то недоліки існуючих механізмів їх захисту навряд чи стимулюватимуть посадовців до інформування своїх керівників про порушення, вчинені їхніми колегами.



Що заважає?

Виконанню завдань розділу перешкоджає декілька чинників:

- Міністерство юстиції України недостатньо ефективно співпрацює з народними депутатами України та профільними парламентськими комітетами, про що свідчить, зокрема, втрата актуальності окремих із підготовлених ним законопроектів після ухвалення парламентом альтернативних законопроектів, внесених народними депутатами України (наприклад,

¹⁹ Див., наприклад: О.Кондратьєва. Виконання судових рішень: нові закони та проблеми // Юридичний вісник України. – 2013. - № 5.

законопроекту № 2803 від 15.04.2013 р., № 2802 від 15.04.2013 р., № 2990 від 14.05.2013 р.);

- відшкодуванню збитків та майнової шкоди, завданих внаслідок корупційних правопорушень, перешкоджає відсутність у відповідних бюджетах необхідних коштів (про що свідчить хоча б стан виконання рішень Європейського суду з прав людини) та недосконалість механізму викриття активів, отриманих в результаті корупційних діянь;
- впровадженню ефективних механізмів захисту інформаторів перешкоджає декілька чинників: існуючі традиції (інформування про порушення з боку колег традиційно засуджується в суспільстві); небажання органів влади та посадових осіб впроваджувати такий механізм запобігання і припинення корупційних діянь, у тому числі – через існуючі традиції.



Що та кому робити?

Для забезпечення виконання передбачених розділом XII Державної програми завдань:

- Верховній Раді України необхідно внести зміни до Кримінального кодексу України, які передбачатимуть приведення складу злочину «незаконне збагачення» у відповідність до Конвенції ООН проти корупції, а також врахувати у Кримінальному кодексі України інші положення цієї Конвенції;
- Верховній Раді України слід ухвалити Закон про кримінальні проступки, передбачивши у ньому відповідальність за вчинення корупційних правопорушень, за вчинення яких відповідальність передбачено Кодексом України про адміністративні правопорушення;
- Президенту України або 150 народним депутатам України необхідно подати на розгляд парламенту проект Закону про внесення змін до Конституції України, який би передбачав приведення обсягу імунітету депутатів та суддів у відповідність до рекомендацій GRECO за результатами Першого та Другого раундів оцінювання (виконання цього за-

ходу за Державною програмою передбачено на 2015 рік, однак оскільки підготовка та ухвалення такого законопроекту не потребує значного часу, захід варто було виконати вже у 2013 році);

- на підставі внесених змін до Конституції щодо обсягу імунітетів посадовців Кабінету Міністрів або народним депутатам необхідно розробити проект змін до Регламенту Верховної Ради України, який би передбачав можливість швидкого зняття імунітетів у відповідності до рекомендацій GRECO;
- Кабінету Міністрів України слід передбачати у законопроектах про Державний бюджет України кошти, необхідні для виконання судових рішень, у тому числі у справах, пов'язаних з корупцією;
- Мін'юсту необхідно підготувати, забезпечити внесення на розгляд парламенту та прийняття законопроекту, який би впроваджував ефективні механізми захисту осіб, які інформують про корупційні правопорушення (інформаторів) осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (прийнятий парламентом Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики» не передбачає ефективних механізмів захисту таких осіб);
- після впровадження механізму захисту інформаторів Мін'юсту спільно з Нацдержслужбою України, МВС, СБУ, Міндоходів та іншими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування необхідно вжити заходів, спрямованих на роз'яснення відповідного механізму та заохочення посадовців до інформування про корупційні правопорушення, вчинені іншими посадовими (службовими) особами;
- відповідним вищим спеціалізованим судам України необхідно проаналізувати практику здійснення судами контролю за виконанням судових рішень та, спільно з Мін'юстом, вжити за результатами такого аналізу подальших кроків у напрямі посилення механізмів забезпечення виконання судових рішень.

Розділ 13. АНТИКОРУПЦІЯ У ПРИВАТНОМУ СЕКТОРІ

ЗАХОДИ РОЗДІЛУ

9:0

ЗАГАЛОМ ВИКОНАНО



6

НЕ РОЗПОЧАТО



3

ЧАСТКОВО ВИКОНАНО

ГРОМАДСЬКА ОЦІНКА ВИКОНАВЦІВ РОЗДІЛУ



2

Мінсоцполітики



3

Мін'юст



1

МОНмолодьспорт



2

Центральні та місцеві органи влади

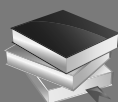
UPDATE



Встановити відповідальність для юридичних осіб



Мінімізувати прямі контакти влади та бізнесу при отриманні послуг



Конкретизувати заклади для антикорупційного навчання та його зміст

Розділ XIII. Зниження рівня корупції у приватному секторі



Про що розділ?

Розділом XIII Державної програми передбачено виконання двох завдань, спрямованих на зниження корупції у приватному секторі: 1) формування антикорупційної правосвідомості громадян шляхом запровадження соціально-просвітницьких програм, створення системи антикорупційної освіти в навчальних закладах; 2) сприяння забезпеченню прозорості діяльності громадських організацій, юридичних осіб приватного права. Завдання та мета цього розділу значною мірою перетинаються з метою та завданнями розділу VIII Державної програми, який має на меті формування громадської підтримки дій влади у запобіганні і протидії корупції.



Хто відповідає?

Мін'юст визначено єдиним виконавцем для небагатьох заходів, передбачених розділом XIII Державної програми. Так, Міністерство юстиції у 2012 році мало оприлюднити результати антикорупційних досліджень та сприяти забезпеченню прозорості діяльності громадських організацій та юридичних осіб приватного права. Деякі заходи розділу мали виконуватись досить широким колом суб'єктів – всіма органами виконавчої влади (освітньо-інформаційні заходи, підвищення рівня знань різних верств населення щодо з питань розвитку інститутів громадянського суспільства та їх ролі у протидії корупції, проведення конференцій, круглих столів тощо, залучення інститутів громадянського суспільства до підготовки проектів нормативно-правових актів у сфері запобігання і протидії корупції). Перелік інших виконавців заходів розділу включає також Мінсоцполітики (єдиний орган виконавчої влади, на виконання заходів якого за розділом Державної програми передбачено державне фінансування), Національну академію правових наук, МОНмолодьспорт, Держкомстат.



Що загалом?

Зміст Розділу загалом відповідає основним положенням Національної антикорупційної стратегії на 2011 – 2015 роки. Оскільки індикатори виконання завдань та заходів розділу є нечіткими і оцінити ступінь їх виконання досить складно, то формально переважну більшість таких заходів було виконано. Таким чином, автори оцінювання виходять з того, що заплановані заходи (окрім заходів, які не було виконано взагалі; див. нижче) було виконано частково, оскільки всі вони не вплинули на досягнення двох передбачених розділом завдань.

Так, Мін'юстом самостійно або спільно з іншими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування протягом 2012 року дійсно було проведено значну кількість інформаційно-просвітницьких заходів для поширення знань про антикорупційне законодавство (захід 1, завдання 1), надано ряд роз'яснень та коментарів до антикорупційного законодавства (захід 2, завдання 1), проведено низку заходів, спрямованих на підвищення рівня обізнаності

різних верств населення з питань розвитку інститутів громадянського суспільства та їх ролі у протидії корупції (захід 3, завдання 1). Мін'юстом, іншими центральними органами виконавчої влади проводились наукові конференції, семінари, круглі столи та інші заходи, спрямовані на формування на формування негативного ставлення до корупції (захід 5, завдання 1). В рамках виконання заходу 6 завдання 1 розділу XIII громадські організації формально залучались до підготовки проектів нормативно-правових актів у сфері запобігання і протидії корупції (щоправда, не до всіх проектів, не всіма центральними органами виконавчої влади, тоді як не всі пропозиції інститутів громадянського суспільства враховувались при підготовці проектів відповідних нормативно-правових актів). Проте питання стосовно того, наскільки такі заходи вплинули на якість підготовлених Міністерством юстиції та іншими органами влади проектів нормативно-правових актів, наскільки вони сприяли формуванню антикорупційної свідомості громадян, якої саме кількості громадян та в якій мірі залишається відкритим, так само як і питання про те, наскільки відповідна діяльність сприяла прозорості діяльності громадських організацій та юридичних осіб приватного права (причини розкрито нижче).

До переліку невиконаних у 2012 році заходів варто віднести впровадження у навчальних закладах освітніх програм та тематичних занять з питань протидії корупції (захід 4, завдання 1, відповідальність за виконання якого покладено на МОНмолодьспорт) та проведення щонайменше одного щорічного соціологічного дослідження у сфері запобігання і протидії корупції із залученням організацій громадянського суспільства (захід 7, завдання 1, відповідальність за виконання якого покладено на Міністерство юстиції України).

Розділом XIII на Мін'юст також покладено обов'язок налагодження взаємодії інститутів громадянського суспільства та юридичними особами приватного права з метою сприяння встановленню внутрішніх правил доброчесності та етичної поведінки їхніх працівників (захід 1, завдання 2). Сам захід сформульовано нечітко, в той час як Звіт Мін'юсту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році дозволяє говорити про те, що ніякої роботи у цьому напрямі здійснено не було: згідно із Звітом, «Міністерством юстиції забезпечено сприяння у розробці кодексів етики поведінки представників приватного сектору, а також осіб, які надають публічні послуги..., зокрема, підготовлено Правила професійної етики нотаріусів України».



Що працює?

Діяльність виконавців передбачених розділом XIII Державної програми заходів в основному зводиться до проведення освітньо-інформаційних заходів з антикорупційної проблематики, тематичних зустрічей, «круглих столів», конференцій, семінарів. Проте ця діяльність є безсистемною, і в існуючому вигляді (з огляду на зміст заходів, відсутність чи нечіткість індикаторів, слабкий зв'язок між змістом заходів та передбаченими розділом XIII завданнями) не дозволить досягти поставлених завдань та вплинути на стан корупції в державі.



Що заважає?

Основними перешкодами на шляху досягнення завдань розділу XIII Державної програми є:

- відсутність індикаторів виконання завдань розділу. Якщо завдання полягає у формуванні антикорупційної свідомості громадян, то мірилом його виконання має бути певна кількість громадян, антикорупційна свідомість яких була змінена, а критерієм впливу виконання цього завдання на загальне ставлення до корупції має бути кількість громадян, які не підтримують корупційні практики (така кількість має вимірюватись відповідним соціологічним дослідженням, що мало б бути проведене у 2015 році, тобто на момент завершення виконання Державної програми загалом). Якщо завдання сформульовано як «сприяння забезпеченню прозорості діяльності громадських організацій, юридичних осіб публічного права», то індикатором його виконання має бути частка інститутів громадянського суспільства з-поміж загальної кількості таких інститутів, які впровадили певні інструменти забезпечення прозорості діяльності. Жодного з таких індикаторів розділом XIII не передбачено;
- відсутність чітких критеріїв оцінки ступеня виконання завдань. Розділом XIII індикаторів оцінки виконання заходів не передбачено взагалі або ж передбачені індикатори не є чіткими. Саме тому виконавці завжди мають змогу відзвітувати про те, що завдання виконано у повному обсязі, що і має місце на практиці. Якщо Державна програма передбачає проведення інформаційно-освітніх заходів, то індикатором виконання таких заходів є певна кількість заходів відповідного спрямування протягом року з певною кількістю осіб, які взяли у них участь, організована кожним залученим до виконання заходу органом. Індикатором впровадження навчальних програм має бути частка навчальних закладів у загальній кількості закладів, які впровадили відповідні програми. Індикатором врахування думки інститутів громадянського суспільства при прийнятті актів у сфері протидії корупції має бути частка проектів нормативно-правових актів, які виносились на обговорення, та частка врахованих пропозицій, у тому числі – по категоріях проектів нормативно-правових актів (закони, акти Кабінету Міністрів тощо);
- відсутність належного фінансування заходів за розділом XIII. Значна кількість передбачених Державною програмою заходів потребує значного фінансування, наприклад, запровадження антикорупційних навчальних програм у навчальних закладах (адже це потребує залучення фахівців до розробки програм, збільшення навантаження на викладачів, виготовлення відповідних навчальних посібників), проведення соціологічних досліджень тощо. Натомість окреме фінансування Державною програмою передбачено лише для заходів, спрямованих на: 1) підвищення рівня знань з питань розвитку інститутів громадянського суспільства та їх ролі у протидії корупції (завдання 1, захід 3, загальний обсяг фінансування у 2012 році – 150 000 грн.; головний

розпорядник коштів - Мінсоцполітики); 2) поширення знань про антикорупційне законодавство серед представників громадськості із залученням неурядових організацій (завдання 1, захід 1, загальний обсяг фінансування у 2012 році – 140 000 грн., головний розпорядник коштів - Мінсоцполітики). Обсяги фінансування цієї діяльності навряд чи дозволяють говорити про її ефективність;

- відсутність належної координації передбачених розділом заходів та невизначеність кола відповідальних виконавців та засад їх взаємодії. Відповідальність за виконання низки завдань розділу XIII покладено практично на всі органи виконавчої влади (див. вище), при цьому для виконання окремих заходів передбачено залучення ще й органів місцевого самоврядування. За такого підходу оцінити ступінь виконання заходів практично неможливо;
- недоцільність включення окремих завдань та заходів до розділу XIII. Досить сумнівним видається покладення на Мін'юст виконання такого завдання, як сприяння прозорості діяльності громадських організацій та юридичних осіб приватного права. Така прозорість має впроваджуватись саморегульованими організаціями (бізнес-асоціаціями тощо) або донорами, які надають фінансування відповідним громадським організаціям. Саме тому існує потреба у виключенні відповідного завдання з розділу або ж, принаймні, у звуженні цільової групи завдання до юридичних осіб приватного права, діяльність яких Мін'юст контролює чи координує безпосередньо;
- відсутність належної комунікації органів влади з цільовими аудиторіями. Як показує практика, проекти нормативно-правових актів, у тому числі в антикорупційній сфері, далеко не завжди виносяться на публічні консультації, тоді як результати проведених консультацій не завжди впливають на зміст кінцевих рішень. Представники організацій громадянського суспільства часто запрошуються на публічні заходи за день до їх проведення чи у день проведення, що не сприяє конструктивному діалогу. Інформаційні матеріали публікуються у виданнях чи накладах, які не дозволяють охопити значне коло потенційно зацікавлених осіб. Перелік цих недоліків комунікації не є вичерпним;
- завдання та заходи розділів XIII та VIII Державної програми перетинаються, що ставить під сумнів

доцільність подальшого існування у Державній програмі одного з цих розділів – останні мають бути об'єднані в один розділ.



Що та кому робити?

Для забезпечення виконання передбачених розділом XIII Державної програми завдань Кабінету Міністрів України необхідно внести наступні зміни до зазначеного розділу Державної програми:

- визначити чіткі, вимірювані, досяжні, актуальні та обмежені в часі (SMART) критерії виконання завдань та заходів розділу, а також засоби оцінки виконання цих завдань та заходів (соціологічні дослідження, опитування, тощо);
- передбачити належне фінансування заходів розділу на підставі пропозицій виконавців відповідних заходів та нових індикаторів їх виконання;
- чітко визначити вичерпний перелік відповідальних за виконання заходів органів, координуючий орган та його повноваження щодо координації інших залучених до виконання заходів органів;
- передбачити проведення періодичної оцінки ефективності комунікації відповідальних за виконання заходів органів влади з цільовими групами, обов'язковість оприлюднення результатів такої оцінки та врахування таких результатів у подальшій роботі (шляхом проведення анонімних опитувань за базою організацій, з якими співпрацює орган або проведення опитувань серед більш широкого кола неурядових організацій тощо);
- чітко визначити перелік юридичних осіб приватного права, яким Мін'юст має сприяти у забезпеченні прозорості їх діяльності, а також визначити конкретні заходи з такого сприяння (наприклад, підготовку чи переклад посібників з питань належного врядування у приватному секторі, надання рекомендацій за запитами, проведення тренінгів з відповідної проблематики тощо);
- об'єднати розділи VIII та XIII Державної програми в один розділ.

Міністерству юстиції України при запровадженні системи національного оцінювання рівня корупції (захід заплановано здійснити протягом 2013 року) необхідно забезпечити попереднє широке публічне обговорення проекту цієї системи та врахувати його результати при прийнятті кінцевого рішення.

Розділ XIV. Зниження рівня корупції у сферах підвищеного корупційного ризику, зокрема, правоохоронній, медичній, земельній, освітній, податковій, митній сферах, у сферах державних закупівель та державної служби



Про що розділ?

Розділом XIV Державної програми передбачено виконання у 2012 році двох основних завдань: 1) удосконалення законодавчого регулювання у сферах підвищеного корупційного ризику; 2) підвищення професійного рівня та проведення більш жорсткого професійного добору кадрів; 3) зменшення кількості формальних процедур.

Хто відповідає?

Переважну більшість заходів за розділом мали виконувати відразу декілька органів виконавчої влади, окрім лише деяких з них (реформування митних процедур, підвищення ефективності системи адміністрування податків, встановлення чітких правил приватизації земельних ділянок тощо). Загалом, заходи за розділом мають виконуватись МВС, МОНмолодьспорт, МОЗ, Мінфіном, Державною податковою службою, Держмитслужбою, Держземагенством та іншими органами виконавчої влади, які здійснюють управління у сферах з високими корупційними ризиками.



Що загалом?

Ряд заходів розділу передбачається виконати протягом 2013-2015 років, тому нижче наведено результати моніторингу лише тих заходів, які передбачалось здійснити протягом 2012 року.

Захід 2 завдання 1 (підготовка та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України пропозицій щодо усунення корупціогенних чинників, пов'язаних з неналежним фінансуванням, у сферах підвищеного корупційного ризику) станом на кінець 2012 року перебував на початковому етапі виконання – відповідні пропозиції, як впливає зі Звіту Мін'юсту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році, було підготовлено лише Держмитслужбою та МВС, тоді як обов'язок підготовки цих пропозицій було покладено також на Мінсоцполітики, МОЗ, МОНмолодьспорт, Державну податкову службу. Варто також відзначити і те, що корупційні ризики у сферах освіти, адміністрування податків, охорони здоров'я далеко не в першу чергу обумовлені проблемами неналежного фінансування. Високий рівень корупції в цих сферах пов'язаний з недосконалим регулюванням відповідних адміністративних процедур, значним обсягом дискреційних повноважень посадовців та іншими факторами.

Захід 2 завдання 2 (удосконалення процедур прийому до вищих навчальних закладів, які усуватимуть можливість виникнення корупційних ризиків під час прийому для навчання до навчальних закладів) виконано не було. 5 листопада 2012 року наказом МОН-

Розділ 14. АНТИКОРУПЦІЯ В СФЕРАХ РИЗИКУ

ЗАХОДИ РОЗДІЛУ

16:0

ЗАГАЛОМ ВИКОНАНО



12

РОЗПОЧАТО



4

ЧАСТКОВО ВИКОНАНО

ГРОМАДСЬКА ОЦІНКА ВИКОНАВЦІВ РОЗДІЛУ



1

Мін'юст
Мінсоцполітики
Мінфін
МОЗ
МОНмолодьспорт
МВС
ДПС
Держмитслужба
Держземагенство
Нацдержслужба
Військова служба
правопорядку
у Збройних Силах
Національна академія наук
Пенсійний фонд України

UPDATE



ЗМІНИТИ ІНДИКАТОРИ



**ПЕРЕДБАЧИТИ
ЗМЕНШЕННЯ КІЛЬКОСТІ
ФОРМАЛЬНИХ
ПРОЦЕДУР**



**ПЕРЕДБАЧИТИ
ФОРМУВАННЯ
РЕГІОНАЛЬНИХ,
МІЖВУЗІВСЬКИХ
СПЕЦРАД**

молодьспорту № 1244 було затверджено Умови прийому до вищих навчальних закладів України в 2013 році. Попри певні зміни в процедурі вступу до вищих навчальних закладів (ВНЗ) порівняно з попередніми роками, в умовах збережено значну кількість корупційних чинників, зокрема – невисоку роль незалежного зовнішнього оцінювання при вступі до ВНЗ, нерівність умов вступу для різних категорій абітурієнтів тощо.

Захід 3 завдання 2 (запровадження обов'язкового незалежного тестування студентів (слухачів) професійно-технічних та вищих навчальних закладів) у 2012 році виконаний не був. Індикатором його виконання визначено наявність діючої системи обов'язкового незалежного тестування студентів та слухачів. У 2012 році жодних суттєвих кроків у напрямі впровадження такої системи зроблено не було, хоча в деяких навчальних закладах незалежне тестування (принаймні, з деяких навчальних дисциплін) було впроваджено.

Захід 5 завдання 3 (підвищення рівня поінформованості підприємств та громадян щодо податкових процедур та процедур митного оформлення товарів) у 2012 році було виконано частково. Протягом 2012 року працівниками Державної податкової служби було підготовлено більше 40 000 матеріалів з питань податкового законодавства для ЗМІ, майже 42 000 матеріалів було розміщено на єдиному веб-порталі ДПС України. Також протягом 2012 року було проведено понад 23 000 семінарів для 712 000 платників податків, майже 500 інтернет-конференцій, надано більше 1 000 000 відповідей на запитання платників податків через Контакт-центр ДПС України. Діяльність Держмитслужби щодо підвищення поінформованості юридичних та фізичних осіб стосовно митних процедур була менш активною і зводилась в основному до розміщення відповідних роз'яснювальних матеріалів на веб-сайті Держмитслужби та проведення робочих зустрічей, круглих столів з представниками бізнесу. Саме недостатньо активна інформаційно-роз'яснювальна діяльність Держмитслужби дає підстави для висновку про лише часткове виконання заходів з підвищення поінформованості фізичних та юридичних осіб щодо податкових та митних процедур.

Захід 8 завдання 3 (встановлення чітких правил щодо приватизації земельних ділянок державної власності) у 2012 році перебував на початковому етапі виконання. 6 вересня 2012 року парламентом було ухвалено Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності», тоді як 2 жовтня 2012 року Верховна Рада України прийняла Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури відведення земельних ділянок та зміни їх цільового використання». Перший з цих законів передбачив скасування необхідності розроблення проектів землеустрою щодо розмежування земельних ділянок державної і комунальної власності, тоді як другий Закон – передбачив розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельних

ділянок лише для випадку зміни їхнього цільового призначення та формування нових земельних ділянок. Крім того, у серпні 2012 року набули чинності положення Земельного кодексу, якими визначено порядок проведення земельних аукціонів. Також протягом року було прийнято ряд важливих постанов Кабінету Міністрів України, якими затверджено порядок інвентаризації земель (постанова № 513 від 23.05.2012 р.) та порядок ведення Державного земельного кадастру (постанова № 1051 від 17.10.2012 р.). У той же час, прийняття цих нормативно-правових актів не свідчить про виконання передбаченого Державною програмою заходу, оскільки індикатором його виконання є визначені строки надання земельних ділянок у власність, правила черговості надання земельних ділянок у власність, прозорі процедури приватизації земельних ділянок, відкритий доступ до інформації про неприватизовані земельні ділянки. Результати проведених в рамках моніторингу виконання Державної програми опитувань у 11 областях свідчать про те, що лише в одній області (Закарпатській) строк оформлення прав на земельні ділянки скоротився до 14 днів.



Що працює?

Державна податкова служба здійснює досить активну діяльність щодо підвищення рівня поінформованості платників податків стосовно податкових процедур, що є чи не найбільшим досягненням діяльності публічної адміністрації щодо виконання передбачених розділом XIV заходів. Якщо не враховувати певний прогрес, пов'язаний з перетворенням Державної податкової служби на сервісну службу, то діяльність з усунення корупційних чинників у сферах підвищеного корупційного ризику (зокрема, при вступі до навчальних закладів, проходження навчання, адміністрування земельних ресурсів) у 2012 році практично не проводилась.



Що заважає?

Основними перешкодами на шляху досягнення завдань розділу XIV Державної програми є:

- покладення обов'язків щодо вжиття заходів з усунення корупційних чинників на органи, які входять до сфер найбільших корупційних ризиків. Очевидно, що вражені корупцією органи влади навряд чи будуть особливо зацікавлені у виявленні корупційних чинників у своїй діяльності, їх систематизації та вжитті заходів щодо їх усунення. Тому вжиття заходів за розділом має в основному здійснюватись зовнішнім щодо органів, діяльність яких підлягає реформуванню, суб'єктом, або під зовнішнім контролем (уряду, глави держави тощо);
- концептуальна невизначеність напрямів реформування. Окремі важливі реформи, наприклад, впровадження загальнодержавного медичного страхування, реформування системи адміністрування податків, реформа освіти і т.д., мають впроваджуватись на основі певних концепцій, які пройшли публічне обговорення і підтримуються зацікавленими сторонами. Усунення корупційних ризиків, напри-

клад, зі сфери освіти без чіткого розуміння, за якими критеріями у майбутньому має здійснюватись прийом до навчальних закладів, як мають перевірятись отримані знання та навички учнів, слухачів та студентів, яким чином мають ліцензуватись заклади освіти, як мають захищатись дисертації тощо, є вкрай ускладненим;

- недостатність передбачених розділом заходів та дублювання такими заходами діяльності за іншими розділами Державної програми. З назви розділу випливає, що він мав би передбачати спеціальні механізми подолання корупції при здійсненні закупівель у сферах з високими корупційними ризиками, наприклад, закупівель лікарських препаратів, медичного обладнання, пристроїв фіксації порушень правил дорожнього руху, автоматизованих систем управління інформацією тощо. Натомість заходів, спрямованих на удосконалення закупівель у цих сферах, не передбачено. Ряд заходів розділу по суті є складовою заходів, які мають вживатись за іншими розділами державної програми. Наприклад, перехід на повну автоматизацію податкової та митної служб по суті є складовою заходів із впровадження електронного врядування, тоді як питання оплати працівників МВС та інших органів – складовою реформування публічної служби. Усунення корупціогенних чинників з управління земельними ресурсами фактично зводиться до встановлення правил приватизації земельних ділянок із державної власності, хоча корупція у сфері управління земельними ресурсами пов'язана також зі зміною цільового призначення земельних ділянок, отриманням документів дозвільного характеру тощо;
- обмежений перелік сфер з високими корупційними ризиками. Передбачений розділом перелік сфер є досить вузьким. До нього не включено такі сфери, як будівництво, використання природних ресурсів тощо. Для таких сфер характерні свої особливі корупційні ризики, заходи з подолання яких мали б бути відображені у розділі XIV Державної програми;
- відсутність чітких індикаторів виконання завдань та заходів розділу. Наприклад, завдання 1 розділу полягає в удосконаленні законодавчого регулювання забезпечення суспільних відносин у сферах з високими корупційними ризиками, однак чіткого мірила такого «удосконалення» не визначено. Аналогічний недолік має і завдання 2, яким передбачено підвищення рівня соціального забезпечення працівників відповідних сфер, однак не вказано рівень, забезпечення, який планується досягти на момент виконання завдання. Ряд заходів, які передбачається виконати для досягнення поставлених розділом завдань, також сформульовано нечітко. Наприклад, впровадження державного медичного страхування потребує закріплення у Державній програмі принаймні мінімальних вимог, яким має відповідати система такого страхування. Уточнення індикаторів потребують і такі заходи, як впровадження «дієвої» системи професійного відбору працівників, підвищення ефективності адміністрування подат-

ків, підвищення пропускної здатності митниць (в останньому випадку необхідно встановити вимоги до пропускної здатності). Окремі індикатори виконання завдань взагалі є незрозумілими. Наприклад, для забезпечення доступності інформації про податкові та митні процедури передбачено вжиття протягом 2012-2015 років чотирьох заходів щорічно, однак питання про те, які це мають бути заходи, залишається відкритим;

- відсутність окремого фінансування заходів за розділом (окрім аналізу систем професійного добору кадрів у сферах з високими корупційними ризиками, на який Мінсоцполітики протягом 2011-2015 років передбачено виділити 770 000 грн.). Ряд заходів розділу потребують значного фінансування, зокрема, перехід на повну автоматизацію податкової та митної служб, реформування митних процедур, підвищення пропускної спроможності митниць запровадження системи автоматизованого контролю та фіксації порушень правил дорожнього руху тощо. Можливо, такі видатки фінансуються в межах загального обсягу фінансування головних розпорядників бюджетних коштів на керівництво та управління у відповідних сферах, проте відсутність у Державній програмі прогнозних показників фінансування ставить під ризик можливості виконання відповідних заходів та ускладнює моніторинг використання бюджетних коштів на ці заходи.



Що та кому робити?

Для оптимізації діяльності, пов'язаної із зниженням корупції у сферах з високими корупційними ризиками Кабінету Міністрів України необхідно внести зміни до Державної програми, передбачивши, зокрема:

- розширення переліку сфер з високими корупційними ризиками за розділом XIV Державної програми за результатами аналізу всіх сфер державного управління, який має бути проведений суб'єктом, зовнішнім щодо сфер, в яких проводиться аналіз (міжнародні організації, організації приватного сектору тощо);
- встановлення чіткого зв'язку між запланованими заходами і завданнями та існуючими концепціями реформ у відповідних сферах;
- визначення чітких, вимірюваних, досяжних, актуальних та обмежених в часі (SMART) критеріїв (індикаторів) виконання завдань та заходів розділу XIV Державної програми, а також засобів оцінки виконання цих завдань та заходів (соціологічні дослідження, опитування, тощо);
- належне фінансування заходів розділу на підставі пропозицій виконавців відповідних заходів та нових індикаторів їх виконання;
- усунення дублювань між завданнями та заходами розділу XIV та іншими розділами Державної програми, які визначають заходи з протидії корупції;
- мінімізацію кількості виконавців заходів за розділом, впровадження координації дій виконавців та наділення таких координуючих органів (органу) відповідними ресурсами та повноваженнями для координації і моніторингу виконання заходів.

Розділ 15. МІЖНАРОДНА АНТИКОРУПЦІЙНА СПІВПРАЦЯ

ЗАХОДИ РОЗДІЛУ

7:3

ЗАГАЛОМ ВИКОНАНО

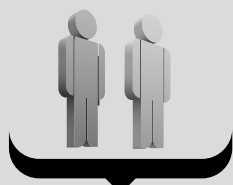


4
ЧАСТКОВО ВИКОНАНО



3
ПОВНІСТЮ ВИКОНАНО

ГРОМАДСЬКА ОЦІНКА ВИКОНАВЦІВ РОЗДІЛУ



3

Міністерство юстиції України
Міністерство закордонних
справ України

UPDATE



Додати до переліку виконавців Генпрокуратуру, МВС



Провести аналіз виконання Україною міжнародних договорів



Аналіз регіональних програм на наявність антикорупційної складової

Розділ XV. Активізація міжнародного співробітництва у сфері запобігання і протидії корупції



Про що розділ?

Розділом XV Державної програми передбачено виконання чотирьох основних завдань:

1) приведення антикорупційного законодавства і політики України у відповідність із міжнародними стандартами у сфері запобігання і протидії корупції; 2) підготовка та підписання міжнародних угод про співробітництво у сфері запобігання і протидії корупції; 3) поглиблення співпраці з партнерськими спеціальними службами та правоохоронними органами у сфері боротьби з корупцією; 4) формування іміджу України як держави, що активно протидіє проявам корупції, та отримання міжнародної підтримки цієї діяльності.



Хто відповідає?

Головними виконавцями заходів розділу XV є Мін'юст та МЗС. Мін'юст наділений достатнім обсягом повноважень і організаційної спроможності для виконання передбачених розділом завдань (висока кваліфікація працівників відповідних департаментів; працівники добре обізнані з українським законодавством і іноземними стандартами у сфері запобігання і протидії корупції, брали участь у тренінгах ООН і тренінгах для обласних управлінь юстиції у якості тренерів тощо). У відповіді на інформаційний запит Transparency International Україна, Мін'юст зазначив, що не потребує залучення додаткових фінансових ресурсів держави, оскільки заходи Державної програми виконуються в рамках завдань, закріплених за Міністерством актами законодавства. Щоправда, як свідчить стан виконання завдань та заходів розділів I-XV Державної програми, потреба у додатковому фінансуванні Мін'юсту та інших виконавців все ж існує.

Роль МЗС у виконанні усіх завдань розділу є номінальною, окрім завдання 4. МЗС бере участь у підготовці відряджень, формуванні делегацій, комунікації з міжнародними організаціями в Україні і за кордоном.

Здійснення такого заходу, як аналіз та оцінка існуючих міждержавних (міжвідомчих) двосторонніх та багатосторонніх угод про співробітництво у сфері запобігання і протидії корупції та підготовка пропозицій щодо укладення нових, проводиться низкою органів державної влади, які надають Мін'юсту свої пропозиції щодо підписання міждержавних (міжвідомчих) договорів у антикорупційній сфері. Забезпечення прозорості використання коштів міжнародної технічної допомоги, пов'язаної, зокрема, з проведенням антикорупційних реформ здійснюється всіма головними розпорядниками бюджетних коштів, які отримують міжнародну допомогу.



Що загалом?

Захід 1 завдання 1 (здійснення заходів щодо співпраці України з GRECO) було виконано у повному обсязі (індикатором його виконання була участь України у роботі GRECO).

Захід 2 в рамках цього ж завдання (здійснення заходів щодо виконання Україною своїх зобов'язань у зв'язку з ратифікацією Конвенції ООН проти корупції, Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією та Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією) було виконано частково. Зокрема, ряд положень Конвенції ООН проти корупції не знайшли відображення у чинному законодавстві. Це стосується створення незалежного органу із запобігання і протидії корупції (стаття 6), принципів прийому на службу та проходження служби (стаття 7), декларування інтересів (стаття 8), створення прозорої системи закупівель (стаття 9), складів окремих кримінальних правопорушень та злочинів (наприклад, визначення незаконного збагачення за Кримінальним кодексом не узгоджується із статтю 20 Конвенції тощо). Мініюстом було підготовлено декілька законопроектів, спрямованих на приведення національного законодавства у відповідність до зазначених конвенцій (законопроекти № 2032 від 17.01.2013 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб»; № 2033 від 17.01.2013 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції», № 1103 від 17.12.2012 р. «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо вдосконалення процедури здійснення конфіскації»), однак вони не передбачали повного приведення національного законодавства у відповідність до положень цих конвенцій.

Захід 3 завдання 1 (проведення аналізу стану виконання рекомендацій GRECO та підготовка відповідних пропозицій щодо коригування антикорупційної політики) було виконано лише частково. Індикатором заходу Державною програмою визначено виконання Україною рекомендацій GRECO. Проте у березні 2013 року GRECO дійшла висновку, що з 25 рекомендацій, підготовлених в рамках Першого та Другого раундів оцінювання, Україною було виконано задовільно лише 14²⁰. При цьому GRECO наголосила на багаторічній відсутності будь-якого помітного прогресу у виконанні деяких найважливіших рекомендацій (реформа прокуратури, публічної адміністрації тощо).

Захід 1 завдання 2 (аналіз та оцінка існуючих міждержавних угод про співробітництво у сфері запобігання і протидії корупції та підготовка пропозицій щодо укладення нових угод) виконано не було. У Звіті Мініюсту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році відзначено, що захід було виконано. Його виконання полягало у підписанні Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом США щодо основних напрямів та цілей програми допомоги з боку Агентства США з міжнародного розвитку у 2012 році. Варто відзначити, що Меморандум не є міждержавною угодою, в той час як пропозицій щодо укладання но-

вих угод у сфері протидії корупції, згідно зі Звітом, напрацьовано не було. Хоча у 2012 р. було підписано Третій і Четвертий додаткові протоколи до Європейської конвенції про видачу правопорушників, Договір між Україною і ОАЕ про взаємну правову допомогу у кримінальних справах та деякі інші угоди, вони стосуються не стільки співробітництва у сфері протидії корупції, скільки взаємодії з питань, пов'язаних з кримінальним переслідуванням правопорушників.

Захід 2 завдання 3 (здійснення міжнародного співробітництва з Європолом, Євроюстом щодо розслідування та притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які чинили корупційні правопорушення) було виконано частково. Індикатором виконання заходу є існування налагодженої системи співробітництва з Європолом та Євроюстом. Систему співробітництва України з Європолом було налагоджено у 2010 році, коли Верховною Радою України було ратифіковано Угоду між Україною та Європолом про стратегічне співробітництво (Угода набрала чинності 12 листопада 2010 року). У той же час, проект угоди між Україною та Євроюстом було парафровано наприкінці 2011 року, однак у 2012 році її підписано так не було, оскільки це вимагало внесення змін до чинного законодавства України щодо захисту персональних даних²¹. Таким чином, станом на кінець 2012 року налагодженої системи співробітництва між Євроюстом й Україною не існувало.

Захід 3 завдання 3 (забезпечення прозорості використання коштів міжнародної технічної допомоги, пов'язаної, зокрема, з проведенням антикорупційних реформ) було виконано, оскільки індикатором його виконання є наявність звітності головних розпорядників бюджетних коштів про використання коштів міжнародної технічної допомоги. У той же час, забезпечення прозорості використання відповідних коштів потребує не лише подання звітів про використання коштів міжнародної технічної допомоги, але і їх оприлюднення.

Захід 1 завдання 4 (інформування заінтересованих міжнародних організацій та відповідних органів іноземних держав про успішне та ефективне виконання рекомендацій, що надаються Україні міжнародними організаціями) у 2012 році виконувався суто формально. Дійсно, Мініюст інформував міжнародні організації (GRECO, OECD тощо) про хід виконання відповідних рекомендацій, але аналіз моніторингових звітів цих організацій щодо України дозволяє говорити про те, що виконання антикорупційних рекомендацій не було «успішним та ефективним». Крім того, індикатором виконання заходу є покращення оцінки України з боку відповідних міжнародних інституцій. Натомість, попри виконання певних рекомендацій, загальну оцінку діяльності українського Уряду з боку міжнародних організацій покращено не було. Міжнародні антикорупційні рейтинги засвідчують відсутність будь-якого помітного прогресу у сфері протидії корупції в Україні та у рівні сприйняття корупції громадянами.

²⁰ GRECO. Joint First and Second Evaluation Round. Third Addendum to the Compliance Report on Ukraine, adopted by GRECO at its 59th Plenary Meeting (Strasbourg, 18-22 March 2013), pp. 17-18.

²¹ Зауваження експертів Євроюсту щодо захисту персональних даних було враховано при прийнятті Закону „Про внесення змін до Закону України „Про захист персональних даних” №5491-17 від 20.11.2012 року.



Що працює?

Україна є стороною всіх основних договорів у антикорупційній сфері, бере участь у роботі GRECO, здійснює співробітництво з Європолем та інформує міжнародних партнерів про стан виконання рекомендацій щодо удосконалення антикорупційної політики. Україною дотримано всіх процедур механізму огляду щодо впровадження Конвенції ООН проти корупції (КООНПК). У 2013 році Україна спільно з ООН представить результати власної оцінки імплементації III і IV розділів КООНПК в рамках Механізму огляду імплементації Конвенції ООН проти корупції. У 2012 році, після внесення змін до законодавства про захист персональних даних, було створено умови для подальшої активізації співробітництва з Євроюстом. Мін'юстом було підготовлено та внесено на розгляд парламенту ряд законопроектів, спрямованих на приведення українського законодавства у відповідність до основних антикорупційних конвенцій (наприклад, законопроекти №№ 1103, 2032, 2033). Деякі рекомендації GRECO за результатами перших трьох раундів оцінювання Україною було виконано, однак питання виконання решти рекомендацій (у тому числі найважливіших, пов'язаних з проведенням системних реформ прокуратури, публічної адміністрації тощо) продовжує залишатись актуальним.



Що заважає?

Основними перешкодами на шляху досягнення завдань розділу XV Державної програми є:

- загальні чинники, що не сприяють ефективності антикорупційної політики, зокрема, відсутність політичної волі до проведення реформ, проникнення корупції на всі рівні та системи врядування, відсутність належного фінансування антикорупційної політики тощо. Без усунення перешкод, які не сприяють впровадженню ефективної антикорупційної політики, міжнародне співробітництво України завжди зводиться до процесу (наприклад, участі в роботі міжнародних організацій), а не орієнтуватиметься на конкретні результати;
- відсутність чітких індикаторів виконання завдань і заходів розділу. Наприклад, завдання 2 розділу (підписання міждержавних угод про співробітництво у сфері запобігання і протидії корупції) потребує чіткого визначення переліку угод, які мають бути підписані, що дозволило б оцінити ступінь його виконання. Якщо завдання визначено як поглиблення співпраці з партнерськими спеціальними службами та правоохоронними органами у сфері протидії корупції (завдання 3), то Державна програма мала б давати чітку відповідь на питання про те, у чому, власне, полягає поглиблення такої співпраці. Також потребують уточнення окремі індикатори виконання передбачених розділом XV заходів. Наприклад, варто конкретизувати, які саме зобов'язання мають бути виконані у зв'язку з ратифікацією основних міжнародних антикорупційних конвенцій (захід 2 завдання 1), у чому полягає суть «налагодженої системи співробітництва» з Європолем та Євроюстом (захід 2 завдання 3), в якій мірі та за якими саме параметрами має покращитись оцінка України з боку від-

повідних міжнародних організацій в антикорупційній сфері (варто також визначити хоча б мінімальний перелік таких «відповідних» організацій);

- невідповідність індикаторів виконання заходів суті заходів. Індикатором виконання такого заходу, як забезпечення прозорості використання коштів міжнародної технічної допомоги, мало б бути оприлюднення звітів про використання коштів міжнародної технічної допомоги бенефіціарами такої допомоги на веб-сайті Мінекономрозвитку. Між тим, індикатором прозорості виступає лише подання відповідних звітів, а не їх оприлюднення;
- відсутність графіку (календарного плану) виконання завдань та заходів за розділом. Ряд заходів за розділом здійснюються постійно (наприклад, виконання рекомендацій GRECO, співробітництво з Європолем та Євроюстом, здійснення заходів щодо виконання Україною своїх зобов'язань за міжнародними конвенціями), що не дозволяє здійснювати ефективний моніторинг їхнього виконання, адже питання про те, які саме заходи та в якій послідовності мають бути виконані, залишається відкритим;
- орієнтація окремих завдань не на конкретні результати, а на імітацію протидії корупції. Завдання 4 розділу (формування іміджу України як держави, що активно протидіє корупції та отримання міжнародної підтримки цієї діяльності) саме по собі стимулює органи влади до імітації успішної діяльності в антикорупційній сфері та введення міжнародних партнерів в оману стосовно ефективності антикорупційної політики. Реалістичність виконання цього завдання є доволі сумнівною, оскільки позитивний імідж держави визначається не звітами уряду чи центральних органів виконавчої влади про успіхи у сфері протидії корупції, а оцінкою стану виконання рекомендацій відповідних міжнародних організацій, кількістю притягнутих до відповідальності посадовців вищого рівня, оцінкою стану корупції в державі з боку громадян, бізнесу тощо;
- звужений підхід до розуміння міжнародного співробітництва у сфері запобігання та протидії корупції. Перелік зазначених у розділі міжнародних організацій, з якими співпрацює Україна, є доволі вузьким. Він включає лише GRECO, опосередковано – органи Ради Європи (оскільки розділом передбачено виконання заходів щодо імплементації двох антикорупційних конвенцій Ради Європи), Європол та Євроюст, Управління ООН з наркотиків та злочинності (також опосередковано, у зв'язку з виконанням зобов'язань за Конвенцією ООН проти корупції). У розділі не згадується співпраця з ОЕСР, FATF, Світовим банком, міжнародними громадськими організаціями, які досліджують стан корупції в Україні тощо. Ця проблема також тісно пов'язана з відсутністю чітких індикаторів виконання завдань та заходів за розділом, про що зазначалось вище.



Що та кому робити?

Для забезпечення виконання визначених розділом XV Державної програми завдань Кабінету Міністрів України необхідно внести до Державної програми зміни, які передбачатимуть: 1) чіткі, вимірю-

вані, досяжні, актуальні та обмежені в часі (SMART) критерії виконання завдань та заходів розділу, а також засоби оцінки виконання цих завдань та заходів; 2) виключення з розділу завдання 4 (формування іміджу України як держави, що активно протидіє корупції, та отримання міжнародної підтримки цієї діяльності); 3) включення завдань та заходів, пов'язаних з виконанням рекомендацій міжнародних організацій (GRECO тощо) до інших розділів програми відповідно до предмету рекомендацій; 4) доповнення переліку організацій, рекомендації яких в антикорупційній сфері Україна прагне виконувати (Венеціанська ко-

місія, Антикорупційна мережа ОЕСР, ПАРЕ, Комітет Міністрів Ради Європи тощо); 5) доповнення переліку спеціалізованих партнерських служб (завдання 3 розділу XV) Управлінням з наркотиків і злочинності ООН, включення до переліку виконавців цього завдання МВС та Генеральної прокуратури; 6) визначення механізмів співпраці з міжнародними організаціями, які здійснюють боротьбу з легалізацією коштів, отриманих незаконним шляхом, та фінансуванням тероризму; 7) закріплення обов'язковості оприлюднення звітів головних розпорядників бюджетних коштів щодо використання коштів міжнародної технічної допомоги.



A black and white photograph of a police car, viewed from a low angle focusing on the roof and emergency lights. The car is white with dark markings on the roof. The background shows a blurred street scene with buildings and trees.

IV. Загальні висновки і рекомендації

Попри значний рівень толерантності до корупції у суспільстві, остання була і продовжує залишатись однією з ключових проблем, які турбують громадян. Практично всі основні політичні сили декларують необхідність боротьби з корупцією, однак протягом тривалого часу значного поступу у цьому напрямі не спостерігалось. Переконливим підтвердженням цього є міжнародні антикорупційні рейтинги, в яких Україні відводяться стабільно невисокі місця.

Значним поштовхом для активізації протидії корупції (принаймні, для внесення змін до антикорупційного законодавства у 2013 році) стали євроінтеграційні процеси, зокрема, перспективи підписання Угоди про асоціацію України з ЄС у листопаді 2013 року та спрощення Європейським Союзом візового режиму для України. Саме ці процеси стали основним фактором швидкого ухвалення протягом квітня – травня 2013 року низки важливих антикорупційних законів (щодо криміналізації корупції, приведення національного законодавства у відповідність до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, удосконалення реалізації державної антикорупційної політики, впровадження відповідальності юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень) та їх підписання главою держави без зауважень. Хоч прийняття цих законів і є важливим кроком у напрямі запобігання та протидії корупції, оцінити їх вплив на стан корупції в Україні можна буде лише з часом. Тим більше, що вітчизняна практика впевнено підтверджує тезу про те, що навіть найбільш досконалий закон може бути вихолощений практикою його застосування. Яскравим прикладом цього є досвід практичного застосування Закону «Про доступ до публічної інформації».

Ряд ключових рекомендацій міжнародних антикорупційних організацій, зокрема GRECO та Антикорупційної мережі Організації міжнародного співробітництва та розвитку, залишаються невиконаними. Серед них – рекомендації щодо реформування публічної служби, реформи правоохоронних органів та судової системи, створення спеціалізованого незалежного антикорупційного органу, визначення чіткої ієрархії нормативно-правових актів, належного регулювання адміністративного процесу, впровадження незалежного аудиту публічних фінансів на місцевому рівні, реформування системи політичних фінансів тощо. Виконання цих рекомендацій потребує внесення змін до Конституції (зокрема, в частині положень, які визначають обсяг імунітетів народних депутатів та суддів, порядку призначення суддів та Генерального прокурора, засад формування Вищої ради юстиції тощо), а також розробки та (або) прийняття низки нових законів (у тому числі Закону «Про нормативно-правові акти», Адміністративно-процедурного кодексу, Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»), внесення змін до вже чинних актів, зокрема Закону «Про державну службу», «Про судоустрій і статус суддів» тощо.

Діяльність органів державної влади щодо запобігання і протидії корупції (в частині, не пов'язаній із прийняттям антикорупційного законодавства) не має системного та цілеспрямованого характеру. Як і протягом попередніх років, до відповідальності за

корупційні діяння притягаються в основному посадовці нижчого рівня, при цьому значна частина осіб, які вчинили корупційні правопорушення, зберігає свої посади. Попри досить активне висвітлення антикорупційних заходів органів влади у ЗМІ та мережі Інтернет, громадськість в цілому залишається недостатньо поінформованою з цих питань. Антикорупційним навчанням охоплено лише частину службовців; впровадження спеціалізації слідчих, прокурорів та суддів у справах, пов'язаних з корупцією, просувається повільно.

Недостатньо використаним залишається потенціал неурядових організацій, ЗМІ та бізнесу з питань протидії корупції. ЗМІ досить активно викривають факти корупції, у тому числі на вищих ланках державного апарату, однак правоохоронні органи та суди у багатьох випадках впевнено не помічають кричущі випадки корупції. Консультації з громадськістю носять формальний характер; рекомендації неурядових організацій та результати громадської антикорупційної експертизи часто не враховуються при прийнятті рішень органами влади, формуванні та реалізації антикорупційної політики. Бізнес сам є активним учасником т.зв. «корупційних схем» і його роль у протидії корупції є обмеженою.

У 2011 році Кабінетом Міністрів України було прийнято Державну програму щодо запобігання і протидії корупції. Цей документ загалом розроблявся не прозоро, без залучення громадськості та експертів. Міжнародна експертиза Державної програми була проведена вже після її прийняття; при цьому рекомендації як іноземних, так і вітчизняних експертів щодо її удосконалення враховано не було.

Виконання Державної програми є неефективним – загальний бал успішності її виконання у 2012 році склав 2.7 бали з 5. За п'ятьма з 15 розділів Державної програми у 2012 році не було у повній мірі виконано жодного заходу. Державна програма не передбачає фінансування більшості з передбачених нею заходів, поширюється лише на органи виконавчої влади, містить ряд технічних помилок. Успішність протидії корупції в Україні залежить від ефективності виконання не лише передбачених Державною програмою заходів, але і від впровадження системних реформ (адміністративної та судової реформ, реформи системи публічних фінансів, реформи правоохоронних органів тощо). Водночас Державна програма не передбачає чіткого зв'язку з такими реформами, а також іншими державними програмами, що значною мірою послаблює її роль як дорожньої карти діяльності у сфері запобігання і протидії корупції.

До основних причин неефективного виконання Державної програми варто віднести відсутність належного фінансування більшості передбачених нею заходів, чітких індикаторів виконання завдань та заходів, належної координації дій виконавців, невідповідності окремих завдань запланованим заходам, обмеженість можливостей виконавців, низький рівень виконавської дисципліни, відсутність суспільного запиту на проведення деяких реформ, покладення відповідальності за виконання антикорупційних заходів на органи, які є враженими корупцією.

Для підвищення ефективності формування та реалізації державної антикорупційної політики органам державної влади варто виконати наступні рекомендації:

1) Президенту України:

- ініціювати проведення засідання Національного антикорупційного комітету з метою оцінки ступеня реального виконання Державної програми, встановлення причин неналежного або недостатньо ефективного її виконання, а також напрацювання загальних рекомендацій щодо покращення змісту Державної програми та її практичної реалізації;
- розглянути можливість перегляду Національної антикорупційної стратегії на 2011 – 2015 роки за результатами оцінки виконання Державної програми та причин її недостатньо ефективного виконання;
- розглянути можливість проведення засідань Національного антикорупційного комітету на періодичній основі (не менше двох разів на рік) та внести зміни до складу Національного антикорупційного комітету, спрямовані на розширення представництва у його складі громадських організацій, саморегулювальних організацій бізнесу та ЗМІ, незалежних експертів;
- підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України проект Закону про внесення змін до Конституції України, який би передбачав приведення обсягу імунітету народних депутатів України та суддів у відповідність до міжнародних стандартів, у тому числі рекомендацій GRECO, наділення Рахункової палати повноваженнями з контролю за використанням державного майна, перегляд порядку призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора України у напрямі посилення його незалежності, перегляд порядку формування Вищої ради юстиції, призначення та звільнення суддів;

2) Верховній Раді України:

- ухвалити закон про нормативно-правові акти, який визначатиме чітку ієрархію нормативно-правових актів, порядок їх прийняття та набуття ними чинності, визначивши у такому законі порядок проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів;
- прийняти закон про створення спеціалізованого органу досудового розслідування корупційних правопорушень та незалежного органу з питань запобігання корупції;
- скасувати Закон «Про оперативно-розшукову діяльність» та внести зміни, зумовлені таким скасуванням, до Кримінального процесуального кодексу України;
- ухвалити закон про Державне бюро розслідувань;
- внести зміни до законів з метою посилення прозорості процедур закупівель, зокрема запровадити оприлюднення звітів про закупівлі, які проводяться підприємствами, що створені або контролюються органами державної влади чи органами місцевого самоврядування (законопроект № 2207 від 6.02.2013 р.);
- внести зміни до Закону «Про здійснення державних закупівель» з метою заборони участі у державних

закупівлях осіб, які притягалися до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень;

- виключити із законів положення, які дозволяють фінансування органів державної влади та органів місцевого самоврядування з позабюджетних джерел;
- прийняти, з урахуванням пропозицій громадських об'єднань, проект закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення» (реєстр. № 0866 від 12.12.2012 р.);
- доопрацювати та прийняти в цілому проект Закону «Про внесення змін до статті 98 Конституції України (щодо повноважень Рахункової палати)» (реєстр. № 2049 від 18.01.2013 р.), передбачивши здійснення Рахунковою палатою контролю не лише за надходженням і використанням коштів Державного бюджету, але і державного майна, а також посилення незалежності Рахункової палати від вищих органів державної влади;
- прийняти закон, який визначатиме порядок здійснення незалежного аудиту надходження та використання коштів місцевих бюджетів, а також комунального майна;
- внести зміни до законів України, які передбачатимуть посилення прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечуватимуть прозорість та підзвітність народних депутатів України;

3) Кабінету Міністрів України:

- забезпечити проведення Міністерством юстиції України широких і відкритих публічних консультацій щодо напрямів удосконалення Державної програми та підготувати за результатами таких консультацій зміни до Державної програми, які передбачатимуть: 1) поширення дії Державної програми на органи місцевого самоврядування, а також інші органи, які не входять до системи органів виконавчої влади; 2) визначення у Державній програмі чітких, вимірюваних, досяжних, актуальних та обмежених у часі критеріїв (індикаторів) виконання завдань та заходів; 3) визначення чіткого та вичерпного переліку виконавців, зобов'язаних реалізовувати завдання та заходи Державної програми, з наділенням головних виконавців достатніми повноваженнями для координації діяльності інших виконавців, залучених до виконання відповідних заходів; 4) запровадження періодичного моніторингу та зовнішньої оцінки виконання завдань та заходів Державної програми (у тому числі шляхом доповнення Державної програми відповідним розділом), а також визначення джерел фінансування такої оцінки; 5) визначення джерел та обсягів фінансування заходів Державної програми з розподілом такого фінансування у розрізі років, протягом яких такі заходи мають виконуватись; 6) узгодження завдань та заходів Державної програми з існуючими концепціями реформ та іншими державними програмами; 7) виправлення технічних помилок у Державній програмі; 8) виключення з переліку виконавців заходів Держав-

ної програми органів, які більше не входять до переліку спеціально уповноважених органів з протидії корупції (Військової служби правопорядку у Збройних Силах тощо); 9) об'єднання розділів VIII та XIII Державної програми в один розділ; 10) доповнення розділу III Державної програми заходами на виконання положень Антикорупційної стратегії щодо оптимізації співвідношення рівня базової (фіксованої) заробітної плати; 11) доповнення переліку заходів за розділом II Державної програми заходами щодо впровадження відповідальності службовців за шкоду, завдану проведенням перевірки діяльності суб'єкта господарювання, відмови від регулювання певних сфер господарської діяльності, перегляду умов для видачі дозволів та ліцензій у бік їх лібералізації; 12) виключення з розділу VI Державної програми положень щодо підготовки пропозицій до законодавства в частині конкретизації підстав для оголошення партіям попередження; 13) розширення переліку сфер з високими корупційними ризиками за розділом XIV Державної програми за результатами аналізу всіх сфер державного управління; 14) виключення з розділу XV Державної програми завдання 4 (формування іміджу України як держави, що активно протидіє корупції, та отримання міжнародної підтримки цієї діяльності); доповнення переліку організацій, рекомендації яких в антикорупційній сфері Україна прагне виконувати (Венеціанська комісія, Антикорупційна мережа ОЕСР, ПАРЄ, Комітет Міністрів Ради Європи тощо); доповнення переліку спеціалізованих партнерських служб (завдання 3 розділу XV) Управлінням з наркотиків і злочинності ООН, включення до переліку виконавців цього завдання МВС та Генеральної прокуратури; доповнення переліку спеціалізованих партнерських служб (завдання 3 розділу XV) Управлінням з наркотиків і злочинності ООН, включення до переліку виконавців цього завдання МВС та Генеральної прокуратури; визначення механізмів співпраці з міжнародними організаціями, які здійснюють боротьбу з легалізацією коштів, отриманих незаконним шляхом, та фінансуванням тероризму; закріплення обов'язковості оприлюднення звітів головних розпорядників бюджетних коштів щодо використання коштів міжнародної технічної допомоги;

- внести на розгляд парламенту проект Закону про затвердження Державної програми та забезпечити його прийняття;
- прийняти постанову, яка б визначала перелік адміністративних послуг, що мають обов'язково надаватися через центри надання адміністративних послуг, та організацію процесу передачі центральними органами виконавчої влади відповідним центрам надання адміністративних послуг необхідних повноважень, технічних засобів та інструментів;
- вжити заходів, спрямованих на забезпечення належного виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади положень чинного законодавства в частині проведення громадської експертизи проектів нормативно-правових актів, у тому

числі громадської антикорупційної експертизи;

- передбачати у законопроектах про Державний бюджет України на наступні роки кошти, необхідні для виконання судових рішень, у тому числі у справах, пов'язаних з корупцією;
- забезпечити проведення щорічного аналізу практичної реалізації Закону України «Про доступ до публічної інформації» у сферах з високими корупційними ризиками, з обов'язковим залученням громадських організацій до розробки методології і безпосереднього проведення такого аналізу, використанням різноманітних способів отримання та узагальнення інформації, в тому числі соціологічних досліджень, розробкою заходів для покращення ситуації;
- забезпечити удосконалення порядку оприлюднення рішень про розпорядження державним та комунальним майном, результатів державних закупівель, звітів органів влади про витрачання бюджетних коштів тощо;

4) Міністерству юстиції України:

- прискорити підготовку проекту Адміністративно-процедурного кодексу для його подання на розгляд парламенту замість відкликаного Урядом законопроекту, а також підготувати, внести на розгляд парламенту та забезпечити супроводження розгляду Верховною Радою України законопроекту про адміністративний збір;
- підготувати, забезпечити подання до Верховної Ради та супроводження розгляду проекту нової редакції Кодексу про адміністративні правопорушення (проступки);
- підготувати, із залученням Нацдержслужби, проект змін до Закону «Про державну службу», який би передбачав приведення цього Закону у відповідність до рекомендацій ОЕСР/ЄС «SIGMA», а також завершити підготовку проекту нової редакції Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», яка б відповідала міжнародним стандартам, та забезпечити супроводження розгляду відповідних законопроектів парламентом;
- підготувати проект змін до чинних законодавчих актів України, які передбачатимуть подальше удосконалення фінансового контролю публічної служби та механізмів виявлення, запобігання виникненню і врегулювання конфлікту інтересів, забезпечити внесення відповідного законопроекту (законопроектів) на розгляд Верховної Ради України та супроводження їх розгляду;
- розробити законопроект, спрямований на створення умов для виявлення фактів незаконного збагачення, а також впровадження ефективного контролю за відповідністю доходів посадовців та членів їхніх сімей задекларованим доходам та майну;
- підготувати законопроект, який передбачатиме внесення змін до Кримінального кодексу України в частині приведення складу злочину «незаконне збагачення» у відповідність до Конвенції ООН проти корупції, забезпечити його внесення на розгляд парламенту та супроводження його розгляду Верховною Радою України;

- підготувати проект Закону про кримінальні проступки, забезпечити його внесення на розгляд парламенту та супроводження його розгляду Верховною Радою України;
 - підготувати Концепцію змін до деяких законів України щодо приведення регулювання фінансування партій і виборчих кампаній у відповідність до міжнародних стандартів, провести широкі публічні консультації щодо цієї Концепції, підготувати за результатами проведених консультацій законопроект щодо реформи фінансування партій і виборчих кампаній, забезпечити внесення його на розгляд парламенту та супроводження його розгляду;
 - підготувати, забезпечити внесення на розгляд парламенту та супроводження розгляду законопроект, який би впроваджував ефективні механізми захисту осіб, які інформують про корупційні правопорушення (інформаторів);
 - подати на розгляд парламенту законопроекти, спрямовані на реформування правоохоронних органів у відповідності до міжнародних стандартів, наявних висновків Венеціанської комісії (зокрема, проект нової редакції Закону «Про прокуратуру», який базуватиметься на проекті, розробленому у 2011 році в рамках діяльності Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права);
 - затвердити методичні рекомендації щодо запобігання і протидії корупції в органах влади, проконтролювати розроблення внутрішніх планів щодо запобігання і протидії корупції в органах влади та впровадження кодексів етики в органах влади, що здійснюють діяльність у сферах з високими корупційними ризиками;
 - підготувати, із залученням представників громадських об'єднань, експертів та представників органів влади, та затвердити окремі методології проведення антикорупційної експертизи для корупційно вразливих сфер та забезпечити проведення антикорупційної експертизи з урахуванням таких методологій;
 - вивчити потреби центральних та місцевих органів влади у підвищенні кваліфікації кадрів, залучених до підготовки проектів нормативно-правових актів, з питань антикорупційної експертизи та методології її проведення на етапі підготовки відповідних актів, та забезпечити підвищення кваліфікації працівників відповідних органів;
 - після впровадження механізму захисту інформаторів спільно з Нацдержслужбою України, МВС, СБУ, Міндоходів та іншими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування вжити заходів, спрямованих на роз'яснення відповідного механізму та заохочення посадовців до інформування про корупційні правопорушення, вчинені іншими посадовими (службовими) особами;
 - підготувати та внести на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо вдосконалення механізму реалізації положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» в частині отримання інформації саме в корупційно-вразливих сферах, а не загалом;
 - забезпечити проведення щорічних соціологічних досліджень, спрямованих на оцінку ставлення громадян до корупції та діяльності органів влади з питань протидії корупції, а також напрацювання пропозицій щодо удосконалення політики за результатами таких досліджень (мінімальна кількість досліджень має бути визначена безпосередньо в Державній програмі);
 - прискорити підготовку та забезпечити опублікування у 2013 році на власному веб-сайті науково-практичного коментаря до антикорупційних законів, у тому числі прийнятих парламентом у першому півріччі 2013 року;
 - при запровадженні системи національного оцінювання рівня корупції (захід заплановано здійснити протягом 2013 року) забезпечити попереднє широке і відкрите публічне обговорення проекту цієї системи та врахувати його результати при прийнятті кінцевого рішення;
- 5) Мінекономрозвитку:**
- провести, із залученням місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, моніторинг діяльності існуючих центрів надання адміністративних послуг, визначити регіональних лідерів та поширити досвід їх діяльності в інших регіонах;
 - завершити підготовку проектів підзаконних актів, необхідних для впровадження системи електронних закупівель;
- 6) Нацдержслужбі:**
- впровадити критерії оцінювання ефективності перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії корупції;
- 7) Рахунковій палаті:**
- переглянути існуючу методологічну основу проведення аудитів ефективності у напрямі її приведення у відповідність до міжнародних стандартів;
 - вжити (спільно з Держфінінспекцією) заходів, спрямованих на завершення аудиту використання бюджетних коштів за 22 існуючими державними програмами;
- 8) Генеральній прокуратурі України:**
- завершити протягом 2013 – 2014 років впровадження спеціалізації прокурорів у справах про корупційні правопорушення;
 - завершити перехід на оцінювання ефективності діяльності прокурорів нижчого рівня з питань протидії корупції за якісними показниками;
 - впровадити постійний моніторинг результатів реагування правоохоронних органів на оприлюднену у ЗМІ інформацію про факти корупційних правопорушень, а також щорічно оприлюднювати статистику результатів реагування (кількість повідомлень, типи органів, які вжили заходи, суть вжитих заходів, їх результати);
- 9) Спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції:**

- завершити у 2013 – 2014 роках впровадження спеціалізації слідчих у справах про корупційні правопорушення;
- вивчити потребу у підвищенні кваліфікації кадрів (кількість осіб, яка має пройти навчання, обсяги навчання) та забезпечити її підвищення на постійній основі;

10) Вищій кваліфікаційній комісії суддів та судам:

- проаналізувати практику здійснення судами контролю за виконанням судових рішень та, спільно з Мін'юстом, вжити за результатами такого аналізу подальших кроків у напрямі посилення механізмів забезпечення виконання судових рішень;
- узагальнити практику розгляду справ про корупційні правопорушення та дати додаткові роз'яснення судам нижчих інстанцій з відповідних питань, у тому числі за результатами практики застосування законів у сфері протидії корупції, прийнятих у першій половині 2013 року;
- вивчити потребу у підвищенні кваліфікації суддів та працівників апаратів судів (кількість осіб, яка має пройти навчання, обсяги навчання) та забезпечити її підвищення на постійній основі;

- забезпечити щорічне оприлюднення судової статистики про результати розгляду кримінальних справ та справ про адміністративні правопорушення, пов'язаних з притягненням до відповідальності за вчинення корупційних діянь;

11) Іншим центральним та місцевим органам виконавчої влади:

- забезпечити скоординоване виготовлення та розміщення у прайм-тайм антикорупційної соціальної реклами на каналах телебачення із значною часткою аудиторії, носіях зовнішньої реклами тощо, а також виготовлення буклетів з інформацією щодо способів реагування на корупційні прояви, здійснену діяльність у сфері протидії корупції тощо (мінімальна кількість відповідних роликів, буклетів та інших матеріалів має визначатись безпосередньо в Державній програмі);
- забезпечити проведення періодичних (2-4 рази на рік) громадських слухань щодо результатів протидії корупції, а також ухвалити плани інформування громадськості про хід протидії корупції та її результати, які б визначали перелік заходів, очікувані результати, критерії оцінки досягнення результатів та виконання заходів, механізми моніторингу таких заходів.

Додаток. Методологія моніторингу Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки

ІНСТРУКЦІЯ ДЛЯ МОНІТОРА

1. Основна термінологія

Державна програма – Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки, затверджена Постановою КМУ від 28.11.2011 р. № 1240;

Пріоритетні напрями антикорупційної політики/програми – напрями реалізації Національної антикорупційної стратегії, зазначені у розділі V її змісту;

Завдання Державної програми – завдання, що впливають з напрямів Національної антикорупційної стратегії та зазначені у стовпці №1 Додатку 2 Державної програми;

Заходи – це активності, зазначені у стовпці 4 дод. 2 Державної програми;

Об'єкт моніторингу – заходи на виконання завдань Державної програми в рамках пріоритетних напрямів антикорупційної політики;

Об'єкт оцінювання – результати, досягнуті в процесі виконання заходів Державної програми;

Монітор – громадський експерт, що здійснює моніторинг та оцінювання окремих компонентів Державної програми;

Індикатор результату – змінна величина, за допомогою якої, можна виміряти прогрес у досягненні кінцевого результату або впливу шляхом системного відстеження протягом певного часу. Для нових систем моніторингу та оцінювання усі індикатори мають бути у числовому виразі, якісні індикатори можна виробити пізніше, на більш зрілій стадії. За допомогою індикаторів можна з'ясувати: яким чином ми будемо знати, що ми досягли успіху, коли ми його досягнемо.

2. Загальний алгоритм використання методології

Кожен монітор, залучений до моніторингу Державної програми в рамках дослідження її компонентів повинен:

I. Оцінити заходи на виконання кожного завдання Державної антикорупційної програми, за які цей експерт відповідає. Для цього монітор заповнює Матрицю моніторингу та оцінювання антикорупційної програми.

Блок 1. Оцінка відповідності індикаторів завданням Державної програми та вимогам до індикаторів.

Блок 2. Оцінка доцільності заходів.

Блок 3. Оцінка організаційної спроможності органу до виконання заходів.

Блок 4. Оцінка виконання і впливу заходів.

II. Зробити загальний висновок щодо повноти та якості виконання кожного завдання в межах пріоритету.

III. Зробити загальну оцінку щодо впровадження пріоритету.

IV. Запропонувати рекомендації для належного виконання завдань пріоритету Державної програми.

3. Інструкція із заповнення тематичних блоків Матриці

Результати моніторингу повинні дати відповіді на такі дослідницькі питання:

• *Якою є якість виконання окремих завдань та в цілому Державної програми?*

Результати фіксуються у Блоці 4 Матриці «Оцінка виконання і впливу заходів»

• *Наскільки доцільними виявилися запропоновані заходи Державної програми?*

Результати фіксуються у Блоці 1 Матриці «Оцінка відповідності індикаторів завданням Державної програми та вимогам до індикаторів» та у Блоці 2 «Оцінка доцільності заходів».

• *Що саме та яким чином сприяло (заважало) органам влади у належному виконанні Державної програми?*

Результати фіксуються у Блоці 3 «Оцінка організаційної спроможності органу до виконання заходів» та у Блоці 4. «Оцінка виконання і впливу заходів».

• *Як саме співвідносяться отримані у звітному періоді програмні результати з пріоритетами Національної антикорупційної стратегії?*

Результати фіксуються у Блоці 4 Матриці «Оцінка виконання і впливу заходів».

• *Що саме та яким чином доцільно зробити для належного виконання Державної програми?*

Монітором мають бути надані рекомендації до блоків 1, 2, 3, 4 Матриці.

Блок 1. Оцінка відповідності індикаторів завданням Державної програми та вимогам до індикаторів.

Метою цього блоку є перевірка відповідності наведених у Державній програмі індикаторів самим завданням Державної програми, а також їх відповідності вимогам до складання індикаторів. Якщо монітором буде виявлено невідповідність індикаторів завданням Державної програми або вимогам до індикаторів, то в рекомендаціях необхідно запропонувати новий набір індикаторів для завдань Державної програми.

Загальноновизнаним є підхід, що індикатори мають бути SMART²²:

S – Specific: конкретні - відповідати конкретному рівню (Загальній меті, Конкретній цілі або Результатам)

M – Measurable: вимірювані (кількісно та якісно)

A – Available: доступними

R – Relevant: відповідними - відповідати потребам керівників в інформації

T – Time-bound: обмеженими в часі (коли ми можемо очікувати досягнення мети/цілі/результату)

Іншим підходом, який перегукується із попереднім, є підхід, що індикатори мають бути CREAM²³:

C – Clear - чіткі

R – Relevant - відповідні

E-Economic – економічно вимірювані

A-Adequate – адекватні

M-Monitorable - піддаватися моніторингу

Ми пропонуємо комбінацію цих підходів – SMART + M.

²² Пижов В. Розробка об'єктивно вимірювальних показників при впровадженні державних програм та політик. Проект ЄС «Підтримка у виконанні Угоди про партнерство та співробітництво (УПС) - Україна», Київ, 11 грудня 2008р.

²³ Slovak DET 2010 – a regional offering of the International Programme for Development Evaluation Training (IPDET). – Mosovce, Slovakia, October 24-29, 2010.

Перелік запитань для оцінки відповідності індикаторів завданням Державної програми (з урахуванням критеріїв SMART)

— Чи відповідають індикатори виконання завдання Державної програми самому пріоритетному напрямку Державної програми?

— Чи є індикатори вимірюваними? Чи вимірюють індикатори прогрес у виконанні завдань Державної програми?

— Чи є інформація для вимірювання індикаторів доступною?

— Чи відповідають індикатори потребам керівництва та громадськості в інформації?

— Чи є індикатори вимірюваними в часі? Чи відомо коли можна очікувати досягнення результату?

— Чи можливо провести моніторинг втілення індикатора?

ІНСТРУКЦІЯ ІЗ ЗАПОВНЕННЯ БЛОКУ №1 МАТРИЦІ	
Дії монітора	<ol style="list-style-type: none"> Зробіть короткий аналіз відповідності індикаторів виконання завдання вимогам. Виставте обґрунтовану оцінку за шкалою від 1 до 5: Мінімальна оцінка (1) - окремі індикатори відповідають 1-2 критеріям до індикаторів; Середня оцінка (3) - більшість індикаторів розділу відповідають більше половині критеріїв; Максимальна оцінка (5) - практично усі індикатори відповідають усім критеріям. В разі невідповідності індикаторів завданням та вимогам, запропонуйте у рекомендаціях новий перелік індикаторів. За вказаним вище алгоритмом проаналізуйте індикатори щодо кожного завдання в рамках пріоритетного напрямку Державної програми.
Джерела інформації	Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки, зокрема, Додаток 2.

Блок 2. Оцінка доцільності заходів

ІНСТРУКЦІЯ ІЗ ЗАПОВНЕННЯ БЛОКУ №2 МАТРИЦІ	
Дії монітора	<ol style="list-style-type: none"> Проаналізуйте заходи на виконання кожного завдання в межах Вашого пріоритетного напрямку, відповівши на питання для аналізу. Виставте обґрунтовану оцінку за шкалою від 1 до 5: Мінімальна оцінка (1) - заходи не відповідають меті та/або завданням Державної програми, є недостатніми для успішного виконання завдання, є не результативними²⁴ і/або неефективними²⁵. Середня оцінка (3) - заходи відповідають меті та завданням Державної програми, але є недостатніми для успішного виконання завдання і/або є нерезультативними і/або неефективними. Виконання завдання потребує розроблення додаткових заходів. Максимальна оцінка (5) - заходи відповідають меті та завданням Державної програми, є достатніми для успішного виконання завдання, є результативними та ефективними. В разі невідповідності заходів меті та завданням Державної програми, недостатності для успішного виконання Державної програми, невідповідності вимогам результативності та ефективності, запропонуйте змінити формулювання заходів або запропонуйте додаткові заходи у рекомендаціях. За вказаним вище алгоритмом проаналізуйте заходи щодо кожного завдання в рамках Вашого пріоритетного напрямку Державної програми.
Джерела інформації	Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011—2015 роки, зокрема, Додаток 2. Інтернет джерела, веб-сайти державних органів

Метою цього блоку є перевірка та аналіз того, наскільки доцільними виявилися запропоновані заходи Державної програми.

По перше, необхідно перевірити чи включено до Державної програми усі завдання, передбачені пріоритетними напрямками антикорупційної політики, що впливають з напрямів реалізації Національної антикорупційної стратегії (розділ V. Основні напрями реалізації Національної антикорупційної стратегії, <http://www.president.gov.ua/documents/14092.html>)

По-друге, необхідно проаналізувати наскільки запропоновані заходи забезпечують виконання встановлених завдань Державної програми.

Перелік запитань для аналізу доцільності та адекватності визначення заходів в межах пріоритетного напрямку Державної програми:

— Чи відповідають заходи завданням та меті Державної програми?

— Чи є набір запропонованих заходів достатнім для успішного виконання завдання Державної програми? Чому?

— Чи є необхідність у розробці додаткових заходів?

— Наскільки виконання запропонованих заходів здатне вплинути на вирішення проблеми, вказаної у завданні Державної програми?

— Наскільки ресурсно обґрунтованими можна вважати витрати на втілення цих заходів?

Блок 3. Оцінка організаційної спроможності органу до виконання заходів

Метою даного блоку є з'ясування організаційної спроможності державних органів, тобто наявності повноважень, засобів та ресурсів для впровадження заходів та завдань Державної програми.

Перелік запитань для аналізу та оцінки організаційної спроможності органу до виконання заходів:

3.1. Мандат органу (аналіз документів та матеріалів вебсайтів):

— Чи має орган достатні повноваження для впровадження заходів на виконання завдання?

— Як саме забезпечується взаємодія основного виконавця програмних заходів з іншими органами влади?

— Чи є така взаємодія достатньою для належного виконання Державної програми? Чому?

3.2. Кадрове забезпечення (інформаційні запити та інтерв'ю):

— Якого типу та з якою кваліфікацією фахівці здійснюють втілення заходів?

— Чи володіють співробітники необхідними навичками для впровадження заходів?

— Як саме організовано систему навчання у цій сфері?

— Яка кількість співробітників Вашого підрозділу/міністерства була охоплена навчанням у цій сфері?

— Які саме навчальні заходи були проведені? (з'ясуйте перелік навчальних заходів, теми заходів, цільові групи, які були охоплені)

3.3. Бюджетні ресурси (звіти, інформаційні запити та інтерв'ю):

— Для яких заходів / завдань Державної програми передбачене бюджетне фінансування та в якому розмірі?

²⁴ Килієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. / Килієвич О. – К.: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2003. – 510 с.

²⁵ Килієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. / Килієвич О. – К.: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2003. – 510 с.

— Чи є та як називаються бюджетна програма на втілення завдань в межах пріоритету Державної антикорупційної програми?

— Скільки реально було виділено коштів на виконання заходів/завдань Державної програми?

— Наскільки адекватним/достатнім є обсяг фінансування?

— Наскільки ефективним є використання бюджетних ресурсів?

3.4. Комунікації з громадськістю (аналіз документів та доступних матеріалів Інтернет-джерел, інформаційні запити, інтерв'ю):

— Де саме та яким чином оприлюднюється інформація органу щодо виконання заходів?

— Якого змісту інформація публікується?

— Які саме публічні заходи проводяться із залучен-

ням громадськості в рамках виконання заходів / завдань Державної програми?

Блок 4. Оцінка виконання і впливу заходів

Метою цього блоку є оцінка ступеня фактичного виконання та впливу заходів Державної програми.

Перелік питань для оцінки виконання і впливу заходів.

4.1. Якою мірою виконано заходи в межах завдання Державної програми?

а) виконано повністю (90-100 %)

б) виконано частково (40-90 %)

в) розпочато виконання (0-40 %)

г) відсутність діяльності (0%)

4.2. Що саме та яким чином сприяло органам влади у належному виконанні Державної програми?

4.3. Що саме та яким чином заважало органам влади у належному виконанні Державної програми?

4.4. Наскільки виконання заходів прямо або опосередковано сприяло зниженню рівня корупції?

4.5. Що саме та яким чином доцільно зробити для належного виконання Державної програми?

4.6. Наскільки збереження тенденції у виконанні заходів прямо або опосередковано призведе у майбутньому до реальних змін у зниженні рівня корупції чи підвищенні ефективності системи запобігання та протидії корупції?

ІНСТРУКЦІЯ ІЗ ЗАПОВНЕННЯ БЛОКУ №3 МАТРИЦІ

Дії монітора	<ol style="list-style-type: none"> Для пункту 3.1. «Мандат органу» (аналіз документів та матеріалів веб-сайту): для відповідей на питання проведіть короткий аналіз повноважень органу у сфері, а також їх достатність для належного виконання поставленого завдання та взаємодії із іншими органами. Доповніть аналізом результатів глибоких інтерв'ю з експертами. В рамках аналізу за пунктами 3.2, 3.3, 3.4 надішліть на ім'я органу відповідні інформаційні запити та проведіть глибокі інтерв'ю з експертами від влади та громадськості. Перелік запитань для інформаційних запитів та глибоких інтерв'ю дивіться у додатку 2. Проведіть аналіз доступних матеріалів на веб-сайтах органів, результатів глибоких інтерв'ю та відповідей на інформаційні запити згідно розробленого переліку питань. Виставте обґрунтовану оцінку за шкалою від 1 до 5: Мінімальна оцінка (1) - спроможність органу є низькою, оскільки орган не має достатнього мандату для реалізації заходів, недостатньо бюджетних та кадрових ресурсів, не проводиться комунікація з громадськістю. Середня оцінка (3) - спроможність органу є середньою, якщо орган має достатній мандат для реалізації заходів, частково забезпечений бюджетними та кадровими ресурсами, час від часу проводить комунікації з громадськістю. Максимальна оцінка (5) - спроможність органу є високою, якщо орган має достатній мандат для реалізації заходів, достатньо бюджетних та належно підготовлених кадрових ресурсів, регулярно проводить комунікації з громадськістю. В разі виявлення неналежної спроможності запропонуйте, що потрібно удосконалити у рекомендаціях.
Джерела інформації	<p>Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011—2015 роки, зокрема, Додаток 2. Інтернет джерела, веб-сайти державних органів Відповіді на інформаційні запити до органів влади, відповідальних за виконання заходів / завдань Державної програми Відповіді експертів в рамках глибоких інтерв'ю Звіти Мін'юсту та інших співвиконавців Державної програми щодо виконання заходів Державної програми</p> <p>Для п. 3.3.: Дані Державного бюджету України Звіти органів про використання бюджетних коштів «Інформація про досягнення запланованої мети, завдань та результативних показників головним розпорядником коштів державного бюджету в межах бюджетних програм», яка публікується органами влади Аналітичні звіти Державної фінансової інспекції України http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/index Звіти, бюлетені, повідомлення Рахункової палати України (якщо вони стосуються використання коштів на виконання заходів Державної програми, аудиту ефективності використання коштів в рамках виконання бюджетних програм, якими фінансуються антикорупційні заходи) http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk. Протоколи засідань Національного антикорупційного комітету України</p>

ІНСТРУКЦІЯ ІЗ ЗАПОВНЕННЯ БЛОКУ №4 МАТРИЦІ

Дії монітора	<ol style="list-style-type: none"> В рамках аналізу надішліть на ім'я органу відповідні інформаційні запити та проведіть глибокі інтерв'ю з експертами від влади та громадськості. Перелік запитань для інформаційних запитів та глибоких інтерв'ю дивіться у додатку 2. Проведіть аналіз доступних звітних матеріалів на веб-сайтах органів, відповідей глибоких інтерв'ю та отриманих документів згідно питань для аналізу. Виставте обґрунтовану оцінку за шкалою від 1 до 5: Мінімальна оцінка (1) - не розпочато виконання заходів або «розпочато виконання заходів» (0-40 %) Середня оцінка (3) - заходи «виконано частково» (40-90 %) і вони певною мірою сприяли прямо або опосередковано сприяли реальним змінам. Максимальна оцінка (5) - заходи «виконані повністю» (40-90 %) і вони прямо або опосередковано сприяли реальним змінам. Відповідаючи на дослідницькі питання 4.4.-4.6, проаналізуйте що саме і яким чином сприяло або заважало виконанню Державної програми. Викладіть свої рекомендації щодо того, що саме та яким чином доцільно зробити для належного виконання Державної програми?
Джерела інформації	<p>Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011—2015 роки, зокрема, Додаток 2. Інтернет джерела, веб-сайти державних органів Відповіді на інформаційні запити до органів влади, відповідальних за виконання заходів / завдань Державної програми Відповіді експертів в рамках глибоких інтерв'ю Звіти Мін'юсту та інших співвиконавців Державної програми щодо виконання антикорупційних заходів Звіти GRECO Інформація про досягнення запланованої мети, завдань та результативних показників головним розпорядником коштів державного бюджету в межах бюджетних програм, яка публікується органами влади Аналітичні звіти Державної фінансової інспекції України http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/index Звіти, бюлетені, повідомлення Рахункової палати України (якщо вони стосуються використання коштів на виконання заходів Державної програми, аудиту ефективності використання коштів в рамках виконання бюджетних програм, які фінансуються антикорупційні заходи) http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk. Протоколи засідань Національного антикорупційного комітету України</p>

Загальний висновок щодо завдання

Оцінивши завдання Державної програми у розрізі чотирьох дослідницьких блоків, необхідно зробити загальний деталізований висновок. У ньому монітор має відобразити сильні і слабкі сторони індикаторів, доцільність запропонованих Державною програмою заходів, спроможність органу, фактори та умови, які сприяли або заважали виконанню завдання, відповідність дій із виконання завдання досягненню мети Державної програми. Заповніть відповідне поле Матриці.

Загальний висновок щодо пріоритету

Оцінивши усі заходи і виконання усіх завдань в межах пріоритетного напрямку Державної програми, варто зробити загальний висновок щодо впровадження цього напрямку. Заповніть відповідне поле Матриці.

Ключові рекомендації за пріоритетом

Узагальніть сформульовані раніше рекомендації щодо 4-х тематичних блоків у вигляді набору ключових рекомендацій органам публічної влади, відповідальним за впровадження та оцінку Державної програми. Заповніть відповідне поле Матриці.

МАТРИЦЯ МОНИТОРИНГУ ТА ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРОГРАМИ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ НА 2011 – 2015 РОКИ

Напрямок Державної програми										
Тематичний блок матриці	1. Відповідність індикаторів		2. Оцінка доцільності заходів		3. Оцінка спроможності органу		4. Оцінка ступеня виконання		Деталізований коментар-висновок щодо завдання Державної програми	
Робочі питання дослідника	Чи відповідають індикатори виконання завдання Державної програми самому пріоритетному напрямку Державної програми? Чи є індикатори вимірюваними? Чи вимірюють індикатори прогрес у виконанні завдань Державної програми? Чи є інформація для вимірювання індикаторів доступною? Чи відповідають індикатори потребам керівництва та громадськості в інформації? Чи є індикатори вимірюваними в часі? Чи відомо коли можна очікувати досягнення результату? - Чи можливо провести моніторинг втілення індикатора?		Чи відповідають заходи завданням та меті Державної програми? Чи є набір запропонованих заходів достатнім для успішного виконання завдання Державної програми? Чому? Чи є необхідність у розробці додаткових заходів? Наскільки виконання запропонованих заходів здатне вплинути на вирішення проблеми, вказаної у завданні Державної програми? Наскільки ресурсно обґрунтованими можна вважати витрати на втілення цих заходів?		Робочі питання за тематичними блоками дивіться інструкцію монітора) 3.1. Мандат органу 3.2. Кадрове забезпечення 3.3. Бюджетні ресурси 3.4. Комунікації з громадськістю		Якою мірою виконано заходи в межах завдання Державної програми? Що саме та яким чином сприяло органам влади у належному виконанні Державної програми? Що саме та яким чином заважало органам влади у належному виконанні Державної програми? Наскільки виконання заходів прямо або опосередковано сприяло зниженню рівня корупції? Що саме та яким чином доцільно зробити для належного виконання Державної програми? Наскільки збереження тенденції у виконанні заходів прямо або опосередковано призведе у майбутньому до реальних змін у зниженні рівня корупції чи підвищенні ефективності системи запобігання та протидії корупції?			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Завдання 1	---	Бал max 5	---	Бал max 5	---	Бал max 5	---	Бал max 5	---	
Завдання 2	---	Бал max 5	---	Бал max 5	---	Бал max 5	---	Бал max 5	---	
Завдання 3	---	Бал max 5	---	Бал max 5	---	Бал max 5	---	Бал max 5	---	
Завдання 4	---	Бал max 5	---	Бал max 5	---	Бал max 5	---	Бал max 5	---	
Загальний висновок щодо пріоритету Державної програми										
Ключові рекомендації за пріоритетом										

АНКЕТА ДЛЯ ГЛИБИННОГО ІНТЕРВ'Ю	
1. Ваше прізвище, ім'я, по-батькові	
1. Як називається організація, яку Ви представляєте?	
1. Назвіть тип організації	
Державна структура	
Донорська організація	
Проект технічної допомоги	
Некомерційна організація (НГО)	
1. Яку посаду Ви обіймаєте у цій організації?	
5. Ваш досвід роботи у сфері антикорупційної політики	

Перелік питань для проведення глибоких інтерв'ю з експертами

Аналіз доцільності та адекватності визначення заходів в межах пріоритетного напрямку Державної програми.

На ваш погляд:

— Чи відповідають заходи завданням та меті Державної програми?

— Чи є набір запропонованих заходів достатнім для успішного виконання завдання Державної програми? Чому?

— Чи є необхідність у розробці додаткових заходів?

— Наскільки виконання запропонованих заходів здатне вплинути на вирішення проблеми, вказаної у завданні Державної програми?

— Наскільки ресурсно обґрунтованими можна вважати витрати на втілення цих заходів?

Аналіз та оцінка організаційної спроможності органу до виконання заходів:

Мандат органу:

На ваш погляд:

— Чи має орган достатні повноваження для впровадження заходів на виконання завдання?

— Як саме забезпечується взаємодія основного виконавця програмних заходів з іншими органами влади?

— Чи є така взаємодія достатньою для належного виконання Державної програми? Чому?

Кадрове забезпечення:

На ваш погляд:

— Якого типу та з якою кваліфікацією фахівці здійснюють втілення заходів?

— Чи володіють співробітники необхідними навичками для впровадження заходів?

— Як саме організовано систему навчання у цій сфері?

— Яка кількість співробітників Вашого підрозділу/міністерства була охоплена навчанням у цій сфері?

— Які саме навчальні заходи були проведені? (попросить надати перелік навчальних заходів, теми заходів, цільові групи, які були охоплені)

Бюджетні ресурси:

На ваш погляд:

— Для яких заходів / завдань Державної програми передбачене бюджетне фінансування та в якому розмірі?

— Чи є та як називається бюджетна програма на втілення завдань в межах пріоритету Державної програми?

— Скільки реально було виділено коштів на виконання заходів/завдань Державної програми?

— Наскільки адекватним/достатнім є обсяг фінансування?

— Наскільки ефективним є використання бюджетних ресурсів?

Комунікації з громадськістю:

На ваш погляд:

— Де саме та яким чином оприлюднюється інформація органу щодо виконання заходів?

— Якого змісту інформація публікується?

— Які саме публічні заходи проводяться із залученням громадськості в рамках виконання заходів / завдань Державної програми?

Загальна оцінка виконання і впливу заходів Державної програми.

На ваш погляд:

— Що саме та яким чином сприяло належному виконанню Державної програми?

— Що саме та яким чином заважало належному виконанню Державної програми?

— Наскільки виконання заходів прямо або опосередковано сприяло зниженню рівня корупції?

— Що саме та яким чином доцільно зробити для належного виконання Державної програми?

— Наскільки збереження тенденції у виконанні заходів прямо або опосередковано призведе у майбутньому до реальних змін у зниженні рівня корупції чи підвищенні ефективності системи запобігання та протидії корупції?

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- 1. Нормативно-правові акти**
1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI.
3. Закон України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 року № 565-XII.
4. Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року № 1789-XII.
5. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III.
6. Закон України «Про Вищу раду юстиції» від 15 січня 1998 року № 22/98-ВР.
7. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року № 1160-IV.
8. Закон України «Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією» від 16 березня 2005 року № 2476-IV.
9. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 року № 2806-IV.
10. Закон України «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції» від 18 жовтня 2006 року № 251-V.
11. Закон України «Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» від 18 жовтня 2006 року № 252-V.
12. Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 1 червня 2010 року № 2289-VI.
13. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453-VI.
14. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року № 3206-VI.
15. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 7 квітня 2011 року № 3207-VI.
16. Закон України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року № 4050-VI.
17. Закон України «Про Державну програму приватизації» від 13 січня 2012 року № 4335-VI.
18. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України з питань приватизації щодо реалізації положень Державної програми приватизації на 2012 – 2014 роки» від 13 січня 2012 року № 4336-VI.
19. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 17 травня 2012 року № 4711-VI.
20. Закон України «Про правила етичної поведінки» від 17 травня 2012 року № 4722-VI.
21. Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI.
22. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 6 вересня 2012 року № 5245-VI.
23. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури відведення земельних ділянок та зміни їх цільового призначення» від 2 жовтня 2012 року № 5395-VI.
24. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» від 18 квітня 2013 року № 221-VII.
25. Закон України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України стосовно виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» від 18 квітня 2013 року № 222-VII.
26. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики» від 14 травня 2013 року № 224-VII.
27. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку державної реєстрації речових прав на земельні ділянки державної та комунальної власності у зв'язку з їх розмежуванням» від 14 травня 2013 року № 233-VII.
28. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб» від 23 травня 2013 року № 314-VII.
29. Указ Президента України «Про утворення Національного антикорупційного комітету» від 26 лютого 2010 року № 275/2010.
30. Указ Президента України «Питання Національного антикорупційного комітету» від 26 березня 2010 року № 454/2010.
31. Указ Президента України «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» від 5 травня 2011 року № 547/2011.
32. Указ Президента України «Питання Національного антикорупційного комітету» від 1 вересня 2011 року № 890/2011.
33. Указ Президента України «Про першочергові заходи з реалізації Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 5 жовтня 2011 року № 964/2011.
34. Указ Президента України «Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки» від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011.
35. Указ Президента України «Про Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування» від 25 січня 2012 року № 33/2012.
36. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з

- питань запобігання і протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування» від 6 липня 2011 року № 642-р.
37. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку інформування Національного агентства з питань державної служби про осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнені у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення» від 12 жовтня 2011 року № 1072.
 38. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку підготовки та оприлюднення звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції» від 20 жовтня 2011 року № 1094.
 39. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки» від 28 листопада 2011 року № 1240.
 40. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку прийняття рішення про приватизацію об'єктів державної власності, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України» від 23 травня 2012 року № 402.
 41. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення інвентаризації земель» від 23 травня 2012 року № 513.
 42. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання прийняття Кабінетом Міністрів України рішення про приватизацію та затвердження умов продажу об'єктів групи Г та паливно-енергетичного комплексу» від 13 червня 2012 року № 525.
 43. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру» від 17 жовтня 2012 року № 1051.
 44. Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2011 р. № 845» від 30 січня 2013 року № 45.
 45. Наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 року № 1380/5 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів».
 46. Наказ Голодержслужби України від 4 серпня 2010 року № 214 «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця».
 47. Наказ Міністерства фінансів України від 29 вересня 2011 року № 1217 «Про затвердження Кодексу етики працівників підрозділів внутрішнього аудиту».
 48. Наказ Міністерства юстиції України від 11 січня 2012 року № 39/5 «Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення».
 49. Наказ Державної судової адміністрації України та Міністерства юстиції України від 26 січня 2012 року № 12/152/5 «Про затвердження Порядку надсилання електронних копій судових рішень щодо осіб, які вчинили корупційні правопорушення».
 50. Наказ Держкомтелерадіо від 2 лютого 2012 року № 20 «Про реалізацію Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011 - 2015 роки».
 51. Наказ Держземагентства України від 14 лютого 2012 року №60 «Про затвердження Плану заходів щодо запобігання і протидії корупції у центральному апараті Державного агентства земельних ресурсів України та територіальних органах земельних ресурсів на 2012 рік».
 52. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 22 лютого 2012 року № 155 «Про затвердження Правил поведінки і професійної етики осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ України».
 53. Наказ Міністерства юстиції України від 23 березня 2012 року № 448/5 «Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки наявності в осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, корпоративних прав».
 54. Наказ Державної судової адміністрації України від 20 квітня 2012 року №46 «Про затвердження Плану заходів щодо запобігання і протидії корупції в Державній судовій адміністрації на 2012 рік».
 55. Наказ МОЗ України від 30 липня 2012 року № 578 «Про Порядок проведення медичного огляду та спеціальної перевірки особи, яка претендує на зайняття посади, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування».
 56. Наказ МОНмолодьспорт України від 10 вересня 2012 року № 986 «Про Порядок проведення спеціальної перевірки відомостей щодо освіти, наявності наукового ступеня, вченого звання у осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування».
 57. Наказ МОНмолодьспорт України від 5 листопада 2011 року № 1244 «Про затвердження Умов прийому до вищих навчальних закладів України у 2013 році».
 58. Наказ Держспецзв'язку України від 26 листопада 2012 року № 681 «Про затвердження Правил етичної поведінки осіб рядового та начальницького складу Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України».
 59. Наказ Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року № 123 «Про затвердження Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури».
 60. Наказ Міністерства юстиції України та Нацдержслужби України від 29 листопада 2012 року № 1764/5/228 «Про затвердження Порядку звірки переліку осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнені з посад у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення, з відомостями, що містяться в Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні правопорушення».
 61. Наказ Генерального прокурора України від 16 січня 2013 року № 1/1-гн «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції».

62. Кодекс суддівської етики, затверджений XI черговим з'їздом суддів України 22 лютого 2013 року.
63. Наказ Міністерства юстиції України від 14 березня 2013 № 431/5 «Про затвердження Правил професійної етики нотаріусів України».
64. Наказ Міністерства юстиції України від 14 березня 2013 року № 212/7 «Про затвердження Плану заходів щодо попередження та профілактики корупційних правопорушень в апараті Міністерства юстиції України».
65. Розпорядження голови Чернівецької обласної державної адміністрації від 20 грудня № 916-р «Про затвердження плану роботи обласної державної адміністрації щодо запобігання і протидії корупції на 2013 рік».

2. Законопроекти

1. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України, внесений Кабінетом Міністрів України 18.07.2008 р. № 2789.
2. Проект Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», внесений Кабінетом Міністрів України 11.01.2012 р. № 9673.
3. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про державну службу», внесений Кабінетом Міністрів України 12.12.2012 р. № 0871.
4. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення», внесений Кабінетом Міністрів України 12.12.2012 р. № 0866.
5. Проект Закону «Про нормативно-правові акти», внесений народним депутатом України Мірошніченком Ю.Р. 12.12.2012 р. № 0922.
6. Проект Закону «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо вдосконалення процедури здійснення конфіскації», внесений Кабінетом Міністрів України 17.12.2012 р. № 1103.
7. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження заходів кримінально-правового характеру стосовно юридичних осіб», внесений Кабінетом Міністрів України 17.01.2013 р. № 2032.
8. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції», внесений Кабінетом Міністрів України 17.01.2013 р. № 2033.
9. Проект Закону «Про внесення змін до статті 98 Конституції України (щодо повноважень Рахункової палати)», внесений Президентом України 18.01.2013 р. № 2049.
10. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про здійснення державних закупівель» (щодо посилення прозорості закупівель підприємств)», внесений народними депутатами України Кличком В.В., Тягни боком О.Я., Яценюком А.П. та ін. 06.02.2013 р. № 2207.
11. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення здійснення фінансового контролю та урегулювання конфлікту інтересів», внесений Кабінетом Міністрів України 21.03.2013 р. № 2608.

3. Листи, роз'яснення законодавства

1. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002 року № 5 «Про судову практику у справах про хабарництво»
2. Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 14 червня 2012 року № 9 «Про практику застосування судами України законодавства про відповідальність за окремі корупційні правопорушення».
3. Роз'яснення Міністерства юстиції України «Корупційні ризики в діяльності державних службовців» від 12 квітня 2011 р.
4. Роз'яснення Міністерства юстиції України «Участь громадськості у заходах щодо запобігання корупції як запорука успішної антикорупційної політики» від 26 серпня 2011 р.
5. Роз'яснення Міністерства юстиції України «Реформування антикорупційної політики держави: мета та шляхи реалізації» від 7 вересня 2011 р.
6. Роз'яснення Міністерства юстиції України «Участь громадськості у заходах щодо запобігання корупції як запорука успішної антикорупційної політики» від 26 серпня 2011 р.
7. Роз'яснення Міністерства юстиції України «Антикорупційні обмеження щодо осіб, які припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування» від 25 січня 2012 р.
8. Роз'яснення Міністерства юстиції України «Порядок надання відомостей з Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення» від 8 лютого 2012 р.
9. Роз'яснення Міністерства юстиції України «Основні напрями реалізації у 2012 році Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки» від 13 квітня 2012 р.
10. Роз'яснення Міністерства юстиції України «Антикорупційна експертиза як засіб запобігання корупції» від 21 травня 2012 р.
11. Роз'яснення Міністерства юстиції України «Проблемні питання застосування Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 10 липня 2012 р.
12. Роз'яснення Міністерства юстиції України «Запобігання корупції в органах державної влади шляхом проведення спеціальної перевірки» від 19 липня 2012 р.
13. Роз'яснення Міністерства юстиції України «Запобігання корупції в органах державної влади шляхом проведення спеціальної перевірки» від 28 серпня 2012 р.
14. Лист Міністерства юстиції України «Щодо запобігання і протидії корупції» від 22 лютого 2013 р. № 1332-0-26-13/11.

3. Звіти органів влади, міжнародних організацій, інші публікації

1. Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007-2009, 2011. Звіт за результатами соціологічних досліджень. – Київ, 2011. – 47 с.
2. Світовий Банк. Україна. Звіт з ефективності управління державними фінансами, 2011, 102 с.
3. Звіт Міністерства юстиції України про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2011 році. – К.: 2012, 61 с.
4. Звіт Міністерства юстиції України про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році. – К.: 2013, 114 с.
5. Інформація Генеральної прокуратури України про стан законності в державі за 2011 рік (відповідно до статті 2 Закону України «Про прокуратуру»). – К.: 2012, 74 с.
6. Інформація Генеральної прокуратури України про стан законності в державі за 2012 рік (відповідно до статті 2 Закону України «Про прокуратуру»). – К.: 2013, 90 с.
7. Інформація про результати діяльності Національного агентства України з питань державної служби у 2012 році.
8. Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ. Аналіз стану злочинності в Україні за 2012 рік. – К.: 2013, 5 с.
9. Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ. Збірник даних судової статистики щодо розгляду місцевими загальними та апеляційними судами областей, міст Києва та Севастополя, Апеляційного суду Автономної Республіки Крим справ про адміністративні корупційні правопорушення упродовж 2011 року (статті 172-2 – 172 -9 Кодексу України про адміністративні правопорушення). – К.: 2012, 10 с.
10. Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ. Збірник даних судової статистики щодо розгляду справ на виконання вимог Закону України «Про боротьбу з корупцією» місцевими загальними та апеляційними судами з розгляду цивільних, кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення упродовж 2006 – 2011 років. – К.: 2012, 12 с.
11. GRECO. Joint First and Second Evaluation Rounds. Evaluation Report on Ukraine, adopted by GRECO at its 32nd Plenary Meeting (Strasbourg, 19-23 March 2007), 50 p.
12. GRECO. Joint First and Second Evaluation Rounds. Compliance Report on Ukraine, adopted by GRECO at its 42nd Plenary Meeting (Strasbourg, 11-15 May 2009), 21 p.
13. GRECO. Joint First and Second Evaluation Rounds. Addendum to the Compliance Report on Ukraine, adopted by GRECO at its 51st Plenary Meeting (Strasbourg, 23 – 27 May 2009), 17 p.
14. GRECO. Third Evaluation Round. Evaluation Report on Ukraine. Incriminations (ETS 173 and 191, GPC), adopted by GRECO at its 52nd Plenary Meeting (Strasbourg, 17-21 October 2011), 31 p.
15. GRECO. Third Evaluation Round. Evaluation Report on Ukraine. Transparency of Party Funding, adopted by GRECO at its 52nd Plenary Meeting (Strasbourg, 17-21 October 2011), 31 p.
16. GRECO. Joint First and Second Evaluation Rounds. Second Addendum to the Compliance Report on Ukraine, adopted by GRECO at its 54th Plenary Meeting (Strasbourg, 20-23 March 2012), 13 p.
17. GRECO. Joint First and Second Evaluation Rounds. Third Addendum to the Compliance Report on Ukraine, adopted by GRECO at its 59th Plenary Meeting (Strasbourg, 18-22 March 2013), 18 p.
18. OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia Istanbul Anti-Corruption Action Plan. Second Round of monitoring. Monitoring Report on Ukraine, adopted at the 9th Monitoring Meeting of the Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia Istanbul Anti-Corruption Action Plan on 8 December 2010 at the OECD Headquarters in Paris, 71 p.
19. USAID. 2011 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia. 15th Anniversary Edition, p. 210-216.
20. Joint Programme between the European Union and the Council of Europe “Reinforcing the fight against ill-treatment and impunity». Opinion on the Criminal Procedure Code of Ukraine, adopted by the Parliament of Ukraine in the final reading on 13 April 2012 (Strasbourg, 10 May 2012), 42 p.
21. Eastern Partnership Project on “Good Governance and Fight against Corruption». Assessment of the Ukrainian State Programme for Prevention and Combating Corruption 2011 – 2015, prepared by Tilman Hoppe and reviewed by Vera Devine, 2012, 10 p.
22. Transparency International. Corruption Perceptions Index 2011.
23. Transparency International. Corruption Perceptions Index 2012.
24. Freedom House. Nations in Transit 2012, pp. 571 – 591.
25. Heritage Foundation. 2013 Index of Economic Freedom.
26. Bertelsmann Foundation. Bertelsmann Transformation Index 2012. Ukraine Country Report, 44 p.

4. Відповіді на інформаційні запити

1. Лист Міністерства соціальної політики України від 07.12.2012 р. №4004/0/050/12-зв.
2. Лист Міністерства соціальної політики України від 13.12.2012 р. №1278/13/8412.
3. Лист Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 28.11.2012 р. №1/11-18405.
4. Лист Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 19.12.2012 р. №4.1-17/4619.
5. Лист Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 25.12.2012 р. №4.1-17/4701.
6. Лист Міністерства внутрішніх справ України від 16.11.2012 р. №1499 зі
7. Лист Міністерства внутрішніх справ України від 19.11.2012 р. №1511 зі.
8. Лист Міністерства внутрішніх справ України від 20.11.2012 р. №35176.

9. Лист Міністерства внутрішніх справ України від 21.11.2012 р. №34/2032.
10. Лист Міністерства внутрішніх справ України від 23.11.2012 р. № 9/16-11708.
11. Лист Міністерства внутрішніх справ України від 07.12.2012 р. №18/1ЦА-34 зі.
12. Лист Міністерства внутрішніх справ України від 07.12.2012 р. №6/7-113 зі.
13. Лист Міністерства внутрішніх справ України від 07.12.2012 р. № 9/16-12050.
14. Лист Міністерства внутрішніх справ України від 07.12.2012 р. № 9/16-12050.
15. Лист Міністерства внутрішніх справ України від 17.12.2012 р. №18/1-34 зі.
16. Лист Міністерства внутрішніх справ України від 17.12.2012 р. № 9/16-12306.
17. Лист Міністерства внутрішніх справ України від 17.12.2012 р. № 9/16-12307.
18. Лист Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 21.11.2012 р. № 4602-08/43985-07.
19. Лист Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 21.11.2012 р. № 4602-08/44004-12
20. Лист Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 21.11.2012 р. № 4602-08/43984-12.
21. Лист Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 07.12.2012 р. № 4602-08/46345-12.
22. Лист Міністерства надзвичайних ситуацій України від 21.11.2012 р. № 03-11244/25.
23. Лист Міністерства оборони України від 22.11.2012 р. №226/с6/4739.
24. Лист Міністерства оборони України від 26.11.2012 р. №235/4/1235.
25. Лист Міністерства охорони здоров'я України від 06.12.2012 р. №11-03-03/1213/21015.
26. Лист Міністерства охорони здоров'я України від 12.12.2012 р. №11-03-03/1221/21431.
27. Лист Міністерства фінансів України від 22.11.2012 р. №31-08310-05/28-272/260.
28. Лист Міністерства фінансів України від 22.11.2012 р. №31-07210-206/28-274/258.
29. Лист Міністерства фінансів України від 23.11.2012 р. №31-0506-16/28-273/263.
30. Лист Міністерства юстиції України від 18.12.2012 р. №14950-0-33-12/11.
31. Лист Міністерства юстиції України від 19.12.2012 р. №14237-о-33-12/7.1.
32. Лист Міністерства юстиції України від 20.12.2012 р. №14219-о-33-12/6.1.
33. Лист Міністерства юстиції України від 24.12.2012 р. №14239-0-33-12/7.1.
34. Лист Міністерства юстиції України від 03.01.2013 р. №14966-0-33-12/7.1.
35. Лист Міністерства екології та природних ресурсів України від 12.12.2012 р. №24385/05/10-12.
36. Лист Міністерства закордонних справ України від 26.11.2012 р. №913/19-172/3-2069.
37. Лист Міністерства закордонних справ України від 26.11.2012 р. №913/14-172/3-2070.
38. Лист Фонду державного майна України від 22.11.2012 р. №18-003-Зс.
39. Лист Державної служби України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва від 29.11.2012 р. №5769/0/20-12.
40. Лист Державної митної служби України від 22.11.2012 р. №26/1-159.
41. Лист Державної митної служби України від 11.12.2012 р. №11.1/4-26/13819.
42. Лист Державної податкової служби України від 21.11.2012 р. №562010/61-12/11-5015.
43. Лист Державної податкової служби України від 21.11.2012 р. №5961/061-12/08-0415.
44. Лист Державної податкової служби України від 04.12.2012 р. №6579/0/61-12/08-0415.
45. Лист Національного агентства України з питань державної служби від 23.11.2012 р. №5445/42-12.
46. Лист Національного агентства України з питань державної служби від 23.11.2012 р. №5455/20-12.
47. Лист Національного агентства України з питань державної служби 23.11.2012 р. №5456/20-12.
48. Лист Національного агентства України з питань державної служби 23.11.2012 р. №5457/80-12.
49. Лист Національного агентства України з питань державної служби 07.12.2012 р. №5691/94-12.
50. Лист Державної судової адміністрації України від 03.12.2012 р. № інф/х-269/12.
51. Лист Державної судової адміністрації України від 10.12.2012 р. № інф/х-274/12.
52. Лист Державної фінансової інспекції України від 21.11.2012 р. № 16-14/234.
53. Лист Державного агентства з питань науки, інновацій та інформації України від 30.11.2012 р. № 1/06-2-885.
54. Лист Державного агентства з питань науки, інновацій та інформації України від 22.11.2012 р. № 1/06-2-840.
55. Лист Державного агентства з питань науки, інновацій та інформації України від 12.12.2012 р. № 1/06-1-935.
56. Лист Державного агентства земельних ресурсів України від 23.11.2012 р. № 19433/13/11-12.
57. Лист Державного комітету телебачення і радіомовлення України від 22.11.2012 р. №6117/35/5.
58. Лист Державного комітету телебачення і радіомовлення України від 22.11.2012 р. №6135/35/5.
59. Лист Державного комітету телебачення і радіомовлення України від 22.11.2012 р. №6140/35/5
60. Лист Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку України від 16.11.2012 р. №17/01/20154/нк.
61. Лист центральної виборчої комісії від 20.11.2012 р. № 21-41-6487.
62. Лист Генеральної прокуратури України від 26.11.2012 р. №23-954 вих – 12.
63. Лист Генеральної прокуратури України від 06.12.2012 р. №23-955вих – 12.
64. Лист Служби безпеки України від 20.11.2012 р. №22/4/Х-7164/5.
65. Лист Служби безпеки України від 23.11.2012 р. № 14/1/1-3436 нт.
66. Лист Служби безпеки України від 11.12.2012 р. № 14/2-3525нт.
67. Лист Рахункової палати від 23.11.2012 р. №19-2279.
68. Лист Рахункової палати від 23.11.2012 р. №19-2281.

69. Лист Рахункової палати від 23.11.2012 р. №19-2280.
70. Лист Верховного Суду України від 21.11.2012 р. №202-317/0/8-12.
71. Лист Вищої ради юстиції України від 04.12.2012 р. №13187/0/9-12.
72. Лист Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 07.12.2012 р. №27з – 14771/12.
73. Лист Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 07.12.2012 р. №27з – 14809/12.
74. Лист Ради Міністрів Автономної Республіки Крим від 10.12.2012 р. №11104/01-64.
75. Лист Вінницької обласної державної адміністрації від 06.12.2012 р. №3910/2-2.
76. Лист Управління Державної міграційної служби у Вінницькій області від 03.01.2013 р. №35.
77. Лист Волинської обласної державної адміністрації від 05.12.2012 р. №6914/57/2-12.
78. Лист Головного управління праці, соціальних питань та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи Волинської обласної державної адміністрації від 07.12.2012 р. №3279/02/02-12.
79. Лист Дніпропетровської обласної державної адміністрації від 07.12.2012 р. № 20-230/0/49-12.
80. Лист Донецької обласної державної адміністрації від 14.12.2012 р. №13-309/07.
81. Лист Головного Управління міністерства внутрішніх справ України в Донецькій області від 21.12.2012 р. №19/419.
82. Лист Житомирської обласної державної адміністрації від 11.12.2012 р. №Х-189/Ю.
83. Лист Житомирської обласної державної адміністрації від 11.12.2012 р. №Х-188/Ю.
84. Лист Житомирської районної державної адміністрації від 06.12.2012 р. №22.
85. Лист Закарпатської обласної державної адміністрації від 05.12.2012 р. №04-1/651.
86. Лист Запорізької обласної державної адміністрації від 14.12.2012 р. №79-ОГ-142-п.
87. Лист Запорізької обласної державної адміністрації від 07.12.2012 р. №79-ОГ-138-п.
88. Лист Прокуратури Запорізької області від 07.12.2012 р. №23-93 вих 12.
89. Лист Івано-Франківської обласної державної адміністрації 05.12.2012 р. №ХМ – 134.
90. Лист Київської міської державної адміністрації від 06.12.2012 р. №027-4932.
91. Лист Київської міської державної адміністрації від 10.12.2012 р. №045/07-1634.
92. Лист Київської обласної державної адміністрації від 06.12.2012 р. №027-4932.
93. Лист Кіровоградської обласної державної адміністрації від 06.12.2012 р. № 01-41/69/5.
94. Лист Луганської обласної державної адміністрації від 05.12.2012 р. №22-3/4356.
95. Лист Державного управління охорони навколишнього природного середовища в Луганській області від 05.12.2012 р. №10730.
96. Лист Львівської обласної державної адміністрації від 10.12.2012 р. №1674/1-19.
97. Лист Миколаївської обласної державної адміністрації від 10.12.2012 р. №Х-133-12ПІ.
98. Лист Управління Міністерства внутрішніх справ України в Миколаївській області від 07.12.2012 р. №1/х-01/1з.
99. Лист Одеської обласної державної адміністрації від 06.12.2012 р. № 19/ЗПУ.
100. Лист Державної податкової служби в Одеській області від 14.12.2012 р. №33804/9/07-1007.
101. Лист Полтавської обласної державної адміністрації від 10.12.2012 р. №99/01-133.
102. Лист Державного управління охорони навколишнього природного середовища в Полтавській області від 10.12.2012 р. №3725/03-02.
103. Лист Рівненської обласної державної адміністрації від 03.12.2012 р. №3п-123/04-10/12.
104. Лист Рівненської обласної державної адміністрації від 10.12.2012 р. №01/7-132.0-1.
105. Лист Управління Служби безпеки України у Рівненській області від 06.12.2012 р. №Х-1/п.
106. Лист Севастопольської міської державної адміністрації від 06.12.2012 р. №02-62/1.
107. Лист Сумської обласної державної адміністрації від 02.08.2012 р. №01-38/4659.
108. Лист Сумської обласної державної адміністрації від 06.12.2012 р. №01-09/546.
109. Лист Сумської районної державної адміністрації від 12.12.2012 р. №2678/12-2750.
110. Лист Тернопільської обласної державної адміністрації від 05.12.2012 р. №06-5658/42-10.
111. Лист Харківської районної державної адміністрації від 07.12.2012 р. №14-06/17.
112. Лист Державної податкової служби у Харківській області від 10.12.2012 р. №6062/10/11-40.
113. Лист Херсонської обласної державної адміністрації від 06.12.2012 р. №525-9039/0/8-12/82/311.
114. Лист Прокуратури Херсонської області від 07.12.2012 р. №23-7306-12.
115. Лист Хмельницької обласної державної адміністрації України від 07.12.2012 р. №99/01-41-6272/2012.
116. Лист Чернівецької обласної державної адміністрації від 11.12.2012 р. №Д/ЗПІ-119.
117. Лист Головного управління праці та соціального захисту населення Чернівецької обласної державної адміністрації від 10.12.2012 р. №879.
118. Лист Чернігівської обласної державної адміністрації від 07.12.2012 р. № 05-03/6124.
119. Лист Управління Служби безпеки України у Чернігівській області від 07.12.2012 р. №74/3/2/х-8п/113.
120. Лист Національної школи суддів України від 29.12.2012 р. №023-08/2784.

5. Глибинні інтерв'ю

1. Дмитро Боярчук, CASE Україна.
2. Василь ГОРБАЧУК, Національний університет «Києво-Могилянська академія».
3. Оксана ПРОДАН, Всеукраїнське об'єднання МСБ «Фортеця».
4. Марина САПРИКІНА, Центр «Розвиток КСВ».
5. Віктор ТАРАН, Центр Політичних Студій та Аналітики.
6. Роман ТРОФИМЕНКО, Служба безпеки України.
7. Представник Військової служби правопорядку у Збройних Силах України.
8. Представник Держкомтелерадіо України.