

Засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) в Україні визначаються Верховною Радою України (Парламентом). Антикорупційна стратегія розробляється Національним агентством з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) на основі аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії. Антикорупційна стратегія реалізується шляхом виконання державної програми, яка розробляється Національним агентством та затверджується Кабінетом Міністрів України (Урядом). Керівники державних органів несуть персональну відповідальність за забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії. Державна програма з виконання Антикорупційної стратегії підлягає щорічному перегляду з урахуванням результатів реалізації визначених заходів, висновків та рекомендацій парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції.

З метою забезпечення ефективної реалізації завдань антикорупційної реформи та місії Національного агентства проведено роботу з організації низки комплексних заходів, спрямованих на удосконалення і розвиток державної антикорупційної політики.

У 2017 році реалізація визначених заходів здійснювалася на основі ґрунтовного аналізу стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції, результатів моніторингу, координації та оцінки ефективності виконання Закону України "Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки" та Державної програми з реалізації Антикорупційної стратегії.

Проект Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» розроблявся Міністерством юстиції України у партнерстві з експертами ініціативи «Реанімаційний пакет реформ» у 2014 році.

«Реанімаційний пакет реформ» – найбільша коаліція провідних громадських організацій та експертів України, які об'єдналися заради просування та імплементації реформ в Україні, та функціонує як координаційний центр для 84 неурядових організацій та 21 експертної групи, котрі розробляють, просувають і контролюють реалізацію реформ.

Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015 – 2017 роки» пройшов експертизу фахівців Управління з наркотиків та злочинності ООН (UNODC) та отримав позитивний висновок, а також опрацьовувався експертами Світового банку та отримав у цілому схвальні коментарі.

Підходи до підготовки проекту програми, основні пріоритети, шляхи досягнення цілей, міжнародний досвід були обговорені під час круглого столу щодо впровадження нового антикорупційного законодавства, організованого Міністерством юстиції України у партнерстві з ПРООН, СС, Міжнародним фондом "Відродження" 02 грудня 2014 року, а також під час дискусії представників Міністерства юстиції України з експертами антикорупційної групи громадської ініціативи "Реанімаційний пакет реформ" та ПРООН 22 грудня 2014 року.

Вперше текст проекту програми був представлений громадськості 31 січня 2015 року під час організованої Transparency International Україна та "Реанімаційним пакетом реформ" національної дискусії стосовно готовності України до впровадження реальних антикорупційних реформ, участь у якій брали представники громадських організацій, наукових кіл, а також міжнародних організацій, у тому числі ПРООН, СС та ОЕСР.

З 09 по 20 березня 2015 року для врахування думки громадськості проект програми був розміщений на веб-сайті Міністерства юстиції України.

04 березня 2015 року відбулось фахове обговорення проекту програми, доопрацьованого з урахуванням висловлених пропозицій, зокрема в частині визначення індикаторів виконання програми. У заході взяли участь представники державних органів, громадських організацій, у тому числі експерти «Реанімаційного пакета реформ», а також експерти міжнародних організацій (ПРООН, ОЕСР, Управління ООН з наркотиків та злочинності), якими підтримано пронозовані проектом постанови шляхи реалізації Антикорупційної стратегії на 2014 – 2017 роки.

Аналіз статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції здійснювався шляхом проведення досліджень кількісних та якісних показників корупції в Україні.

Зокрема Національне агентство спільно з Координатором проектів ОБСЄ в Україні в рамках проекту міжнародної технічної допомоги "Підтримка діагностики, моніторингу та переслідування корупції в Україні" розробило та схвалило Методику стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні з метою створення уніфікованого інструментарію моніторингу ситуації у сфері запобігання корупції в Україні, який дозволяє фіксувати динаміку показників поширеності корупції та сприйняття населенням ефективності антикорупційної діяльності (рішення від 12 січня 2017 року № 12).

Необхідність розробки та запровадження спеціального інструментарію як базового елементу системи оцінювання рівня корупції зумовлена сучасними вимогами до механізмів розробки та реалізації державної антикорупційної політики, що містяться, зокрема, в Конвенції ООН проти корупції, де наголошується на обов'язковості для держави мати механізми моніторингу ситуації з корупцією та ефективності протидії корупції.

18 вересня 2017 року у Національному агентстві представлено висновки дослідження рівня сприйняття корупції в Україні, яке проводилось з 29 травня по 14 липня 2017 року незалежною дослідницькою компанією ШІ «ІФК Юкрейн». Усього було опитано 3709 респондентів, з них 2585 серед населення, 1005 підприємців та 119 експертів. Результати дослідження рівня сприйняття корупції в Україні розміщено на веб-сайті Національного агентства.

Результати дослідження засвідчили однакове бачення рівня корупції в Україні, як громадськістю, так і представниками бізнесу.

Національне агентство спільно з експертами Антикорупційної ініціативи Європейського Союзу здійснило аналіз виконання Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки, за результатами якого сформовано аналітичний звіт та відповідні рекомендації. Так, згідно з результатами аналізу лише 64% заходів було виконано протягом 2014–2017 років. При цьому, відсутність відомих результатів за період, починаючи від ухвалення Антикорупційної стратегії, пояснюється тим, що більшість нових державних органів, утворених на підставі законодавчих актів, ухвалених у 2014–2015 роках, розпочали свою повноцінну діяльність лише наприкінці 2015 року – початку 2016 року.

У 2018 році Національне агентство продовжило роботу з підготовки проекту Антикорупційної стратегії на 2018 – 2020 роки, який після отримання від Антикорупційної ініціативи ЄС в Україні рекомендацій до проекту, підготовлених спільно з Міжнародною фундацією виборчих систем та проектом Програми розвитку ООН в Україні "Прозорість та доброчесність публічного сектору" та проведення робочої зустрічі з представниками цих міжнародних партнерів, подало на розгляд Кабінету Міністрів України. Проект Антикорупційної стратегії на 2018 – 2020 роки схвалено Кабінетом Міністрів України та внесено до Верховної Ради України (реєстр. № 8324 від 26 квітня 2018 року).

18 вересня 2018 року проект включено до порядку денного дев'ятої сесії Верховної Ради України восьмого скликання, проте до кінця року розгляд його по суті не відбувся.

Проект Антикоруупційної стратегії на 2018 – 2020 роки підготовлено з урахуванням аналізу ситуації щодо корупції в 2017 році, відображеного у звіті за результатами опитування підприємців, експертів та населення в цілому «Корупція в Україні: розуміння, сприйняття, поширеність», підготовленого НАЗК за участю незалежної дослідницької компанії ІП «ГФК Юкрейн» та Інституту прикладних гуманітарних досліджень. Таке опитування здійснювалося відповідно до Методики стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні (затверджена рішенням НАЗК № 12 від 12 січня 2017 року¹), яка є уніфікованим інструментарієм систематичного моніторингу та оцінки рівня корупції, що дозволить фіксувати динаміку показників поширеності корупції та сприйняття населенням ефективності антикорупційної діяльності. Результати проведеного дослідження свідчать про збереження в Україні високого рівня корупції та негативне сприйняття корупції суспільством. Так сприйняття корупції населенням і представниками бізнес-середовища становить на рівні відповідно 3,98 і 3,47 за п'ятибальною шкалою оцінки.

Проект Закону України «Про Антикоруупційну стратегію на 2018 – 2020 роки» спрямований на досягнення таких результатів як:

1) забезпечення здійснення результативної антикорупційної політики шляхом удосконалення правового регулювання питань запобігання, виявлення та протидії корупції, виявлення та усунення причин та умов, що сприяють її проявам, формування в суспільстві нетерпимого ставлення до корупції в усіх сферах суспільного життя та у приватному секторі;

2) підвищення рівня прозорості в діяльності представницьких органів, посилення фінансової дисципліни політичних партій, дотримання встановленого порядку отримання внесків від фізичних та юридичних осіб, запровадження електронної системи звітності політичних партій;

3) проведення необхідних антикорупційних заходів в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, забезпечення прозорості в їх діяльності та істотне зниження рівня їх корумпованості;

4) завершення реформування судової влади та органів кримінальної юстиції в Україні, забезпечення доброчесної поведінки прокурорів, істотне зниження рівня корупції в діяльності органів прокуратури та усунення корупційних ризиків у судочинстві;

5) протидія корупції в процесі приватизації та управлінні публічними ресурсами;

6) усунення корупційних передумов ведення бізнесу, формування сприятливого для відмови від корупційної практики бізнес-клімату та нетолерантного ставлення бізнесу до корупції;

7) посилення системи виявлення та розслідування корупційних злочинів і пов'язаних з корупцією правопорушень, конфіскації майна, яке було предметом або доходом від злочинної діяльності, повернення конфіскованих доходів, здобутих злочинним шляхом із-за кордону, забезпечення невідворотності притягнення до відповідальності осіб, що вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення;

8) формування в суспільстві атмосфери нетерпимості до проявів корупції, формування у населення довіри до антикорупційної політики держави і позитивного ставлення до викривачів, а також системне залучення державою активної частини населення, громадських об'єднань, представників бізнесу до антикорупційних заходів.

При цьому визначення заходів для досягнення кожного із окреслених результатів здійснювалося з обов'язковим врахуванням рекомендацій, наданих Групою держав проти

¹ https://nazk.gov.ua/tshenaya/12_sichnya

корупції (GRECO) за результатами четвертого раунду оцінювання України², а також рекомендацій, наданих Україні в рамках моніторингу Стамбульського плану дій для країн Антикорупційної мережі країн ОЕСР³.

Оцінка ефективності Антикорупційної стратегії здійснюватиметься на основі щорічних досліджень стану корупції в Україні та визначення рівня імплементації міжнародних стандартів у сфері антикорупційної політики.

Визначення рівня імплементації міжнародних стандартів оцінюватиметься виходячи із виконання рекомендацій для України, наданих Групою держав проти корупції (GRECO), а також рекомендацій, наданих в рамках моніторингу Стамбульського плану дій для країн Антикорупційної мережі країн ОЕСР, покращення значення Індексу сприйняття корупції за результатами досліджень «Transparency International».

Оцінка стану виконання Стратегії здійснюватиметься щороку за результатами парламентських слухань у Верховній Раді України. З цією метою НАЗК готуватиме проєкт щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, до якої включатиметься звіт щодо стану виконання Стратегії.

Кабінет Міністрів України з метою виконання заходів, передбачених Антикорупційною стратегією затверджуватиме державну програму, перегляд якої за необхідності здійснюватиметься щорічно з урахуванням результатів реалізації визначених заходів, висновків та рекомендацій парламентських слухань щодо національного звіту про стан справ з корупцією.

Один з важливих блоків Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) - норми, що передбачають запровадження відомчих антикорупційних програм в органах влади, спрямованих на запобігання та врегулювання (усунення) корупційних ризиків.

Саме з прийняттям цього Закону на законодавчому рівні визначено загальні вимоги до антикорупційних програм, зміст і порядок прийняття їх, а також повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) щодо їх погодження.

Основна мета антикорупційної програми – впровадження комплексної системи заходів щодо запобігання і прогидії корупції в органах влади, планування та координація їхньої діяльності в процесі реалізації антикорупційної реформи, а також здійснення правових, соціально – економічних, організаційно – управлінських і практичних заходів, спрямованих на ефективне запобігання корупції.

З метою забезпечення єдиного підходу в органах влади до організації роботи з оцінки корупційних ризиків, що виникають при реалізації ними своїх повноважень, Національним агентством затверджено Методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади (рішення від 02 грудня 2016 року № 126, зареєстроване у Міністерстві юстиції України 28 грудня 2016 року за № 1718/29848).

Ця Методологія визначає комплекс правил і процедур щодо оцінки корупційних ризиків у діяльності органів влади, у яких згідно з частиною першою статті 19 Закону приймаються антикорупційні програми. Оцінка корупційних ризиків проводиться в рамках підготовки антикорупційної програми органу влади або під час її періодичного перегляду.

На виконання Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015 – 2017 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 265, Національним

² <https://nazk.gov.ua/zvity-shchodo-vykonannya-mizhnarodnyh-zobov'язan-vz'yatyh-ukrayinoyu-v-antikorupciyniy-sferi-0>

³ <http://www.oecd.org/corruption/acr/ACN-Ukraine-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf>

агентством було затверджено Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади (рішення Національного агентства від 19 січня 2017 року № 31).

Національним агентством також було затверджено Порядок підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження, який встановлює єдині вимоги до підготовки та подання на погодження антикорупційних програм органів влади, а також визначає механізм та критерії погодження відповідних програм Національним агентством (рішення Національного агентства від 08 грудня 2017 року № 1379, зареєстроване у Міністерстві юстиції України 22 січня 2018 року за № 87.31539).

У свою чергу в частині нормативно-правового супроводження діяльності юридичних осіб, у яких відповідно до вимог Закону приймаються антикорупційні програми, Національним агентством затверджено Типову антикорупційну програму юридичної особи (рішення від 02 березня 2017 року № 75, зареєстроване у Міністерстві юстиції України 09 березня 2017 року за № 326/30194), яка була розроблена спільно з фахівцями проєкту ПРООН в Україні «Прозорість та доброчесність публічного сектору» з урахуванням міжнародного стандарту ISO 37001 «Anti-bribery management systems», інших міжнародних актів та стандартів у сфері запобігання корупції у юридичних особах державного та приватного сектору економіки.

Проєкт Типової антикорупційної програми також опрацьовувався фахівцями Американської торгівельної палати в Україні, Європейської Бізнес Асоціації та Ради бізнес-омбудсмена.

Крім того, Національним агентством спільно з експертами Програми розвитку ООН в Україні розроблено Методичні рекомендації щодо підготовки та реалізації антикорупційних програм юридичних осіб (з урахуванням коментарів та пропозицій Американської торгівельної палати в Україні, а також проблемних питань, що виникають у юридичних осіб під час підготовки антикорупційних програм).

До цих Методичних рекомендацій також включені найкращі практики та приклади, які напрацьовані за останні роки провідними міжнародними організаціями у цій сфері – Організацією Об'єднаних Націй, Організацією економічного співробітництва та розвитку та Міжнародною організацією зі стандартизації.

Починаючи з січня 2017 року на постійній основі здійснювалася 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.

За результатами аналізу антикорупційних програм органів влади визначено типові (затверджено рішенням Національного агентства від 28 грудня 2017 року № 1531 «Про внесення змін до Методичних рекомендацій щодо підготовки антикорупційних програм органів влади») та зовнішні корупційні ризики (підготовлено лист на Кабінет Міністрів України щодо необхідності внесення змін до нормативно-правових актів, які містять корупціогенні фактори).

Також в рамках виконання антикорупційних програм органами влади забезпечено функціонування спеціальних телефонних ліній, засобів електронного зв'язку для внесення громадянами повідомлень про корупцію, із збереженням анонімності заявника, визначено відповідальних осіб за проведення перевірки фактів подання (неподання), несвочасного подання електронних декларацій та подальшого інформування Національного агентства про такі факти.

У 2018 році до Національного агентства на погодження надійшло 128 антикорупційних програм органів влади.

У 2018 році забезпечено надання 414 усних консультацій та роз'яснень з питань виявлення та оцінки корупційних ризиків у діяльності органів влади та юридичних осіб, які входять до сфери їхнього управління, а також підготовки та виконання ними антикорупційних програм (у тому числі врахування наданих Національним агентством пропозицій).

Антикорупційні програми органів влади, як і заходи щодо їх підготовки, не повинні носити формальний характер, оскільки направлені на реальне зменшення рівня корупції в усіх сферах діяльності держави через вжиття закріплених у ній тих чи інших заходів, які є оптимальними та найбільш очікуваними для суспільства.

В 2018 році 129 державних органів, 43 територіальні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування провели внутрішню оцінку корупційних ризиків та на основі результатів оцінки розробили і прийняли антикорупційні програми на 2018 рік (з них 79 ані державних органів 33 ані local authorities and self-governments погоджено з пропозиціями НАЗК, решті НАЗК відмовило у погодженні або залишило без розгляду з наданням обґрунтувань через погану якість).

З метою підвищення якості антикорупційних програм НАЗК розробило і з 09.12.2018 запустило безкоштовний 3-тижневий он-лайн курс «Антикорупційні програми органів влади». В основу курсу покладено здійснений НАЗК аналіз практичного впровадження антикорупційних програм органами влади протягом 2017 року та січня – листопада 2018 року, зокрема проблемні питання в проведенні оцінки корупційних ризиків та розробки заходів щодо їх усунення. За результатами опрацювання і аналізу зауважень та пропозицій, отриманих по завершенню участі в курсі НАЗК планує здійснити подальше удосконалення нормативної та методологічної бази з питань організації оцінки корупційних ризиків та підготовки антикорупційних програм.

Проведено 8 регіональних семінарів з питань доброчесності та компласенсу на тему «Ділова доброчесність: долучайся, впроваджуй та вигравай» (у Харкові, Львові, Одесі, Вінниці, Дніпрі, Івано-Франківську, Рівному, Чернігові), в яких взяли участь 384 представників державних і приватних компаній. Метою семінарів є підвищення рівня обізнаності щодо доброчесності ведення бізнесу, найкращих практик впровадження антикорупційних програм.