



Антикорупційний урок

(короткий навчальний посібник)

Програми розвитку
ООН в Україні

Антикорупційний урок

(Короткий навчальний посібник)

«Київ, 2016»

Короткий навчальний посібник «Антикорупційний урок» є збіркою матеріалів, які можуть бути корисні вчителям для проведення відповідного уроку у старших класах середньої школи до Міжнародного дня боротьби з корупцією. Цей день відзначається 9 грудня у всьому світі, згідно з рішенням Генеральної Асамблеї ООН. Саме у цей день у 2003 році у мексиканському місті Меріда на політичній конференції високого рівня була відкрита для підписання Конвенція ООН проти корупції.

У посібнику зроблено огляд історичної генези явища корупції, розглянуто різноманітні визначення корупції, окреслено основні типи корупції, проаналізовано сучасне українське антикорупційне законодавство, представлено архітектуру новостворених антикорупційних органів, їх повноваження і функції, а також наведено приклади їх роботи.

Проект «Прозорість та доброчесність публічного сектору» впроваджується ПРООН в Україні за підтримки Міністерства закордонних справ Данії у 2015-2018 роках.

Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) налагоджує партнерство на всіх суспільних рівнях, сприяючи розвитку країни, підвищуючи їх здатність протистояти кризам, і підтримує економічне зростання задля поліпшення життя кожної людини. ПРООН працює в 177 країнах та пропонує глобальне бачення з урахуванням специфіки місцевого розвитку для розширення прав і можливостей людини і підвищення життєздатності держав.

В Україні три головні сфери діяльності ПРООН в галузі розвитку – демократичне управління та місцевий розвиток; подолання бідності, досягнення процвітання та Цілей розвитку тисячоліття; енергетика та охорона навколишнього середовища. В кожній з цих тематичних сфер ПРООН намагається врівноважити роботу з інструментарієм державної політики, адвокацією, розбудовою спроможностей партнерів і пілотуванням нових ініціатив. ПРООН працює в Україні з 1993 року.
www.ua.undp.org



© Програма розвитку ООН в Україні, 2016

Всі права захищені. Жодна частина цієї публікації не може бути відтворена, збережена в пошуковій системі або передана в будь-якій формі і будь-якими засобами, електронними, механічними, шляхом відеозапису або іншим чином, без попереднього дозволу. Думки, висновки чи рекомендації належать авторам та упорядникам цього видання і не обов'язково відображають погляди Міністерства закордонних справ Данії, Програми розвитку ООН чи інших агентств ООН.

Зміст

Еволюція явища корупції: історичний ракурс	5
Визначення терміну «корупція»	8
Типи корупції	10
Чинне законодавство	13
Структура антикорупційних органів України	14
Національна рада з питань антикорупційної політики	14
Завдання Національної ради з питань антикорупційної політики	15
Склад Національної ради з питань антикорупційної політики	16
Підслідність НАБУ	18
Обов'язки НАБУ	18
Повноваження НАЗК	20

ЕВОЛЮЦІЯ ЯВИЩА КОРУПЦІЇ: ІСТОРИЧНИЙ РАКУРС

Історичне коріння такого соціального явища як корупція бере свій початок ще у Стародавньому світі. Корупційні прояви зафіксовано в архівних документах **Стародавньої Греції** IV-V ст. до н. е.: спочатку вони мали здебільшого побутовий характер і проявлялися у формі «псування їжі та питної води», а пізніше до них стали відносити аморальні вчинки (розбещеність, розпусність молоді), а також окремі суспільні правопорушення, які каралися в судовому порядку¹. Використання терміну «корупція» стосовно політики приписується давньогрецькому вченому, мислителю Аристотелю, який визначав тиранію як неправильну, зіпсовану (корумповану) форму монархії.

Прикладом викриття корупційних діянь державних чиновників у **Стародавньому Римі** стала історично відома промова Марка Цицерона, виголошена ним у 75 р. до н. е. у Римському Сенаті проти намісника Сицилії, якого звинуватили жителі у вимаганні та привласненні предметів мистецтва. Коли **Цицерона** призначають керувати островом Сицилія, де вже був зlodійкуватий намісник Гай Веррес. Сицилійці звертаються по допомогу до адвоката Цицерона, і він сміливо виступає проти корупції. П'ять промов «Проти Верреса» стали блискучими зразками політичного красномовства: "Він [Гай Веррес] буде дуже задоволений, якщо прибутки першого року йому вдасться повернути на свою користь; прибутки другого року він передасть своїм покровителям і захисникам; прибутки третього року, найвигіднішого, що обіцяє найбільшу вигоду, він повністю збереже для суддів..., за словами чужоземних народів, вони ще можуть задовольнити зажерливість найжадібнішої людини, але оплатити перемогу винного вони не в змозі"². Цицерон переміг, гроші повернуті сицилійцям, а Гай Веррес був зісланий у вигнання. Пізніше імператор Риму, відомий державний, політичний діяч та полководець **Гай Юлій Цезар** запровадив досить суворе покарання за підкуп та хабарі посадовцям. Зокрема, він ввів заборону на отримання намісниками в провінціях золотих вінків від їхніх мешканців та постійно виражав своє невдоволення проявами підлабузництва. Масштаби охоплення корупційними підкупам виборців у Стародавньому Римі були настільки широкими, що римляни стали розглядати отримувані ними суми як законну плату. Оскільки Римська імперія у той час завойовували нові території та розширяла свої державні кордони, то призначені на відповідальні пости в загарбаних провінціях посадовці діставали можливість сплачувати своїм виборцям обіцяні в ході передвиборних кампаній грошові суми. Полководці Римської імперії були найбільш успішними та перспективними політиками: вони отримували посади та необмежені можливості для особистого збагачення. Пізніше це призвело до надмірного розростання бюрократичного апарату в Римській імперії, а посади стали розглядатися як вид власності, який можна було використовувати для експлуатації населення загарбаних територій та у такий спосіб отримувати прибутки. Наслідки впливу таких корупційних діянь були руйнівними та стали однією з причин розпаду Римської імперії³.

¹ Платон. Государство. Законы. Политик / Платон. - М. : Мысль, 1998. - 798 с. - (Серия «Классическое наследие»).

² Риторика Цицерона // http://pidruchniki.com/18060203/ritorika/ritorika_tsitserona

³ Римское право. Понятия, термины, определения: перевод с чешского / М. Бартошек; пер.: Ю. В. Пресняков; спец. науч. ред.: З. М. Черниловский. - М.: Юрид. лит., 1989. - 448 с

У Стародавньому Римі та Стародавніх Афінах формами протидії корупції були передусім суспільний контроль і колективна мораль. Бюрократичний апарат у Римській імперії був надмірно розгалуженим, тому корупція за таких умов процвітала. Саме в цих стародавніх містах-державих (полісах) було розроблено перші антикорупційні заходи, вжиття яких спрямовувалося на обмеження можливостей у наданні чиновниками прихованих послуг та здійсненні ними різних махінацій, пов'язаних із зловживанням наданими їм владними повноваженнями. Про державних чиновників того часу говорили: «Він приїхав бідним у заможну провінцію, а поїхав заможним із бідної провінції». Тобто йдеться про незаконне збагачення шляхом зловживання посадовим становищем. Про хабарі згадується в давньоримських «12 таблицях» (V ст. до н.е.). Свідченням існування корупції в Римській імперії можна розглядати і низку спеціальних норм щодо запобігання зловживань владними повноваженнями, які встановлено в законодавстві стародавньої Римської республіки.

Давньокитайський філософ Конфуцій у V ст. до н. е. зауважував, що незважаючи на те, що турбота, особливо про свою сім'ю, та доброта є головними чеснотами людини. Разом з тим він застерігав, що надмірне та буквально дотримання цих чеснот може призводити до зловживань чиновників, оскільки вони, приймаючи рішення, схильні віддавати перевагу своїм сім'ям⁴.

В епоху **раннього Середньовіччя** в Європі зловживання службовим становищем, незважаючи на засудження церквою корупційних проявів, ставало нерідко загальноприйнятою нормою: чим більше управління державою ставало централізованим, тим більше функцій зосереджувалось у світських та церковних чиновників, які використовували необмежену владу і безконтрольність для власного збагачення. Так, єпископів того часу характеризували «ловцями грошей, а не душ, які мають тисячу хитрощів, як спустошити кишені бідного»⁵.

У **Новий час** вважали, що корінь корупції «проростає із зневаги до всіх законів». Стверджували, що, «люди, які пишаються своїм багатством, сміливо роблять злочини в надії, що їм вдасться уникнути покарання шляхом підкупу державної юстиції, отримання невинуватості за гроші та інші форми винагороди»⁶. До цієї когорти відносили тих, «хто має впливових родичів чи відомих людей, що набули собі високу репутацію», які вдаються до порушення законів, сподіваючись шляхом тиску на владу отримати для себе поблажливе та лояльне ставлення. У цьому ж ключі, писав італійський політичний діяч Нікколо Макіавеллі, який вважає головним мірилом діяльності будь-якого правителя могутність держави, задля якої можна використовувати будь-які методи і засоби.

⁴ Соловйов В. «Історична генеза корупції» // http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Nzizvru/2011_5/p8_4.html

⁵ Соловйов В. «Історична генеза корупції» // http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Nzizvru/2011_5/p8_4.html

⁶ Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского / Томас Гоббс. - М., 1936. - 503 с.

У часи Просвітництва стверджували, що: «...з досвіду віків відомо – будь-яка людина, яка володіє владою, схильна зловживати нею, і вона буде продовжувати так чинити, доки не досягне певної межі»⁷.

На початку ХХ ст. оцінка корупції базується вже не на аморальності людської природи, а на відносинах між державною і приватною сферою. Прийнятність корупції в тій чи іншій державі виходить з того, чи посилює корупція позицію еліти, прискорює здійснювані в суспільстві перетворення.

У Радянському Союзі заперечували наявність явища корупції. Використовувати його почали лише наприкінці 1980-х років. Відкидаючи термін, радянська влада тим самим відкидала і явище, замінюючи його визнанням існування деяких форм корупції, наприклад хабарництва, зловживання службовим становищем тощо. Вважалося, що до корупції призводили недоліки в роботі партійних, профспілкових і державних органів, передусім у сфері виховання робітників⁸. У радянській літературі, особливо енциклопедичній, корупцію було прийнято вважати явищем, притаманним певним суспільно-економічним формаціям, а саме буржуазним державам, де існувала, на думку радянських вчених, експлуатація людини людиною.

Вже в далеку давнину корупція розглядалася як соціальне зло, якого потрібно уникати, позбавлятися та протидіяти йому. Історичний досвід переконливо свідчить: пороки, аморальну поведінку людини в будь-якому суспільстві неможливо викорінити повністю, – її можливо лише обмежити певною мірою. До механізмів, за допомогою яких на практиці можна реалізувати ці обмеження, можна віднести: державу, етику, мораль, релігію, медіа, громадські організації, суди та ін.

⁷ Мельник М. І. Корупція - корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії): монографія / М. І. Мельник. - К.: Юридична думка, 2004. - 400 с.

⁸ Круглов М. А. Коррупция / М. А. Круглов / Большая Советская Энциклопедия / [ред. А. М. Прохоров]. - [3-е изд.]. - М. : «Советская Энциклопедия», 1973. - Т. 13. - 1973. - 608 с.

ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНУ «КОРУПЦІЯ»

В українській політологічній енциклопедії *корупція* (від лат. Corruptere — псувати) означає протиправну діяльність, яка полягає у використанні службовими особами їхніх прав і посадових можливостей для особистого збагачення; підкупність і продажність громадських і політичних діячів⁹.

Так само трактує термін «корупція» і Закон України «Про запобігання корупції», згідно якого, *корупція* – це використання посадовою особою, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей¹⁰

Натомість британська енциклопедія, вказує на те, що *корупція* є неправомірною і неправовою поведінкою особи, яка має на меті отримання вигоди однією особою за рахунок іншої. Вона існує за умов суспільної байдужості чи слабкості правоохоронних органів. У суспільствах, де дарування подарунків є певним ритуалом, розмежувальна лінія між тим, що прийнятно, а що ні, стирається¹¹.

Найчастіше термін застосовується стосовно бюрократичного апарату і політичної еліти. Характерною ознакою корупції є конфлікт між діями посадової особи та інтересами її працедавця або конфлікт між діями виборної особи й інтересами суспільства. Багато видів корупції аналогічні шахрайству, що здійснюється посадовою особою, і відносяться до категорії злочинів проти державної влади.

До корупції може бути схильна будь-яка людина, що володіє повноваженнями, зокрема, щодо розподілу якихось ресурсів, що їй не належать, на свій розсуд (чиновник, депутат, суддя, співробітник правоохоронних органів, адміністратор, екзаменатор, лікар тощо). Головним стимулом до корупції є можливість отримати економічний прибуток (ренту), пов'язаний із використанням владних повноважень, а головним стримувальним чинником — ризик викриття і покарання¹².

Згідно макроекономічних і політекономічних досліджень, корупція є найбільшою перепоною до економічного зростання і розвитку країни, здатною поставити під загрозу будь-які перетворення чи суспільнозначущі реформи.

⁹ Політологічна енциклопедія: навч. Посібник / укл.: Карасевич А.О., Шачковська Л.С. - Умань: ФОП Жовтий О.О., 2016. - Кн. 3. - 768 с.

¹⁰ Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

¹¹ Encyclopedia Britannica // <https://www.britannica.com/topic/corruption-law>

¹² Політологічна енциклопедія: навч. Посібник / укл.: Карасевич А.О., Шачковська Л.С. - Умань: ФОП Жовтий О.О., 2016. - Кн. 3. - 768 с.

Визнання корупції як проблеми, що властива всім суспільствам, відбулося на міжнародному рівні саме з прийняттям Конвенції ООН проти корупції¹³ у 2003 р., яка стала основним міжнародним інструментом боротьби з корупцією. Конвенцію ратифікували 180 держав, підписало наразі 140 країн¹⁴. Україна ратифікувала Конвенцію у 2006 р., а в 2010 р. вона набрала чинності як частина законодавства України.

Окрім цього, у 2011 р. Україна приєдналася до глобальної ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд», спрямованої на подолання корупції, підвищення прозорості та підзвітності державного апарату, впровадження електронного урядування, залучення активних громадян до процесів управління тощо. Значним позитивним нововведенням політичного життя України стала налагоджена співпраця між органами державної влади і громадянським суспільством.

¹³ Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції // http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_c16

¹⁴ United Nations Convention against Corruption Signature and Ratification Status as of 21 September 2016 // <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>

ТИПИ КОРУПЦІЇ

Класифікація найбільш типових підходів до розуміння явища корупції в українській науці представлена розумінням корупції як підкупу і продажності державних чи інших службовців; як зловживання владою чи службовим становищем, вчиненого з корисливою метою або з особистої зацікавленості; як використання службових повноважень, статусу посади, а також її авторитету та пов'язаних із ними можливостей для задоволення особистого інтересу або групових інтересів; як елемента або різновиду організованої злочинності; як визначень, що обмежуються загальними ознаками, не дозволяючи виділити істотні ознаки цієї правової категорії¹⁵.

Найчастіше корупцію поділяють на *корупцію низового рівня або бюрократичну корупцію* (відповідник англійською мовою – *petty corruption*): наприклад, отримання дозволів, хабарі тощо), *корупцію високопосадовців* (відповідник англійською мовою – *grand corruption*): наприклад, корупція під час проведення великих державних тендерів, недоброчесне голосування у Парламенті тощо)¹⁶.

Найбільш розпоширеними типами корупції вважають:

Хабарництво – це сплата фіксованої суми, певного відсотка від контракту або будь-якої іншої послуги (отримання контрактів, вигоди компаніям, окремим індивідам), за виконання якої сплачуються кошти державному посадовцю. Хабарі використовуються або вимагаються для того, щоб прискорити, згладити або більш прихильно провести бюрократичні процедури, або щоб уникнути «тягаря»¹⁷ (наприклад, сплати податків, сплати за порушення правил дорожнього руху тощо).

- 1) Коли особа сама пропонує дати хабар, для отримання певного блага, прискорення процесів тощо (активне хабарництво);
- 2) коли особу просять про хабар, якщо вона хоче отримати належні послуги/продукти або прискорити їх отримання, отримати послуги/продукти діяльності належної якості тощо (пасивне хабарництво).

Патронажна система, що виникає здебільшого тоді, коли реалізація незаконних угод концентрується в руках обмеженої кількості осіб або організацій. Діячі, які контролюють патронажні системи намагаються монополізувати владу аж до встановлення повного контролю за діяльністю легітимного уряду.

Непотизм (дружба або «куміство»), що призводить до виникнення несправедливих великих поступок під час укладання угод, призначення родичів, друзів на важливі

¹⁵ Мельник М. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії / М. Мельник // Національна безпека і оборона. - 2009. - Т. 111, № 7. - С. 67-72.

¹⁶ Tirole J. A Theory of Collective Reputations (with Applications to the Persistence of Corruption and to Firm Quality) / J. A. Tirole // The Review of Economic Studies. - 1996. - Vol. 63, № 1. - P. 1-22.

¹⁷ Amundsen I. Political Corruption: An Introduction to The Issues / I. Amundsen // Chr. Michelsen Institute Working Paper. - 1999. -P. 1-39. - (Development Studies and Human Rights) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://scholar.google.com.ua/scholar?q=network%2C+political+corruption&hl=en&lr=&btnG=Search>

посади в системі державного управління, пільгової купівлі власності, доступу до твердих валют тощо. На пострадянському просторі сформувався особливий тип непотизму – «кумівство», під яким розуміють перевагу у наданні грошових коштів або іншого майна, працевлаштування, пільг, послуг, нематеріальних активів наближеним особам, друзям, родичам, з якими посадовець пов'язаний через напівродинні стосунки (обряд хрещення дитини). «Успішні», глибоко непотичні політичні системи переростають у мафію, оскільки вони поділяють сімейні цінності та відданість лідеру. Наприклад: призначення президентом державного підприємства членів родини в апарат президента.

Захоплення держави (від англ. *state capture*) – термін, запропонований Світовим банком для його позначення впливу приватних інтересів через закони й політику на державу.

Лобіювання, лобізм, (від англ. слова «*lobby*» – вестибюль, передпокій, кулуари) – будь-яка спроба індивідів чи груп інтересів вплинути на урядові рішення /законодавчі ініціативи. В оригінальному значенні поняття стосується зусиль щодо впливу на голосування законодавців, просуючи інтереси у колуарах, поза залом для голосувань¹⁸. Політичного відтінку це явище набуло в ХІХ ст. у США, тоді міністри й сенатори у вестибюлях готелів, де вони відпочивали, часто зустрічалися з виборцями, громадянами країни, вислуховували їхні прохання. Лобізм у якійсь формі притаманний будь-якій демократичній політичній системі, з тією різницею, що у США і деяких країнах Європи – це легалізована і зареєстрована діяльність, а в інших країнах прихована, яка здійснюється таємно і вважається формою корупції. В Україні було вже близько 8-ми невдалих спроб ухвалити закон про лобіювання.

Шахрайство – поведінка, націлена на обман або введення в оману приватної або юридичної особи з метою особистої вигоди або вигоди третьої сторони; яка охоплює і хабарництво, і розтрату. Наприклад: коли державні агентства і державні представники «дають добро» на підробку товарів, торгівлю несертифікованими товарами та контрабанду.

Зловживання владою або посадовим становищем – перевищення влади або посадових повноважень та інші посадові злочини, які вчиняють для задоволення корисливих чи інших особистих інтересів або інтересів інших осіб¹⁹.

Розкрадання – умисне незаконне привласнення певним способом чужого майна на свою користь або користь інших осіб із корисливих мотивів з використанням посадового становища.

Розтрата – це ситуація, коли посадовець використовує державну установу систематично для того, щоб забезпечити та розширити власні приватні бізнес-інтереси. Наприклад: процеси неправомірної приватизації, коли державна власність переходить у приватні руки за ціною, яка нижча за ринкову.

¹⁸ Lobbying // <https://www.britannica.com/topic/lobbying>

¹⁹ <http://corruptua.org/korupsiya/>

Політична корупція – це поведінка виборних осіб, покликаних виконувати функції держави (наприклад, депутатів), які відходять від обов'язків та прав (інколи мандату) державної посади для того, щоб отримати особисту вигоду. Також до політичної корупції відносять фінансування виборчої кампанії, яке передбачає надання фінансових або інших ресурсів приватним особам чи партіям в обмін на відповідне ставлення тих, які перемагають на виборах; підкуп виборців і посадовців, залучених до виборчої кампанії (купівля голосів, роздавання гречки бабусям перед виборами.); залучення державних посадовців для організації подій кампанії (наприклад, примушування всіх працівників державної агенції голосувати за певного кандидата), негласна витрата публічних коштів на потреби правлячої партії (наприклад, оплата виборчої кампанії за кошти держави, понад встановлені законом межі) або використання державних підприємств для надання ресурсів партії посадовця (наприклад, використання державних телеканалів) тощо²⁰.

Серед чинників, які впливають на типи корупції у суспільстві: соціальна прихильність та звичаї, тобто політична культура; популярність уряду чи її відсутність; родинний зв'язок, який протиставляє норми та обов'язки офіційним правилам; ознаки політичного процесу, включаючи швидкість; зразки включення та виключення з політичного процесу; антикорупційні закони та їх упровадження; економічні характеристики, такі як рівень економічного розвитку і відносний розмір державного сектору²¹.

²⁰ Monitoring Election Campaign Finance: a handbook for NGOs. - NY : Open Society Justice Initiative, 2005. - 188 p.

²¹ Johnston M. The Political Consequences of Corruption: A Reassessment / M. Johnston // Comparative Politics. - 1986. - Vol. 18, № 4. - P. 459-477.

ЧИННЕ ЗАКОНОДАВСТВО

За 2014-2015 рр. Парламент України прийняв низку основних антикорупційних законів:

- **Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки»²²**. Стратегія покликана визначити першочергові заходи із запобігання та протидії корупції, що повинні створити основу для подальшого проведення реформи у цій сфері, закласти засади формування та реалізація державної антикорупційної політики, запобігання корупції, покарання за корупцію, формування негативного ставлення до корупції, та оцінки результатів та механізм реалізації антикорупційної стратегії.
- **Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України»²³** визначає правові основи організації та діяльності Національного антикорупційного бюро України (НАБУ).
- **Закон України «Про запобігання корупції»²⁴** визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень, закладає засади функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції.
- **Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції»²⁵** регулює отримання фінансової підтримки політичною партією і внесків, порушення порядку надання або отримання державного фінансування статутної діяльності політичної партії, фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації або агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму за рахунок коштів державного бюджету, фінансову звітність політичних партій. Державний контроль за законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, здійснюють Рахункова палата та Національне агентство з питань запобігання корупції.

²² Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» від 14.10.2014 № 1699-VII // <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>

²³ Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 № 1698-VII

²⁴ Закон «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

²⁵ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» // <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/731-19>

СТРУКТУРА АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Національна рада з питань антикорупційної політики

Національна рада з питань антикорупційної політики – це консультативно-дорадчий орган при Президентові України²⁶, який надає рекомендації щодо напрямів розвитку антикорупційної політики України.

Національну раду очолює голова, який призначається Президентом України. Виконавчим секретарем Національної ради є за посадою Заступник Глави Адміністрації Президента України, до відання якого віднесено питання протидії корупції.

До складу Національної ради також входять:

- 1) заступник Глави Адміністрації Президента України, до відання якого належать питання правового забезпечення реалізації Президентом України визначених Конституцією України повноважень;
 - 2) голова комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання боротьби з організованою злочинністю та корупцією (за згодою);
 - 3) дві особи, кандидатури яких запропоновано Кабінетом Міністрів України;
 - 4) особа, кандидатуру якої пропонує Рада суддів України (за згодою);
 - 5) особа, кандидатуру якої пропонує Генеральний прокурор України (за згодою);
 - 6) особа, кандидатуру якої пропонує Голова Рахункової палати (за згодою);
 - 7) сім представників громадських об'єднань та/або громадських експертів, які мають досвід підготовки пропозицій щодо формування та реалізації антикорупційної політики (за згодою);
 - 8) один представник від всеукраїнських асоціацій місцевого самоврядування (за згодою);
 - 9) два представники від об'єднань підприємців (бізнес-асоціацій);
 - 10) глава делегації України для участі в роботі Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO);
- II) бізнес-омбудсмен.

Персональний склад Національної ради затверджує Президент України. Основною організаційною формою роботи Національної ради є засідання, які проводяться за потреби, але не рідше одного разу на два місяці. Засідання Національної ради є

²⁶ Указ Президента України «Про Національну раду з питань антикорупційної політики» від 14.10.2014 № 808/2014 // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/808/2014>

правомочним, якщо на ньому присутні більше половини від її складу. Рішення Національної ради приймається на засіданні більшістю голосів від її складу.

Завдання Національної ради з питань антикорупційної політики

Основними завданнями Національної ради є:

- 1) підготовка та подання Президентові України пропозицій щодо визначення, актуалізації та вдосконалення антикорупційної стратегії;
- 2) здійснення системного аналізу стану запобігання і протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються для запобігання і протидії корупції;
- 3) підготовка та надання Президентові України узгоджених пропозицій щодо поліпшення координації та взаємодії між суб'єктами, які здійснюють заходи у сфері запобігання і протидії корупції;
- 4) оцінка стану та сприяння реалізації рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO), Організації економічної співпраці і розвитку (ОЕСР), інших провідних міжнародних організацій щодо запобігання і протидії корупції, підвищення ефективності міжнародного співробітництва України у цій сфері;
- 5) сприяння науково-методичному забезпеченню з питань запобігання і протидії корупції.

Національна рада відповідно до покладених на неї основних завдань:

- 1) здійснює комплексну оцінку ситуації і тенденцій у сфері запобігання і протидії корупції в Україні, аналізує національне антикорупційне законодавство та заходи щодо його виконання;
- 2) здійснює моніторинг та аналіз ефективності реалізації антикорупційної стратегії, вносить пропозиції щодо поліпшення взаємодії органів, відповідальних за її імплементацію;
- 3) бере участь у підготовці для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України законопроектів у сфері запобігання і протидії корупції;
- 4) готує пропозиції щодо законопроектів, проектів інших нормативно-правових актів у сфері запобігання і протидії корупції;
- 5) бере участь у підготовці послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України в частині реалізації антикорупційної політики;
- 6) організовує вивчення громадської думки з питань, що розглядаються Національною радою, забезпечує висвітлення у засобах масової інформації результатів своєї роботи;

7) сприяє науково-методичному забезпеченню з питань запобігання і протидії корупції, проведенню аналітичних досліджень, розробленню методичних рекомендацій у цій сфері;

8) готує пропозиції щодо підвищення ефективності міжнародного співробітництва України у сфері запобігання і протидії корупції.

Склад Національної ради з питань антикорупційної політики

До складу Національної ради увійшли:

- ДЖЕМІЛЄВ Мустафа – Уповноважений Президента України у справах кримськотатарського народу, голова Національної ради
- КОНДРАТЮК Валерій – Заступник Глави Адміністрації Президента України, виконавчий секретар Національної ради
- АНДРІЄНКО Ярослав – радник Голови Рахункової палати (за згодою)
- БУРОМЕНСЬКИЙ Михайло Всеволодович – глава делегації України для участі в роботі Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO)
- ГУНДЕР Андрій – президент Американської торговельної палати в Україні (за згодою)
- ДЕРЕВ'ЯНКО Ганна – виконавчий директор Європейської Бізнес Асоціації (за згодою)
- ЗІСЕЛЬС Йосип – виконавчий віце-президент Конгресу національних громад України (за згодою)
- МАРУСОВ Андрій – голова правління громадської організації «Трансперенсі Інтернешнл Україна» (за згодою)
- МЕЛЕШЕВИЧ Андрій – президент Національного університету «Києво-Могилянська академія» (за згодою)
- НЕФЬОДОВ Максим – заступник Міністра економічного розвитку і торгівлі України
- ПІТЦИК Мирослав – виконавчий директор Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» (за згодою)
- САМБОЖУК Нікіта – уповноважений представник з питань антикорупційної діяльності міжнародної громадської організації «Міжнародний комітет захисту прав людини» (за згодою)
- СЕВОСТЬЯНОВА Наталія – перший заступник Міністра юстиції України
- СІМОНЕНКО Валентина – голова Ради суддів України, суддя Верховного Суду України (за згодою)

- СОБОЛЄВ Єгор – голова Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції (за згодою)
- СТОЛЯРЧУК Юрій – заступник Генерального прокурора України (за згодою)
- ТКАЛІЧ Тарас – голова громадської організації «Всеукраїнська спілка ветеранів АТО» (за згодою)
- ФІЛАТОВ Олексій – Заступник Глави Адміністрації Президента України
- ХАВРОНЮК Микола – директор з наукового розвитку Центру політико-правових реформ (за згодою)
- ШЕМЕТА Альгїрдас – бізнес-омбудсмен (за згодою)

У 2016 р. Рада збиралася два рази.

Національне антикорупційне бюро України (далі – Національне бюро) є державним правоохоронним органом, який виявляє, припиняє, розслідує і розкриває корупційні правопорушення і запобігає вчиненню нових²⁷. Національне бюро є юридичною особою публічного права.

Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені висопосадовцями особами (наприклад, Президентом України, народними депутатами, Прем'єр-Міністром України, міністрами, прокурорами, суддями тощо), уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

Національне бюро утворюється Президентом України, очолюється Директором, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України. Верховна Рада України за наявності підстав, за пропозицією не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може прийняти рішення про звільнення Директора Національного бюро з посади. Директор Національного бюро призначається строком на сім років. Одна і та ж особа не може обіймати цю посаду два строки підряд.

Національне бюро складається з центрального і територіальних управлінь (не більше 7-ми). Гранична чисельність центрального та територіальних управлінь Національного бюро становить 700 осіб, у тому числі не більше 200 осіб начальницького складу. До структури управлінь Національного бюро можуть входити підрозділи детективів, що здійснюють оперативно-розшукові та слідчі дії, інформаційно-аналітичні, оперативно-технічні підрозділи, підрозділи, що здійснюють виявлення майна, яке може бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації, підрозділи швидкого реагування, забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства та забезпечення безпеки працівників, представництва інтересів в іноземних юрисдикційних органах, експертні, фінансові, кадрові та інші підрозділи.

²⁷ ЗАКОН УКРАЇНИ «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 № 1698-VII // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>

Підслідність НАБУ

НАБУ розслідує наступні типи кримінальних злочинів:

- Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 Кримінального кодексу України)²⁸;
- Протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації (ст. 206-2 ККУ)
- Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (ст. 209 ККУ)
- Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням (ст. 210 ККУ)
- Видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закон (ст. 211 ККУ)
- Підкуп працівника підприємства, установи чи організації (ст. 354 ККУ)
- Зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 ККУ)
- Декларування недостовірної інформації (ст. 366-1 ККУ)
- Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 ККУ)
- Незаконне збагачення (Ст. 368-2 ККУ)
- Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі (Ст. 369 ККУ)
- Зловживання впливом (Ст. 369-2 ККУ)
- Викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем (Ст. 410 ККУ)

Обов'язки НАБУ

Національне антикорупційне бюро, відповідно до ст.16 Закону:

1) здійснює оперативно-розшукові заходи з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також в оперативно-розшукових справах, витребуваних від інших правоохоронних органів;

²⁸ Кримінальний кодекс України // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page7>

- 2) здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також проводить досудове розслідування інших кримінальних правопорушень у випадках, визначених законом;
- 3) вживає заходів щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації у кримінальних правопорушеннях, віднесених до підслідності Національного бюро, здійснює діяльність щодо зберігання коштів та іншого майна, на яке накладено арешт;
- 4) взаємодіє з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами для виконання своїх обов'язків;
- 5) здійснює інформаційно-аналітичну роботу з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного бюро;
- 6) забезпечує особисту безпеку працівників Національного бюро та інших визначених законом осіб, захист від протиправних посягань на осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, у підслідних йому кримінальних правопорушеннях;
- 7) забезпечує на умовах конфіденційності та добровільності співпрацю з особами, які повідомляють про корупційні правопорушення;
- 8) звітує про свою діяльність у порядку, визначеному цим Законом, та інформує суспільство про результати своєї роботи;
- 9) здійснює міжнародне співробітництво у межах своєї компетенції відповідно до законодавства України та міжнародних договорів України.

16 квітня 2015 року Директором НАБУ було призначено Артема Ситника. Створено територіальні управління НАБУ у Харкові, Дніпрі і Одесі. Всього найнято працівників 537, з них 200 детективів.

Приклади поточної діяльності НАБУ

12. Статистика: 245 – проваджень, 100 – повідомлень про підозру, 34 – кількість осіб, щодо яких складені обвинувачувані акти, 31 – кількість проваджень скерованих до суду. Арештовані кошти: 711 млн. грн, 75 млн. дол. США, 7,1 млн. євро²⁹.
13. Викрито суддю Миколу Чауса Дніпропетровського району м. Києва, який вимагав 150 000 дол. США за «допомогу» в провадженні щодо обігу наркотиків (суддя зберігав свої хабарі у склянній банці, яку знайшли закопаною біля будинку);
14. Розкрито схему з розтрати коштів для закупівлі природного газу для Одеського припортового заводу (завдано шкоду заводу: 205 млн. грн.);
15. Розкрито схему розкрадання коштів під час видобування і продажу газу за договорами спільної діяльності з ПАТ «Укргазвидобування» – за участі народного депутата О.Онищенка (ведуться слідчі дії).

²⁹ Брошура НАБУ // <https://nabu.gov.ua/broshura>

16. Розкрито схему замаху на розтрату «Київських грошей»³⁰ (480 млн. грн.), виділених Україні на підставі Київського протоколу. Замах відбувся у ДП «Українські екологічні інвестиції», що входить до сфери управління Міністерства екології та природних ресурсів України під час проведення тендерних процедур щодо капітального ремонту шляхом технічного переоснащення світильників з лампами розжарювання на світильники на основі LED-технологій. На причетність до розкрадання державних коштів НАБУ перевіряло всіх учасників тендеру. Зараз слідчі дії на завершальній стадії.

Національне агентство з питань запобігання корупції – центральний орган виконавчої влади України зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики, формує правила попередження корупції і підвищення прозорості публічного сектору. Національне агентство є колегіальним органом, до складу якого входить п'ять членів.

Національне агентство створено Кабінетом Міністрів України, відповідає перед Верховною Радою України і підконтрольне їй та підзвітне Кабінету Міністрів України. Національне агентство є правомочним з моменту призначення більше половини його загального кількісного складу. Членів Національного агентства призначає на посаду Кабінет Міністрів України строком на чотири роки за результатами конкурсу. Одна і та сама особа не може обіймати цю посаду понад два строки поспіль. Голова Національного агентства обирається агентством строком на два роки з числа його членів. Одна й та сама особа не може обіймати цю посаду два строки поспіль.

Основною формою роботи Національного агентства є засідання, що проводяться не рідше одного разу на тиждень. Порядок денний засідань затверджує Національне агентство запобігання корупції.

Рішення Національного агентства приймаються більшістю голосів від його загального складу.

Повноваження НАЗК

Національне агентство відповідає за:

- 1) проведення аналізу стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції; статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції;

³⁰ [Київський протокол до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату](#) – міжнародна угода про обмеження викидів в атмосферу парникових газів. Головна мета угоди: стабілізувати рівень концентрації парникових газів в атмосфері на рівні, який не допускає би небезпечного антропогенного впливу на кліматичну систему планети. Київський протокол прийнятий в 1997 році. Україна ратифікувала Київський протокол в 2004 році, однак перші кроки по реалізації міжнародної угоди були зроблені лише в 2006 році. Київський протокол зобов'язує держави скоротити викиди парникових газів, дає країнам можливість продавати невикористані квоти на викиди. Гроші, отримані від продажу квот, можна витратити тільки на проекти, спрямовані на економію енергії та зменшення кількості парникових викидів. В Україні впровадження механізмів Київського протоколу, у тому числі в частині реалізації проектів, спрямованих на охорону навколишнього природного середовища є метою Державне агентства екологічних інвестицій України (яке зараз на стадії ліквідації).

- 2) розроблення проектів Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, здійснення моніторингу, координації та оцінки ефективності виконання Антикорупційної стратегії;
- 3) підготовка та подання в установленому законом порядку до Кабінету Міністрів України проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики;
- 4) формування та реалізація антикорупційної політики, розроблення проектів нормативно-правових актів з цих питань;
- 5) організація проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції;
- 6) здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб;
- 7) координація та надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування корупціогенних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, у тому числі підготовки та виконання антикорупційних програм;
- 8) здійснення в порядку, визначеному цим Законом, контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- 8-1) здійснення у порядку та в межах, визначених законом, державного контролю за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах, повнотою таких звітів, звіту зовнішнього незалежного фінансового аудиту діяльності партій, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей;
- 8-2) затвердження розподілу коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій, відповідно до закону;
- 9) забезпечення ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення;
- П) координація в межах компетенції, методичне забезпечення та здійснення аналізу ефективності діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції;

- 12) погодження антикорупційних програм державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, розробка типової антикорупційної програми юридичної особи;
- 13) здійснення співпраці із особами, які добросовісно повідомляють про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону (викривачі), вжиття заходів щодо їх правового та іншого захисту, притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їх прав, у зв'язку з таким інформуванням;
- 14) організація підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації з питань пов'язаних із запобіганням корупції, працівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, посадових осіб місцевого самоврядування (крім підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування);
- 15) надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб;
- 16) інформування громадськості про здійснювані Національним агентством заходи щодо запобігання корупції, реалізація заходів, спрямованих на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції;
- 17) залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики;
- 18) координація виконання міжнародних зобов'язань у сфері формування та реалізації антикорупційної політики, співпраця з державними органами, неурядовими організаціями іноземних держав та міжнародними організаціями в межах своєї компетенції;
- 19) обмін інформацією з компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями;
- 20) інші повноваження, визначені законом.

Члени Агентства

Наталія Корчак (призначена членом Агентства 11 грудня 2015 р.) – Голова Агентства

Руслан Радецький (призначений членом Агентства 16 березня 2016 р.) – Заступник Голови НАЗК

Руслан Рябошапка (призначений членом Агентства 16 березня 2016 р.)

Олександр Скопич (призначений членом Агентства 11 грудня 2015 р.)

Приклади поточної роботи НАЗК

17. 30 жовтня 2016 р. закінчився період подання електронних декларацій про майно для посадовців категорії А і Б³¹. В межах цієї хвилі декларування, свої декларації за 2015 р. подали Президент, Прем'єр-міністр України, міністри, народні депутати тощо. Всього було подано 105 691 щорічних декларацій³². Наступного року всі посадові особи, які виконують функції держави чи місцевого самоврядування, будуть подавати декларації про майно через електронну систему декларування (близько 800.000 осіб).
18. за III і IV квартал 2016 року 4 політичні партії отримали понад 141 мільйон гривень державного фінансування статутної діяльності («Народний фронт» – 50 млн 272 тис. грн, партія «Блок Петра Порошенка» – 49 млн 543 тис. грн, Об'єднання «Самопоміч» – 24 млн 923 тис. грн, Радикальна партія Олега Ляшка – 16 млн 907 тис. грн.)³³
19. НАЗК проводить 116 перевірок щодо дотримання законодавства про конфлікт інтересів³⁴

³¹ Згідно ст.6 Закону України «Про державну службу» до категорії «А» (вищий корпус державної служби) відносяться посади: Державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників, державних секретарів міністерств; керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, та їх заступників; керівників апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів та їх заступників; голів місцевих державних адміністрацій; керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України. До категорії «Б» - посади: керівників структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів України та їх заступників; керівників структурних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, їх заступників, керівників територіальних органів цих державних органів та їх структурних підрозділів, їх заступників; заступників голів місцевих державних адміністрацій; керівників апаратів апеляційних та місцевих судів, керівників структурних підрозділів апаратів судів, їх заступників; заступників керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України. До категорії «В» - інші посади державної служби, не віднесені до категорій «А» і «Б».

³² Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування // <https://public.nazk.gov.ua/search>

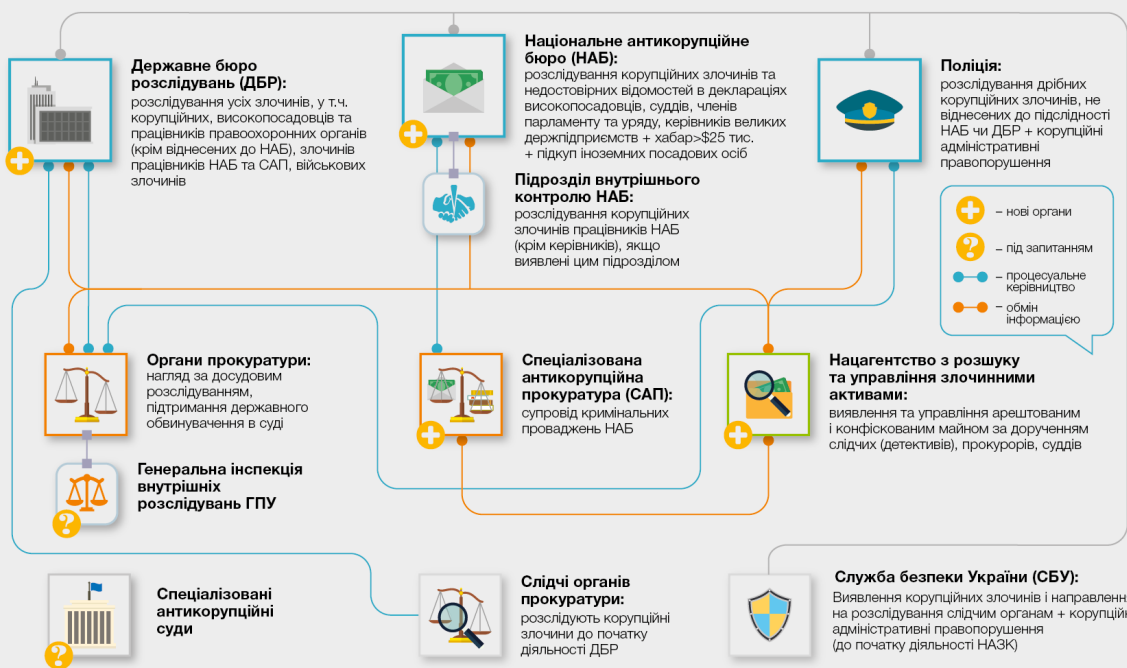
³³ НАЗК: політичні партії отримали понад 141 мільйон гривень державного фінансування // <https://nazk.gov.ua/news/nazk-politychni-partiyi-otrymaly-ponad-141-milyon-gryven-derzhavnogo-finansuvannya>

³⁴ НАЗК проводить 116 перевірок щодо дотримання законодавства про конфлікт інтересів // <https://nazk.gov.ua/news/nazk-provodyt-116-perevirok-shchodo-dotrymannya-zakonodavstva-pro-konflikt-interesiv>

ДЕРЖАВНІ ІНСТИТУЦІЇ В АНТИКОРУПЦІЙНІЙ СФЕРІ В УКРАЇНІ

КРИМІНАЛЬНА ТА АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

Реалізаційний
пакет реформ



ДЕРЖАВНІ ІНСТИТУЦІЇ В АНТИКОРУПЦІЙНІЙ СФЕРІ В УКРАЇНІ

ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ ТА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Реалізаційний
пакет реформ

